



Gestão do Desenvolvimento Territorial



Washington José de Souza

Gestão do Trabalho Social e Pós-Ocupação

GESTÃO DO TRABALHO SOCIAL E PÓS-OCUPAÇÃO

A large, stylized graphic of a leafy branch, rendered in a light purple color, occupies the left side of the cover. The leaves are simple, rounded shapes with visible veins, arranged along a central stem that curves downwards.

UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
CENTRO INTERDISCIPLINAR DE DESENVOLVIMENTO E GESTÃO SOCIAL
ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO DO DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL

Washington José de Souza

GESTÃO DO TRABALHO SOCIAL E PÓS-OCUPAÇÃO

Salvador
2020

UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA

Reitor: João Carlos Salles Pires da Silva
Vice-Reitor: Paulo César Miguez de Oliveira
Pró-Reitoria de Extensão Universitária
Pró-Reitora: Fabiana Dultra Britto
Escola de Administração
Diretor: Horacio Nelson Hastenreiter Filho.
Centro Interdisciplinar de Desenvolvimento e Gestão Social
Tânia Maria Diederichs Fischer
Superintendência de Educação a Distância -SEAD
Superintendente
Márcia Tereza Rebouças Rangel
Coordenação de Tecnologias Educacionais
Haenz Gutierrez Quintana
Coordenação de Design Educacional
Lanara Souza
CAIXA ECONÔMICA FEDERAL
Presidente da Caixa
Pedro Duarte Guimarães
Vice-Presidente de Habitação:
Jair Luís Mahl
Superintendente Nacional SUHEN:
Rodrigo Souza Wermelinger
Gerente Nacional GEHPA:

Angélica Djenane Philippe Correa
Gerente Executiva:
Renata Heringer Gadia da Costa
Gestão do Desenvolvimento Territorial
Coordenadora:
Profa. Tânia Maria Diederichs Fischer
Design Educacional: Agnes Bezerra Freire de Carvalho; Coordenação Executiva:
Rodrigo Maurício Freire Soares;
Supervisão de Tutoria: Gizele Amorim Conceição

Produção de Material Didático

Coordenação de Tecnologias Educacionais
CTE-SEAD
Núcleo de Estudos de Linguagens & Tecnologias - NELT/UFBA
Coordenação
Prof. Haenz Gutierrez Quintana
Projeto gráfico
Haenz Gutierrez Quintana
Foto de capa:
Equipe de Revisão:
Edivalda Araujo
Julio Neves Pereira
Márcio Matos
Simone Bueno Borges

Equipe Design
Supervisão: Alessandro Faria
Editoração / Ilustração:
Amanda Fahel; Bruno Deminco; Felipe Almeida Lopes; Luana Andrade; Michele Duran de Souza Ribeiro; Rafael Moreno Pipino de Andrade; Vitor Souza
Design de Interfaces:
Raissa Bomtempo; Jessica Menezes
Equipe Audiovisual
Direção:
Haenz Gutierrez Quintana
Produção:
Daiane Nascimento dos Santos; Victor Gonçalves
Câmera, teleprompter e edição:
Gleyson Públio; Valdinei Matos
Edição:
Márcia Giulia Santos; Sabrina Oliveira
Videografismos e Animação:
Alana Araújo; Camila Correia; Gean Almeida; Mateus Santana; Roberval Lacerda;
Edição de Áudio/trilha sonora:
Mateus Aragão; Rebecca Gallinari

Sumário

Apresentação 09

Unidade 1 - Origens da Cidade Contemporânea e do Trabalho Social 11

- 1.1 O mundo que nós perdemos 11
- 1.2 A Era das Revoluções: novos traços urbanos, desigualdade e trabalho social 16
 - 1.2.1 A Revolução Francesa 17
 - 1.2.2 A Revolução Industrial 22
- 1.3 Complexidade, Serviços e Trabalho na cidade contemporânea 31
 - 1.3.1 Serviços públicos e trabalho social na cidade contemporânea: resgatando a origem 32
 - 1.3.2 Serviços públicos e trabalho social contemporâneos: direito à cidade e despossessão 37

Unidade 2 - Natureza, Forma e Conteúdo do Trabalho Social 47

- 2.1 Solidariedade e trabalho social 48
- 2.2 Trabalho social em empreendimentos habitacionais: finalidade e fases 55
- 2.3 O Projeto de Trabalho Técnico Social: roteiro, metodologia e possibilidades 59

Unidade 3 - Pós-ocupação: Contribuições da Gestão Social 67

- 3.1 Elementos de gestão social e o movimento contra-hegemônico do ato associativo 68
- 3.2 Finalidades e procedimentos do desenvolvimento comunitário em empreendimentos habitacionais 75
 - 3.2.1 Planejamento 79
 - 3.2.2 Organização 82
 - 3.2.3 Direção 83
 - 3.2.4 Controle 87



Esta obra está sob licença *Creative Commons CC BY-NC-SA 4.0*: esta licença permite que outros remixem, adaptem e criem a partir do seu trabalho para fins não comerciais, desde que atribuam o devido crédito e que licenciem as novas criações sob termos idênticos.

S729 Souza, Washington José de.

Gestão do trabalho social e pós-ocupação / Washington José de Souza. - Salvador: UFBA, Escola de Administração; Superintendência de Educação a Distância, 2020.
114 p. : il.

Esta obra é um Componente Curricular do Curso de Especialização em Gestão do Desenvolvimento Territorial com Ênfase em Política Habitacional na modalidade EaD da UFBA.

ISBN: 978-65-5631-009-1

1. Política social – Habitação. 2. Trabalho – Aspectos sociais. 3. Política pública - Habitação. 4. Política habitacional. I. Universidade Federal da Bahia. Escola de Administração. II. Universidade Federal da Bahia. Superintendência de Educação a Distância. III. Título.

CDU: 36

Catálogo elaborado por Nonono Nononono Nono, CRB 07/007

3.3 Análise de experiências de trabalho social em empreendimentos habitacionais	89
3.3.1 Organização comunitária em empreendimentos habitacionais da faixa 1 do PMCMV.....	91
3.3.2 Desenvolvimento territorial em empreendimentos habitacionais de interesse social	95
3.3.3 Gestão social e organização comunitária: a força do trabalho voluntário	99
3.3.4 Sintetizando aprendizagens, desafios e possibilidades de gestão social em empreendimentos habitacionais	103
REFERÊNCIAS	110

Sobre o autor

Washington José de Souza

Professor Titular do Departamento de Administração Pública e Gestão Social (DAPGS) da Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Atua em ensino, pesquisa e extensão no campo da Gestão Social e orienta alunos de graduação, especialização, mestrado e doutorado em temas como economia solidária, reforma agrária, agricultura familiar, trabalho voluntário, gestão de organizações não governamentais e gestão social de políticas públicas com foco na participação e no controle social. Coordena o Curso de Graduação Tecnológica em Gestão de Cooperativas desde 2014. É membro titular do Conselho Estadual de Cooperativismo (Cecoope) do Rio Grande do Norte. É membro da Rede de Pesquisadores em Gestão Social, Rede Brasileira de Pesquisa e Gestão em Desenvolvimento Territorial, Rede Latino-Americana de Segurança e Soberania Alimentar e Nutricional, Rede Internacional de Pesquisadores sobre Comunidades Tradicionais e Rede Unitrabalho. É membro do Comitê Estadual de Investimentos e Negócios de Impacto Social (Cenis) como representante da UFRN. Integra a equipe do Projeto Sisan Universidades em consórcio UFRPE, UFPB e UFRN. Realizou Estágio Sênior, no campo da Gestão Social, na Royal Holloway of the University of London (RHUL), entre 2013 e 2014, pesquisando tendências contemporâneas no financiamento do Terceiro Setor. O Estágio foi apoiado pela CAPES. Realizou Pós-Doutorado na Birmingham Business School, University of Birmingham, entre 2004 e 2005, igualmente com apoio da CAPES, pesquisando bases históricas da Gestão Social. É vinculado ao Programa de Pós-Graduação em Administração e líder do grupo de ensino, pesquisa e extensão "Organização de Aprendizagens e Saberes em Iniciativas Solidárias e Estudos no Terceiro Setor". É graduado em Administração pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Mestre em Administração pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte e Doutor em Educação pela Universidade Federal do Ceará. Realizou Estágio de Doutorado no Institute of Education, University of London, entre 1997 e 1998, com bolsa da CAPES e apoio do Conselho Britânico.

Apresentação

Olá pessoal!

O nosso trajeto em Gestão do Trabalho e Pós-Ocupação está estruturado em três unidades, com temas interconectados, partindo das origens do trabalho socioassistencial na Era das Revoluções, passando por natureza, conteúdos e forma do trabalho social aplicado à política habitacional e alcançando o período pós-ocupação, quando abordamos desafios inerentes ao ato associativo e ao desenvolvimento comunitário e destacamos resultados de trabalhos sociais analisados por pesquisadores brasileiros em cursos de pós-graduação stricto sensu. Cada unidade é acompanhada por um vídeo que sintetiza o conteúdo abordado. Ao longo do texto há indicação de leituras complementares que sugerimos ao leitor com o propósito de qualificar a compreensão e ampliar horizontes.

A pós-ocupação, conforme pontuamos na Unidade 2, não se constitui momento estanque, uma vez que o trabalho social deve ter início em etapa anterior ao início das obras, mobilizando beneficiários para a elaboração de uma proposta que precisa atravessar a etapa da construção e continuar após a instalação das famílias no empreendimento. Conforme expomos na Unidade 3, esta sequência de elaboração e execução de projeto de trabalho social não vem ocorrendo. Nesse sentido, a presente disciplina traz uma importante contribuição à formação em desenvolvimento territorial, no âmbito da política pública de habitação, ao ressaltar fragilidades de propostas de trabalho social elaboradas tardiamente, em gabinetes, sem qualquer envolvimento e diálogo com os beneficiários. Desenvolvimento comunitário – ou, territorial – na forma como aqui abordamos, requer, necessariamente, participação, diálogo social, envolvimento, compromissos voluntários, aproveitamento de capacidades endógenas.

Boa leitura! Bons proveitos!

Washington José de Souza

UNIDADE 1 - ORIGENS DA CIDADE CONTEMPORÂNEA E DO TRABALHO SOCIAL

Começamos nosso estudo em Gestão do Trabalho Social e Pós-Ocupação em Empreendimentos Habitacionais resgatando a formação primária do que denominamos de cidade e origens do trabalho social a partir do fenômeno da urbanização. Nosso objetivo é, a partir de um breve percurso pela História, sintetizar origens da cidade e do trabalho social e consequências à urbanização tomando como base transformações ocorridas na Era das Revoluções. Nossa trajetória, para cumprir tal propósito, está estruturada em três sessões:

- 1.1. Complexidade da questão social e urbana: resgatando origens e desdobramentos
- 1.2. Novos traços urbanos e desigualdade social
- 1.3. Precariedade do acesso a serviços e ao trabalho: origens do trabalho social

Vamos iniciar nossa leitura a partir da seguinte questão:

Que traços caracterizam a cidade e o trabalho social contemporâneos derivados da Era das Revoluções?

Antes de adentrarmos na Era das Revoluções – situada por Hobsbawm (1991) entre 1789-1848 – vamos tomar período da História imediatamente anterior, de dinâmicas de trabalho e de vida em áreas rurais e urbanas, que precede a Revolução Francesa e a Revolução Industrial.

1.1. O MUNDO QUE NÓS PERDEMOS

Laslett (2000), em O mundo que nós perdemos (The world we lost), resgata

características da sociedade britânicas superadas pela Revolução Industrial ressaltando que o elemento de transformação mais proeminente no mundo que nós perdemos foi o padrão de vida familiar trazido pela industrialização. Para o autor, não teriam sido o capitalismo e nem a concentração dos meios de produção nas mãos de poucos, reduzindo os demais à posição de dependência, fatores desencadeadores das diferenças sociais e rematadoras no “mundo que nós perdemos”. Enfoque foi esse recorte foi realizado por Souza (2008) no texto O Mundo Que Nós Perdemos: da Solidariedade Pré-Industrial à Economia Solidária.

Para saber mais

Consulte O Mundo Que Nós Perdemos: da Solidariedade Pré-Industrial à Economia Solidária

Autoria: Washington José de Souza

O texto relata duas dinâmicas solidárias: no campo, o cultivo, a colheita e a partilha dos resultados da produção de modo coletivo; em áreas urbanas, artesãos viviam com a família do mestre sob laços de proximidade que independiam de relação consanguínea. De certo modo, o movimento atual em torno da economia solidária retoma princípios daquele estilo de vida, descontinuado com o advento da Era das Revoluções. Parte das iniciativas solidárias atuais situam-se, por outro lado, na arena política, sob a forma de conquistas sociais alcançadas pela via de movimentos de resistência e de retomada gradativa de consciência do homem em torno das condições gerais do ambiente e da necessidade de recuperar dinâmicas da vida humana associada.

http://www.anpad.org.br/diversos/down_zips/38/APS-A220.pdf

Souza (2008), a partir de Laslett (2000), pontua efeitos do surgimento do capitalismo industrial no cotidiano da população do Reino Unido até meados do Século XVIII. De tal leitura, merecem destaque duas dinâmicas, de vida e de trabalho, interrompidas pela Revolução Industrial:

- a) o cultivo, a colheita e a partilha dos resultados da produção da terra de modo coletivo no campo,
- b) estilo de vida em que artesãos trabalhavam e viviam com a família do mestre, em vilas e áreas urbanas, sob laços de proximidade que independiam de relação familiar.

O cultivo, a colheita e a partilha da produção agropecuária, no modo

primitivo, foi interrompido pelo cercamento de terras, então utilizadas como propriedades comuns. As conversões da terra arável em pastagem ocorreram quando os campos e as áreas comuns foram cercados pelos senhores, e, desse modo, condados inteiros se viram ameaçados de despovoamento. (POLANYI, 2000). Tal estratégia de acumulação primitiva foi responsável por dar origem, ao mesmo tempo, à propriedade privada capitalista e à apropriação de terras, de uso coletivo, por um pequeno grupo de proprietários

Valores como dependência coletiva e reciprocidade, no período pré-revolucionário, estiveram ancorados na identidade de interesses entre seres humanos e desses com o espaço natural e o trabalho. Em outras palavras, relações sociais, de trabalho e de interação do homem com a natureza, ocorriam em espaço físico comum, sob valores solidários, sem diferenciação entre casa e trabalho. Nos Séculos XV e XVI a atividade econômica no Reino Unido concentrava-se na terra, tendo sido esse o espaço de absorção de viajantes de outras partes da Europa, o que fez crescer o fluxo de metais preciosos, elevando preços, estimulando a industrialização e fortalecendo a economia em termos monetários.

As unidades comerciais e industriais típicas, no início do Século XVII, estavam situadas em atividades manuais nos ramos de panificação, têxtil e confecção. A importância da indústria da panificação, por exemplo, como ramo de absorção de mão-de-obra, é assim resgatada por Laslett (2000, p. 1) em fato ocorrido em 1619 quando panificadores de Londres requisitaram às autoridades reajuste no preço do pão: “Há treze ou quatorze pessoas na empresa: o padeiro e sua esposa, quatro empregados pagos, chamados de journeymen, dois aprendizes, duas criadas e três ou quatro crianças do próprio mestre (o padeiro)” (Laslett). A organização familiar, portanto, contemplava não um, mas, três tipos de união: união entre marido e mulher, entre pais e filhos e entre mestre e trabalhadores.

Treze ou quatorze pessoas em uma unidade fabril, no Século XVII, caracterizava elevado número de trabalhadores em um empreendimento empresarial. De acordo com Laslett (2000), em 1697, John Locke registrou que crianças pobres deviam desenvolver algum tipo de trabalho pago, parte do dia, tão logo alcançassem três anos de idade. À indústria moderna, portanto, surgida poucos anos mais tarde, não podem ser imputados os malefícios da opressão e da exploração econômica, pois, esses já estavam postos (LASLETT, 2000). De qualquer forma, foi no período da Revolução

Industrial que tais malefícios e exploração foram amplamente verificados no sistema produtivo, inclusive, com anuência do Estado.

Na ordem estabelecida, aceita como estável, todos pertenciam a um grupo familiar, com círculos de afeições particulares. Mesmo unidades familiares e de trabalho de treze ou quatorze pessoas eram grandes em quantidade de membros na Inglaterra do início do Século XVIII. Havia diferença, em escala e organização, entre o campo e áreas urbanas. As necessidades rurais requeriam recorrentes agrupamentos de famílias para propósitos econômicos comuns, algumas vezes similares à aglomeração de homens, mulheres e crianças trabalhando conjuntamente. O camponês bem-sucedido costumava, da mesma forma que o artesão urbano, captar homens e mulheres jovens e crianças para viver e trabalhar com ele e a família no campo. Não raro, o camponês preferia encaminhar a criança própria como trabalhador, por volta dos 10 anos de idade, e captar uma outra em substituição, evitando, assim, submeter o filho ou filha à disciplina do trabalho em casa.

Homens e mulheres cuja vida estava relacionada à oficina artesanal, à agricultura ou qualquer outra atividade, viviam sob o mesmo sistema de servidão até o casamento. De acordo com Laslett (2000), o cultivo comum, em campos não cercados (como propriedade particular), reunia famílias no trabalho coletivo, tendo sido esses estilos, de vida e de economia em comunidade, completamente destruídos após as invenções técnicas e transformações ocorridas a partir de meados do Século XVIII.

No princípio da Era das Revoluções, regiões campesinas forneceram suporte à indústria de transformação, pela via do provimento de fio demandado, como matéria-prima, por fabricantes de tecidos. Assim, a atividade industrial deslanchou, não apenas por iniciativas individuais, como nos casos do desenvolvimento de unidades de panificação, mas, também, a partir do intercâmbio campo-cidade. De forma mais ampla, pontua Polanyi (2000, p. 75),

[...] todos os sistemas econômicos conhecidos por nós, até o fim do feudalismo na Europa Ocidental, foram organizados segundo os princípios de reciprocidade ou redistribuição, ou domesticidade, ou alguma combinação dos três. [...] Dentro dessa estrutura, a produção ordenada e a distribuição dos bens eram asseguradas através de uma grande variedade de motivações individuais, disciplinadas por princípios gerais de comportamento. E entre essas motivações, o lucro não ocupava lugar proeminente.

Registra o autor que costumes e leis, magia e religião, cooperavam para induzir o indivíduo a cumprir as regras de comportamento socialmente aceitas. A partir do século XVI, os mercados passaram a ser mais numerosos e importantes e, sob o sistema mercantil, eles se tornaram a preocupação principal dos governos. Entretanto, ressalta Polanyi (2000), não havia ainda sinal de que os mercados passariam a controlar a sociedade humana. Pelo contrário, os regulamentos e os regimentos eram severos e estava ausente a ideia de um mercado autorregulável. Sigamos, pois, pelo caminho sugerido pelo autor:

Para compreender a súbita mudança para um tipo inteiramente novo da economia no Século XIX, devemos nos voltar, agora, para a história do mercado, uma instituição que praticamente negligenciamos em nosso resumo dos sistemas econômicos do passado (POLANYI, 2000, p. 75).

O mercado, como o conhecemos, tem origem na Era das Revoluções. Não vamos, aqui, assinalar o passado de modo idílico, purificado, romanceando momentos da História que, seguramente, transcorreram sob diversos tipos de violência, inclusive do Estado, a exemplo da narrativa de Hobsbawn (1991, s/p) a respeito do período da Revolução Francesa:

Os esqueléticos, raquíticos e destreinados soldados da Revolução Francesa eram capazes de um sofrimento físico igualado hoje em dia somente pelos diminutos guerrilheiros das montanhas coloniais. Era comum uma marcha picada de uma semana, sem descanso, com todo o equipamento, a uma média de 30 milhas por dia.

Esteve presente, também, em momento pré-revolucionário, atos de violência por parte do povo. A esse respeito, é ilustrativo o registro de Hobsbawn (1991, s/p) à revolta popular contra a monarquia britânica – o Rei Carlos I – em 1649, um século antes da emergência da Revolução Industrial:

[...] as condições adequadas estavam visivelmente presentes na Grã-Bretanha, onde mais de um século se passara desde que o primeiro rei tinha sido formalmente julgado e executado pelo povo e desde que o lucro privado e o desenvolvimento econômico tinham sido aceitos como os supremos objetivos da política governamental.

Precisamos, portanto, antes de avançar, reconhecer a existência de atos de violência ocorridos em épocas anteriores ou durante a Era das Revoluções. Desse modo, não é nosso objetivo dividir passado e presente entre generosidades e atrocidades, mas, sim, destacar, sob perspectiva comparativa, atributos predominantes de estilos de vida e de trabalho de épocas distintas da História, evidenciando efeitos da Era das Revoluções na formação da sociedade contemporânea, especificamente na configuração de cidade dela derivada. Nesse quesito, a leitura de Laslett (2000), conforme acima traçada, é útil para reconhecermos que:

a) havia, no período pré-Revolução Industrial, perfeita simetria entre indústria e agricultura, ao passo que a unidade familiar não sofria qualquer tipo de ameaça;

b) no campo, prevaleciam relações de trocas e reciprocidades mediante cultivo em áreas livres e sem qualquer entendimento, por parte do camponês, de propriedade da terra;

c) qualquer que fosse o volume de trabalho pago e o dinheiro ganho, ou, ainda, qualquer que fosse o grau de proximidade com a miséria e a fome, as pessoas viviam em torno da família, em círculos de afeição, suficientemente livres das inquietações trazidas pelo progresso industrial que ocorre na sequência.

Nossa trajetória, então, avança para compreendermos o que foi e que consequência trouxe a Era das Revoluções. Origens e complexidade da cidade contemporânea e do trabalho social podem ser traçadas a partir da Era das Revoluções, tomando como referência, como fez Hobsbawn (1991), dois importantes fenômenos históricos ocorridos a partir da segunda metade do Século XVIII – a Revolução Industrial e a Revolução Francesa. Vamos, então, retomar características e desdobramentos desses dois fenômenos até chegarmos à configuração de cidade derivada da Era das Revoluções.

1.2. A ERA DAS REVOLUÇÕES: NOVOS TRAÇOS URBANOS, DESIGUALDADE E TRABALHO SOCIAL

Para refletir:

Que efeitos trouxe a Era das Revoluções à noção de cidade e ao desenvolvimento econômico?

Se a economia do mundo do século XIX foi formada principalmente sob a influência da Revolução Industrial britânica, sua política e ideologia foram formadas fundamentalmente pela Revolução Francesa (HOBSBAWN, 1991. s/p).

As palavras de Hobsbawn (1991) acima são ilustrativas para pontuarmos, de início, que a Revolução Francesa e a Revolução Industrial, por caminhos e sedes em países distintos, geraram entendimentos sociopolíticos e técnico-econômicos, respectivamente, que possibilitaram

processos de desenvolvimento em bases completamente transformadas. O desenvolvimento da sociedade industrial, portanto, a partir da Era das Revoluções, encontra uma base político-ideológica na Revolução Francesa e outra, técnico-econômica, na Revolução Industrial, originando novas estruturas e dinâmicas nas condições de vida e de trabalho até então praticadas.

1.2.1. A Revolução Francesa

Começamos pela Revolução Francesa. O mundo em 1789 era essencialmente rural e é impossível entendê-lo sem assimilar esse fato fundamental – afirma Hobsbawn (1991, s/p) –, pois,

[...] fora algumas áreas comerciais e industriais bastante desenvolvidas, seria muito difícil encontrar um grande Estado europeu no qual ao menos quatro de cada cinco habitantes não fossem camponeses. E até mesmo na própria Inglaterra, a população urbana só veio a ultrapassar a população rural pela primeira vez em 1851.

Revolução Francesa é a denominação dada ao ciclo revolucionário iniciado na França em 1789 que marcou o fim do absolutismo. Tal revolução, além do caráter burguês, teve participação popular, uma vez que a situação do povo francês se encontrava precária em virtude da crise que o país enfrentava. Essa crise marcou o fim da monarquia absolutista e rompeu com a antiga ordem de privilégios que constituía o regime monárquico. Nessa época, a França era governada por Luís XVI e a sociedade estava dividida em classes sociais, conhecidas como estados:

- Primeiro Estado: o clero;
- Segundo Estado: a nobreza;
- Terceiro Estado: o povo.

Povo, substantivo genérico, constituía-se de diversos segmentos da sociedade francesa, incluindo empresários da indústria nascente, comerciantes, banqueiros, trabalhadores urbanos, artesãos, camponeses e demais pessoas, incluindo aqueles sem ocupação. O então rei francês, Luís XVI, personificava o Estado, reunindo em torno da sua personalidade os poderes legislativo, executivo e judiciário.

Uma noção precisa do que representou o segmento povo, durante a Revolução Francesa, aparece sintetizada em passagem de Saint-Simon

em A Parábola (GALA, 1998). Saint-Simon (GALA, 1998, p. 39), Em A Parábola, alega que a França não utiliza adequadamente os franceses mais produtivos, aqueles que dirigem os trabalhos mais úteis à nação. Por essa razão, elabora conjecturas como:

Suponhamos que a França perca subitamente seus cinquenta primeiros físicos, seus cinquenta primeiros químicos (...), seus cinquenta primeiros músicos, seus cinquenta primeiros literatos;

Seus cinquenta primeiros mecânicos, seus cinquenta primeiros engenheiros civis e militares (...), seus cinquenta primeiros relojoeiros;

Seus cinquenta primeiros banqueiros, seus duzentos primeiros negociantes, seus cinquenta primeiros cultivadores (...)

Como esses homens são os franceses essencialmente produtores (...), são eles, entre todos os franceses, os mais úteis a seu país, os que lhe proporcionam maior glória, os que mais aceleram sua civilização, assim como, sua prosperidade (...).

Nessas passagens de A Parábola, Saint-Simon realça a utilidade de segmentos diversos do Terceiro Estado (o povo) no modo como se tinha no período da Revolução Francesa. Não havia distinção entre banqueiros, artistas, cientistas, militares ou camponeses, pois, naquele momento histórico, todos estavam representando contraposição à monarquia e ao clero. Em sentido contrário, prossegue Saint-Simon conjecturando que, se perdesse a França, todos os grandes dignitários da Coroa, todos os ministros de Estado, todos os cardeais, bispos, arcebispos (...), “Este acidente afligiria certamente os franceses porque são bons, porque não poderiam ver com indiferença o desaparecimento de tão grande número de compatriotas” (GALA, 1998, 41). Portanto, para Saint-Simon, o desaparecimento dos membros do Primeiro e do Segundo Estado causaria, tão somente, sentimento de compaixão, considerando o fato de desempenharem funções inúteis.

A Revolução Francesa está ancorada na segmentação acima, pondo, de um lado, o povo, segmentos populares e a burguesia, e, do outro, o Estado, representado pelo poder da monarquia e do clero. De acordo com Labrousse (1962), a origem da Revolução Francesa está vinculada à grande crise que em 1789 vitimou a França, desencadeada por más colheitas que geraram elevação no preço dos alimentos, fome e desemprego nas manufaturas além de queda na renda feudal e extorsão fiscal. Para Hobsbawm (1991), a Revolução Francesa não foi liderada por um partido ou movimento organizado, nem por homens com um programa estruturado, foi, sim, resultado de um surpreendente consenso de ideias gerais entre membros de um grupo social coerente que deu ao movimento revolucionário uma unidade.

O grupo que deu ao movimento revolucionário uma unidade, ainda de acordo com Hobsbawm (1991), foi a burguesia, com seus ideais de liberalismo. Por essa razão, em que pese a aparência de revolta popular, a Revolução Francesa é considerada um movimento burguês, ou seja, um processo que consolida o poder econômico da burguesia e sua ascensão ao poder político. Contemporaneamente, diríamos que a Revolução Francesa foi produto da união de esforços entre empresários, trabalhadores e desempregados contra as benesses de segmentos considerados não produtivos, ou seja, o do poder político representado pela monarquia e o do poder religioso representado pelo clero.

É desnecessário ao nosso percurso descrever fatos da Revolução Francesa, o que está fartamente reportado na literatura e em documentários. Nossa trajetória deve seguir para efeitos da Revolução Francesa na constituição de um novo padrão de sociedade, agora, não mais sob controle absoluto de monarcas ou sob tutela de religiosos, mas, sim, conduzida por interesses de uma classe que, na estrutura da sociedade da Revolução Francesa, se originou do povo – a classe burguesa. O rei absolutista governava com poder concentrado, controlando a economia, a política e a justiça. Não se pensava em democracia, até então, pois, aos trabalhadores não se dava a possibilidade de votar e nem de dar opinião ao governo.

A burguesia, na prática, é uma classe social constituída por um segmento de pessoas que detém a propriedade dos bens de produção. Originalmente, foi formada por comerciantes que ascendiam com o enfraquecimento do feudalismo. Embora fosse uma classe social economicamente forte no período anterior à Revolução Francesa, a burguesia não se era classe social privilegiada, considerando que a nobreza e o clero não pagavam tributos e era ela a responsável pelo sustento do Estado por meio do pagamento de tributos. Boa parte dos ganhos da classe burguesa, portanto, era destinada ao sustento da nobreza e do clero.

Os ideais de liberdade, igualdade e fraternidade, inspirados no Iluminismo, foram úteis a determinado segmento do povo - a burguesia – durante a Revolução, visto que os camponeses e os trabalhadores pobres eram analfabetos, politicamente simples ou imaturos (HOBBSAWN, 1991). Desse modo, no processo de eleição, a maioria da Assembleia Nacional Constituinte foi constituída por advogados, que desempenhavam papel econômico importante na França provinciana. A consequência foi que:

Economicamente as perspectivas da Assembleia Constituinte eram inteiramente

liberais: sua política em relação aos camponeses era o cerco das terras comuns e o incentivo aos empresários rurais; para a classe trabalhadora, a interdição dos sindicatos; para os pequenos artesãos, a abolição dos grêmios e corporações. (HOBSBAWN, 1991, s/p).

Sob tal viés, a Revolução Francesa, após vários movimentos violentos e agitações políticas entre 1789 e 1799, culminou em controle do Estado por parte da burguesia. Agora, o Estado não mais serve a nobres e clérigos, garantindo-lhes regalias e isentando-os de tributos. Serve, sim, à burguesia. Desse modo, em vez da submissão às vontades de monarcas, o Estado, agora, fica subjugado a interesses dessa classe que ascendeu ao poder alterando a estrutura política e o funcionamento da sociedade.

Os dez anos da Revolução transformara profundamente a política, a sociedade e a economia, começando pelo fim dos privilégios da aristocracia e a libertação dos laços que subjugavam os camponeses ao clero e à nobreza. A burguesia igualmente se beneficiou quando passou a controlar o destino político da França e a ampliar o próprio poder econômico, reorientando o mercado capitalista emergente para atendimento a seus interesses. Tínhamos, porém, de acordo com Hobsbawn (1991, s/p), a necessidade de uma ruptura político-institucional, considerando que

Os monarcas hereditários pela graça de Deus comandavam hierarquias de nobres proprietários, apoiados pela organização tradicional e a ortodoxia das igrejas e envolvidos por uma crescente desordem das instituições que nada tinham a recomendá-las exceto um longo passado.

No novo cenário, ao provocar a condenação de um rei, a França imprimiu rupturas a toda a tradição absolutista na Europa, que cultuava a figura de monarcas como instituição divina. Assim, temos uma consequência político-institucional incontestável: a Revolução Francesa – plena de revoltas e movimentos posteriores que incluíram o Golpe de Estado de 18 Brumário

[...] marca a derrota definitiva dos aristocratas pelo poder burguês na Europa Ocidental. A classe governante dos próximos 50 anos seria a “grande burguesia” de banqueiros, grandes industriais e, às vezes, altos funcionários civis, aceita por uma aristocracia que se apagou ou que concordou em promover políticas primordialmente burguesas, ainda não ameaçada pelo sufrágio universal (HOBSBAWN, 1991, s/p)

Chegamos, desse modo, ao nosso ponto central de interesse com este breve regate da Revolução Francesa: a ascensão da (alta) burguesia ao poder político na França determinando àquele país destino alinhado a seus interesses de classe, provocando mudanças nas noções de cidade, urbanização e desenvolvimento econômico. A abolição do feudalismo foi obra da Revolução e, adicionalmente, a pressão camponesa e o jacobinismo

fomentaram a reforma agrária além do ponto que os baluartes do desenvolvimento capitalista desejavam (HOBSBAWN, 1991, s/p). Por essa razão, a França, como estado burguês nascente, derivado da Revolução Francesa,

[...] não se tornou nem um país de senhores de terras e trabalhadores agrícolas nem de fazendeiros comerciais, mas em grande parte de vários tipos de proprietários camponeses, que se tornaram o principal amparo de todos os regimes políticos subsequentes que não ameaçaram tomar suas terras. [...] O fluxo de mão-de-obra excedente da aldeia para a cidade foi, portanto, pequeno, um fato que ajudou a retardar o desenvolvimento industrial francês.

A França, então, assumiu estrutura fundiária com vários tipos de proprietários, politicamente alinhados aos regimes que não ameaçaram alterá-la. Uma questão levantada por Hobsbawn (1991, s/p) ilustra os interesses político-institucionais (e, de modo específico, econômicos) em jogo naquele momento pós-revolução:

Por que deveria até mesmo um comprador da classe média - um advogado, comerciante ou especulador da cidade - em áreas economicamente não desenvolvidas e inacessíveis envolver-se com os problemas e o investimento necessário para a transformação da terra em uma empresa comercial sólida, ao invés de meramente ocupar o lugar, que até então lhe fora vedado, do antigo proprietário nobre ou eclesiástico, cujos poderes ele podia agora exercer preocupado mais com o dinheiro vivo do que com a tradição e os costumes?

Onde os camponeses receberam a terra ou tiveram confirmada a sua posse, como na França, em partes da Alemanha e na Escandinávia, eles não se transformaram automaticamente, como se esperava, na classe empreendedora de pequenos fazendeiros, pois, os camponeses raramente optaram por uma economia agrária burguesa (HOBSBAWN, 1991). Não apenas na França, a maioria da população do mundo era de camponeses até 1830, e, havia somente uma cidade ocidental com mais de um milhão de habitantes (Londres), uma com mais de meio milhão (Paris) e - tirando a Grã-Bretanha - somente 19 cidades europeias possuíam mais de 100 mil habitantes.

As instituições da Revolução Francesa e do subsequente Império napoleônico foram automaticamente aplicadas ou, ainda, funcionavam como modelos óbvios para a administração local: o feudalismo estava formalmente abolido e os códigos legais franceses passavam a ser aplicados. Para a maioria dos habitantes, exceto os combatentes, a revolta provavelmente pouca mudança provocou, de modo que as famílias do interior seguiam seus afazeres como se a Revolução Francesa não existisse (HOBSBAWN, 1991). No Reino Unido da Revolução Industrial, de outra

forma, mudanças estruturais no interior, no cotidiano das pessoas nas áreas rurais, serão fortemente percebidas.

Hobsbawn (1991) reconhece que todos os movimentos econômicos ocorridos até o fim da Era das Revoluções (1789-1848), inclusive na França da Revolução Francesa, foram determinados e controlados pelo antiquado ritmo de boas e más colheitas, em vez do ritmo emergente de booms e recessões industriais. Desse modo, a transformação nas noções de cidade, urbanização e desenvolvimento econômico, tal qual hoje as conhecemos, evoluíram, de modo mais expressivo até o final do Século XIX, no Reino Unido, onde ocorreu o outro fenômeno da Era das Revoluções – a Revolução Industrial, nosso tópico seguinte.

1.2.2. A Revolução industrial

Continuemos nossa trajetória na Era das Revoluções tomando como base Hobsbawn (1991). Na Grã-Bretanha e, portanto, no mundo, diz o autor, o período inicial de industrialização coincide quase que exatamente com o período de que trata a Era das Revoluções (1789-1848), pois, o advento das inovações industriais data da década de 1780, e, pode-se dizer com certo rigor, termina com a construção das ferrovias e da indústria pesada na Grã-Bretanha no ano 1840. Mas, ressalta Hobsbawn (1991), a Revolução Industrial, no ponto de partida, pode ser situada em certa altura dentro dos 20 anos que vão de 1780 a 1800.

Para refletir:

O que foi a Revolução Industrial e que consequências provocou às concepções de cidade, urbanização e desenvolvimento econômico até então vigentes?

De imediato, precisamos reconhecer que, não obstante a denominação que carrega, a Revolução Industrial não representou, apenas, transformações nos processos fabris. Devemos reconhecer, sim, tal fenômeno de maneira ampliada, entendendo que aquele período provocou profundas mutações institucionais, políticas, econômicas, culturais, sociais, ambientais e, de modo específico, no trabalho, nas organizações, na gestão.

A cidade provinciana pertencia essencialmente à sociedade e à economia do campo até os anos 1780. Além de se estender sobre as áreas camponesas vizinhas, a sua classe média e profissional era constituída pelos negociantes de trigo e de gado, os processadores de produtos agrícolas, os advogados e tabeliões que manipulavam os assuntos relativos ao patrimônio dos nobres e os intermináveis litígios da vida em comunidades do campo, os empresários mercantis que exploravam os empréstimos aos fiandeiros e tecelões dos campos, e, por fim, os mais respeitáveis representante do governo, o nobre e a Igreja. Seus artesãos e lojistas asseguravam as provisões ao campo e à cidade, vivia às custas dos camponeses. (HOBSBAWN, 1991)

Entendendo que a Revolução Industrial não foi fenômeno restrito ao setor industrial, vamos tomá-la como movimento que transformou o Estado e o modo de vida na cidade e no campo, exigindo sistemas qualificados de administração pública, privada e não-governamental. Constatamos, então, que a Revolução Industrial provocou inovações em todos os domínios das organizações (públicas, privadas, não-governamentais, corporativas). Do mesmo modo que na Revolução Francesa, as organizações estatais e todo o aparato político-institucional se alinharam em apoio aos interesses e demandas da burguesia.

A burguesia nascente foi originalmente se formando por [...] homens que se fizeram por si mesmos ou, pelo menos, sendo de origem modesta, deviam pouca coisa ao nascimento, à família ou a uma educação formal superior [...]. Eram ricos, a cada ano ficavam mais ricos e estavam imbuídos da dinâmica e feroz autoconfiança “[...]cujas carreiras lhes provavam que a divina providência, a ciência e a história se combinaram para servir-lhes a terra numa bandeja (HOBSBAWN, 1991, s/p).

Hobsbawn (1991) registra que a maioria da classe burguesa estava ocupada somente em ganhar dinheiro e não se aborrecia com qualquer coisa que não estivesse ligada a tal finalidade. Eram homens de negócio que evitavam ideias pouco práticas e excessivamente sofisticadas, pois, a própria falta de instrução fazia-os acreditar somente no poder do empirismo. A burguesia, com tal perfil e propósito, vai gradativamente se consolidando como classe dominante que, constituída por empresários e investidores privados, não deve favores à nobreza. Todavia, agora, a Corte britânica passa a tomar decisões voltadas ao atendimento dos interesses dessa classe emergente. Porém, conforme narra Hobsbawn (1991, s/p), o fenômeno ultrapassara a Grã-Bretanha:

E tanto a Grã-Bretanha quanto o mundo sabiam que a revolução industrial lançada nestas ilhas não só pelos comerciantes e empresários como através deles, cuja única lei era comprar no mercado mais barato e vender sem restrição no mais caro, estava transformando o mundo. Nada poderia detê-la. Os deuses e os reis do passado eram impotentes diante dos homens de negócios e das máquinas a vapor do presente.

Assim, a partir de meados do Século XVIII, os movimentos da classe trabalhadora foram marcados pela busca de regulamentação das relações de trabalho, que não surtiram efeitos imediatos em virtude dos reiterados posicionamentos das autoridades constituídas a favor da liberdade econômica. O momento político-econômico rejeitava qualquer reconhecimento de direitos do trabalhador enquanto as condições de trabalho deveriam ser ditadas exclusivamente pelas forças da oferta e demanda.

A postura assumida por legisladores e magistrados tinha a intenção exclusiva de prevenir consequências da organização dos trabalhadores no instante em que as condições de vida e de trabalho conduziam à criação de sindicatos. Por essa razão, a medida parlamentar conhecida como *The Worsted Act*, de 1777, ampliou o poder dos patrões na forma de gerir as fábricas e de conduzir a força de trabalho com maior rigor, uma vez direcionada ao propósito de impedir fraudes por empregados. Foi o capitalista, portanto, e não o trabalhador, o beneficiário das primeiras medidas legais de regulamentação da relação capital-trabalho.

O ato de 1749 – que criminalizou a prática de substituir peles de castor por peles baratas na fabricação de chapéus e introduziu punições na prisão pelo crime –, o ato da lã de 1774 e o ato geral de 1777, acima referido, instituíram uma série de crimes por mera posse de materiais suspeitos. O ônus da prova, conforme destacam Allen e Barzel (2007), foi sempre colocado sobre o acusado, revertendo a relação normal entre acusador e réu na lei britânica do Século XVIII. Assim, o ato de 1777, com o propósito de criminalizar, permitiu que uma associação de empregadores organizasse uma força policial industrial que poderia “regular praticamente todos os aspectos do processo de produção. Mas a principal função deles era detectar e processar atos de peculato”, ou seja, furtos cometidos por empregados (ALLEN, BARZEL, 2007, p. 17). Anteriormente, a Lei do Povo de 1771 (*People’s Law*) havia instituído poderes de busca e tornado tarefas comuns do processo de trabalho, como varrer sala ou cortar pontas de trama, ofensas potencialmente criminais – medida tomada para colocar fim às habilidades e apropriações habitualmente reconhecidas dos trabalhadores

(ALLEN, BARZER, 2007).

Vigoravam, segundo Pollard (1968), dois diferentes padrões econômicos: o primeiro direcionado à formação de sociedades anônimas na busca do lucro fácil via monopólio, sem qualquer preocupação com a eficiência, prejudicando o interesse público, o bem-estar social; outro, inerente à direção das grandes corporações que surgiam, voltava-se para fraudes e gratificação dos administradores. Constatamos, portanto, que furtos e fraudes foram atos comuns durante a Revolução Industrial, todavia, o Estado britânico voltou-se, exclusivamente, a medidas punitivas contra a classe trabalhadora.

As minas do início do Século XVIII cresceram em importância e o *Black Country* – cuja denominação está vinculada à proliferação de fumaça – nos arredores de Birmingham, despontou no cenário econômico ao tempo em que Lancashire e Yorkshire se tornaram grandes centros têxteis no mundo. O número e o porte das unidades fabris cresceram demandando infraestrutura, inclusive nas cidadãs, que rapidamente floresciam. No ramo do transporte, por exemplo, o Estado realizou investimentos à construção de canais, a partir do início do Século XVIII e, mais tarde, de ferrovias, após a invenção do engenho da locomotiva a vapor, em 1803, por Richard Trevithick.

Ao inviabilizar a produção artesanal mediante a introdução de máquinas em espaços fabris, a Revolução Industrial expandiu o contingente de trabalhadores dependentes de salário como única fonte de renda, provocando quadro movimentos simultâneos: resistências de trabalhadores à nova ordem social; debates públicos em torno das condições gerais de vida e de trabalho da classe trabalhadora; crescimento das cidades que concentravam as unidades fabris pioneiras; migração do campo para as cidades que ofertavam trabalho assalariado.

O trabalhador despejado do trabalho doméstico em oficinas ou no campo, agora conduzido à fabricação industrial, teria que adotar um novo senso de direção. De acordo com Pollard (2000), não se tratava tão somente de uma nova ordem econômica, mas, principalmente, da disseminação do sentimento de que humanos, sem almas e despersonalizados, deveriam assumir papel em um complexo mecanismo social. O homem até então acostumado a trabalhar para a subsistência – e não para a maximização de renda – teria que perceber o estímulo financeiro e responder a esse estímulo. O recrutamento de mão-de-obra, inicialmente concentrado em

abrigos para crianças e em prisões, forçava o emprego de trabalhadores marginais e de transgressores da ordem social, ocasionando elevada rotatividade e assiduidade irregular. Encontravam-se em funcionamento, portanto, dois sistemas públicos que cresciam à medida que a Revolução Industrial avançava: trabalho social e sistema prisional.

O argumento levantado por Allen e Barzen (2009) ilustra o avanço no sistema prisional britânico a partir da Revolução Industrial. A padronização dos produtos, ou seja, a produção de mercadorias padronizadas propiciada pela Revolução Industrial, trouxe mudanças no modo de fabricação alterando a maneira como se organizava a força de trabalho. Desse modo, entendem os autores que, sem a padronização, o controle dos níveis de produção e a avaliação do resultado do trabalho eram tarefas de difícil avaliação. Com a padronização surgiram novas oportunidades de furto e roubo porque a própria mercadoria padronizada reduz o custo de recepção de tais produtos por ladrões – considerando que, o ladrão que vende um produto padronizado, pode fazer transações anonimamente e reduzir sua exposição. Bens padronizados, portanto, tornaram os receptores de furtos e roubos menos vulneráveis à identificação. (ALLEN, BARZEN, 2009, p. 4). Por meio desse raciocínio, os supracitados autores explicam a evolução do direito penal e da polícia naquele período.

A evolução do trabalho social igualmente pode ser localizada na Revolução Industrial. No Século XVIII, a proteção à pobreza, conforme relata Satka (1995), ancorava-se em medidas de misericórdia cristã mediante ações desempenhadas por sacerdotes. Na administração estatal concentrava-se, até então, primordialmente o controle da vadiagem, de pessoas desocupadas. Com o crescimento da pobreza e a mudança no pensamento de que a pobreza não seria imposição divina, mas, sim, carências das pessoas no preenchimento de suas necessidades, o sacerdócio passou a responsabilizar a administração pública, também, pela condução dos problemas de indigência.

Chegamos ao ponto central do nosso interesse nesse breve trajeto pela História: não apenas o setor privado foi reconfigurado durante a Revolução Industrial, mas também todas as organizações existentes. Constatamos que organizações não-governamentais em dado momento, a exemplo da Igreja conforme registra Satka (1995), e, na sequência, organizações públicas estatais, foram responsáveis por implementar sistemas de proteção social, de mitigação dos problemas de desigualdade característicos da Era da

Revoluções.

Não devemos imputar a origem da desigualdade e da vulnerabilidade socioeconômica à Era das Revoluções. É relevante, todavia, compreendermos situações de desigualdades e vulnerabilidades a partir das mudanças trazidas por aquele período. Nesse sentido, afirma Engels (2010, p. 46) que, até a Revolução Industrial,

[...] os trabalhadores sobreviviam suportavelmente e levavam uma vida honesta e tranquila, piedosa e honrada; sua situação material era bem superior à de seus sucessores: não precisavam matar-se de trabalhar, não faziam mais do que desejavam e, no entanto, ganhavam para cobrir suas necessidades e dispunham de tempo para um trabalho sadio em seu jardim ou em seu campo, trabalho que para eles era uma forma de descanso; e podiam, ainda, participar com seus vizinhos de passatempos e distrações – jogos que contribuíam para a manutenção de sua saúde e para o revigoramento de seu corpo.

Sobrevivendo suportavelmente, com ganhos suficientes para cobrir as necessidades da família,

É fácil adivinhar o caráter moral e intelectual dessa classe. Afastados das cidades, nelas praticamente não entravam porque entregavam, mediante o pagamento de seu trabalho, o fio e o tecido a agentes itinerantes – de modo que, velhos moradores das proximidades das cidades, nunca haviam ido a elas, até o momento em que as máquinas os despojaram de seu ganha-pão, obrigando-os a procurar trabalho na cidade. (ENGELS, 2010, p. 46).

Eis que a Era das Revoluções forçou tais trabalhadores a migrarem do campo para a cidade. e, por essa razão, Polanyi (2000, p. 122) assinala:

Não há dúvida de que a desarticulação social causada pela máquina e pelas circunstâncias, sob as quais o homem estava agora condenado a servi-la, teve muitos resultados que eram inevitáveis. [...] A cidade industrial, tanto no Midlands como no North West, era um deserto cultural; suas favelas apenas refletiam sua falta de tradição e de respeito cívico próprio. Mergulhado nesse lamaçal desolador de miséria, o camponês imigrante, ou até mesmo o antigo pequeno proprietário rural ou o foreiro, logo se transformava em um indefinível animal do pântano. Não era porque se lhe pagava muito pouco, ou até mesmo porque trabalhasse muitas horas – embora ambas as coisas ocorressem às vezes, e em excesso – mas, sim, o fato de ele viver agora em condições físicas que negavam a própria forma humana da vida.

É a este fenômeno, portanto, que nos referimos: a mudança na natureza dos desafios e das condições de vulnerabilidade que passam a dominar o cotidiano da classe trabalhadora. Para tanto, devemos considerar, conforme registra Polanyi (2000), que os novos dispositivos técnicos, o novo conhecimento, as novas formas de riqueza e poder acentuaram a mobilidade social, a migração de indivíduos, as relações intrafamiliares e a diferenciação de grupos, provendo novas formas de liderança e novos modelos de vida e elementos de valorização.

O amplo conjunto de transformações no âmbito familiar, no cotidiano

da classe trabalhadora, foi acompanhado por mudanças na estrutura e no funcionamento da cidade, nos setores público e privado, e, nesse aspecto, Hobsbawn (1991) permanece como referência indispensável ao nosso raciocínio e à compreensão das implicações da Revolução Industrial na gestão das organizações daquele período. As cidades e as áreas industriais cresciam rapidamente, sem planejamento ou supervisão ao passo que os serviços mais elementares da vida na cidade fracassavam (HOBBSAWN, 1991).

O alcoolismo em massa, companheiro de uma industrialização e de uma urbanização bruscas e incontroláveis, espalhou o vício e a embriaguez. Fracassavam a limpeza das ruas, o fornecimento de água e os serviços sanitários, além das condições habitacionais da classe trabalhadora. Devemos destacar, aqui, o registro feito por Hobsbawn (1991) à degradação das condições habitacionais da classe trabalhadora naquele período. Mas, a consequência mais patente de tal deterioração urbana, segundo o autor, foi o reaparecimento das grandes epidemias de doenças contagiosas (principalmente transmitidas pela água), notadamente a cólera.

A miséria crescente era a das cidades e zonas industriais onde os pobres morriam de fome de uma maneira menos passiva e menos oculta. A situação geral dos pobres nas cidades se deteriorava. As variações entre as regiões e os diversos tipos de trabalhadores em diferentes momentos econômicos, bem como a deficiência das estatísticas oficiais, tornam difícil estimar o hiato entre os ricos e os pobres. Além do mais, a dinâmica econômica transferiu e deslocou grandes contingentes de trabalhadores, às vezes, beneficiando-os, mas, quase sempre, conduzindo-os para a desgraça (HOBBSAWN, 1991).

Grandes massas da população continuavam sem ser absorvidas pelas novas indústrias e cidades, como substrato permanente de pobreza e desespero. As grandes massas estavam periodicamente submetidas ao desemprego pelas crises que, até então, mal eram reconhecidas como temporárias e repetitivas. Para o trabalhador livre – termo que empregamos em contraposição ao escravo – entrar em uma fábrica na qualidade de simples mão-de-obra representava algo um pouco melhor que a escravidão, e todos, exceto os mais famintos, tratavam de evitá-lo. Ainda de acordo com Hobsbawn (1991), quando não tinham alternativa, os homens tendiam a resistir contra a disciplina cruel de maneira consistente, mais do que as mulheres e as crianças, a quem os proprietários de fábricas davam, por isso, preferência. Na década de 1830 e em parte na década de 1840, pode-se

afirmar que até mesmo a situação material do proletariado fabril apresentou tendência a se deteriorar.

Até a Era das Revoluções, afirma Hobsbawn (1991), as grandes cidades quase não eram industrializadas, embora mantivessem uma vasta população de trabalhadores e artesãos para servirem às necessidades de consumo, transporte e serviços. O típico centro industrial era uma cidade provinciana, pequena ou de tamanho médio, ou, ainda, um complexo de aldeias. O extraordinário aumento da população, estimulado pela economia, pode ser considerado consequência, pois, sem tal estímulo, um crescimento populacional tão rápido não poderia ter sido mantido durante mais do que um limitado período. O crescimento econômico, reconhece Hobsbawn (1991), produziu mais trabalho, sobretudo trabalho jovem, e mais consumidores.

A segunda maior mudança (HOBBSAWN, 1991) foi nas comunicações. As ferrovias estavam apenas na infância em 1848, embora já fossem de considerável importância prática na Grã-Bretanha, nos Estados Unidos, na Bélgica, na França e na Alemanha. Mesmo antes da ferrovia, o desenvolvimento das comunicações havia sido significativo e, desse modo, o final do Século XVIII representou, conforme registra Hobsbawn (1991), uma era de comunicações rápidas e abundantes, produzindo aperfeiçoamentos nas estradas, nos veículos puxados a cavalo e no serviço postal.

A terceira grande mudança ocorreu no volume do comércio e da emigração. O mais relevante depois de 1830 – o ponto-chave que o historiador não pode perder (HOBBSAWN, 1991) – é que o ritmo das mudanças sociais e econômicas se acelerou visível e rapidamente. Fora da Grã-Bretanha, o período da Revolução Francesa e de suas guerras trouxe relativamente pouco avanço imediato, pois, as pré-condições para a Revolução Industrial e seu desenvolvimento espontâneo, por meio da empresa privada, foram mais favoráveis na ilha britânica. Relata Hobsbawn (1991), que esse se explica porque, na Grã-Bretanha, não ocorreu escassez real dos fatores de produção e nenhum obstáculo institucional para o pleno desenvolvimento capitalista. O mesmo não aconteceu em outros países. Fica claro, então, que a Revolução Industrial ocorreu na Grã-Bretanha por ter lá encontrado dois fatores centrais: adequadas condições técnico-econômicas e arranjo político-institucional favorável.

O fluxo de mão-de-obra da aldeia para a cidade foi restrito na França, fato que ajudou a retardar o desenvolvimento industrial francês (HOBBSAWN,

1991). Como meio para facilitar as viagens e os transportes, para unir a cidade ao campo, as regiões pobres às ricas, as ferrovias foram admiravelmente eficientes e favoreceram fortemente o desenvolvimento da Grã-Bretanha. A origem das ferrovias, é oportuno registrar, está baseada em invenção anterior – a máquina a vapor de James Watt em 1784 – e nasce de dentro das minas de carvão, pois, a indústria,

[...] embora provavelmente não se expandindo de forma suficientemente rápida rumo a uma industrialização realmente maciça em escala moderna, era grande o bastante para estimular a invenção básica que iria transformar as indústrias de bens de capital: a ferrovia. Pois, as minas não só necessitavam de máquinas a vapor em grande quantidade, de grande potência, mas, também, de meios de transporte eficientes para trazer grandes quantidades de carvão do fundo das minas até a superfície e especialmente para levá-las da superfície aos pontos de embarque. A linha férrea ou os trilhos sobre os quais corriam os carros era uma resposta óbvia; acionar estes carros por meio de máquinas era tentador; acioná-los ainda por meio de máquinas móveis não parecia muito impossível. Finalmente, os custos do transporte terrestre de grandes quantidades de mercadoria eram tão altos que provavelmente os donos de minas de carvão localizadas no interior perceberam que o uso desse meio de transporte de curta distância podia ser estendido lucrativamente para longos percursos. A linha entre o campo de carvão de Durham e o litoral (Stockton-Darlington 1825) foi a primeira das modernas ferrovias. Tecnologicamente, a ferrovia é filha das minas e especialmente das minas de carvão do norte da Inglaterra.

O crescimento e mobilidade da população deveu-se à linha férrea. Em tempos pré-industriais, o que retardava o crescimento populacional não era tanto a alta taxa de mortalidade, mas, sim, catástrofes periódicas - frequentemente muito localizadas - de fome e escassez de alimentos. Sem dúvida, afirma Hobsbawn (1991), as ferrovias possibilitaram o enorme aumento da velocidade e da comunicação por terra, e, aos homens e às mercadorias, rápida e intensa mobilidade.

Com as facilidades trazidas pelas ferrovias, adveio o crescimento da população, obrigando o Estado a constituir um amplo sistema judicial para resolver problemas sociais urbanos ocasionados pelo crescimento das cidades, e, ainda, um sistema de administração municipal, uma Administração Pública profissionalizada. As instituições formais derrubadas ou criadas por uma revolução são fáceis de distinguir, todavia, não dão a medida de seus efeitos. Para Hobsbawn (1991), o principal resultado da Revolução na França foi o de pôr fim à sociedade aristocrática – tem, assim, centralidade em componente político. Ressalve-se, todavia, que o fim da sociedade aristocrática não significou o fim da influência aristocrática, de modo que as classes em ascensão naturalmente tenderam a cultuar símbolos de riqueza e poder em termos daquilo que seus antigos grupos

superiores tinham estabelecido como padrões de conforto, luxo e pompa (HOBSBAWN, 1991).

No caso da Revolução Industrial, o efeito sobre a estrutura da sociedade burguesa foi superficialmente menos drástico, mas, bem mais profundo, pois, trouxe novos segmentos burgueses que passaram a coexistir com a sociedade oficial (HOBSBAWN, 1991). Poucos refinamentos intelectuais foram necessários para se fazer a Revolução Industrial e suas invenções técnicas foram bastante modestas, e, sob hipótese alguma, estavam além dos limites de artesãos que trabalhavam em suas oficinas ou das capacidades construtivas de carpinteiros, moleiros e serralheiros: a lançadeira, o tear, a fiadeira automática (HOBSBAWN, 1991). O principal resultado da Revolução Industrial, portanto, é de natureza técnica, demarcada pela ascensão de uma burguesia industrial que evoluía a partir de suas invenções.

1.3. COMPLEXIDADE, SERVIÇOS E TRABALHO NA CIDADE CONTEMPORÂNEA

A nossa trajetória até aqui permite concluirmos que a cidade, na forma como hoje a conhecemos, tem origem na Era das Revoluções. Conforme vimos nos tópicos anteriores, a Era das Revoluções, especialmente pela via da Revolução Francesa e da Revolução Industrial, alterou drasticamente arranjos político-institucionais, jurídicos, culturais, econômicos e socioambientais em determinadas áreas, notadamente onde se instalavam as primeiras indústrias e se intensificava o comércio.

A necessidade de mão-de-obra nas áreas que se industrializam, a mobilidade das pessoas e o crescimento rápido das cidades explicam, então, a eclosão dos serviços públicos e, portanto, o nascimento de uma Administração Pública profissionalizada, com quadro de pessoal especializado no atendimento a problemas de saúde, segurança, transporte, educação, assistência social e outros.

É oportuno reforçarmos, aqui, que não apenas serviços públicos governamentais marcaram aquele período, pois, conforme registramos anteriormente, na Era das Revoluções se encontrava amplamente reconhecido o trabalho social, ou seja, a ação pública não-governamental realizada pela Igreja. Portanto, localizamos lá, na Era das Revoluções, o surgimento das organizações privadas, públicas estatais e públicas não-

governamentais do nosso tempo, quando a cidade contemporânea se delineava e o trabalho social se mostrava necessário.

Para refletir:

Que cidade e que trabalho social herdamos da Era das Revoluções e que traços gerais caracterizam a cidade contemporânea?

A nossa questão pode, muito bem, ser reformulada e assumir o mesmo teor da formulação de Harvey (2008, p. 23): “O compasso e a escala, surpreendentes, de urbanização dos últimos cem anos contribuíram para o bem-estar humano?” Começamos este tópico questionando a noção da cidade contemporânea, herdada da Era das Revoluções, tomando como base Engels (2010) a partir da obra *A situação da classe trabalhadora na Inglaterra*, originalmente publicada no ano de 1845.

Engels registrou características da cidade herdada da Revolução Industrial praticamente no exato período que se concluía a Era das Revoluções, conforme encontramos em Hobsbawn (1991). A obra de Engels tem como título original *Condition of the Working Class in England* e pode ser localizada em shorturl.at/rzHJ3. Em português, a obra acata, também, a tradução *A condição da classe trabalhadora na Inglaterra*. É esta, inclusive, a forma como se encontra referenciada na tradução da obra de Hobsbawn *The Age of Revolution: Europe: 1789–1848* (1962) que aqui utilizamos.

1.3.1. Serviços públicos e trabalho social na cidade contemporânea: resgatando a origem

Iniciemos nosso trajeto, neste tópico, mantendo foco na História, buscando compreender fenômenos contemporâneos a partir da origem. Precisamos reconhecer, concordando com José Paulo Netto, na apresentação que faz na referida obra de Engels (2010), que a Revolução Industrial aparece, em *A situação da classe trabalhadora na Inglaterra*, com ênfase na característica concentradora/centralizadora da grande indústria – econômica (a concentração da riqueza), social (a polarização e o aparecimento da classe operária) e ecológica (a urbanização). Por essa

razão, vamos tomar, preliminarmente, registros de Engels (2010) a respeito de efeitos da Revolução Industrial sobre as condições gerais de vida e de trabalho da classe operária na cidade dos anos 1840 na Inglaterra. Registra o autor:

Na medida em que a indústria e o comércio se desenvolvem nas grandes cidades do modo mais completo, é exatamente nelas que emergem, de forma mais nítida e clara, as consequências de um tal desenvolvimento sobre o proletariado. Nas grandes cidades, a centralização da propriedade atingiu o mais alto grau; nelas, os costumes e as condições dos “bons e velhos tempos” foram radicalmente destruídos [...]. Nelas só existe uma classe rica e uma classe pobre, desaparecendo dia a dia a pequena burguesia. Esta, que outrora fora a classe mais estável, tornou-se agora a mais instável: constituem-na poucos vestígios de um tempo passado e uma quantidade de pessoas aspirantes à fortuna, perfeitos capitães da indústria e especuladores, dos quais um em cada cem enriquece, enquanto os outros 99 fracassam e mais da metade desses 99 só vive de falências (ENGELS, 2010, p. 65).

Observamos, no raciocínio de Engels (2010), que o desenvolvimento da grande cidade ocasionou dois fenômenos: centralização da propriedade e mudança nos costumes. Mudanças nos costumes implicavam para a classe trabalhadora, nas observações de Engels (2010), viver em ruas sem calçadas, sujas, tomadas por detritos vegetais e animais, sem esgotos ou canais de escoamento, cheias de brejos fétidos, com ventilação precária, dada a estrutura irregular dos bairros operários. Como nesses espaços restritos concentravam-se muitas pessoas, a qualidade do ar era precária e as ruas serviam de varais que, estendidos de uma casa a outra, eram usados para secar roupas. Essa descrição é de Londres, dos anos 1840 quando a Revolução Industrial estava consolidada.

A obra de Engels (2010) é rica em detalhes quanto às condições de vida da classe trabalhadora inglesa dos anos 1840, por vezes resgatando notícias publicadas em jornais da época. É este o caso da narrativa abaixo:

Por ocasião de uma necropsopia, realizada em 14 de novembro de 1843 pelo senhor Carter, coroner do Surrey, no cadáver de Ann Galway, mulher de 45 anos, os jornais descreveram a casa da falecida nos seguintes termos: morava no No 3 de White Lion Court, Bermondsey Street, Londres, com o marido e o filho de dezenove anos, em um pequeno quarto onde não havia cama ou qualquer outro móvel. Jazia morta ao lado do filho, sobre um monte de penas, espalhadas sobre o corpo quase nu, porque não havia lençóis ou cobertores. As penas estavam de tal modo aderidas à sua pele que o médico só pôde observar o cadáver depois que o lavaram – e encontrou-o descarnado e todo marcado por picadas de insetos. Parte do piso do quarto estava escavado e esse buraco servia de latrina à família.

A notícia, nos termos acima, foi publicada pelo *The Times*, no dia 17, e pelo *Northern Star*, no dia 25, em novembro de 1843. Além das condições miseráveis de habitação, roubos e furtos ocorriam com frequência, por

vezes, para saciar a fome. É o que narra Engels (2010), referindo a fato ocorrido em 15 de janeiro de 1844, quando dois meninos foram levados ao tribunal correcional de Worship Street porque, famintos, haviam roubado numa loja um pedaço de carne:

O juiz sentiu-se no dever de recolher mais informações e recebeu dos policiais os seguintes esclarecimentos: viúva de um antigo soldado, que depois servira à polícia, a mãe dos meninos, após a morte do marido, vivia na miséria com seus nove filhos. Morava em Pool's Place, no No2 da Quaker Street (Spitalfields), na maior pobreza. Quando a polícia chegou ao lugar, encontrou-a com seis dos filhos literalmente empilhados num pequeno quarto dos fundos da casa, tendo como suas apenas duas cadeiras de vime sem assento, uma mesinha com os pés quebrados, uma xícara partida e um pequeno prato. Não tinha praticamente como fazer fogo, a cama de toda a família era uns poucos trapos e os cobertores eram suas próprias roupas em farrapos. A pobre mulher contou que, no ano anterior, vendera a cama para comprar comida; os lençóis, deixara-os empenhados na mercearia – em suma, entregara tudo em troca de pão. O juiz fez com que se concedesse a essa mulher um significativo subsídio da Caixa dos Pobres.

A Caixa dos Pobres, daquele período da história inglesa e do desenvolvimento tecnológico e econômico mundial, equivale ao que no Brasil, dos dias atuais, temos como Programa Bolsa Família (PBF). Trata-se do primeiro serviço público de assistência social governamental implementado como consequência do desenvolvimento do capitalismo industrial. Na referida obra de Engels, há seis registros à Caixa dos Pobres. Considerando que, para o nosso raciocínio, tais referências são imprescindíveis à introdução do conceito de trabalho social, vamos resgatá-las nos parágrafos seguintes.

Além do caso acima narrado, Engels registra que Theresa Bishop, viúva de 60 anos, em fevereiro de 1844 foi recomendada ao juiz de Marlborough Street juntamente com a filha enferma de 26 anos. A mãe ganhava migalhas fazendo limpezas, mas, não conseguira pagar o aluguel. Segundo o proprietário do pequeno quarto, as duas viviam assim desde maio de 1843 e já haviam vendido aos poucos o que possuíam. O juiz, então, determinou à Caixa dos Pobres que desse a essa mulher uma pensão de uma libra.

O terceiro registro de Engels (2010) à Caixa dos Pobres aparece, em A situação da classe trabalhadora na Inglaterra, em nota de rodapé, fazendo referência aos “procedimentos dos nobres membros da seita dos livre-cambistas” (ENGELS, 2010, p. 217), partidários da Liga contra as Leis dos Cereais (Anti-Corn Law League). Tais leis, a partir de 1815, regulamentaram a importação de grãos em benefício dos grandes proprietários fundiários (land-lords). A burguesia industrial, em contraposição à burguesia representada pelos latifundiários, lutou contra essas leis, sob o discurso

da liberdade de comércio. Em meio a disputas e interesses conflitantes entre burgueses do campo e da cidade, o lorde Brougham emite opinião preconceituosa, contra à assistência social do Estado, afirmando que, “[...] na juventude, devemos economizar algo para, na velhice, não ter de recorrer à Caixa dos Pobres” (ENGELS, 2010, p. 218).

O registro seguinte de Engels (2010) à Caixa dos Pobres está relacionado a outra transformação derivada da Revolução Industrial – a Lei dos Pobres (disponível em <https://www.nationalarchives.gov.uk/education/resources/1834-poor-law/>) de 1834, que alterou instrumentos anteriores de assistência social originalmente instituídos em 1601. A Lei dos Pobres, originalmente instituída em 19 de dezembro de 1601 pelas mãos da rainha Elizabeth ou Isabel I (1533-1603), foi formulada sobre quatro princípios (ENGELS, 2010, p. 61):

a) a obrigação do socorro aos necessitados; b) a assistência pelo trabalho; c) o imposto cobrado para o socorro aos pobres; e d) a responsabilidade das paróquias pela assistência de socorros e de trabalho.

Em 1834, a Lei dos Pobres sofreu notável reformulação por meio da chamada “nova lei dos pobres”. Na verdade, de acordo com Engels (2010), o antigo instrumento foi modificado pelo Poor Law Amendment Act [Ato de alteração da Lei dos Pobres] e trouxe, em 1834, a Royal Commission on the Poor Law (Comissão Real para a Lei dos Pobres), atendendo a exigências burguesas, com forte repressão sobre os pobres considerados aptos para o trabalho. Desde 1697, já existiam na Inglaterra as workhouses (casas de trabalho). Todavia,

Enquanto esteve em vigor a velha lei dos pobres, os trabalhadores recebiam alguma ajuda – o que fez, naturalmente, com que os salários caíssem ainda mais, reduzidos pelos proprietários rurais, que trataram de transferir para a Caixa dos Pobres o grosso da manutenção dos trabalhadores” (ENGELS, 2010, p. 295).

A nova Lei dos Pobres, então, incidiu para retirar qualquer subsídio e reduzir a assistência social exclusivamente ao acolhimento nas casas de trabalho (workhouses) – extinguindo o subsídio concedido pela Caixa dos Pobres. Em 1833, continua Engels (2010, p. 316),

quando mal chegara ao poder através da reforma e quando, simultaneamente, a miséria das regiões rurais atingia o clímax –, a burguesia meteu rapidamente mãos à obra para reformar, segundo seus próprios princípios, a lei sobre os pobres.

A referência é feita à reforma parlamentar de 1831. Para o autor,

A reforma parlamentar de 1831 fora a vitória da classe capitalista, seu conjunto, sobre a aristocracia fundiária. A abolição das leis sobre os cereais foi a vitória dos capitalistas industriais tanto sobre os grandes proprietários fundiários quanto sobre aquelas frações capitalistas cujos interesses, em maior ou menor medida,

identificavam-se ou entrelaçavam com os dos proprietários fundiários – banqueiros, homens da Bolsa, rentistas etc. O livre-cambismo determinou a transformação de toda a política financeira e comercial, interna e externa, da Inglaterra, adequadas aos interesses dos capitalistas industriais, a classe que agora se impunha à nação. E essa classe pôs mãos à obra com energia. Todo obstáculo à produção industrial foi suprimido implacavelmente (ENGELS, 2010, p. 352).

A partir do controle total da burguesia industrial no Parlamento, foi nomeada uma comissão para investigar a administração dos fundos alocados à lei dos pobres, tendo sido descobertos abusos. Constatou-se, então, que todos os trabalhadores que viviam no campo eram paupérrimos e dependiam, total ou parcialmente, da Caixa dos Pobres. E este, portanto, o quinto registro de Engels (2010) ao serviço de assistência social denominado de Caixa dos Pobres.

A sexta referência de Engels (2010) à Caixa dos Pobres aparece em meio a críticas às workhouses:

A organização dessas casas – que o povo designa como as bastilhas da lei sobre os pobres (poor-law bastiles) – é tal que dissuade qualquer um que pretenda sobreviver apelando para essa forma de assistência. Com o objetivo de que o recurso à Caixa dos Pobres só seja feito em último caso e de que os esforços de cada indivíduo sejam levados ao extremo antes de procurá-la, a casa de trabalho foi pensada para constituir o espaço mais repugnante que o talento refinado de um malthusiano pôde conceber. A alimentação é pior que a de um operário mal pago, enquanto o trabalho é mais penoso [...].

Esta última referência de Engels (2010) à Caixa dos Pobres, é importante destacarmos, trata de ataques da burguesia industrial ao serviço público de assistência social da época. Ressalta o autor, porém, que nem todas as famílias da classe trabalhadora viviam na miséria e demandavam assistência do Estado. De qualquer forma, destaca ele que milhares de famílias honestas e trabalhadoras encontravam-se em condições indignas de seres humanos. A família da classe trabalhadora, continua, sem que a culpa seja própria e apesar de todos os seus esforços, qualquer uma, sem exceção, poderia chegar ao mesmo destino.

Percebemos, com base nesse breve resgate de heranças da Revolução Industrial, que a ação de amparo do Estado a populações em situação de vulnerabilidade, de modo específico, os serviços públicos de assistência e o trabalho social, aparecem como medidas administrativas que datam de momentos anteriores à Era das Revoluções. A origem da assistência e do trabalho sociais públicos, portanto, não se encontra na Administração Pública contemporânea, mas, sim, na Era Moderna, conforme ilustra a velha Lei dos Pobres da Inglaterra, “baseada num decreto do ano de 1601, 43rd of Elizabeth” (ENGELS, 2010, p. 316).. ou seja, no 43o ano do reinado

de Elizabeth.

1.3.2. Serviços públicos e trabalho social contemporâneos: direito à cidade e despossessão

Começemos este tópico lembrando que estamos há mais de 400 anos desde o decreto da monarquia britânica que instituiu a Lei dos Pobres em 1601. Estamos, também, há pouco mais de um século e meio desde a Era das Revoluções e do ato dos parlamentares britânicos que reformularam a Lei dos Pobres. Persuadidos pelos defensores da livre concorrência de que o ideal é que cada um cuide de si mesmo, os parlamentos britânicos, denuncia Engels (2010), resolveram em 1834 aplicar o laissez-faire ao que desejaram revogar – a velha Lei dos Pobres. Contudo, carentes da coragem e da autoridade necessárias para tanto, resume Engels (2010), propuseram uma nova lei ainda mais bárbara que o laissez-faire, considerando que a nova legislação se tornara ativamente interventora.

A intervenção do Estado britânico caminhou, em 1834, em sentido inverso à institucionalização de um trabalho social digno, humanizado e humanizador. Nas observações de Engels (2010), as casas de trabalho tornaram-se prisões, de modo que, aqueles que não realizavam dada cota de trabalho diariamente, não recebiam alimentação. Quem desejasse sair, dependia da permissão do diretor, que podia negá-la pela conduta do internado ou com base em seu juízo arbitrário. Ficaram proibidas as doações de parentes e amigos externos à casa e os internados foram obrigados a usar uniforme. O poder do Estado fez-se presente, portanto, pelo exercício da força, pela opressão.

Fica evidente que o debate em torno de serviços públicos e trabalho social, tanto no passado quanto no presente, não pode prescindir do reconhecimento do papel político-institucional do Estado e das intervenções econômicas que realiza. O nosso trajeto, portanto, precisa avançar pelo direito, ou, pelos direitos: a) via noção de garantias, com base em ideais e compromissos com a condição humana frente ao desenvolvimento técnico-econômico; b) via negação, a partir da aceitação de noções de laissez-faire que agravam desigualdades derivadas da Era das Revoluções, aprofundando medidas do Estado burguês com natureza similar àquelas promulgadas pelo Parlamento britânico nos anos 1830.

Começamos pelo direito à cidade, expressão originalmente utilizada por Lefebvre (2001) para abordar a construção social do espaço urbano desde a industrialização, ou seja, a partir da Revolução Industrial, o exato ponto por onde começamos nosso trajeto. Diz o autor:

Para apresentar e expor a “problemática urbana”, impõe-se um ponto de partida: o processo de industrialização. Sem possibilidade de contestação, esse processo é, há um século e meio, o motor das transformações na sociedade. Se distinguirmos o indutor e o induzido, pode-se dizer que o processo de industrialização é indutor e que se pode contar, entre os induzidos, os problemas relativos ao crescimento e à planificação, as questões referentes à cidade e ao desenvolvimento da realidade urbana, sem omitir a crescente importância dos lazeres e das questões relativas à cultura. (LEFEBVRE, 2001, p. 11).

O autor reconhece que a cidade já existia em momento anterior à Revolução Industrial. Todavia, ressalva, quando a industrialização começou, quando nasceu o capitalismo concorrencial com a burguesia, a cidade ganhou outra poderosa realidade (LEFEBVRE, 2001). Destaca Lefebvre (2001) a descontinuidade entre a indústria nascente e as condições antecedentes, pois, não são nem as mesmas coisas e nem os mesmos homens.

A expansão das trocas, da economia monetária e da produção mercantil da industrialização implicaram mudanças radicais, a tal ponto que, a passagem do capitalismo comercial e bancário e da produção artesanal para a produção industrial e para o capitalismo concorrencial foi acompanhada por uma crise gigantesca (LEFEBVRE, 2001). A transformação começa quando a indústria nascente passa a se instalar nas proximidades de fontes de energia (rios, florestas, carvão), de meios de transportes (rios, canais, e, depois, estradas de ferro), de matérias-primas e de reservas de mão-de-obra.

A industrialização, conforme destacamos anteriormente, não produz apenas indústrias, empresas privadas, ou, conforme lembra Lefebvre (2001), dirigentes e operários, mas, também, estabelecimentos diversos, centros bancários e financeiros, agentes técnicos e políticos. A cidade, portanto, torna-se lugar de processos intensos de produção, comércio e serviços diversos, incluindo estruturas burocráticas de gestão pública e de organização da sociedade civil. A vida urbana, assim, vai se tornando complexa à medida que se torna arena de decisões multicêntricas.

A vida urbana transforma-se, por um lado, mediante amplos arranjos organizacionais privados e públicos e, por outro, sob interesses conflitantes entre os vários segmentos da sociedade civil, empreendedores privados e gestores governamentais. É esse fenômeno que provoca, nas palavras de Lefebvre (2001), encontros e contornos de diferenças, conhecimentos

e reconhecimentos recíprocos, confrontos ideológicos e políticos entre modos de viver, entre vários padrões de coexistência na cidade.

A cidade é resultado das relações sociais no seu conjunto e muda quando muda a sociedade no seu conjunto. Todavia, ressalta Lefebvre (2001), as transformações da cidade não são resultadas passivos da globalidade social. Ao contrário, a cidade depende das relações imediatas, das relações diretas entre as pessoas e grupos que a compõem. A cidade se situa num meio termo, a meio caminho entre:

- a) a ordem próxima, isto é, relações dos indivíduos em grupos, relações nos grupos e relações entre grupos;
- b) a ordem distante, regida por grandes e poderosas instituições a exemplo de igrejas e aparato estatal, códigos e acordos político-jurídicos e culturais. A ordem distante se institui em um nível superior, dotado de poderes. A ordem distante ancora-se, portanto, em ideologias (religiosas, políticas) e comporta princípios morais e jurídicos.

A cidade configura-se como uma mediação entre mediações, em outras palavras, como arena política. Contendo a ordem próxima, a cidade sustenta relações de produção e de propriedade e se torna local de sua reprodução. Contida na ordem distante, ela se sustenta e se inscreve num contexto mais amplo. Dois movimentos, portanto, ocorrem simultaneamente (LEFEBVRE, 2001): o primeiro vai do mais geral ao mais singular, das instituições para a vida cotidiana; o segundo parte deste plano cotidiano e constrói o geral.

Vamos exemplificar. A ordem próxima, no nosso caso, pode ser materializada sob a forma de uma associação de condomínio, de um empreendimento habitacional. Nesse caso, a ordem próxima é representada por decisões que precisam de articulações e relações interpessoais, ou, intergrupais, na resolução de problemas comuns, ou, em dada decisão a respeito de investimentos em segurança ou lazer, por exemplo. Grupos de interesse podem, nesse raciocínio, representar blocos de apartamentos, cada bloco defendendo interesses comuns dos seus proprietários/moradores a respeito do local da instalação de uma piscina ou de um campo de futebol.

Na evolução do raciocínio, vamos imaginar que moradores de dada localidade de uma cidade, um bairro, reúnam-se para criar uma associação comunitária. Nesse caso, a ordem próxima ganha amplitude, pois, agora, não mais está representada por moradores de um condomínio, mas, sim, de um bairro. Outra associação pode, então, ser constituída para representar moradores de uma região de determinada cidade – região leste, norte, sul ou oeste. Assim, vemos que a ordem próxima começa a se afastar de cada

um, individualmente, ganhando viés que, em dado momento, perde até mesmo o caráter comunitário e chega à ordem distante.

A ordem distante manifesta-se, sob a forma de grandes grupos com forte poder de influência, a exemplo de partidos políticos, igrejas, corporações de trabalhadores, confederações de empresários. Imaginemos, aqui, a Igreja Católica, a Confederação Nacional da Indústria (CNI), o Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior (Andes). Ao tempo que tais instituições representam interesses de dados segmentos populacionais, a abrangência da atuação as torna distantes das pessoas por elas representadas, por vezes defendendo interesses difusos, diferentemente do que ocorre em um condomínio.

A ordem distante se projeta na ordem próxima e nunca, ou quase nunca, é unitária (LEVEBVRE, 2001). “Existe a ordem religiosa, a ordem política, a ordem moral, cada uma remetendo-nos a uma ideologia com suas implicações práticas”. (LEVEBVRE, 2001, p.68). Entre essas ordens, a cidade apresenta-se sob a forma de unidade. Desse modo, podemos entender que a ordem distante é, quase sempre, ou, sempre, difusa, uma vez materializada por interesses e debates de interesse público conflitantes.

Debates entre o Poder Legislativo e o Poder Executivo (ou, ainda, no interior de cada um) em torno de rumos da gestão e das políticas públicas nos três níveis de governo - federal, estadual/distrital e municipal – ocorrem igualmente sob entendimentos diversos e interesses difusos, não necessariamente identificáveis e classificáveis com objetividade. Conflitos ocorrem, também, em interpretações do marco político-jurídico de uma nação. No Brasil, caso de decisão complexa em termos de relevância ocorreu em 2019, em torno do entendimento do Supremo Tribunal Federal (STF) acerca dos termos do Art. 5, inc. LVII – “ninguém será considerado culpado até o trânsito em julgado de sentença penal condenatória” (BRASIL, 1990) – da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Naquela oportunidade, um entendimento foi consolidado sob diferença mínima – 6 a 5.

Ordem distante e ordem próxima não representam concepções estanques, prontamente delimitadas. No caso de uma cidade, por exemplo, a depender do número de habitantes e da extensão geográfica, é que será possível estabelecer noções de ordem próxima e ordem distante. Desse modo, as decisões do Poder Legislativo, representado pela Câmara de Vereadores nos municípios, por exemplo, poderá compor a ordem próxima em cidades com

número limitado de habitantes, onde os munícipes têm facilidade de acesso aos seus representantes e às instalações e, portanto, proximidade relacional e possibilidades para influir nas decisões.

Diferentemente do que ocorre nos pequenos municípios, as câmaras municipais poderão se estabelecer como ordem distante nas metrópoles, onde a população terá dificuldades tanto no contato físico com os vereadores quanto no acesso às instalações. A metrópole exige zoneamentos, ou seja, a definição de áreas urbanas justapostas, de espaços físicos com funções e elementos práticos delimitados por interesses e investimentos capitalistas e respectivas influências políticas na gestão pública. Setores e funções públicas, assim, ficam estreitamente subordinados a centros de decisão não localizados no nível comunitário.

Cidade não é objeto homogêneo – é o que depreendemos do raciocínio acima – e se materializa por meio de interesses. É nesse sentido que Harvey (2008) lança mão do conceito de direito à cidade de Lefebvre (2001) para abordar, não a ordem próxima e a ordem distante, mas, sim, para examinar o papel desempenado pelo espaço urbano como canal de absorção de capital. Vimos, anteriormente, que desde a Era das Revoluções o Estado passou ao controle da burguesia, de modo que as relações socioeconômicas, tanto na França quanto na Inglaterra naquele período, passaram a engendrar interesses de tal classe. Não apenas as relações socioeconômicas, de modo genérico, mas, também, de modo específico, a cidade, a repartição do espaço urbano.

Desde o início, pontua Harvey (2008), as cidades emergiram da concentração social e geográfica. Portanto, a urbanização é um fenômeno de classe, já que concentra excedentes extraídos de algum lugar e de alguém, enquanto o controle sobre a distribuição repousa em poucas mãos. A urbanização emerge de uma conexão estreita com o desenvolvimento, de tal modo que o tipo de cidade construído não está divorciado do tipo de laços sociais, relação com a natureza, estilos de vida e tecnologias praticados e valores estéticos acatados – podemos aqui nos reportar à ordem distante (conforme nosso raciocínio acima).

O direito à cidade é um direito comum antes que individual, já que o processo de urbanização é reflexo de relações de poder coletivo (HARVEY, 2008). Assim, Harvey (2008) questiona a considerável energia gasta na promoção do significado da expressão direitos humanos para a construção de um mundo melhor, considerando que os conceitos em circulação não

desafiam a hegemonia liberal e a lógica de mercado neoliberal ou o modo dominante de legalidade e ação estatal. Devemos concordar com Harvey (2008, p. 73) e reconhecer que “[...]vivemos num mundo onde os direitos de propriedade privada e a taxa de lucro se sobrepõem a todas as outras noções de direito”.

A transformação urbana tem um aspecto obscuro, afirma Harvey (2008) derivado da “destruição criativa”. A chamada “destruição criativa” quase sempre tem uma dimensão de classe, já que é o pobre, o desprivilegiado e o marginalizado do poder político, os primeiros a sofrerem com decisões de despossessão. A violência, todavia, é necessária para construir o novo mundo urbano sobre os escombros do velho, em processo contínuo de deslocamento que Harvey (2003) denomina de “acumulação por despossessão”.

A acumulação por despossessão é expressão utilizada por Harvey (2003) para representar processos em que a expansão capitalista é realizada por meio da privatização de espaços e serviços sociais. De acordo com o autor, encontram-se no cerne da urbanização capitalista um movimento de desenvolvimento urbano em torno da captura de terras de populações de baixa renda, que nelas puderam viver por muitos anos, e de outros bens comuns, a exemplo da água. Na acumulação por despossessão, Harvey (2003) faz referência à privatização da água, mas, há outros processos em curso.

Em “Acumulação por despossessão: a privatização dos ventos para a produção de energia eólica no semiárido brasileiro”, Traldi (2019) pauta a implantação de parques eólicos no interior do Semiárido como apropriação privada do vento, revelando o papel desempenhado pela propriedade da terra e a relação estabelecida entre proprietários de terras e empresas eólicas a partir dos contratos de arrendamento. A transformação em mercadoria, ressalta a autora, transforma formas culturais e históricas pela via da privatização de bens públicos e de bens comuns. Temos, aqui, dois fenômenos – o caso da água reportado por Harvey (2003) e o caso do vento abordado por Traldi (2019) – que representam novas estratégias de expansão do capitalismo envolvendo a “mercantilização por atacado da natureza em todas as suas formas” (TRALDI, 2019, p. 151).

O caso descrito por Canettieri (2017), a partir de Belo Horizonte, revela faces do chamado “urbanismo destrutivo”, materializado em um regime de acumulação por despossessão para a realização do capital a partir da conexão entre Estado e iniciativa privada. É válido, portanto, concordarmos

com Canettieri (2017, p. 472) quando afirma que:

A urbanização como estratégia de sobrevivência do capital acaba por internalizar essa lógica da acumulação por despossessão e se torna, talvez, um de seus exemplos mais significante. A violenta despossessão dos espaços das cidades pertencentes às classes trabalhadoras é uma forma de continuar abrindo caminho para acontecer a reprodução ampliada.

É, pois, o fenômeno da destruição-criadora que dá forma à cidade, mas, conforme destaca Canettieri (2017), sempre orientada a atender necessidades do capital. Assim, o processo em curso nas cidades capitalistas garante a sobrevivência do capital de tal modo que, a lógica predominante, de geração de riqueza, implica em uma urbanização baseada intensamente na despossessão das classes trabalhadoras. É esse, então, o processo que, ao longo do tempo, vem tornando complexas as cidades, explicando a urbanização acelerada em meio a avanços para áreas periféricas. Afinal, as cidades se expandem pela via da ocupação de determinadas áreas pelo investidor (ou especulador) capitalista, ao tempo que determinados segmentos populacionais são impelidos para áreas periféricas, notadamente os pobres.

Rolnik (1997) denuncia que, ao definir formas de apropriação e utilização do espaço (permitidas ou proibidas) em uma economia de mercado extremamente hierarquizada e marcada por profundas desigualdades de renda, como a do Brasil, a legislação urbana termina por instituir a “cidade legal” – ocupada pelas classes médias, grupos de alta renda e apenas por parte dos setores populares – e a “cidade ilegal”, destinada à maior parte das classes de baixa renda. Desse modo, a legislação determina territórios dentro e fora da lei, configurando regiões de plena cidadania e regiões de cidadania limitada.

Como consequência do fenômeno relatado por Rolnik (1997), Azevedo (2007) reconhece que o simples incremento dos programas de habitação nem sempre se apresenta como resposta adequada às condições habitacionais da população mais pobre. Em primeiro lugar, diz o autor, porque tais programas habitacionais podem ser inviabilizados caso outras políticas urbanas – a exemplo de transporte, energia elétrica, esgotamento sanitário e abastecimento de água – não estejam integradas. Em segundo lugar, porque, mudanças nos rumos de diversas políticas públicas podem ocasionar efeitos muito maior nas condições habitacionais das famílias de baixa renda do que o mero reforço de investimentos no setor.

Dando prosseguimento ao raciocínio de Azevedo (2007), iniciativas

governamentais voltadas, por exemplo, à resolução do problema do déficit habitacional no Brasil via programas habitacionais – como no caso do Programa Minha Casa, Minha Vida – carecem de dois problemas. O primeiro, relaciona-se à disponibilização, por parte dos órgãos governamentais, de infraestrutura básica necessária ao acesso da população a serviços públicos como água, energia, saneamento, transporte. Depois, mesmo que tais serviços sejam inicialmente disponibilizados, há o risco de, adiante, serem descontinuados ou modificados na forma de operacionalização, em virtude de mudanças no rumo das políticas públicas – ou seja, de mudanças na ordem distante. Por uma ou outra razão, o trabalho social torna-se ferramenta indispensável na atenção às famílias que se instalam em áreas remotas como consequência de processos de urbanização, ou, de despossessão, e, assim sendo, a nosso raciocínio precisa avançar para tal temática.

SÍNTESE DA UNIDADE

Nossa trajetória nesta Unidade 1 seguiu por origens da cidade contemporânea e do trabalho social à luz da História. Para tanto, retomamos período anterior à Era das Revoluções (Francesa e Industrial), para, então, pontuar a eclosão de traços urbanos que provocaram mudanças significativas nas condições de vida reconfigurando condições de desigualdade e dando origem ao trabalho social.

A Revolução Francesa, na leitura que realizamos, foi movimento fortemente demarcado por viés político, por ideias de transformação que forneceu vocabulário e temas para uma política liberal e democrática. Centrou-se na garantia de direitos sociais e da liberdade individuais questionando origens do poder monárquico, até então, soberano, acatado como representante da vontade divina para o reino, constituindo-se como único intérprete dos interesses de Estado e, logo, principal símbolo da manutenção da ordem e da prosperidade da nação.

A Revolução Industrial, por sua vez, teve como núcleo o desenvolvimento tecnológico, o empreendedorismo competitivo com viés capitalista de mercado concorrencial. Foi fenômeno ocorrido por meio de um conjunto de mudanças que aconteceu especificamente a partir do Reino Unido. A principal particularidade foi a substituição do trabalho artesanal pelo

assalariado com emprego de máquinas.

A Era das Revoluções representou relações sociais complexas, de naturezas política e técnica, fazendo emergir, não apenas novas relações de mercado capitalista, mas, também, uma administração pública destinada a suprir demandas da burguesia industrial ascendente (e não mais a vontade da monarquia) e o trabalho social para atender a população em situação de vulnerabilidade (o que hoje chamamos de terceiro setor).

Serviços públicos, administração pública burocrática e trabalho social na cidade contemporânea não têm origem, conforme verificamos nesta Unidade 1, nos dias de hoje. Ao contrário, pontuamos que a Era das Revoluções explica a origem do que hoje temos como iniciativa privada, administração pública e organizações não-governamentais (terceiro setor).

Por fim, tratamos de tendências no conceito contemporâneo de cidade abordando uma ordem próxima – relações que se estabelecem entre indivíduos em grupos, relações nos grupos e relações entre grupos – e uma ordem distante – regida por grandes e poderosas instituições a exemplo de igrejas e aparato estatal, códigos e acordos político-jurídicos e culturais. A transformação urbana contemporaneamente tem um aspecto obscuro, derivado da “destruição criativa” – que tem uma dimensão de classe, já que é o pobre, o desprivilegiado e o marginalizado do poder político, o primeiro a sofrer com decisões de despossessão.

UNIDADE 2 - MEIO AMBIENTE E EDUCAÇÃO AMBIENTAL: CONCEPÇÕES E PRÁTICAS

Esta Unidade 2 aborda o trabalho social em empreendimentos habitacionais com base no instrumento de referência – Projeto de Trabalho Técnico Social (PTTS) – cuja finalidade é apoiar equipes técnicas dos estados, Distrito Federal, municípios e entidades da sociedade civil nos programas sob gestão do Ministério das Cidades operacionalizados pela Caixa Econômica Federal (CEF). Para tanto, estruturamos esta Unidade 2 em três sessões:

- 2.1. Solidariedade e trabalho social;
- 2.2. Trabalho social em empreendimentos habitacionais: base conceitual, fases, metodologia e possibilidades
- 2.3. Roteiro para a elaboração do Projeto de Trabalho Técnico Social.

O nosso objetivo é, agora, diferenciar sentidos que trabalho social assume na literatura de modo a situar a natureza do trabalho socioassistencial demandado em empreendimentos habitacionais.

Veremos que:

- a) Durkheim (1999) expressa trabalho social como sinônimo de coesão e interação entre indivíduos. Trabalho social é tomado à luz de mecanismos distintos de solidariedade – mecânica e orgânica – entre os indivíduos, em momentos históricos específicos;
- b) Trabalho social, na perspectiva que aqui abordamos, tem outra natureza, qual seja, se refere a propósitos socioassistenciais. Ainda que destinado a propósitos de harmonia e consensos, o trabalho social que nos interessa é intencional, formalmente concebido e conduzido, e, desse modo, não é consequência de transformações na sociedade conforme configura Durkheim (1999).

2.1. SOLIDARIEDADE E TRABALHO SOCIAL

Provocação de partida:

O que é trabalho social e como ele se vincula à solidariedade e à vida comunitária?

Precisamos, preliminarmente, esclarecer que “trabalho social” é expressão com, no mínimo, dois entendimentos. A expressão pode ser empregada, como em Durkheim (1999), para se referir à interação entre os indivíduos que integram uma coletividade maior: a sociedade. Nesse sentido, trabalho social representa coesão e interação entre indivíduos, e, portanto, não está correlacionado especificamente à realização de serviços de assistência e atenção social nos termos que adiante abordamos e que diretamente nos interessa.

Durkheim (1999) elaborou uma tese, em 1893, em torno de fatores que possibilitam coesão e continuidade das relações sociais ao longo do tempo e, com tal propósito, reconheceu duas naturezas de solidariedade. Para o autor, a existência de uma sociedade, que depende de coesão social, está baseada em certo grau de consenso entre os indivíduos, o que ele assinala como solidariedade. Há, em Durkheim (1999) duas naturezas de solidariedade, ou seja, de coesão social, de interação entre os indivíduos que integram uma coletividade maior.

A solidariedade mecânica liga diretamente o indivíduo à sociedade, sem intermediário. A solidariedade orgânica, de outra forma, depende da sociedade, considerando que resulta das partes que a compõem. A solidariedade mecânica, ou, por similitudes, vincula diretamente o indivíduo à sociedade por meio de um conjunto mais ou menos organizado de crenças e de sentimentos comuns a todos os membros e só pode ser forte à medida que as ideias e tendências comuns superem em número e intensidade as que pertencem pessoalmente a cada um deles.

Durkheim (1999) conclui que todos os vínculos sociais, que resultam da similitude, a exemplo de afinidades de interesses e costumes, se afrouxam progressivamente. Assim, o progresso social degenera a solidariedade mecânica. Mas, como o progresso não consiste numa dissolução da sociedade, torna-se necessário que algum outro vínculo passe a orientar a

coesão. O novo elo, indica Durkheim (1999), é a divisão do trabalho social – que cada vez mais cumpre o papel antes exercido pela consciência comum.

Vamos esclarecer. O raciocínio de Durkheim (1999) é que, à medida que as sociedades evoluem, costumes e coesão de interesses são alterados, uma vez que as relações se tornam mais complexas tanto na qualidade, em virtude, por exemplo, da diversidade de informações que passa a ocorrer, quanto na quantidade, como consequência, por exemplo, do crescimento populacional. O raciocínio pode ser assim resumido: quando mais indivíduos, tecnologias e informações, maior a diversidade de interesses e mais complexa é a sociedade. De modo contrário, “Quanto mais primitivas são as sociedades, mais há semelhanças entre os indivíduos que as formam”. (DURKHEIM, 1999, p. 112)

A solidariedade que deriva das similitudes, a mecânica, se encontra em seu apogeu quando a consciência coletiva recobre nossa consciência total e coincide em todos os pontos com ela. Nas sociedades em que a solidariedade mecânica é forte, o indivíduo não se pertence; ele é, literalmente, uma coisa de que a sociedade dispõe. Todavia, se o ser humano tem inclinação a pensar e agir por si próprio, não estará ele inclinado a pensar e agir como os outros. Se o ideal é ter uma fisionomia própria e uma identidade pessoal, esse ideal não pode se parecer com o dos demais e, a partir da evolução, vai se dando a diferenciação.

Consciência coletiva refere-se ao conjunto de crenças, interesses e sentimentos comuns à média dos membros de dada sociedade e independe das individualidades ao tempo que comporta todas elas. A consciência coletiva reduz o indivíduo a mero produto da sociedade e, uma vez questionada, inviabiliza o consenso, a coesão social. Temos, então, que a sociedade movimenta-se mais agilmente em direção ao progresso quanto mais espaço propiciar, ao indivíduo, para desempenhar capacidades e desejos próprios. Coesão social, por sua vez, pode ser sintetizada como uniformização, proveniente das simetrias entre as consciências individuais a dado padrão social comum, resultante das similitudes compartilhadas pelos membros da sociedade.

A sociedade em que nos tornamos solidários, a partir da evolução social, está fundamentada em relações complexas e, por essa razão, afirma Durkheim (1999), se apresenta como um sistema de funções diferentes e especiais unidas por relações definidas – a solidariedade passa a ser orgânica. O que, então, produz a coesão social, ou, a solidariedade orgânica? Responde Durkheim (1999), é a divisão do trabalho social. A solidariedade orgânica

deriva-se das diferenças sociais e são essas que unem os indivíduos por meio da necessidade de troca de serviço e bens e determina a interdependência. Diante disso, os membros da sociedade, instituída pela solidariedade orgânica, estão unidos pela divisão do trabalho social e, o meio para isso, é o exercício profissional, espaço em que cada um desempenha determinada função

A relação entre as consciências coletiva e individual determina a natureza da solidariedade: se solidariedade mecânica, há harmonia entre as consciências individuais fortalecendo a consciência coletiva; se solidariedade orgânica, há evoluções e divergências entre as consciências individuais fragilizando a consciência coletiva. A solidariedade mecânica corresponde a uma estrutura social homogênea de modo que os indivíduos são acessórios do coletivo e se encontram representados numa autoridade central que sintetiza os interesses comuns. De outro modo, a solidariedade orgânica, uma vez baseada em relações complexas de divisão do trabalho social, possibilita a cada um de seus membros movimentos próprios. A coesão social ocorre nas duas espécies de solidariedade social, mantendo-se, na solidariedade mecânica, pela submissão do indivíduo ao coletivo, e, na solidariedade orgânica, pela divisão do trabalho social – que exige compartilhamentos, interações e cooperações entre indivíduos que se desenvolvem em funções e campos profissionais distintos.

Enquanto a solidariedade mecânica implica que os indivíduos se assemelham, a solidariedade orgânica pressupõe que eles diferem uns dos outros. A primeira só é possível à medida que a personalidade individual é absorvida na personalidade coletiva, ao passo que, a segunda, se cada um tiver uma esfera de ação particular, por conseguinte, uma personalidade. Onde quer que se forme sistema de partes diferenciadas que se completam mutuamente (como ocorre a partir da evolução das sociedades), novos elementos não podem se inserir nos antigos sem perturbar a harmonia, sem alterar as relações – ou seja, quebrando relações de solidariedade mecânica. Uma vez fundamentada na harmonização de interesses, sentimentos e valores, a solidariedade mecânica liga os homens menos fortemente do que a solidariedade orgânica – aqui, devemos reconhecer que, na solidariedade mecânica, os laços (ou seja, a coesão social) são instituídos a partir da aceitação de um padrão, não exigindo exercícios de mediação ou debates em torno de divergências entre interesses individuais conflitantes.

À medida que avançamos na evolução social, a solidariedade mecânica vai se desfazendo. Quanta mais aceitas as crenças e pactuadas as práticas, menos

elas deixam espaços para divergências individuais. Elas, assim, tornam-se moldes uniformes de ideias, interesses e ações. Inversamente, quanto mais as regras de conduta e pensamento são livres e indeterminadas, mais a reflexão individual deve intervir para aplicá-las aos casos particulares. Como o progresso social não consiste numa dissolução, quanto mais avançam as sociedades mais se aprofunda a necessidade de se estabelecer unidade pela via da divisão do trabalho social, isto é, pelo reconhecimento e pela mediação de diferenças.

Antes de avançarmos para o trabalho social com viés socioassistencial, vamos retomar Souza (2008) para uma leitura da expressão com foco na gestão de organizações, ou, comunitária. Em “O Mundo Que Nós Perdemos: da Solidariedade Pré-Industrial à Economia Solidária”, Souza (2008), aborda duas naturezas de atos solidários, denominadas de solidariedade natural e solidariedade formal. Podemos, então, estabelecer conexão entre estas classes e aquelas de Durkheim que acabamos de abordar? A resposta é não.

A leitura sociológica que Durkheim (1999, p. XLIII) desenvolve é [...] um esforço para tratar os fatos da vida moral” e, para tanto, questiona-se [...] a respeito das relações entre a personalidade individual e a solidariedade social” (DURKHEIM, 1999, p. L). O autor levanta duas questões – “como é que, ao mesmo passo que se torna mais autônomo, o indivíduo depende mais intimamente da sociedade?” e “como pode ser, ao mesmo tempo, mais pessoal e mais solidário?” – para defender a tese de que há uma transformação da solidariedade social devida ao desenvolvimento cada vez mais considerável da divisão do trabalho. É, portanto, um raciocínio voltado à compreensão da transformação da sociedade uma vez que “[...] qualquer que seja nosso juízo sobre a divisão do trabalho, todo o mundo sente bem que ela é e se torna cada vez mais uma das bases fundamentais da ordem social”.

Souza (2008), por sua vez, sintetiza concepções que subsidiam o debate teórico do construto gestão social adotando, como referência, o ideal da solidariedade a partir de fundamentos históricos de tal construto na Ciência Administrativa. O foco, portanto, é exclusivamente no âmbito das organizações com base na História. Retomando Laslett (2000), a quem nos referimos anteriormente, Souza (2008) desenvolve raciocínio com base em valores como responsabilidade mútua, dependência coletiva e reciprocidade, identidade de interesses entre seres humanos, e, desses com o espaço natural e o trabalho.

O raciocínio de Souza (2008) não caminha para especificar tipos de sociedade como faz Durkheim (1999), mas, sim, para caracterizar unidades organizacionais e comunitárias que requerem o compartilhamento de valores, a união de esforços e a gestão coletiva de espaços comuns. Tal ocorrência, do ponto de vista da gestão organizacional, não se encontra sob ameaça de superação pelo avanço social, conforme expressa Durkheim (1999) quando faz referência à solidariedade orgânica em detrimento da solidariedade mecânica.

A solidariedade, como ingrediente da gestão de organizações solidárias, assume uma natureza formal (quando voluntariamente constituídas) ou natural (nativa, inerente, involuntária). Ainda que vivenciando contradições frente aos avanços do sistema social, práticas de solidariedade entre indivíduos de determinadas organizações – por necessidade socioeconômica, pactuação de valores e convergência de interesses – resistem, mesmo em sociedades desenvolvidas. É o caso do cooperativismo, de associações de moradores, de clubes de mães e de organizações suprafamiliares de produção de bens e serviços em comunidades rurais (ou mesmo em bairros periféricos de grandes centros urbanos). Em tais organizações, as duas naturezas de solidariedade, qualificadas por Souza (2008), se expressam por caminhos distintos.

Até meados do Século XVIII, a solidariedade – como componente de gestão da dinâmica comunitária – esteve baseada em noções de interdependência e de pactuação de interesses coletivos, reciprocidade e responsabilidade mútua. Articulava-se, naturalmente, conforme pontua Polanyi (2000), um tipo de vida comunitária destruído pela imposição dos interesses da burguesia na cidade e no campo. No campo, sintetiza o autor,

Os cercamentos foram chamados, de uma forma adequada, de revolução dos ricos contra os pobres. Os senhores e os nobres estavam perturbando a ordem social destruindo as leis e os costumes tradicionais, às vezes pela violência, às vezes por pressão e intimidação. Eles literalmente roubavam o pobre na sua parcela de terras comuns, demolindo casas que até então, por força de antigos costumes, os pobres consideravam como suas e de seus herdeiros. (POLANYI, 2000, p. 53).

O tecido social, continua Polanyi (2000), estava sendo destruído, enquanto aldeias eram abandonadas e ruínas de moradias humanas testemunhavam a ferocidade da revolução. A economia de mercado, assevera o autor, representou uma ameaça para os componentes humano e natural do tecido social uma vez que, sob o regime do feudalismo e da comunidade aldeã, a solidariedade e o mercado de trigo controlavam a fome, e, sob a direção do mercado, não se podia impedir que as pessoas morressem famintas. As

regras do jogo mudavam dramaticamente:

Tomemos o caso de uma sociedade tribal. O interesse econômico individual só raramente é predominante, pois a comunidade vela para que nenhum de seus membros esteja faminto, a não ser que ela própria seja avassalada por uma catástrofe, em cujo caso os interesses são ameaçados coletiva e não individualmente. Por outro lado, a manutenção dos laços sociais é crucial. (POLANYI, 2000, p. 65).

Ressalva Polanyi (2000, p. 69) que “De forma alguma deve-se concluir que os princípios socioeconômicos desse tipo são restritos a produtores primitivos ou pequenas comunidades”. Ao concordarmos com o autor, devemos assumir que, não obstante o desenvolvimento socioeconômico, científico e tecnológico, vivências de solidariedade com tais características são encontrados na sociedade contemporânea e não exclusivamente em tribos remotamente localizadas. É exatamente tal tecido social, fundamentado na convivência, em leis e costumes e em partilhas comunais, que denominamos de solidariedade natural, com laços estabelecidos de modo automático, mecânico, involuntário, ou seja, obrigatório do ponto de vista da moral.

Sob dinâmica societal competitiva e concorrencial, a solidariedade foi-se tornando componente estranho, permanentemente transformado por valores opostos e desfavoráveis à consciência coletiva. Desse modo, a partir do desenvolvimento das organizações públicas e privadas derivadas da Revolução Industrial – conforme abordamos anteriormente – outro tipo de solidariedade, tutelada, voluntária, intencional, passou a existir. É o que chamamos de solidariedade formal (SOUZA, 2008). Conforme veremos a seguir, solidariedade formal é conceito fundamental à compreensão dos desafios que estão postos à organização comunitária e ao trabalho social em empreendimentos habitacionais atualmente.

Em síntese, temos que a vida em sociedade alcança coesão social por caminhos distintos. Na solidariedade mecânica de Durkheim (1999) a coesão social é produto de um conjunto mais ou menos organizado, homogêneo, de crenças e de sentimentos comuns a todos os membros. A solidariedade mecânica, com tal teor, guarda estreita aproximação com a solidariedade natural a que nos referimos. Diferenciamos as duas, todavia, pela defesa de que, do ponto de vista organizacional, não podemos falar em superação da solidariedade que chamamos de natural, pois, devemos considerar que, mesmo diante das transformações na sociedade, vínculos comunitários e de gestão organizacional de espaços coletivos podem e são preservados por meio relações de confiança e costumes compartilhados entre os membros. Assim, vínculos organizacionais e comunitários, estabelecidos ao longo do

tempo, não demandam trabalho social na perspectiva que aqui precisamos abordar – aquele de caráter socioassistencial.

No caso da solidariedade orgânica, Durkheim (1999) defende que ela é alcançada pela via do trabalho social, ou seja, da divisão do trabalho (social) resultante de complexos sistemas derivados do avanço da sociedade, realizando-se por compartilhamentos, interações e cooperações entre indivíduos que se desenvolvem em funções e campos profissionais distintos. A solidariedade que aqui denominamos de formal, numa leitura no domínio das organizações, tem outra natureza. A solidariedade formal refere-se ao fato de que organizações são constituídas com propósitos intencionais, voluntários, de unir pessoas para o alcance de objetivos comuns. Aqui, então, chegamos ao ponto que diretamente nos interessa.

Devemos, no nosso exercício, entender que comunidades artificialmente constituídas – como no caso de empreendimentos habitacionais – demandarão algum tipo de trabalho social, de natureza socioassistencial, para que se possa alcançar coesão. O que acontece em empreendimentos habitacionais, como aqueles destinados a segmentos populares, é a inexistência prévia de convívio coletivo entre os moradores, caracterizando comunidades artificiais. Esse fenômeno difere daquele que consideramos conduzido por solidariedade natural, involuntária, inata, com laços de confiança compartilhados entre indivíduos ao longo de anos.

Podemos concordar com Durkheim (1999) e considerar que laços comunitários estabelecidos há anos, décadas, ou mesmo séculos, sofrem ameaças do desenvolvimento e, desse modo, tendem ao esfacelamento. Do ponto de vista organizacional, todavia, podemos especular que, quanto mais avança no tempo determinada experiência coletiva, mais poderá ela se consolidar por meio de critérios pactuados e fortalecimento de laços entre os membros – e não podemos excluir, aqui, a possibilidade de esfacelamento por meio de ataques originários do desenvolvimento.

Interessa-nos compreender o trabalho social na sua natureza socioassistencial – conforme demandada em empreendimentos habitacionais para mitigar desafios inerentes à inexistência prévia de laços e vínculos entre os moradores. Na ausência de laços e vínculos prévios, o estranhamento e a desconfiança tornam-se variáveis que merecem atenção para se alcançar qualidade no convívio e na gestão da vida comunitária. O convívio e o compartilhamento de espaços comuns exigirão aprendizagens coletivas, pactos formais, contratos entre indivíduos, formalidades e acordos materializados por meio de instrumentos específicos sob a forma

de regimento interno.

No caso dos empreendimentos habitacionais, variáveis centrais como a desconfiança mútua e o estranhamento entre os moradores demandarão trabalho social, ou socioassistencial, na condução de interesses, na resolução de conflitos e na gestão coletiva de espaços e comuns. É esse, pois, o nosso próximo tópico, que tem foco em formalidades, ou seja, na organização dos moradores. A associação é, em geral, o tipo organizacional representativo de coletivos de moradores e que orienta processos de gestão comunitária baseados na solidariedade formal – à qual nos referimos anteriormente com base em Souza (2008).

2.2. TRABALHO SOCIAL EM EMPREENDIMENTOS HABITACIONAIS: FINALIDADE E FASES

Conforme abordamos na unidade introdutória, as organizações privadas e públicas, governamentais e não-governamentais, na forma como hoje as temos, derivam da Era das Revoluções. É lá, então, que iremos encontrar a origem do trabalho socioassistencial como demanda de segmentos populacionais em situação de vulnerabilidade. Não estamos, por esse caminho, assumindo que o trabalho socioassistencial tem origem na Era das Revoluções. Conforme expomos na unidade introdutória, havia trabalhos de assistência social em período anterior à Era das Revoluções, conforme nos reportamos utilizando o caso da Igreja. Todavia, naquele período que antecede a Era das Revoluções, o trabalho socioassistencial tinha bases na caridade, na misericórdia cristã em ações desempenhadas por pessoas vinculadas à igreja.

A Era das Revoluções demandou serviços socioassistenciais diversos que extrapolaram a noção de caridade e o ambiente organizacional religioso. Podemos, então, nos referir à origem de uma assistência social profissionalizada, laica, a partir daquele período, concebendo um conjunto específico de organizações públicas governamentais e não-governamentais. A solidariedade, que acima abordamos como formal, passou, desde então, a se materializar no trabalho social por meio da atuação de organizações públicas, enquanto a caridade e a misericórdia cristãs declinavam – conforme abordamos no item 1.2.2.

O trabalho socioassistencial posou a exigir formação especializada e atuação integrada de vários profissionais por meio de organizações com

finalidades públicas, destinadas a mitigar situações de vulnerabilidade mediante vínculo de solidariedade formalmente constituídos. Cabe-nos, agora, compreender o que é solidariedade. Solidariedade não é sinônimo de bondade, dó, compaixão, porque não se constitui ato unilateral. Ao contrário, conforme adverte Demo (2002), a solidariedade deve facultar ao marginalizado o confronto com a marginalização, de modo que a sociedade se torne mais justa. Solidariedade é, portanto, compromisso político baseado na garantia de direitos e, portanto, não está ancorada na doação unilateral, em um tipo de relação de superioridade (quem tem doa a quem não tem).

A solidariedade tem base em relações mútuas, na reciprocidade, pois, uma vez expressa de cima para baixo, “[...] o apelo à solidariedade pode esconder, à revelia, efeitos de poder, sobretudo quando provêm do centro do sistema capitalista ou das elites em cada país”. (DEMO, 2002, p. 12). Trata-se, portanto, de reconhecer que os excluídos precisam da capacidade de se confrontar com as condições de exclusão. Por essa razão, a solidariedade realiza-se pela reciprocidade, sob encadeamentos de mutualidades entre pessoas que têm consciência de uma comunidade de interesses.

Castel (2005) alerta para processos que, a partir de reformas no Estado, produzem a “descoletivização”, rompendo com a lógica da solidariedade entre parceiros sociais e modificando relações entre pessoas que necessitam se adaptar a dado padrão de mobilidade generalizada. O crescimento econômico “nos 30 Anos Gloriosos” – após a Segunda Guerra Mundial até meados dos anos 1970 – forneceu as condições para a aplicação do princípio da satisfação adiada, de forma que, créditos e financiamentos à classe trabalhadora, adiava o acesso a bens, mas, não os anulava. As insatisfações e frustrações dos trabalhadores eram, portanto, situações provisórias.

Alerta Castel (2005) para a existência de segmentos populacionais que, impotentes para controlar o próprio futuro em um mundo que muda velozmente, desenvolvem ressentimentos contra outras categorias e classes de sujeitos contagiados pelo sentimento de insegurança. Esses fatores podem se localizar em setores específicos das cidades, como os chamados “bairros sensíveis” que acumulam, ao lado de outros fatores de vulnerabilidade, elevadas taxas de desemprego, empregos precários e atividades marginais, habitat degradado, um “urbanismo sem alma” (Castel, 2005, p. 55). Desse modo, a insegurança individualmente percebida gera insegurança coletivamente compartilhada, conduzindo o Estado a assumir posturas políticas contra classes marginalizadas que passam a ser tratadas como perigosas.

A partir da segunda metade dos anos 1970, a ascensão do pensamento econômico neoliberal, concretizada em medidas de reforma do Estado (no ideal do Estado mínimo), inscreveu indivíduos em grupos, que passaram a constituir relações entre “parceiros sociais” (Castel, 2005), regulados por estatutos coletivos e atendidos de modo segmentado. É esse o caso dos empreendimentos habitacionais e, similarmente, dos assentamentos rurais. Na busca por adaptação a novos contextos de trabalho e de vida social, inaugura-se certa concorrência entre os iguais, reforçando processos de individualização, alavancando a insegurança e gerando novos desníveis sociais. Em tal contexto, o trabalho social em empreendimentos habitacionais precisa assumir a finalidade de harmonização de “parceiros sociais” e adequação de grupos a novos espaços de convívio, a partir de ações de redução de danos e de formação de vínculos mediadas pelo interesse coletivo, isto é, pela atenuação de interesses individuais em prol da vida comunitária.

O Caderno de Orientação Técnico Social – COTS (CEF, 2013) é documento de referência útil à elaboração, implantação e avaliação de projetos destinadas a fomentar a participação da comunidade e assegurar que a sociedade, em especial as famílias diretamente beneficiadas, sejam envolvidas e ouvidas em projetos de empreendimentos habitacionais desde a concepção até a etapa posterior à conclusão das obras e serviços. O Trabalho Técnico Social é, no COTS da Caixa Econômica Federal (CEF, 2013, s/p), configurado como

o conjunto de ações que visam promover a autonomia e o protagonismo social, planejadas para criar mecanismos capazes de viabilizar a participação dos beneficiários nos processos de decisão, implantação e manutenção dos bens/serviços, adequando-os às necessidades e à realidade dos grupos sociais atendidos, além de incentivar a gestão participativa para a sustentabilidade do empreendimento.

Trata-se, portanto, da concepção de ações articuladas que assumem desafios como: a) estimular a autonomia e o protagonismo social das famílias beneficiadas na vida comunitária; b) conceber mecanismos de participação dos beneficiários na tomada de decisões de interesse coletivo; c) implantar e manter, com base no diálogo e na gestão participativa, bens e serviços adequados ao preenchimento de necessidades dos grupos sociais beneficiados visando à sustentabilidade dos empreendimentos. Não se trata, portanto, de tarefa simples e, por essa razão, a Caixa Econômica Federal disponibiliza no COTS (CEF, 2013) modelos e sugestões estruturados – a partir de orientações do marco normativo do Ministério das Cidades vigente em 2013– que podem ser adequados pelas equipes técnicas no atendimento a especificidades das intervenções e características locais.

Ainda que estejamos tomando como referência documento datado de 2013, devemos considerar que, mesmo diante de mudanças na política de concessão de crédito, financiamento e construção de moradias, o COTS é tão somente um conjunto geral de orientações e sugestões. Nessa condição, o COTS (CEF, 2013) permanece útil à tarefa de aproximação de “parceiros sociais” (CASTEL, 2005), de pactuação de condutas, de conjugação de esforços e capacidades e de adequação de coletivos a novos espaços de convívio, como no caso dos empreendimentos que integram a política pública de habitação.

O COTS (CEF, 2013) admite que, embora a implantação do Projeto de Trabalho Técnico Social (PTTS) tenha caráter processual, para fins didáticos pode ele ser pensado em três fases:

a) Planejamento: corresponde à fase de elaboração do PTTS e compreende a realização do diagnóstico da área e a caracterização da população beneficiária para subsidiar a formulação da proposta. Os objetivos e as atividades do projeto devem considerar o perfil dos beneficiários e especificidades do território. As estratégias de implementação e as formas de acompanhamento e avaliação, bem como o orçamento e o cronograma de execução, devem igualmente compor a proposta;

b) Implantação: consiste na realização das atividades previstas no cronograma de execução. O COTS é sucinto nesse tópico. Todavia, é importante destacar que, na fase de implementação, a coordenação/equipe executora precisa acompanhar a receptividade e a participação dos beneficiários nas atividades de modo a ajustar, quando necessário, conteúdos e sistemática de trabalho a situações específicas. É o que chamamos de monitoramento, ou seja, um acompanhamento que viabiliza avaliações parciais, concomitante à efetivação das atividades (retomaremos esse assunto adiante);

c) Avaliação: no COTS, a avaliação é procedimento que ocorre em todas as etapas do projeto, considerando a visão dos beneficiários, por meio de grupos representativos, e da equipe técnica. Ela permite o monitoramento das atividades e o redirecionamento das ações, quando necessário. Desse modo, a avaliação (conforme adiantamos no item anterior) não é processo estanque, mas, sim, trabalho permanente de controle que deve ocorrer ao longo da implantação e, em certa medida, até mesmo no planejamento (quando os interessados, por exemplo, avaliam a pertinência de conteúdo e forma de implementação das atividades projetadas, custos, cronograma, metodologia etc.).

O COTS prevê que o trabalho técnico social deve ter início logo após a assinatura do termo de compromisso ou contrato, devendo se estender por período de seis a doze meses após a conclusão das obras. Não é pertinente, aqui, questionarmos essa previsão de tempo expressa no COTS. Adiante, à luz de referenciais em Gestão Social, retornaremos ao assunto para tratar de desafios inerentes à execução de trabalho social destinado a fomentar laços de convivência e constituir vínculos entre beneficiários de empreendimentos habitacionais. Lá, então, teremos oportunidade de progredir na abordagem do tema.

A execução do PTTS, de acordo com o COTS (CEF, 2013) compreende as seguintes fases:

a) Período de obras. É realizado durante todo o período de construção do empreendimento e contempla: i) o momento pré-obras – a partir da assinatura do termo de compromisso ou contrato até o início das obras abrangendo as atividades de divulgação de informações sobre a intervenção, projetos de obras e trabalho social ; ii) o momento durante as obras – cobre todo o período de produção física do empreendimento. Nesta fase são desenvolvidas as atividades relacionadas à constituição de grupos de acompanhamento do PTTS, entidade representativa dos moradores, bem como a preparação dos beneficiários para ocupação da nova moradia. Nos casos de soluções habitacionais verticalizadas, devem ser trabalhados o processo de gestão condominial e regras de convivência

b) Período pós-ocupação. Corresponde à fase de apropriação das benfeitorias pelos beneficiários. A produção de unidades habitacionais demanda a posterior mudança dos beneficiários para a nova moradia e, assim, o PTTS deve prever até 12 meses de execução, podendo ser acrescido de até 3 meses para a avaliação de resultados. Dependendo da intervenção, esta fase pode ser concomitante às obras, especialmente quando se tratar de intervenções de urbanização.

2.3. O PROJETO DE TRABALHO TÉCNICO SOCIAL: ROTEIRO, METODOLOGIA E POSSIBILIDADES

Refleta comigo:

Que formato, conteúdo e estratégias de dinamização, envolvimento e participação da comunidade pode assumir um projeto de trabalho técnico social?

No COTS (CEF, 2013, p. 13) consta, no Anexo I, o Roteiro para Elaboração do Projeto de Trabalho Técnico Social (PTTS) e, desse modo, nossa incumbência aqui é tão somente resgatar o conteúdo que lá está. O Roteiro oferecido está estruturado nos seguintes passos: elaborar o diagnóstico, apresentar justificativa, estabelecer objetivos e metas, estabelecer indicadores de resultados, definir a metodologia, definir equipe técnica, definir cronograma de atividades, apresentar os custos e orçamento, elaborar cronograma de desembolso, estabelecer instrumentos de sistematização e registro, realizar avaliação. Para facilitar a compreensão da estrutura do PTTS conforme sugerida no COTS, sintetizamos abaixo o Anexo I (CEF, 2013) em formato de quadro (Quadro 1).

O COTS (CEF, 2013) traz uma série de informações úteis à elaboração do PPTS tanto em termos de conteúdo quanto de forma (metodologia). No que se refere ao diagnóstico, por exemplo, o documento registra a necessidade de se considerar:

a) Características da área – localização da área de intervenção e de reassentamento (quando for o caso); situação de saneamento (abastecimento de água, esgotamento sanitário, coleta de lixo) e infraestrutura (energia elétrica, transporte público, vias de acesso, pavimentação); existência de equipamentos comunitários e serviços públicos como escola, creche, posto de saúde, hospital, delegacia, instalações esportivas e culturais, igrejas; tipo de habitação predominante na região; situações de risco tais como enchentes, alagamentos, deslizamentos, desmoronamentos, erosões, insalubridade e periculosidade;

b) Características da organização comunitária – identificação de bases e capacidades associativas formais e informais e de lideranças locais; Identificação das entidades governamentais e não-governamentais presentes na área (caracterizadas por tipo e forma de atuação); mapeamento de potenciais parceiros;

c) Características da população beneficiária – perfil do responsável pela família (distribuição por gênero, faixa etária, escolaridade, grupo étnico-racial, situação de trabalho, rendimento mensal; perfil das famílias (tamanho e composição por faixa etária); presença de crianças e jovens (distribuição por faixa etária e escolar); renda familiar (distribuição e per capita); situação de trabalho (trabalho formal/informal, rendimento médio do trabalho, proporção de aposentados e pensionistas); vulnerabilidade (famílias chefiadas por mulheres e por idosos, presença de portadores de deficiências);

d) Características socioambientais - nível de conhecimento da população sobre o empreendimento; capacidade de pagamento da população a ser beneficiada com os serviços que serão implantados; histórico de ocupação da área; densidade populacional; características e impactos ambientais identificados; mapeamento das instituições que atuam com educação ambiental e mobilização social na região (conselhos, fóruns, colegiados, redes e segmentos sociais atuantes); meios de comunicação disponíveis (sinal de celular, internet, rádio comunitária); diagnóstico situacional da estrutura de promoção da saúde existente, e das doenças e agravos relacionados às condições de saneamento.

Em termos metodológicos, está indicada a estratégia participativa dos beneficiários desde a concepção do PTTS. A participação e o comprometimento dos beneficiários nos processos de decisão, implantação e manutenção dos empreendimentos possibilita, de acordo com o COTS (CEF, 2013), a presença da população na produção de intervenções adequadas às suas necessidades e realidade sociocultural, permitindo a afirmação da cidadania e transparência na aplicação dos recursos públicos. Desse modo, a participação da comunidade é entendida como processo pedagógico de construção da cidadania e garantia de direitos tornando-se útil para garantir que a sociedade, em especial, as famílias diretamente beneficiadas, estejam envolvidas e sejam ouvidas no âmbito do PTTS.

Quadro 1 – Estrutura do Projeto de Trabalho Técnico Social

Nº	Território	Municípios
1	Elaborar o diagnóstico	Descrever, analisar e entender as especificidades locais quanto aos aspectos territorial, social e institucional.
2	Apresentar justificativa	Apresentar argumentos quanto às escolhas das atividades, compatibilidade com as características da área e da população e contribuições para a resolução dos problemas diagnosticados.
3	Estabelecer objetivos e metas	Formular objetivos e metas em linguagem precisa e concisa considerados quanto à abrangência (geral e específicos). Cada objetivo específico deve ser expresso por, no mínimo, uma meta que, por sua vez, é expressão quantitativa/qualitativa e temporal de cada um dos objetivos.

Nº	Território	Municípios
4	Estabelecer indicadores de resultados	Delimitar critérios de verificação (quantitativos e qualitativos) dos objetivos e metas para averiguar a evolução, o avanço e o desenvolvimento dos resultados esperados.
5	Definir a metodologia	Estabelecer estratégias de trabalho, instrumentos e técnicas que serão utilizadas para alcançar os resultados desejados. Deve assumir caráter participativo de modo a promover a valorização de experiências e vivências dos beneficiários.
6	Definir equipe técnica	Definir quem executará o projeto ponderando aspectos quantitativos e qualitativos em função do porte e do tipo de intervenção, recursos financeiros disponíveis e qualificação técnica requerida.
7	Definir cronograma de atividades	Programar as atividades ao longo tempo de realização do PTTS definindo a sequência em que deverão ocorrer.
8	Apresentar os custos e orçamento	Explicitar, em termos monetários, os recursos necessários para o desenvolvimento das atividades em termos de recursos humanos, serviços de terceiros (contratações) e materiais.
9	Elaborar cronograma de desembolso	Prever os desembolsos dos recursos contratados para o PTTS, vinculados ao cronograma de atividades, considerando todo o período de execução do projeto.
10	Estabelecer instrumentos de sistematização e registro	Definir meios de acompanhamento, registro e avaliação das atividades (antes do início da execução do projeto) sob a forma formulários, atas, cadernos de campo, fotos, filmagens e outros.
11	Realizar avaliação	Definir meios de avaliação para ocorrer durante a execução do projeto, com caráter participativo e periodicidade definida previamente, possibilitando ajustes e/ou redirecionamentos quando necessários.

Quadro 1- Estrutura do Projeto de Trabalho Técnico Social

Fonte: Caderno de Orientação Técnico Social (CEF, 2013)

No que se refere ao conteúdo, o COTS (CEF, 2013) aponta para uma série de possibilidades de ação articuladas em três eixos:

a) Eixo de mobilização e organização comunitária – apoio à formação e/ou consolidação das organizações representativas da população e comissões para tratar de assuntos comuns (acompanhamento de obras, de jovens, de mulheres); capacitação de lideranças e de grupos representativos

em processos de gestão comunitária; papel das associações e dos grupos representativos, formalização e legalização das entidades representativas; estímulo aos processos de informação e de mobilização comunitária e à promoção de atitudes e condutas sociais vinculadas à melhoria da qualidade de vida; estabelecimento e formalização de parcerias envolvendo poder público e sociedade civil para a realização de ações integradas com o propósito de fortalecer potencialidades locais, promover articulação e contribuir para a progressividade das ações; integração com o entorno com propósitos de promover o desenvolvimento comunitário; convivência com o meio ambiente; estímulo à inserção da organização comunitária em movimentos sociais mais amplos e em instâncias de controle e gestão social; promoção de atitudes e condutas de preservação dos equipamentos sociais e comunitários disponibilizados; estabelecimento de parcerias e integração com políticas e programas do município; estudo de princípios de gestão condominial (legislação, objetivos, organização e funcionamento) e convivência das famílias em condomínios; planejamento do processo de mobilização por meio do desenvolvimento de ações como constituição ou fortalecimento de conselhos, reuniões de planejamento comunitário, palestras, assembleias, audiências públicas, campanhas educativas;

b) Eixo de geração de trabalho e renda – ações para a redução do analfabetismo; capacitação e requalificação profissional, planejadas de acordo com a realidade socioeconômica dos beneficiários e vocação econômica local; estímulo à produção alternativa e à organização de grupos de produção e cooperativismo, respeitadas as particularidades da população beneficiada; estímulo a processos cooperativos de produção, tendo como referência conceitos de economia solidária; fomento e implementação de atividades educativas relacionadas à separação e reciclagem de resíduos sólidos; constituição de empreendimentos para gestão dos resíduos sólidos envolvendo catadores e priorizando o atendimento em ações de assistência social para garantir inclusão social e emancipação econômica; formação e capacitação de catadores para atuação no mercado de recicláveis; programas de socialização e ressocialização de crianças e adolescentes;

c) Eixo de educação sanitária e ambiental – implantação de ações educativas que esclareçam e valorizem a infraestrutura implantada e busque mudanças de atitudes em relação ao meio ambiente e a noções de vida saudável; ações saúde preventiva pensadas em termos de redução de doenças e melhoria dos níveis de saúde da população; preparação da comunidade para a correta utilização das habitações, especialmente no que diz respeito às unidades sanitárias e à rede de esgoto; demonstração

das responsabilidades dos beneficiários na correta utilização e preservação dos serviços implantados, tanto em termos individuais quanto coletivos; concepção de campanhas educativas para promoção da saúde, correta utilização e preservação dos serviços implantados e uso racional da água e da energia elétrica; estímulo à busca de parcerias para promoção, em caráter permanente, das ações de educação ambiental; divulgação de informações, programas e projetos de natureza ambiental visando à ampliação da consciência ecológica dos beneficiários.

Cumprida a tarefa da abordagem do Projeto de Trabalho Técnico Social (PTTS) em termos de roteiro, metodologia e possibilidades, resta-nos avançar para a unidade final deste texto, qual seja, a abordagem do tema pós-ocupação. Para tanto, tomaremos como referência, inicialmente, elementos de gestão social, e, desse modo, continuaremos caminhando pelos temas abordados nesta Unidade II avançando na reflexão e em ideias e possibilidades de desenvolvimento comunitário.

SÍNTESE DA UNIDADE

Esta Unidade 2 iniciamos com conceitos de solidariedade e de trabalho social. Pontuamos que a expressão trabalho social pode ser empregada para se referir à interação entre os indivíduos que integram uma coletividade maior, a sociedade e, desse modo, representa coesão e interação entre indivíduos. Tal viés, portanto, não está correlacionado especificamente à realização de serviços de assistência e atenção social nos termos que aqui nos interessa. Desse modo, admitimos que a Era das Revoluções demandou serviços socioassistenciais diversos que extrapolaram a noção de caridade e o ambiente organizacional religioso, fazendo emergir um trabalho social profissionalizado, conforme aqui abordamos, e que hoje denominamos de terceiro setor.

Ao traçarmos paralelos entre o conceito de trabalho social e solidariedade, resgatamos em Durkheim os conceitos de solidariedade mecânica, que liga diretamente o indivíduo à sociedade, sem intermediário, e de solidariedade orgânica, que resulta de relações das partes que compõem a sociedade. A solidariedade mecânica vincula diretamente o indivíduo à sociedade por meio de um conjunto mais ou menos organizado de crenças e de sentimentos comuns a todos os membros. De outra forma, a solidariedade orgânica deriva-se das diferenças sociais e são essas que unem os indivíduos por meio

da necessidade de troca de serviço e bens e determina a interdependência.

Após a abordagem conceitual, adentramos no trabalho social em empreendimentos habitacionais entendido como demanda de segmentos específicos, aqueles que integram a política de habitação de interesse social. Abordamos, então, o trabalho social em empreendimentos habitacionais em suas fases e finalidade com base no Caderno de Orientações Técnico Social (COTS) da Caixa Econômica Federal. Na sequência, o foco recaiu no Projeto de Trabalho Técnico Social (PTTS) com base nas sugestões de roteiro e metodologia contidas no COTS.

UNIDADE 3 - EDUCAÇÃO AMBIENTAL E CULTURA

Nesta Unidade 3 retomaremos ideias e ideais úteis à abordagem do momento pós-ocupação, ou seja, quando as famílias se encontram devidamente acomodadas no empreendimento habitacional. A princípio, devemos considerar que as condições de convívio no momento pós-ocupação em empreendimentos habitacionais urbanos, pouco diferem de situações que podemos encontrar, por exemplo, em assentamentos da reforma agrária. Por quê? Será esse um dos nossos propósitos nesta Unidade 3, ao abordarmos elementos de gestão social e desenvolvimento comunitário.

Além de aproximações entre desafios vivenciados em comunidades formalmente constituídas por políticas públicas distintas – reforma agrária no meio rural e habitacional no meio urbano – esta unidade tratará, também, de processos de avaliação pós-ocupação, finalizando com análise de experiências de trabalho social em empreendimentos habitacionais.

No conjunto, a Unidade 3 tem o objetivo de sintetizar elementos de gestão social e desenvolvimento comunitário tomando à luz de desafios do período pós-ocupação e de possibilidades do Projeto de Trabalho Técnico Social (PTTS) no seu propósito de fomentar coesão, diálogo e harmonia na vida comunitária em empreendimentos habitacionais. Para tanto, organizamos esta Unidade nos seguintes tópicos:

- 3.1. Elementos de gestão social e desenvolvimento comunitário;
- 3.2. Avaliação pós-ocupação: experimentando tecnologias sociais;
- 3.3. Análise de experiências de trabalho social em empreendimentos habitacionais.



Figura: Meio Ambiente e cultura

3.1. ELEMENTOS DE GESTÃO SOCIAL E O MOVIMENTO CONTRA-HEGEMÔNICO DO ATO ASSOCIATIVO

Vamos dar início à nossa abordagem tomando como referência conceitos de gestão social. Nosso propósito aqui não é, seguramente, enfatizar aspectos teóricos da gestão social, mas, sim, problematizar desafios inerentes ao Projeto de Trabalho Técnico Social (PTTS), e ao desenvolvimento comunitário em sentido genérico, à luz de elementos de gestão social. Antes de avançarmos, vamos a uma questão que pode nos orientar à ampliação de possibilidades de ação, uma vez conhecidos nossos desafios.

Refleta comigo:

O que é gestão social e que desafios estão postos a seu processo e práticas em sociedades capitalistas?

O debate de tendências contemporâneas de estratégias e políticas organizacionais, voltado ao progresso da condição humana, deve contemplar pressupostos, argumentos e ideais na delimitação de um domínio específico do conhecimento nas Ciências Sociais, especificamente no âmbito da Ciência Administrativa, para:

- a) Caracterizar determinada ação administrativa que se ancora em processo de tomada de decisão com ingredientes específicos, não centralizada em uma autoridade, mas, sim, baseada no debate coletivo e na busca de consensos;
- b) Sintetizar elementos teórico-metodológicos inerentes a um processo administrativo de tomada de decisões que se contrapõe a dinâmicas de vida e de trabalho capitalistas, uma vez planejando, organizado, dirigido e controlado por coletivos.

O exercício que realizaremos tem o propósito central de pontuar desafios inerentes a intervenções que, em essência, requerem diálogos permanentes e pactos em torno da definição de critérios e da condução de processos de gestão coletiva. Desse modo, vamos tratar a gestão social como teoria e método úteis ao planejamento, à organização, à direção e ao controle de organizações (formais e informais) de interesse coletivo, coletivamente administradas. Pontuaremos, por esse caminho, desafios que devem ser

considerados em propostas de desenvolvimento comunitário, notadamente na concepção, implementação e avaliação de Projeto de Trabalho Técnico Social (PTTS).

Podemos assumir que, na Gestão Social, se encontram conteúdos de políticas, programas, projetos e ações que nascem em organizações autônomas, não-privadas e não-governamentais, a exemplo de cooperativas, associações, clubes, movimentos sociais e sindicatos. Podemos ampliar esse conjunto adicionando organizações religiosas, artísticas, comunitárias e outras de trabalho voluntário, mesmo que informalmente exercido. São iniciativas administradas a partir de duas características:

- a) diferentemente das organizações privadas, elas não geram lucros para os membros;
- b) como não são organizações públicas, não sofrem controle político direto.

Estamos falando de iniciativas que se encontram à margem da Teoria das Organizações, conforme revela Ramos (1989). Para Ramos (1989), é pouco provável que conteúdos subjetivos como confiança, virtude, autorrealização e autenticidade estejam direcionados ao contexto competitivo e concorrencial de mercado. Desse modo, percebemos que a gestão social se contrapõe à dinâmica econômica capitalista quando cuida e efetiva valores e conteúdos estranhos a práticas de concorrência e competição.

É a partir da tentativa de maximizar recursos necessários ao bem-estar que o homem se permite assumir atividades mecânicas, convenientes às organizações econômicas. Porém, regras operacionais, mecânicas, não se aplicam a todo o espectro da conduta humana. Tomemos o exemplo da organização comunitária. Podemos entender que processos de gestão comunitária se efetivam por mediações e diálogos em torno de interesses coletivos. Assim, uma associação de moradores buscará, por exemplo, consenso em torno de uma decisão que envolve a área de lazer. O debate com tal conteúdo certamente não seguirá regras operacionais, mecânicas, de tal modo que vários encontros poderão ocorrer para qualificar a tomada de decisão e definir local, estrutura física, custo, modo de financiamento etc. Aqui, poderão ser vivenciados longos debates internos, várias reuniões, idas e vindas, avanços e recuos na busca por consenso, ou seja, por decisões que representem a média dos interesses do coletivo, ou, a vontade da maioria.

O processo de gestão social, ainda que pautado por diálogos, mediações e busca de consenso não tem, necessariamente, caráter pacífico e pode

assumir natureza combativa, de embate. A gestão social não pode ser reduzida a processos pacíficos. No exemplo acima, desavenças poderão ocorrer e grupos de interesse poderão se formar em torno de decisões a respeito da área de lazer, gerando conflitos, retardando o processo decisório. A gestão social, portanto, não pode se resumir à noção de tomadas de decisões pacíficas, ou, orientadas exclusivamente por ideias de harmonia. Claro, o objetivo comunitário estará no consenso, na harmonia, na coesão. Porém, a pactuação de interesse coletivo exige a mediação entre interesses individuais e tal exercício não segue fórmula operacional.

Confiança, honestidade, virtude e autorrealização não devem, conforme defende Ramos (1989), compor o campo de ação da organização econômica. Tais valores, certamente, são pertencem ao universo das organizações capitalistas, concorrenciais, competitivas, sendo mais apropriados a outros tipos de sistemas sociais – a exemplo da organização comunitária. As organizações econômicas efetivam-se, primeiramente, por meio de normas funcionais e racionais de conduta e comunicação. Em outros sistemas, como no caso da organização comunitária do nosso exemplo, a interação torna-se fundamental aos relacionamentos interpessoais, do mesmo modo que em clubes recreativos e movimentos sociais. Aqui, podemos avançar para outro entendimento da gestão social: se o clube recreativo tem natureza pacífica, o movimento social tem natureza combativa.

Para evidenciar a natureza combativa de processos de gestão social vamos retomar, mais uma vez, o exemplo da organização comunitária. Podemos pressupor que desavenças e conflitos ultrapassem o âmbito local, de decisões no interior comunitário como aquelas relacionadas à área de lazer do nosso exemplo. Imaginemos que a prefeitura do município, onde fica localizado o empreendimento do nosso exemplo, resolva alterar o trajeto de dada avenida com impacto direto no cotidiano da comunidade. Nesse caso, poderá ocorrer mobilizações para evitar que o poder público adote decisão prejudicial à comunidade, instituindo, por esse caminho, um movimento de resistência, combativo, que irá, por exemplo, interromper o trânsito em movimentos de protesto, denunciar truculências, buscar parcerias para o embate na câmara de vereadores, entre outras medidas do gênero. O caso poderá envolver não apenas o empreendimento do nosso exemplo, mas, um conjunto de empreendimentos e bairros. Ai, surgirá, a partir da organização comunitária, movimento mais amplo de gestão social com ênfase na resistência, no embate público. Casos similares, com tal amplitude, explicam o Movimento dos Atingidos por Barragens (em <https://www.mabnacional.org.br/>), o Movimento dos Trabalhadores sem

Teto (em <https://mtst.org/>) e o Movimento dos Trabalhadores sem Terra (<https://mst.org.br/>).

Em comum, tanto decisões no interior de dado empreendimento – intentando consensos e coesão social na resolução de demandas coletivas – quanto em movimentos externos de embate e resistência, ocorrem por meio de processo administrativo de tomada de decisões centrado na mobilização, no diálogo coletivo, no gerenciamento participativo. Desse modo, temos que, como teoria, a gestão social

contrapõe-se à gestão estratégica na medida em que tenta substituir a gestão tecnoburocrática, monológica, por um gerenciamento mais participativo, dialógico, no qual o processo decisório é exercido por meio de diferentes sujeitos sociais. [...] quando os atores tratam de harmonizar internamente seus planos de ação e de só perseguir suas respectivas metas sob a condição de um acordo existente ou a se negociar sobre a situação e as consequências esperadas (TENÓRIO, 1998, P. 16).

A gestão social, portanto, não segue ritos tecnoburocráticos e nem caráter individual (monológico), optando, ao contrário, pelo diálogo e participação dos sujeitos de modo a ajustar planos de ação e executar objetivos e metas com base em acordo prévio – após negociações em torno da situação e definição das consequências esperadas. Mas, a gestão social não tem, exclusivamente, base no diálogo e na participação. Nesse quesito, é oportuno resgatarmos Peres Júnior e Pereira (2014) nos significados (“escolas de pensamento”) e tendências de aplicação que a gestão social assume no Brasil.

Da compilação conceitual procedida por Peres Júnior e Pereira (2014) podemos destacar que a gestão social aparece em meio a aplicações fundamentadas em requisitos e valores como:

- 1) tomada de decisão coletiva, livre de coerção, baseada no entendimento e na deliberação coletiva;
- 2) adoção da transparência como valor e da linguagem compreensível a todos os participantes;
- 3) emancipação dos seres humanos como o valor maior a ser alcançado;
- 4) interesse coletivo de caráter público como objetivo;
- 5) sociedade civil organizada como protagonista;
- 6) processo decisório fundamentado na participação e diálogo;
- 7) parcerias e redes intersetoriais.

Temos então que, do ponto de vista teórico, a gestão social faz contraponto à gestão estratégica, localizando-se em organizações da sociedade civil (portanto, no terceiro setor) orientada por participação, transparência,

interesse coletivo e diálogo na busca do bem comum. Essas características, portanto, dão à gestão social processo de tomada de decisão distinto daquele que encontramos no setor governamental e no setor privado. Neste, as decisões são pautadas no interesse de maximização de resultados, pela redução de custos, pelo aumento de receitas, por desempenhos crescentes em lucratividade, produtividade e critérios de natureza similar. O dirigente (empresário, investidor, empreendedor) é livre para tomar a decisão que lhe convier no propósito de obter maior retorno na gestão do empreendimento. Retomando Tenório 1998), estamos falando em decisão monológica e, mesmo que dado empresário ouça opinião de empregados, a ele cabe a deliberação final.

Nos governos, não há padrão quanto à participação da sociedade na tomada de decisão. Desse modo, um governante pode, por exemplo, implantar tecnologias de orçamento participativo ao passo que outro pode ignorar qualquer participação da sociedade nas decisões de governo. De qualquer modo, há padrões impostos por marcos legais diversos, de modo que o gestor público estará sempre diante da necessidade de cumprir instrumentos aprovados pelo Poder Legislativo, ou, a ele previamente submeter mudanças que deseja implementar. Desse modo, nos casos em que há alguma flexibilidade, as decisões de governo não podem transgredir instrumentos legais.

Na gestão social, conforme podemos extrair da discussão acima, o processo decisório não ocorre nem de modo monológico, unilateralmente e centrado em interesse individual, e nem orientado por legislações. O processo decisório na gestão social é fundamentado no diálogo entre os interessados e na mediação de interesses em prol do coletivo. A ação gerencial, conforme registra Tenório (2008), ocorre por meio de uma ação negociada entre os interessados, perdendo caráter burocrático em função da relação direta entre o processo administrativo de tomada de decisões e a múltipla participação social e política. Ou seja, estamos diante de um processo decisório entre iguais, em que todos os participantes gozam do mesmo poder de influência na tomada de decisão.

França-Filho (2008) advoga que a gestão social é própria das organizações que atuam em defesa de interesses comuns, associativismo, comunitários, num circuito que não é originariamente aquele do mercado (empresa privadas) e do Estado (governos), muito embora mantenham relações com instituições privadas e governamentais em formas variadas de parcerias. A gestão social ocorre, assim, em uma esfera pública de ação que não é

estatal. Por essa razão, podemos assumir que a gestão social é processo de tomada de decisão próprio das organizações do chamado terceiro setor. São, majoritariamente, associações que, conforme lembra França-Filho, não perseguem objetivos econômicos, utilizando-os apenas como meio para a realização de fins sociais, culturais, políticos, ecológicos a depender do campo de atuação.

Sintetizando, temos que a gestão social representa tanto uma inversão de prioridade, em termos de conteúdo e de forma no processo de tomada de decisão. O conteúdo não foca a maximização de resultados e retornos econômico-monetários (fazer mais com menos), mas, sim, a resolução de demandas coletivas de natureza social, cultural, política, ecológica. A forma, ou seja, o processo decisório, ocorre mediante participação dos interessados, por diferentes sujeitos que irão atuar, ao mesmo tempo, como gestores (tomadores de decisão) e como beneficiários. Trata-se, conforme dissemos anteriormente, de ambiente decisório que preza por um tipo de relação isonômica, entre iguais. É exatamente neste quesito que devemos localizar desafios e possibilidades da gestão social ao desenvolvimento comunitário.

Precisamos admitir que desenvolvimento comunitário requer mobilização e articulação locais, incluindo a busca por parcerias. No caso de empreendimentos habitacionais demandantes de PTTS, a reunião dos moradores em associação facilitará as ações de gestão do empreendimento. Uma associação, então, reunirá os moradores para definir, por exemplo, regras condominiais (de convívio coletivo) e de superação conjunta de problemas comunitários, além de critérios e sistemática da gestão colegiada dos espaços comuns (ruas, área de lazer, áreas de coleta de resíduos e lixo, controle de portaria e acesso ao empreendimento etc.).

Reforçando entendimento de França-Filho (2008), conforme acima referenciado, Albuquerque (2003) faz menção ao associativismo destacando a necessidade de recusa à lógica economicista, que reduz o fazer humano à busca racional de interesses próprios e a práticas de almejar lucro máximo. Eis, aqui, um dos maiores desafios à gestão de associações (e de organizações congêneres do terceiro setor, a exemplo de fundações), pois, devemos considerar que a lógica social hegemônica capitalista (baseada em maximização de resultados, lucro crescente, redução de custos) não deve prevalecer quando estamos diante de processo de gestão social.

Em processos e práticas de gestão social buscamos suporte em uma dimensão ética de agir racional que tem base no bem-estar coletivo, na

valorização da vida, em noções de interdependência no agir individual e de colaborações, mutualidades, partilhas. O foco, portanto, reside nas pessoas, na garantia de bem-estar comum, e, desse modo, gestão e recursos econômico-monetários são meios (e não fim). Tratamos de valores e de processo administrativo de tomada de decisões que fortemente se contrapõem à noção hegemônica de vida no capitalismo, que tem base na concorrência, na competição, no individualismo.

Uma referência teórica, amplamente empregada na gestão social, acata processos de tomada de decisão sob a perspectiva da “cidadania deliberativa” de Jürgen Habermas, introduzido no Brasil, no domínio da gestão social, por Tenório (1998) no texto *Gestão social: uma perspectiva conceitual*. Salgado et al (2019) realizaram exercício teórico que evidenciou a relevância de tal construto na abordagem de processos de tomada de decisão no domínio da gestão social. Os autores analisaram o modo com tal construto é aplicado no Brasil a partir da sistematização de textos publicados em revistas científicas brasileiras. No texto *Cidadania deliberativa e gestão social: revisão sistemática de literatura no Brasil*, Salgado et al. (2019) constataram que predomina a aplicação da concepção de cidadania deliberativa em pesquisas que envolvem territórios rurais e conselhos.

Salgado et al. (2019) revelam que Valdir Dallabrida e Tânia Fischer se destacam em objeto que diretamente nos interessa: “cidadania deliberativa” com foco em desenvolvimento territorial e rede de governança como coordenação e ações cooperativas entre atores sociais, econômicos e institucionais que expressam capacidades de um território para gerir assuntos públicos. Os autores reforçam que o conceito de “cidadania deliberativa” se alinha ao de “gestão social” contribuindo para o debate teórico e estudos empíricos no campo das organizações da sociedade civil, especificamente em colegiados.

Estamos sintetizando referências úteis à elaboração e implementação de projetos técnicos de trabalho social que exigem estrutura colegiada para a tomada coletiva de decisão, em associações comunitárias ou similares. Sem dúvida, o conceito de “cidadania deliberativa” envolve valores e traz possibilidades de uso que precisamos considerar. Chegamos, assim, a outro ponto do nosso exercício de contextualização e problematização do trabalho social, que vamos desenvolver a partir da questão que abre o tópico seguinte.

3.2. FINALIDADES E PROCEDIMENTOS DO DESENVOLVIMENTO COMUNITÁRIO EM EMPREENDIMENTOS HABITACIONAIS

Refleta comigo:

Qual a finalidade do desenvolvimento comunitário e que procedimentos são úteis à realização de trabalho técnico social em empreendimento habitacional?

É evidente que não encontraremos aqui resposta acabada para a questão acima e, portanto, o questionamento acima nos conduzirá tão somente à indicação de possibilidades a partir de avanços na compilação de desafios, que já iniciamos no tópico anterior, e do reconhecimento de especificidades do desenvolvimento comunitário quando focado em empreendimentos habitacionais. Precisamos, então, avançar na síntese de variáveis a serem consideradas em proposta de trabalho técnico social – para superar desafios de coesão social e proporcionar bem-estar coletivo – e, em perspectiva mais ampla, na reflexão em torno de estratégias de desenvolvimento comunitário.

Vamos, inicialmente, delimitar nosso entendimento do que vem a ser desenvolvimento comunitário. A rigor, desenvolvimento comunitário possui dois caminhos:

- exógeno, quando, por meio de políticas públicas, se busca alternativa de desenvolvimento para dada localidade. É esse o caso do chamado desenvolvimento turístico de base comunitária que, geralmente, nasce de propostas de parcerias entre comunitários, órgãos públicos e setor privado;
- endógeno, quando comunitários se reúnem para definir ações e estratégias de superação de desafios e de busca de bem-estar comum por meio da auto-organização. Nesse caso, interferências de agentes externos são, quando ocorrem, limitadas, especialmente no que se refere ao tempo de atuação.

Enquanto o primeiro tipo persegue o aproveitamento de potencial econômico de dada comunidade, o segundo tem origem na necessidade de se estabelecer regras de convívio coletivo. Vamos considerar, então, que desenvolvimento comunitário pode ser patrocinado por instituições do setor governamental (exógeno) e, de outro modo, pode ser derivado da participação direta (endógena) de camadas populares.

Conforme lembra Souza (2004), as populações criam identidade quando

se identificam com o espaço de moradia, coincidindo com uma dinâmica própria de ações comunitárias, ou seja, com a construção de relações interpessoais.

As áreas de moradia contemporâneas, derivadas de intensos fluxos de pessoas, se destacam como processo social e ações político-sociais que fazem ampliar ainda mais o papel do Estado (SOUZA, 2004). Desse modo, podemos entender que ações de desenvolvimento comunitário podem acontecer com base em medidas governamentais, numa relação Estado-sociedade, ou, em movimento oposto, quando decorre da formação de identidade entre moradores a partir de demandas coletivas em áreas de moradia, numa relação sociedade-Estado. Neste caso, o Estado pode entrar, por exemplo, no instante em que os moradores demandarem equipamentos públicos em educação, saúde, segurança, assistência social e serviços urbanos.

Podemos entender que desenvolvimento comunitário não se restringe a um “desenvolvimento de todos os seus membros conjuntamente unidos pela posse coletiva de certos meios essenciais de produção ou distribuição” (SINGER, 2004, p. 3). Do mesmo modo, não se trata exclusivamente de um desenvolvimento comunitário como sinônimo de crescimento econômico acompanhado de progresso tecnológico e institucional definido, controlado e dirigido pela população como requisito de bem-estar (FRANCISCO, 2007). Desenvolvimento comunitário pode, no nosso raciocínio, reportar-se a ideais de busca de harmonia, convívio e coesão social com alcance restrito a dado lugar, num espaço físico onde se pretende estabelecer laços para superar desafios e conviver.

O trabalho social em empreendimentos habitacionais tende a assumir tanto características de desenvolvimento comunitário exógeno quanto endógeno. Caracteriza-se como exógeno quando, na origem, está o órgão do Estado (geralmente o serviço de assistência social municipal) planejando e conduzindo projeto de trabalho social. Devemos entender que a política habitacional no Brasil, a partir de 1964, passou a ser operacionalizada pelo Banco Nacional de Habitação (BNH) “com ênfase no Desenvolvimento de Comunidade (DC), com influência da ideologia desenvolvimentista modernizadora, nos marcos das estratégias expansionistas do capitalismo, sob hegemonia do imperialismo econômico dos Estados Unidos” (ABREU, 2002 apud WÜSTH, 2015, p. 58). O DC, assinala Wüsth (2015), já vinha sendo utilizado em décadas anteriores (anos 1940 e 1950), mas, a partir de 1964, assume novo entendimento, em virtude de restrições impostas pelo

regime militar à mobilização de trabalhadores, intelectuais e estudantes e do papel que assume a burguesia associada ao capital internacional, aos tecnocratas e aos militares.

Na origem, na forma como se apresenta na política habitacional brasileira, o desenvolvimento comunitário articula elementos de gestão social com o intuito de introduzir uma cultura de paz, traduzida por propósitos de coesão social entre moradores. Assim, podemos deduzir que propostas de desenvolvimento comunitário têm caráter exógeno, uma vez originadas em órgão público-estatal e por ele administradas. Todavia, o caráter exógeno do desenvolvimento comunitário na política habitacional é distinto daquele que ocorre, por exemplo, na política de turismo. Se este se presta ao aproveitamento (exploração) de potencial para fins econômicos, aquele se efetiva como instrumento otimizador de recursos governamentais tentando responder demandas de convivência e coesão social da população no interior dos empreendimentos habitacionais.

Podemos reconhecer, de outra forma, que o desenvolvimento comunitário em empreendimentos habitacionais tem caráter, também, endógeno. Diferentemente do desenvolvimento comunitário com viés de fomento ao turismo – que depende de parcerias externas, a exemplo de agências de viagens e empresas do setor – no caso de empreendimento habitacional a relação é restrita ao órgão gestor da proposta de trabalho social e a população interessada.

No caso do desenvolvimento comunitário com viés de desenvolvimento econômico, de base comunitária, a ação de fomento não tem prazo determinado, ao passo que, na proposta de trabalho social em empreendimento habitacional, há limite de prazo na atuação de agentes externos, conforme ocorre no Projeto de Trabalho Técnico Social (PTTS). No geral, o PTTS é executado pela prefeitura, com equipe própria, em colaboração com outro órgão público ou, mediante a contratação de organização do setor privado. Após o período de execução do PTTS, nos prazos pré-definidos, a população deverá caminhar autonomamente. É, pois, nesse momento, que o desenvolvimento comunitário ganha caráter endógeno.

Retomemos a questão que abre este tópico para avançarmos na noção de desenvolvimento comunitário que nos interessa: Qual a finalidade do desenvolvimento comunitário em empreendimentos habitacionais e que procedimentos são úteis à realização de trabalho técnico social em empreendimentos habitacionais? Conforme indicamos acima, o

desenvolvimento comunitário, na forma como aparece em ações no âmbito da política habitacional, é um conjunto de processos e atividades destinado a provocar coesão social no interior dos empreendimentos, sob uma perspectiva endógena, mediante o aproveitamento de capacidades internas disponíveis entre os próprios moradores e de características do território. Essa síntese nos traz os seguintes pontos a considerar:

1. Desenvolvimento comunitário apresenta-se, ao mesmo tempo, quando atinente a empreendimentos habitacionais, como conteúdo e forma. É forma porque exige decisões quanto ao modo como serão elaborados e efetivados o projeto e a intervenção. Desenvolvimento comunitário, nesse sentido, exige definição de procedimentos metodológicos antes mesmo de definições quanto aos conteúdos necessários ao fomento à coesão social;

2. Entendendo que desenvolvimento comunitário em empreendimentos habitacionais é metodologia, ou seja, uma forma de trabalho social, precisamos reconhecer que qualquer ação exigirá, em momento anterior, diálogo com os beneficiários. Desse modo, o trabalho social começará pelo diálogo com os futuros moradores, conforme se encontra no COTS (CEF, 2013);

3. A realização de trabalho social de acordo com o COTS (CEF, 2013), conforme abordamos no tópico 2.2, remete ao período pré-obras, sendo realizado durante todo o período de produção do empreendimento. Trata-se, aqui, de uma opção metodológica, de um processo de trabalho que se origina na assinatura do termo de compromisso ou contrato até o início das obras. É possível que tal processo não ocorra em todos os casos e, então, outro procedimento precisará ser definido;

4. O COTS pontua que os programas de desenvolvimento urbano e rural nas áreas de habitação, saneamento e infraestrutura têm procurado garantir espaço para a participação da população beneficiária. Por sua vez, a participação dos beneficiários nos processos de decisão, implantação e manutenção dos bens/serviço tem o propósito de criar mecanismos capazes de viabilizar o sucesso das intervenções (CEF, 2013);

5. Uma vez baseado na participação, o trabalho social em empreendimentos habitacionais poderá fazer uso de bases teórico-metodológicas da gestão social, conforme registramos anteriormente. Concordando com essa premissa, os procedimentos do trabalho social deverão ser definidos pelos beneficiários a partir da criação de uma comissão representativa do coletivo.

À luz da gestão social, podemos sugerir os procedimentos a seguir pontuados acatando que gestão social é processo que se efetiva pelas funções administrativas usualmente empregadas. Devemos considerar, todavia, que estamos diante de processo administrativo voltado à tomada de decisões ancorado na ampla participação dos beneficiários e no diálogo entre eles e a administração pública (a quem compete captar e disponibilizar os recursos necessários à efetivação do trabalho social) – e são esses componentes que diretamente interferem no conteúdo e na forma do processo de tomada de decisão.

O diálogo entre os membros da comissão e destes com os demais beneficiários e a representação da gestão pública (além de outros eventuais representantes, a exemplo da construtora responsável pelas obras), altera a forma da tomada de decisão considerando que todas as escolhas ocorrerão por meio da participação e, desse modo, as escolhas (os conteúdos selecionados para o PTTS) derivarão de decisão qualificada mediante ponderações de todos os pontos de vistas que surgirem. Em se tratando de processos de gestão baseados nesses dois elementos, devemos considerar que procedimentos abaixo sistematizados são dinâmicos e, desse modo, sofrerão avanços e reveses ao longo do período. Tomemos, pois, tais procedimentos muito mais como possibilidades e recomendação para o processo de gestão social do que como sequência a ser adotada.

Importante!

Várias mudanças vêm ocorrendo na Administração Pública brasileira e, de modo específico na política habitacional, e, desse modo, o conteúdo a seguir pode se encontrar alterado ou em processo de alteração. De qualquer forma, vamos manter como fonte o Caderno de Orientação do Trabalho Social da Caixa Econômica Federal (COTS/CEF) acreditando que o material continua útil à elaboração de proposta de trabalho social independentemente da vigência das normas de contratação e funcionamento de programas públicos de habitação conforme lá aparecem.

3.2.1. Planejamento

No processo administrativo de tomada de decisão, o planejamento representa a definição dos objetivos (metas) a serem alcançados, os resultados esperados e os meios operacionais necessários. Para dar conta dessa tarefa, o passo inicial, no nosso caso, é a escolha, entre os benefícios, de membros para compor uma comissão para dialogar com o órgão da

administração pública responsável por sistematizar a proposta e captar recursos para a execução. A elaboração do projeto é de responsabilidade da entidade organizadora, que, entre outras, “tem como atribuições congregar, organizar e apoiar as famílias no desenvolvimento de cada uma das etapas dos projetos de engenharia e de Trabalho Técnico Social” (CEF, 2013, p. 26).

A constituição de comissão está prevista no COTS (CEF, 2013) e é o órgão responsável pela fiscalização da execução do empreendimento contratado, eleita em assembleia do grupo de beneficiários vinculados ao empreendimento, com registro em Ata, composta por no mínimo três pessoas, distintas dos membros da Comissão de Representantes do Empreendimento (CRE), das quais duas são participantes do empreendimento e uma vinculada à entidade organizadora. A entidade organizadora é o “agente promotor, com personalidade jurídica, com a função de organizar grupo de beneficiários e promover o empreendimento, podendo ser cooperativas, associações, condomínios, sindicatos, Ente Público (Estado, Distrito Federal ou Município), companhias de habitação, construtoras/incorporadoras, entidades privadas sem fins lucrativos (CEF, 2013, p. 58)

Na fase de planejamento do trabalho social, o diálogo deve ter início entre uma comissão dos beneficiários e a entidade executora (o órgão público responsável) para conciliar interesses e necessidades apontadas pelos beneficiários e o volume de recursos que a administração pública disponibilizará de fonte própria e/ou captado por meio do Projeto de Trabalho Técnico Social (PTTS). Da comissão, espera-se que surjam propostas plausíveis, possíveis de execução em termos de recursos demandados (pessoal, material, infraestrutura).

A comissão, constituída com o propósito de elaborar, executar e avaliar o trabalho social, deverá disponibilizar tempo e material para estudos de modo a nivelar a compreensão dos membros quanto à natureza da tarefa a ser executada. Devemos prever, nesse momento, a escassez de tempo dos membros e a dificuldade para reunir a comissão – esses desafios, entre outros, são comuns ao trabalho colegiado em todo o Brasil. Uma alternativa para reduzir os efeitos dessa dificuldade pode ser a realização de palestras com especialistas, técnicos e acadêmicos que estudam a política habitacional e temas correlatos de caráter socioassistencial.

É importante considerarmos, no planejamento, dificuldades como:

- Desníveis entre os membros da comissão quanto à compreensão dos desafios que representa a elaboração e a execução de proposta de trabalho

social. Por essa razão, é importante que se apropriem dos desafios que representa, não apenas o trabalho social em si, mas, também, a gestão colegiada do empreendimento após o encerramento das ações programadas;

- Desníveis e dificuldades no diálogo entre os membros da comissão e demais beneficiários/interessados. Uma vez imbuídos da tarefa de conhecer a natureza do trabalho social, apropriando-se de desafios inerentes às tarefas de elaboração e implementação, além de possibilidades de ação, é factível assumir que os membros da comissão avançarão no domínio do conteúdo em relação aos demais e, desse modo, poderá ocorrer ruídos no diálogo entre a comissão e os demais interessados.

O fluxo de informações entre os membros da comissão, e, desta com os demais interessados, é apenas um entre vários outros desafios a considerarmos. No caso do PTTS, as posições dos segmentos tenderão a provocar embates de poder e em torno de interesses. Enquanto os representantes governamentais tenderão a emitir posições unificadas, com base nas definições do governo ao qual se vinculam, os representantes dos beneficiários tendem à apresentação de posições heterogêneas. Mesmo em casos de acordos prévios, é previsível a ocorrência de mudanças de posição entre os representantes dos beneficiários – o que é menos provável entre os representantes da administração pública considerando que são indicações da gestão.

Poderão surgir disputadas quanto à abrangência das decisões, ou seja, aos limites das ações, envolvendo tipos de ação (esportiva, socioassistencial, educacional, cultural), importância e finalidade de cada ação, quando e como realizar, valores, número de pessoas envolvidas, profissionais necessários, locais de realização. Desse modo, questões baseadas no 5W2H são úteis à condução de tais definições:

O que fazer? (What);

Por que fazer? (Why);

Onde fazer (Where);

Quando fazer? (When);

Quem estará em cada ação? (Who);

Quanto custará cada ação? (How much);

Como executar cada ação prevista? (How)

3.2.2. Organização

Organização é a função do processo administrativo destinada à reunião de recursos para a realização do que foi projetado na fase anterior. É a fase em que se definem normas e procedimentos e é feita a divisão do trabalho entre definindo responsabilidades. Nesse momento, iremos nos reportar ao planejamento para considerar o que fazer, como fazer, onde fazer, com o que fazer (recursos), com quem fazer, quando fazer, com qual frequência fazer, para quem fazer e fazer para qual resultado – agora, não mais pensando em possibilidades e necessidades, apenas, mas, também, em termos da disponibilidade de recursos.

É provável que, no momento de se pensar os recursos necessários – tais como pessoal, materiais, infraestrutura, investimentos financeiros – algo no planejamento precise ser alterado. De outro modo, podemos pensar que o planejamento necessariamente caminha junto com esta fase de organização e, a partir de uma visão sistêmica, vamos perceber que todas essas funções caminham juntas o todo topo. Todavia, para facilitar nosso entendimento, vamos aceitar que estamos diante de um processo que se realiza em quatro etapas e que a etapa de organização representa a reunião dos recursos necessários às ações planejadas.

Podemos realizar esta etapa de organização a partir das necessidades destacadas pelo COTS (CEF, 2013) em termos de conteúdos mínimos a abordar. Desse modo, os subtópicos abaixo recomendam pontos que, necessariamente, devem compor o planejamento. O planejamento, todavia, será revisitado para adequar necessidades e possibilidades frente aos recursos disponíveis (pessoal, material, infraestrutura, investimentos financeiros). É provável, nessa etapa, que a comissão identifique que determinada ação no projeto de trabalho social precisa ser redefinida em virtude de limitação na disponibilidade de algum recurso. Vamos a um exemplo simples: o órgão governamental, ou, mais precisamente, a entidade organizadora, esperava contar com algum profissional do seu quadro de pessoal, mas, após o planejamento, ficou inviável tal participação.

No COTS (CEF, 2013), há uma pauta de ações a ser considerada para ocorrer, conforme registramos acima. Ainda que não adotada na sua estrutura e extensão de conteúdos, os itens lá expostos ilustram necessidades e possibilidades de ação. Vamos, então, retomar do COTS (CEF, 2013) conteúdos que exigirão a alocação de recursos na elaboração do PTTS e que,

provavelmente, fará a comissão retornar a ponto anteriormente planejado. Como estamos tratando da fase de reunião dos recursos necessários à execução, devemos nos conter a definições do que é necessário à realização do planejamento, orçando e examinando a viabilidade de cada uma.

3.2.3. Direção

Sob a perspectiva da gestão social, como estamos sugerindo aqui, a função administrativa de direção, na prática, representa a fase de realização das ações sob a liderança da comissão, que, nesse momento, deverá efetivar o PTTS. Trata-se de uma fase em que se lida com imprevistos e, portanto, cabe à comissão solucionar problemas e tomar decisões para contorná-los. Cabe, aqui, também, estabelecer mecanismos de comunicação e aproveitar competências dos vários sujeitos envolvidos com o PTTS. É importante, mais uma vez, lembrarmos que estamos tratando de processo de trabalho social à luz da gestão social.

O COTS (CEF, 2013) lança possibilidades quanto aos momentos e conteúdos que devem estar contidos no PTTS. Como estamos pautando o PTTS com base na gestão social, precisamos considerar que todos os momentos e temas abaixo destacados são objetos de tomada de decisões colegiadas. A concretização dos quatro momentos previstos, considerados em seus respectivos assuntos, representa, do ponto de vista da gestão social, permanente diálogo no interior da comissão e, desta, com os demais interessados. Por essa razão, os canais de comunicação devem estar objetivamente definidos, de modo a reduzir ruídos e racionalizar o tempo tanto na tomada de decisão quanto na realização das tarefas.

Vamos conhecer às etapas e temas para o Projeto de Trabalho Técnico Social (PTTS) conforme sugeridas no COTS (CEF, 2013). São quatro momentos: Etapa do plano de trabalho para mobilização e elaboração do projeto; Etapa pré-obras; Etapa durante as obras; Etapa pós-ocupação.

I – Etapa do plano de trabalho para mobilização e elaboração do projeto

a) Orientação aos Beneficiários para adesão ao programa:

- informações sobre o programa habitacional, condições contratuais e critérios para participação,
- direitos e deveres, atualização do CADÚNICO por parte dos beneficiários;

- orientações sobre contrato individual.
- b) Discussão do Projeto:
 - apresentação da proposta de intervenção física;
 - apresentação do PTTS e levantamento de demandas específicas do grupo;
 - acrescentamos, aqui, a verificação de possibilidades de aproveitamento de capacidades técnicas e profissionais dos moradores que têm pretensão na realização de trabalho voluntário;
 - noções sobre diferenças entre viver em casa e viver em condomínio, quando for o caso;
- c) Constituição da CAO e CRE:
 - orientação sobre liderança, representação, atribuições e responsabilidades das comissões;
 - realização de assembleia para eleição das comissões;
 - registro das atas da assembleia e abertura das contas em nome da Comissão de Acompanhamento da Obra (CAO) e Comissão de Representantes do Empreendimento (CRE);
- d) Elaboração do Projeto de Trabalho Técnico Social
 - levantamento do perfil dos beneficiários;
 - elaboração do diagnóstico;
 - elaboração do PTTS;
 - apresentação do PTTS aos beneficiários.

II - Etapa pré-obras

O COTS (CEF, 2013) prevê que as atividades realizadas nesta fase devem ser iniciadas, preferencialmente, em até 90 (noventa) dias antes do início das obras, contendo, no mínimo as seguintes ações:

- a) elaboração do PTTS;
- b) cadastramento e seleção da demanda;
- c) informações sobre o Programa, critérios de participação, condições contratuais, direitos e deveres;
- d) discussão e aprovação da concepção do PTTS e decisão sobre equipamentos comunitários necessários;

- e) eleição da CAO (Comissão de Acompanhamento de Obra), que acompanha a execução da obra e da CRE (Comissão de Representantes), responsável pelo controle, gestão e prestação de contas do empreendimento contratado;
- f) informações e acompanhamento sobre a oferta e localização de serviços públicos essenciais de educação, saúde, lazer, segurança pública e assistência social e acompanhamento dos processos de transferência escolar e demais serviços de educação;
- g) orientações sobre o processo de mudança de endereço no CADÚNICO e do Programa Bolsa Família (no caso de envolver tal segmento populacional);
- h) noções básicas sobre organização comunitária e as alternativas de representações dos beneficiários;
- i) nos casos de condomínios, informações básicas sobre gestão condominial, estimativa de custos e estratégias para reduzi-los.

III - Etapa durante as obras

Executada durante as obras, esta fase deve prever, no mínimo:

a) Organização comunitária:

- apoio ao funcionamento da CAO e da CRE;
- identificação e capacitação de lideranças e grupos representativos em processos de gestão comunitária, mediante discussão da necessidade de associação, apoiando a sua formalização;
- instituição e/ou consolidação de organizações de base, estimulando a criação de organismos representativos dos beneficiários e de comissões de interesses;
- estímulo à participação dos beneficiários na pactuação das normas de convivência e do uso de espaços comuns;
- estímulo à constituição de associação de moradores ou congêneres e providências para a legalização (registro do estatuto, regimento interno, dentre outros), incluindo eleição de síndico, conselho fiscal, elaboração do regimento interno, dentre outros;
- apoio à participação comunitária no fomento a condutas de zelo e adequado funcionamento dos equipamentos sociais e comunitários que serão disponibilizados;
- articulação com as políticas públicas locais, monitorando o acesso aos

serviços de educação, saúde e assistência social;

b) Educação Ambiental:

- fomento a noções de saúde preventiva com foco em higiene, limpeza e saneamento;

- informações sobre o uso racional dos recursos naturais, preservação e conservação ambiental e o manejo de resíduos sólidos;

- acrescentamos, aqui, o aproveitamento de resíduos orgânicos para produção de adubo e uso doméstico (pelas famílias) e coletivo (áreas comuns do empreendimento);

c) Educação Patrimonial:

- estímulo à correta apropriação e conservação dos espaços e equipamentos de uso comum;

- informações básicas sobre manutenção preventiva da moradia, equipamentos coletivos, sistemas de água, esgoto, coleta de resíduos sólidos e aproveitamento de resíduos orgânicos, comida e vegetação (na produção de adubos)

d) Planejamento e Gestão do Orçamento Familiar:

- informações sobre organização e planejamento do orçamento familiar e racionalização dos gastos com a moradia;

- orientação para acesso a tarifas sociais dos serviços públicos;

e) Geração de Trabalho e Renda:

- mapeamento das vocações profissionais dos beneficiários e as produtivas do entorno do empreendimento e região;

- encaminhamento aos serviços de intermediação de mão-de-obra, por meio dos sistemas de emprego;

- estímulo à formação de núcleos associativos de produção e de microcrédito produtivo;

- estímulo a projetos de capacitação para o trabalho e de geração de trabalho e renda;

IV - Etapa pós-ocupação

Tem início imediatamente após a conclusão das obras, com duração de até 90 (noventa) dias, e deve abordar ações como:

- consolidação das iniciativas implantadas;

- fortalecimento da organização representativa constituída (ou, organizações se for o caso);

- encerramento das atividades da CAO e CRE;

À luz da gestão social, devemos ressaltar que a etapa pós-ocupação traz a necessidade de definição de medidas para o prosseguimento de iniciativas e retroalimentação de resultados considerados necessários à coesão social pelo conjunto dos moradores. Espera-se, nesse momento, que o coletivo esteja devidamente articulado para preservar, de modo autogestionário, as conquistas trazidas pelo PTTTS. A ideia é que os moradores, após conclusão do PTTTS, possam progredir autonomamente retroalimentado aquelas ações consideradas, na fase de controle, úteis à coesão social. Vamos, então, para a função controle do processo administrativo de tomada de decisão.

3.2.4. Controle

Controle representa a função administrativa de comparar o planejado com o executado, medindo e qualificando o que está sendo alcançado. Nesse ponto, é importante destacar que, à luz da gestão social, os resultados não podem e não devem ser avaliados exclusivamente do ponto de vista quantitativo. É importante, também, qualificar resultados. Nesse quesito, interessa saber, por exemplo, apurar se determinada ação, ainda que com baixa participação e eventualmente custo elevado, rendeu resultados importantes do ponto de vista subjetivo, interacional, de coesão social.

O COTS (CEF, 2013) adverte a respeito da necessidade de se estabelecer, além de parâmetros quantitativos (numéricos), também parâmetros qualitativos, ou seja, analisar por quais motivos os objetivos planejados foram, ou não, alcançados. É oportuno registrar que o controle deverá apontar, não apenas variáveis que inferiram positiva e negativamente no alcance de determinadas metas e objetivos, mas, também, destacar resultados que, não obstante o alcance restrito em termos do que se esperava, provocou mudanças importantes em comportamentos e na dinâmica de funcionamento do empreendimento.

Podemos pensar na avaliação dos processos e produtos realizados e na avaliação da satisfação dos beneficiários/moradores com relação à moradia e infraestrutura local e na inserção urbana e desenvolvimento social da comunidade. O COTS (CEF, 2013) divide essa função em dois blocos:

a) avaliação da equipe técnica para relatar sucintamente aspectos facilitadores e/ou aspectos dificultadores, com as respectivas alternativas de solução, para cada um dos seguintes itens - execução das atividades programadas; adequação das técnicas e instrumentos utilizados; principais resultados obtidos; participação e envolvimento dos beneficiários; envolvimento dos parceiros no desenvolvimento do PTTS; integração entre a execução do PTTS e projeto/ações de engenharia; integração do PTTS com outros projetos sociais desenvolvidos no local;

b) avaliação da população atendida por meio de instrumentos como entrevista, grupo focal com temas específicos, reunião de avaliação dos resultados, levantamento de sugestões para continuidade de uma ou outra ação.

Devemos destacar que, sob a ótica da gestão e do desenvolvimento comunitário, o trabalho social no empreendimento não se encerra com o término do PTTS. Ao contrário, após a realização do PTTS, maiores desafios estarão postos à comunidade, considerando que, agora, terá ela que seguir seu próprio rumo sem qualquer tutela. Desse modo, os moradores precisarão administrar, por conta própria em diálogos e parcerias com atores governamentais e não-governamentais, situações do cotidiano que pressionarão a coesão social procedentes, entre outros, de fatores:

- geográficos, relacionado à localização do empreendimento e acessos a serviços públicos de educação, saúde, transporte, segurança, assistência social e outros;

- econômicos, relativos a oportunidade locais de geração de trabalho e renda, incluindo acessos a feiras, supermercados, farmácias, custos financeiros de trajetos para acesso a sistemas de qualificação profissional, empreendimento-escola-empreendimento, empreendimento-trabalho-empreendimento;

- ambientais, atinentes ao cotidiano da geração e destinação de lixo e resíduos, locais de estacionamento e depósito, áreas e horários de circulação, barulho, uso dos equipamentos comuns e outros do gênero;

- culturais, especialmente no que se refere ao baixo interesse dos moradores pela participação e pelo diálogo coletivo, fato comum à sociedade brasileira, conforme pontuamos anteriormente. Além desse quesito, devemos considerar os costumes das famílias interferindo na vida comunitária, criando perturbações e até intrigas, a exemplo de estilos e volume das músicas da vizinhança, criação de animais domésticos e formas de limpar e descartar dejetos domésticos;

- psicossociais, derivados de fatores sociodemográficos como condições de trabalho, grau de instrução e qualificação, renda e idade interferindo no modo como se dão interações, diálogos e comunicação entre pessoas de classes e segmentos populacionais distintos. Fatores psicossociais tentem a provocar stress no cotidiano e instabilidades nos relacionamentos (tanto no interior das famílias como entre famílias) com possibilidades de ameaças à harmonia no âmbito do empreendimento.

Retornaremos a esses temas no tópico seguinte a partir de referências a trabalhos sociais realizados em empreendimentos habitacionais do Programa Minha Casa Minha vida e avaliados sob visão científica em programas de pós-graduação stricto sensu em Administração.

Para saber mais...

A participação, em trabalhos que exigem atuação coletiva – colegiada, associativa, cooperativa – é tema amplamente abordado no Brasil sob vários vieses. Vamos exemplificar a partir de duas áreas do conhecimento apenas. No Serviço Social, a discussão tende para o exercício do controle social de políticas públicas em conselhos municipais, estaduais e federais. Na Administração, conforme pontuamos anteriormente, centra-se em processos autogestionários de organizações da sociedade civil e de empreendimentos econômicos solidários em contraposição à gestão estratégica. Para aprofundar conhecimentos nessa temática, seguem duas sugestões:

DAGNINO, Evelina (organizadora). Sociedade civil e espaços públicos no Brasil. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

Oferece abordagens analíticas e dados empíricos inéditos sobre experiências da sociedade civil brasileira, realçando a sua participação em diversos tipos de espaços públicos constituídos a partir da Constituição Federal de 1988.

TENÓRIO, Fernando Guilherme. Uma alternativa: gestão social. Ijuí: UNIJUI, 2016.

A gestão social tenta substituir a gestão tecnoburocrática, monológica, por um gerenciamento participativo, dialógico, no qual o processo decisório é exercido por meio de diferentes sujeitos. No processo de gestão social, a verdade só existe se todos os participantes da ação admitem sua validade, isto é, verdade é a promessa de consenso racional ou, a verdade não é uma relação entre o indivíduo e a sua percepção do mundo, mas sim um acordo alcançado por meio da discussão crítica, da apreciação intersubjetiva.

3.3 ANÁLISE DE EXPERIÊNCIAS DE TRABALHO SOCIAL EM EMPREENDIMENTOS HABITACIONAIS

Neste último tópico nosso exercício permanecerá no viés prático, desta vez, a partir de referências de pesquisa acadêmicas realizadas em cursos de

mestrado e doutorado no Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (PPGA/UFRN) e no Núcleo de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal da Bahia (NPGA/UFBA). Destacaremos resultados de duas dissertações realizadas na primeira instituição e uma tese na segunda, ambas no domínio da gestão social.

Atentamos para o fato de que pode haver outras pesquisas do gênero realizadas no Brasil em Administração, até mesmo no domínio da gestão social, mas, nossa opção será pelas três pesquisas indicadas em virtude do conhecimento prévio do autor do presente texto a respeito das abordagens adotadas e dos resultados revelados por:

- Bruno Luan Dantas Cardoso na dissertação Para uma gestão social no Programa Minha Casa Minha Vida: reflexões acerca da organização comunitária em empreendimentos da faixa 1 defendida no PPGA/UFRN em 2015;

- Francisco Raniere Moreira da Silva na tese Gestão do desenvolvimento territorial em empreendimentos de habitação social no Brasil defendida no NPGA/UFBA em 2017;

- Silva, Suzana Melissa de Moura Mafra da Silva na dissertação Gestão social e organização comunitária no Programa Minha Casa, Minha Vida: o caso no Residencial Ruy Pereira dos Santos defendida no PPGA/UFRN em 2018.

Para analisarmos experiências de trabalho social em empreendimentos habitacionais, a partir de resultados de pesquisas acadêmicas, assumiremos a questão destacada na nota abaixo. Nosso propósito é sistematizar desafios e possibilidades de trabalho social em empreendimentos habitacionais, à luz da gestão social, destacando resultados práticos derivados de avaliações realizadas na faixa 1 do Programa Minha Casa Minha Vida.

Para saber mais...

Que aprendizagens, desafios e possibilidades de gestão social se mostram úteis à formulação e implementação de projeto de trabalho técnico social em empreendimentos habitacionais de interesse social?

3.3.1. Organização comunitária em empreendimentos habitacionais da faixa 1 do PMCMV

Cardoso (2015) defendeu, no Curso de Mestrado do PPGA/UFRN, a dissertação Para uma gestão social no Programa Minha Casa Minha Vida: reflexões acerca da organização comunitária em empreendimentos da faixa 1, sob orientação do docente Washington José de Souza, pesquisador vinculado à Rede de Pesquisadores em Gestão Social (RGS). A dissertação – fomentada pela Chamada MCTI/CNPq/MCIDADES Nº 11/2012 por meio do projeto Gestão Estratégica do Programa Minha Casa, Minha Vida: definindo metodologia de monitoramento, avaliação e retroalimentação executado pela Organização de Aprendizagem e Saberes em Iniciativas Solidárias e Estudos no Terceiro Setor (Oasis/UFRN) – objetivou compreender atributos de gestão social para a organização comunitária em empreendimentos da faixa 1 do Programa Minha Casa Minha Vida.

A dissertação revela debilidade do papel do Estado, principalmente em virtude de frágeis projetos técnicos de trabalho social e processos de gestão social, distanciando os empreendimentos de condições ideais de habitabilidade e convívio coletivo. A ausência de compreensão da relevância de bem-estar coletivo e a precariedade da esfera pública, constata Cardoso (2015), conduzem ao afastamento da finalidade emancipatória da gestão social.

Com viés quantitativo e qualitativo, a população da pesquisa de Cardoso (2015) foi composta, preliminarmente, por beneficiários da faixa 1 do PMCMV em conjuntos habitacionais não pulverizados, concentrados em espaço definido, com habitações que haviam sido entregues há mais de um ano em sete empreendimentos situados em seis municípios da região metropolitana de Natal: Natal, Ceará-Mirim, Extremoz, São Gonçalo, Parnamirim e Macaíba. Como resultado da parte quantitativa, o autor constatou que mais de 65% não teve contato com a equipe de execução do PTTS, e, para os casos em que ocorreu, ele se deu exclusivamente antes da mudança do beneficiário para a moradia, denotando desalinhamento com o que propõe o COTS (CEF, 2013).

Quando questionados acerca das atividades que a equipe social promoveu, 42,75% (227 indivíduos) dos participantes responderam a esse questionamento e o restante (57,25%, 371 indivíduos) nada respondeu considerando que não teve contato com a equipe executora do PTTS. Como

resultado, 161 beneficiários destacaram (de um total de 648 informantes) ter havido tão somente reunião para orientações sobre documentação, escolha das unidades e preparação da mudança/ocupação. Ou seja, o trabalho social, nos seis empreendimentos da Região Metropolitana de Natal, restringiu-se a assuntos protocolares.

Cardoso (2015) registra que apenas 28,44% dos 648 informantes afirmaram ter visitado o empreendimento antes da mudança/ocupação. Na maior parte dos casos analisados, portanto, o beneficiário só teve contato com a moradia a partir do dia da entrega das chaves, em situação de completo desconhecimento ou orientação sobre conservação e manutenção da unidade habitacional que estava recebendo e do condomínio onde iria passar a morar. A essa restrita relação dos beneficiários com o empreendimento antes da ocupação soma-se o fato de que apenas 14,67%, registraram ter havido reunião sobre organização e vida comunitárias.

No tocante a ações de geração de trabalho e renda, o resultado agrava-se, com apenas 3,56% reconhecendo a realização ou encaminhamentos para cursos profissionalizantes após mudança/ocupação. Os que afirmam ter participado de alguma das atividades realizadas pela equipe social totaliza percentual de 56,39%. Apesar de promissor, é oportuno retomarmos informação acima para lembrar que tal percentual tem influência da variável realização de reuniões para orientações sobre documentação, escolha das unidades e preparação da mudança/ocupação, conforme resultado acima (de 42,75%) relativo às atividades que a equipe social promoveu. No comparativo, deduzimos que percentual inferior a 14% participou de alguma atividade realizada pelo trabalho social pós-ocupação.

A ausência de participação dos beneficiários nas decisões registra despenhos precários em todos os empreendimentos do estudo, alcançando percentuais superiores a 95% na etapa pré-obras, de acordo com a avaliação de Cardoso (2015) com base nas definições do local do empreendimento, do projeto habitacional e do grupo de vizinhança. Se os beneficiários não participam de ações do trabalho social no início – conforme prevê o COTS (CEF, 2013) – quer pela ausência de interesse, quer por desinteresse da gestão pública responsável pelo empreendimento, a situação tende a se agravar nas etapas seguintes.

Mais de 70% dos informantes desconheciam regras de convivência e, entre os quase 30% que reconheciam a existência, a maior parte (46,33%) afirmou que elas foram definidas coletivamente em assembleias ou reuniões e, outra parte, pela prefeitura (29,38%). A baixa presença de discussão sobre

organização do condomínio e o elevado desconhecimento de regras de convivência tornavam, de acordo com Cardoso (2015), o convívio entre beneficiários difícil, causando conflitos que foram relatados principalmente no uso de vagas de garagem, uso de aparelho de som com volume elevado, depósito de lixo domiciliar em local inadequado e quebra de equipamento em espaço coletivo.

Cardoso (2015) conclui que, nos casos estudados, a presença de elementos de gestão social é precária e o papel do Estado também, especificamente no que tange às ações do Projeto Técnico de Trabalho Social (PTTS). Nos poucos momentos que os beneficiários tiveram contato com o PTTS, as atividades realizadas foram de caráter processual – relacionadas à documentação ou a visitas ao conjunto habitacional. A maior parte das ações propostas pelo PTTS foi em curso de costura, serigrafia, jardinagem, reaproveitamento de alimentos e eletricitista, com baixa participação dos beneficiários em todos os momentos.

No que se refere ao viés qualitativo, Cardoso (2015) coletou, por meio de duas dinâmicas de grupo focal, dados em dois empreendimentos que haviam implantado Projeto Técnico de Trabalho Social – localizados nos municípios de São Gonçalo do Amarante/RN e Assú/RN. Na sequência, o autor interpretou o material coletado a partir do modelo de Cançado (2011). Para Cançado (2011), o processo de gestão social ocorre mediante: 1) Interesse bem compreendido, como categoria inicial e que abriga duas subcategorias, solidariedade e sustentabilidade. 2) Esfera pública, categoria intermediária do processo de Gestão Social e que agrega as subcategorias de comunidades de prática, democracia deliberativa, dialogicidade, interorganizações, intersubjetividade e racionalidade. 3) Emancipação, categoria fim da Gestão Social e seu ponto de retroalimentação.

Para saber mais...

O modelo teórico empregado por Cardoso (2015), na interpretação de vivências de moradores com Projeto Técnico de Trabalho Social (PTTS), foi concebido por Cançado (2011) e se encontra sistematizado na tese FUNDAMENTOS TEÓRICOS DA GESTÃO SOCIAL, defendida no Curso de Doutorado do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal de Lavras.

Disponível em:

<https://gestaosocial.paginas.ufsc.br/files/2011/12/Airton-Can%C3%A7ado-Fundamentos-Te%C3%B3ricos-da-Gest%C3%A3o-Social-TeseAdmUFLA2011.pdf>

Cardoso (2015) constatou haver “interesse bem compreendido” em São Gonçalo do Amarante, onde os participantes demonstraram compreender o sentimento de bem-estar coletivo como condição para o desenvolvimento comunitário. Essa compreensão ficou evidente em relatos de necessidade de ajuda ao próximo, levando à coesão social, especialmente no relacionamento e na atenção a beneficiários em situação de vulnerabilidade. As subcategorias solidariedade e sustentabilidade estiveram presentes na comunidade pela percepção de que conquistas de outras pessoas também impulsionam o desenvolvimento da vizinhança, levando ao convívio comunitário. De modo contrário, em Assú houve predominância de sentimento individualista e busca pelo bem-estar individual, afastando os moradores da compreensão de desenvolvimento comunitário.

A presença de elementos de esfera pública foi igualmente diferente nos dois empreendimentos, ainda que, ambos, com associação de moradores em funcionamento. Em São Gonçalo do Amarante a associação é legitimada pelos beneficiários, uma vez que os moradores depositam confiança no levantamento de demandas e na capacidade de resolubilidade. O ambiente nas discussões evidenciou liberdade e os participantes sentiam-se aptos e estimulados à emissão de opinião, denotando presença de dialogicidade e intersubjetividade. As decisões ilustravam caráter deliberativo no contexto de parceria entre sociedade civil e poder público, evidenciando democracia deliberativa. Tanto igreja católica quanto protestante atuavam juntas no atendimento a demandas sociais de violência e uso de drogas, principalmente entre jovens.

Os participantes do grupo focal do empreendimento de São Gonçalo do Amarante apontaram que a parceria com as igrejas se efetivava mediante ações de resgate e ressocialização de moradores da comunidade, caracterizando a subcategoria interorganizações (CARDOSO, 2015). Grupos locais promoviam ações objetivando o desenvolvimento da comunidade, o que anteriormente apontamos com capacidades endógenas de desenvolvimento comunitário. Escolinha de futebol, grupo de capoeira e atelier de fabricação de bonecas foram algumas atividades identificadas por Cardoso (2015), reconhecidas como processos dialógicos de ensino-aprendizagem caracterizadores de comunidades de prática. A presença desses elementos de gestão social conduz o empreendimento do PMCMV estudado no município de São Gonçalo do Amarante em direção à emancipação, à gestão autônoma do espaço comum, o que não guarda

relação com a noção de dominação opressora de Freire (1987), adverte Cardoso (2015).

A ausência de “interesse bem compreendido” no empreendimento de Assú, constatou Cardoso (2015), resultou em caminho tortuoso de distanciamento e estranhamento entre os moradores, o que, diferentemente do que foi constatado em São Gonçalo do Amarante, prejudicava iniciativas de trabalho coletivo, solidário e sustentável distanciando-o da autonomia. O empreendimento de São Gonçalo do Amarante revelou iniciativa voluntária de uma moradora, na arte de fabricação de bonecas artesanais (de pano), fomentando laços de confiança e aproximação entre moradores, inserindo moradores no convívio comunitário.

Tanto as iniciativas das igrejas quanto da fábrica de bonecas artesanais, voluntariamente surgidas na comunidade, estavam contribuindo para reduzir a incidência de violência e de uso de drogas no empreendimento. A fábrica de bonecas abria possibilidades de geração de renda e, desse modo, conclui Cardoso (2015) que a gestão social apontava caminhos para a resolução de parte considerável dos desafios comunitários em São Gonçalo do Amarante. Outro fator destacado pelo autor refere-se à conquista do transporte público para facilitar a mobilidade da população, mediante diálogo da associação com a esfera pública, a Prefeitura Municipal. Os ganhos sociais identificados em São Gonçalo do Amarante atestavam (CARDOSO, 2015) a importância da gestão social como procedimento válido ao fomento à convivência harmoniosa das pessoas Cardoso (2015) finaliza defendendo que a habitabilidade nos empreendimentos do PMCMV demanda outra forma de trabalho social na faixa 1 e que a gestão social é meio para a efetivação da Política Habitacional de Interesse Social a partir do PTTS.

3.3.2. Desenvolvimento territorial em empreendimentos habitacionais de interesse social

Na tese Gestão do desenvolvimento territorial em empreendimentos de habitação social no Brasil, defendida no NPGA/UFBA, Silva (2017), analisa possibilidades e desafios de estratégias de gestão de desenvolvimento territorial em empreendimentos de habitação social, abordando, também, o Programa Minha Casa, Minha Vida – faixa 1 – a que se destina, ressaltamos novamente, para o segmento populacional de 0 a 3 salários mínimos de renda. Silva (2017) realizou pesquisa-ação com o envolvimento direto

da Universidade na coleta e processamento de informações de campo (pesquisa) e na extensão e comunicação (FREIRE, 2013) com a comunidade (ação).

A pesquisa de Silva (2017) ocorreu durante a execução do Projeto Minha Casa, Nossas Vidas, conduzido pelo Centro Interdisciplinar de Desenvolvimento e Gestão Social (CIAGS) da Universidade Federal da Bahia no Residencial Bosque das Bromélias, localizado em Salvador. A pesquisa ocorreu entre outubro de 2013 e dezembro de 2016 e constituiu o terreno empírico para a elaboração da tese mediante orientação da docente Tânia Maria Diederichs Fischer, também pesquisadora vinculada à Rede de Pesquisadores em Gestão Social (RGS).

O autor empregou metodologia de Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Território (DIST) no fomento ao protagonismo da comunidade local e na articulação de redes de apoio. O empreendimento é composto por seis conjuntos habitacionais, com 2.400 (duas mil e quatrocentas unidades habitacionais) onde reside uma população estimada em cerca de oito mil pessoas. Cada conjunto habitacional está concebido sob a forma de condomínio, com gestão colegiada, contando com um grupo gestor formado pelo síndico, subsíndico e conselho fiscal, além de um representante de cada torre residencial.

O marco analítico-conceitual utilizado enfatizou políticas habitacionais brasileiras e gestão orientada ao desenvolvimento territorial. O diálogo entre a teoria e a realidade empírica investigada resultou na identificação de quatro dimensões inerentes aos processos de gestão do desenvolvimento territorial:

- a) atores e relações sociais;
- b) arranjo interorganizacional;
- c) práticas de gestão;
- d) projeto de desenvolvimento.

Essas quatro dimensões, lembra o autor, são estudadas mediante interlocuções com o contexto cultural e identitário do território. Os atores foram categorizados como participantes das ações (eventuais e assíduos), lideranças locais, agente indutor e atores de suporte considerados sob vieses de relações de conflito, conciliação, convergência e cooperação. O arranjo interorganizacional foi concretizado sob a forma de fórum de desenvolvimento territorial, com uma formação endógena e outra exógena. Foram observadas práticas de gestão que contribuíram para o alcance dos

resultados coletivamente definidos.

O conjunto dos resultados evidencia o alcance de efeitos positivos concretos relacionados à ampliação da cidadania e ao fortalecimento da governança local. Ficou evidente o caráter compensatório da estratégia DIST face a problemas estruturais inerentes à forma de condução da política habitacional. Silva (2017, p. 109) identificou na pesquisa a necessidade de se trabalhar uma variável, a respeito à qual nos referimos anteriormente, para

[...] fomentar uma maior participação da população, tendo em vista a discussão coletiva dos problemas locais e a construção conjunta de alternativas. Considerável parcela dos moradores locais reconhecia a existência destas estruturas de governança, mas afirmava não participar das mesmas.

Não apenas o reduzido interesse pela participação, mas, também, limitado sentimento de coletividade e de identidade e pertença ao território interferiam negativamente em ações de desenvolvimento comunitário, territorial. A maioria não utilizava as áreas comuns do condomínio, como quiosque multiuso, parque infantil e campo de futebol. O autor revela que tais equipamentos não estavam sendo apropriados pelos moradores como ambientes de convivência, para criar e fortalecer laços de identificação entre as pessoas e o sentimento de pertencimento ao território.

O Bosque das Bromélias revelou-se um conjunto de carências e demandas sociais mal atendidas, com ausências de equipamentos e serviços públicos. Constituído a partir da migração de pessoas de várias regiões de Salvador e de outros municípios, com trajetórias, culturas e interesses diversificados, o território mostrou-se pleno de pluralidade e diversidade, tensões e conflitos entre poderes difusos, evidenciando possibilidades de construção de estratégias inovadoras de ação conjunta e concertação social na direção do bem-estar coletivo. É este, pois, o ponto central de contribuição da gestão social: envolver as pessoas em processos coletivos de tomada de decisão incentivando diálogos e criando relações de proximidade.

Silva (2017) fala na necessidade de provocar concertação social, noção semelhante ao que qualificamos anteriormente como coesão social, ou, harmonia. O desenho metodológico do DIST tem quatro componentes de sustentação, denominados no Guia de Referência como pilares, assim sintetizados:

- Construção do Protagonismo Local – entendido como a constituição progressiva dos atores territoriais como criadores do seu próprio projeto de mudanças, como sujeitos do processo de desenvolvimento;
- Tessitura de Parcerias e redes – articulação com atores e instituições de

diferentes naturezas;

- Desenvolvimento de Capacidades – educação para o desenvolvimento com base na identificação de potencialidades, vocações, desejos e possibilidades do território;
- Impulsão de Empreendimentos Coletivos – fomento a projetos/empreendimentos coletivos conduzidos pelos moradores (a partir de seus sonhos, talentos e interesses), cuja implantação gera claros benefícios para o território.

Como vetores, ou seja, como veiculadores de fluxos para fomentar sustentabilidade dos processos e dinâmicas de desenvolvimento territorial coletivamente selecionados, o autor faz referência ao fortalecimento da identidade territorial, à cultura de paz (convívio de diferenças e gestão de conflitos), à alavancagem de ativos locais, à aprendizagem vivencial e à ampliação da conectividade, ou seja, reconhecimento dos atores territoriais. Como desenvolveu pesquisa-ação, a estratégia de intervenção local seguiu as seguintes etapas (SILVA, 2017):

1 Contextualização do cenário e diagnóstico – realização de diagnóstico quantitativo e qualitativo junto aos moradores do empreendimento para reconhecimento do território e nos âmbitos do bairro e da cidade com o mapeamento das oportunidades para trabalho e geração de renda;

2 Formação cidadã e qualificação profissional – capacitação de atores locais para o exercício da cidadania, gestão do território e iniciação em ofícios para inserção no mundo do trabalho;

3 Comunicação e cultura – elaboração e implantação de ações de comunicação e cultura para o território contemplando tecnologias e mídias adaptadas às necessidades locais;

4 Requalificação das áreas verdes – implantação de ações de requalificação das áreas comuns do empreendimento sob a perspectiva da humanização do espaço físico, a partir da participação dos moradores;

5 Saúde, esporte e lazer – promoção de atividades de saúde, esporte e lazer junto aos moradores do empreendimento visando ao fortalecimento de laços e adoção de práticas em saúde;

6 Governança territorial – fomento à criação de estruturas de governança e redes locais para a sustentabilidade da estratégia de DIST.

A estrutura da ação e os conteúdos abordados por Silva (2017) representam possibilidades que processos de gestão social trazem ao desenvolvimento

comunitário. Um ponto relevante, a ser inserido em proposta de desenvolvimento comunitário (ou, de desenvolvimento territorial como aborda o autor), é o aproveitamento de capacidades locais em trabalhos voluntários. Com esse propósito, projetos de trabalho social podem mapear e considerar possibilidades de trabalhos voluntários entre os moradores, tema contemplado por Silva (2018).

3.3.3. Gestão social e organização comunitária: a força do trabalho voluntário

Silva (2018) defendeu a dissertação *Gestão social e organização comunitária no Programa Minha Casa, Minha Vida: o caso no Residencial Ruy Pereira dos Santos no PPGA/UFRN*, igualmente sob orientação do docente Washington José de Souza avançando em lacunas apontadas por Cardoso (2015). *Gestão social e organização comunitária no Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV): o caso no Residencial Ruy Pereira dos Santos*. O objetivo foi direcionado para sistematizar desafios e oportunidades de iniciativas de organização comunitária na faixa 1 do PMCMV à luz de categorias de participação e de elementos de gestão social.

Silva (2018) reconhece que o trabalho social é elemento de fomento à participação e inserção social o que inclui propósitos de mobilização comunitária e acompanhamento do cotidiano das famílias por dado período. No Rio Grande do Norte, poucos municípios haviam realizado trabalho social e, quando ocorreu, o instrumento foi elaborado de forma unilateral pelas prefeituras e sem participação das famílias – essa constatação foi igualmente sublinhada por Cardoso (2015). A pesquisa abordou experiência de organização comunitária no Residencial Ruy Pereira dos Santos – empreendimento da faixa 1 do PMCMV – localizado no município de São Gonçalo do Amarante/RN.

Segmentado em seis condomínios de 300 unidades cada, totalizando 1.800 moradias, o empreendimento tem população estimada de 7.200 pessoas. De natureza qualitativa, a pesquisa trilhou uma fase de revisão bibliográfica, para a elaboração de referencial teórico em participação, mediada por elementos de gestão social. Outra fase contemplou a sistematização da pesquisa no PMCMV em programas de pós-graduação stricto sensu da UFRN. A pesquisa de campo ocorreu por meio de coleta de dados em duas dinâmicas de grupo focal realizadas, exclusivamente, com

moradores do condomínio I (CRP-I) – o que havia sido entregue há mais tempo (dois condomínios, 600 apartamentos, não haviam sido entregues até o encerramento da referida pesquisa).

Silva (2018) realizou buscas no Banco Digital de Teses e Dissertações da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (BDTD/Capes) utilizando as expressões Minha Casa, Minha Vida, MCMV e PMCMV e identificou apenas três dissertações (SOUZA, 2013; CARDOSO, 2015; REIS, 2015) com foco em organização comunitária e/ou Gestão Social. O interesse pelo PMCMV, todavia, é significativamente maior, com 412 ocorrências (entre teses e dissertações), das quais, 201 com referência direta ao Programa no título. Esse dado, por si, ilustra o restrito interesse da academia brasileira pelo tema que estamos aqui abordando, o trabalho social na política pública de habitação de interesse social.

Silva (2018) fornece um indicativo do que pode ocorrer, com o empenho de pesquisadores brasileiros na política pública de habitação de interesse social em nível nacional, a partir da estratificação da pesquisa em programas de pós-graduação *stricto sensu* na UFRN. A autora identificou, entre doze registros de teses e dissertações na UFRN tendo como título o Programa, duas pesquisas em trabalho social: o já referido Cardoso (2015), no Curso de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Administração (PPGA), e, Olives (2017) no Curso de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Estudos Urbanos e Regionais (PPGEUR) com dissertação intitulada Desafios e fragilidades do Trabalho Social no Programa Minha Casa, Minha Vida na Região Metropolitana de Natal.

Além de duas dissertações abordando trabalho social, a UFRN registrava, em 2018, uma pesquisa em aspectos arquitetônicos, uma abordando acesso e mobilidade das famílias e oito focando dimensões da política pública de habitação de interesse social. É factível acreditarmos que, em âmbito nacional, a ênfase da pesquisa incida, também, na política pública, com foco, entre outros temas, em produção/déficit habitacional, plano diretor de municípios, efeitos socioambientais de empreendimentos em municípios e territórios, planejamento urbano e territorial e direito à habitação e cidadania. Das 201 pesquisas catalogadas por Silva (2018) no BDTD/Capes com título no PMCMV, cinco apenas abordam diretamente trabalho social (quando consideramos o título).

Constatamos que o nosso tema, de trabalho técnico social, desperta limitado interesse de pesquisa em nível nacional a partir da pós-graduação *stricto sensu*. Devemos considerar, todavia, que a responsabilidade do

Estado na política habitacional vai além da garantia de acesso à habitação, de qualidade da moradia e mobilidade das pessoas. Qualidade de vida, coesão social, convívio e diálogo social, por exemplo, são, também, componentes imprescindíveis, afinal, as pessoas precisam encontrar paz e harmonia no lugar onde mora e não apenas no ambiente doméstico.

As informações coletadas por Silva (2018), em grupo focal, foram objeto de análise lexicográfica básica apoiada no software Iramuteq, gerando três classes analíticas no trabalho social no PMCMV: a) Dificuldades à vida comunitária; b) Relações sociais e identidade com o lugar; c) Engajamento e participação. Os principais achados revelaram restrição ao funcionamento do Condomínio em virtude do elevado número de inadimplentes no pagamento da taxa condominial. Esse fator, isoladamente, apareceu provocando sérios desentendimentos, preconceitos e intolerância nas relações interpessoais.

O coletivo recreativo Lambe Sal, organização informou que a autora identificou durante a coleta dos dados, reunia 50 homens/famílias (das 300) e assumia várias funções comunitárias importantes, ostentando práticas de gestão social e participação com qualidade superior àquelas geradas pelo trabalho social realizado por empresa contratada pela Prefeitura Municipal. O Lambe Sal, organização surgida naturalmente pelo contato entre homens do empreendimento em horas de folga, originalmente articulado para fomentar atividades recreativas do coletivo, passou a liderar trabalhos voluntários de interesse comunitário, a exemplo da limpeza e manutenção de áreas comuns e promoção de festas em datas comemorativas para reunir os moradores.

O trabalho voluntário da organização informal Lambe Sal aparece com destaque em Silva (2018). O interessante, nesse caso, é a constatação de que o coletivo surgiu sem qualquer relação com o trabalho técnico social desenvolvido pela empresa contratada pela Prefeitura. A autora conclui com a constatação de que foi reproduzido um modelo de má localização do empreendimento com consequências negativas nas condições de vida das famílias, reforçando interesses e protagonismo do mercado no Programa mediante investimento e construção em área periférica.

A localização remota sem a devida infraestrutura de transporte e vias de acesso para garantir a mobilidade das famílias estava provocando abandono e evasão, sob a alegação de dificuldades nos deslocamentos, especificamente no traslado cotidiano para o trabalho e escolas. Outro ponto negativo reside em conflitos em virtude da diversidade sociocultural dos moradores

(considerando que a faixa 1 do PMCMV beneficia famílias com renda entre zero e três salários mínimos), materializados, de modo mais intenso, em inadimplências no pagamento da taxa condominial e na frágil adaptação dos moradores a regras básicas de convívio em condomínio. Nesse ponto, os moradores reclamam da qualidade do PTTS realizado.

A inadimplência, no pagamento da taxa condominial aparece como principal problema enfrentado e impossibilitava a gestão coletiva de atividades básicas como contratação de serviço de limpeza e manutenção das áreas comuns do Condomínio. Silva (2018) destaca a ausência de preparação inicial para a vida condominial, ensejando problemas de convivência, e alerta para a imprescindibilidade de execução do trabalho social em todas as suas fases – a autora se refere às etapas sugeridas pelo COTS (CEF, 2013) e aqui abordamos no item 3.2.3. A participação dos beneficiários, constatou Silva (2018), ocorreu apenas parcialmente, visto que os relatos revelaram que o trabalho social teve início na etapa pós-ocupação, sem qualquer envolvimento dos moradores no planejamento e com baixo interesse na execução.

A pesquisa de Silva (2018) traz um importante componente à compreensão da natureza e de desafios e possibilidades inerentes ao trabalho social em empreendimentos habitacionais de interesse social. A autora evidencia que o coletivo Lambe Sal se encontrava fortemente contribuindo para o sentimento de identidade e a organização comunitária, inclusive com qualidade superior à gestão condominial. O coletivo realizava trabalhos voluntários e, assim, respondia imperativos causados pelo déficit financeiro na arrecadação da taxa condominial mediante mutirões de limpeza e manutenção das áreas comuns.

Na participação social, o Lambe Sal – se apresentava como embrião de compartilhamento de poder entre Estado e sociedade, pois, não se destacava por atuação na esfera pública, por exemplo, resolvendo problemas de mobilidade das pessoas e demandas por serviços públicos de saúde, segurança e educação. A atuação do coletivo dava-se, tão somente, no atendimento de necessidades imediatas das famílias no interior do Condomínio – manutenção de equipamentos, limpeza, eventos sociais.

Silva (2018) pontua que, nas decisões internas, os integrantes do Lambe Sal se identificavam como sujeitos sociais ativos, proporcionando coesão e mudança social no interior do Condomínio, ainda que sob participação política incipiente e relações escassas com o poder público para reivindicar direitos. Nesse sentido, destacamos que a gestão social tem contribuição

importante a fornecer na ampliação de visões e campo de ação do coletivo, pois, a célula voluntária mostra-se coesa e com potencial para se tornar representação autêntica dos moradores. Para tanto, novo trabalho social teria que ser realizado, agora, com participação dos interessados desde a concepção da proposta.

O papel assumido pelo coletivo Lambe Sal, constata Silva (2018), confirmou a premissa de que o engajamento e participação das famílias beneficiárias na gestão do empreendimento têm potencial para fomentar estabilidade nas relações sociais, identidade com o lugar e confiança mútua. A pesquisa confirmou, além disso, o pressuposto de que pessoas desconhecidas, ao se estabelecerem em espaços comuns de diálogos, tendem a criar possibilidades de coesão e relações estáveis, e, uma vez aproveitadas habilidades e competências endógenas, a estabilidade e a redução de vulnerabilidades sociais serão mitigadas pelo engajamento coletivo que gera autodependência e proximidades, enquanto favorece o estabelecimento de laços de confiança” (SILVA, 2018).

Para saber mais...

As dissertações e a tese referenciadas neste tópico estão disponíveis em:

<https://repositorio.ufm.br/jspui/handle/123456789/24824> (CARDOSO, 2015)

<https://repositorio.ufba.br/ri/bitstream/ri/24530/1/FRANCISCO%20RANIERE.pdf> (SILVA, 2017)

<https://repositorio.ufm.br/jspui/handle/123456789/24824> (SILVA, 2018)

3.3.4. Sintetizando aprendizagens, desafios e possibilidades de gestão social em empreendimentos habitacionais

A obra Extensão ou Comunicação de Freire (2013) é referência útil para nos direcionar neste tópico final, menos para tratarmos da noção de extensão, mas, principalmente, para falarmos em comunicação entre diferentes. São diferentes, nos empreendimentos habitacionais que demandam trabalho social, não apenas os beneficiários, como no caso da faixa 1 do PMCMV, com famílias de renda entre zero e três salários mínimos. É evidente que, por si, esse perfil da faixa causa dificuldades nas relações e na comunicação entre os beneficiários. Todavia, devemos atentar para outras diferenças

que surgem a partir de relações assimétricas entre beneficiários, setor empresarial de construção e Administração Pública.

Freire (2013) entende que a ação extensionista parece envolver, qualquer que seja o setor em que se realize, muito mais a necessidade que sentem aqueles que a fazem de ir até a “outra parte”, considerada inferior, para “normalizá-la”, para torna-la mais ou menos semelhante a seu mundo. O autor, portanto, alerta para o fato de que, entre diferentes, haverá tendência a assimetrias, a práticas não isonômicas nos relacionamentos, com alguém se pondo em patamar de superioridade em relação ao(s) outro(s). Diferenças de escolaridade e posição socioeconômica, entre outras, não justificam relações assimétricas e imposição de autoridade. É esse ponto que a gestão social traz contribuições importantes à efetivação de trabalho social em organizações solidárias.

O fenômeno da assimetria, ou seja, de relações desproporcionais e não correspondentes, aparece nas pesquisas que aqui abordamos. Silva (2017) identificou relações sociais e de organização comunitária entre os moradores, baseadas em estruturas de governança e instâncias colegiadas de decisão mobilizadas pelos grupos gestores dos condomínios. Entretanto, o autor ressaltou a necessidade de fortalecimento de tais estruturas e de maior participação da população, uma vez que “considerável parcela dos moradores locais reconhecia a existência destas estruturas de governança, mas afirmava não participar das mesmas” (SILVA, 2017, p. 109).

É oportuno lembrarmos que trabalho social em empreendimento habitacional vinculado a políticas públicas terá, necessariamente, algum órgão público responsável diretamente, ou em parceria, liderando a elaboração de propostas de ação. Nesse ponto, tal órgão (ou parceiro) precisa reconhecer que extensão é tarefa educativa, conforme lembra Freire (2013), não cabendo impor que os interessados substituam conhecimentos associados à sua própria realidade por outros. Freire (2013) discute, na referida obra, extensão rural a partir do papel do agrônomo. Todavia, conforme pontuamos anteriormente, a condição de “assentado urbano” em empreendimento habitacional guarda semelhanças com a de “assentado rural”, em termos de desafios à vida comunitária, especificamente no que se refere ao compartilhamento de espaços e equipamentos.

Nas referências que faz à extensão agrícola (rural) Freire (2013) questiona o papel de superioridade que o agrônomo assumia nos anos 1960. Nos dias atuais, a relação assimétrica de superioridade, reforçando diferenças, parece preservada nas atividades de extensão, ou, até acentuada, sob uma

perspectiva de transmissão, entrega ou doação de conhecimentos, ou, como mecanicismo de manipulação. É nesse ponto que teoria e processos de gestão são úteis.

Do ponto de vista teórico, precisamos destacar que a gestão social é rica em conceitos que, em essência, zelam pela coesão social, alguns dos quais já referidos, a exemplo de comunidades de prática. Nas comunidades de prática (SCHOMMER, 2005) as pessoas são ligadas umas às outras pelo envolvimento concreto em atividades ou práticas comuns, engajadas mutuamente numa ação coletiva, orientadas por um senso de propósito comum. O conceito não se reduz a propósitos de conhecer, mas, também, a estar junto, dando significado à vida e às ações de cada membro, desenvolvendo identidade (SCHOMMER, 2005, apud WENGER, 1998).

Para saber mais...

Sobre comunidades de prática:

SCHOMMER, Paula Chies. Comunidades de prática e articulação de saberes na relação entre universidade e sociedade. Tese (Doutorado em Administração de Empresas) - FGV - Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2005.

O estudo baseou-se na abordagem social da aprendizagem, o que implica na ênfase às interações sociais que propiciam oportunidades de aprendizagem individual e organizacional, sobretudo no âmbito de comunidades de prática, em lugar da ênfase à aprendizagem que acontece na mente dos indivíduos, própria da abordagem cognitiva da aprendizagem. Foram, também, discutidas as relações entre o conhecimento científico e outros tipos de conhecimentos presentes na sociedade, buscando-se identificar a possibilidade de um padrão de relação mais horizontalizado entre eles do que o padrão definido a partir da ruptura da ciência com o senso comum, que fundou a ciência moderna.

Outro conceito válido, usualmente empregado na gestão social e aqui já referenciado, é o de “interesse bem compreendido” de Alexis de Tocqueville. O agrupamento dos homens para a formação de um corpo político se deve, de acordo com Tocqueville (2004) à formação de um vínculo político baseado no interesse. Para o autor, o homem vazio busca luz só em si e só direciona seu espírito para o esforço próprio. A doutrina do interesse bem compreendido, de outra forma, não se manifesta pela anulação da individualidade, mas, sim, pela contenção do egoísmo em prol do bem comum, mediante uma crença de que o melhor meio para se alcançar a felicidade é ser bom, honesto, sacrificando interesse pessoal, ou, negligenciando-o em parte. (TOCQUEVILLE, 2004).

“Interesse bem compreendido” foi conceito utilizado por Cardoso (2015) com base em modelo concebido por Cançado (2011). Um dos resultados reportados por Cardoso (2015) destaca que os moradores em um dos empreendimentos pesquisados vivenciavam interesse bem compreendido ao realçarem a necessidade de atuação coletiva e de busca por bem-estar coletivo, pela presença de solidariedade e sustentabilidade, pela percepção de que conquistas pessoais impulsionam o desenvolvimento comunitário.

Participação é conceito que atravessa as três pesquisas referidas no tópico anterior. Na obra *O que é participar*, Bordenave (1994) identifica caracteriza maneiras de participar. O autor apresenta, inicialmente, “a participação de fato”, que se dá nas famílias nucleares, nos clãs, nas tarefas de subsistência e grupos congêneres. Tem caráter claramente doméstico. O segundo tipo é por ele denominado de “participação espontânea”, exemplificada pela formação de grupos de vizinhos, de amigos, grupos fluidos de lazer e com pouca organização e que na maioria das vezes buscam o atendimento de necessidades pertencer, dar e receber afeto, expressar-se. No modo “participação imposta”, o indivíduo é obrigado a fazer parte e a realizar certas atividades consideradas indispensáveis, a exemplo das eleições obrigatórias e determinados cultos religiosos. No modo de “participação voluntária” o grupo é espontaneamente constituído pelos participantes, que definem a estrutura e estabelecem objetivos e formas de atuação, a exemplo dos sindicatos, associações, cooperativas, partidos políticos e grupos afins. Outro modo é a “participação provocada”, em que agentes externos influenciam ou manipulam outros a realizarem objetivos pretendidos a exemplo do que ocorre por meio da extensão rural e do serviço social. O último modo é a participação concedida e tem como exemplo a participação nos lucros de empresas.

Estamos, aqui, nos referindo ao que Bordenave (1994) chama de “participação provocada” e de “participação voluntária”. Devemos reconhecer que, no caso do trabalho social em empreendimentos habitacionais, os beneficiários poderão constituir, autonomamente, organização representativa do coletivo. De outra forma, a organização representativa pode derivar de estímulo externo, do órgão público responsável pelo acompanhamento das obras, por exemplo. Cardoso (2015) encontrou os dois tipos: em Assú, a associação surgiu a partir do poder público, como ação vinculada ao PTTS; em São Gonçalo do Amarante, o surgimento se deu por iniciativa de morador da comunidade – que chegou ao empreendimento com experiência anterior na liderança de uma associação de bairro.

No caso de Silva (2017), as instâncias locais de governança foram constituídas na fase pós-ocupação. A Associação Comunitária dos Moradores do Bosque das Bromélias havia sido criada e formalizada, o Centro Comunitário das Bromélias atuava informalmente e havia sido responsável por diversas articulações com o poder público municipal e estadual (entre elas a instalação da linha de ônibus municipal, do transporte escolar e de uma seção eleitoral no território), e, além dessas duas organizações, o Instituto Multicultural do Bosque das Bromélias – surgido a partir de um dos cursos de formação cidadã – encontra-se desmobilizado. Todas essas instâncias coletivas partiram da livre iniciativa dos moradores; portanto, sob a forma de participação voluntária (BORDENAVE, 1994). O mesmo ocorreu no caso pesquisado por Silva (2018). No Residencial Ruy Pereira em São Gonçalo do Amarante/RN, o coletivo informal Lambe Sal foi constituído no período pós-ocupação e atuava de modo qualificado ao passo que a associação do Condomínio I estava atuando informalmente e articulava lideranças dos outros cinco para formalização de uma associação conjunta de moradores.

Os casos acima identificados evidenciam um ponto positivo na constituição de organizações representativas dos beneficiários, qual seja, a constituição voluntária de associação. Apenas um caso teve interferência do poder pública pela via da participação provocada. Os demais casos, inserem-se no modo de participação voluntária. Todavia, devemos destacar que, com origem na adesão voluntária, a associação

Fechando nosso percurso, vamos retomar a questão que abre esta Unidade 3, caminhando para o encerramento da nossa trajetória: Que aprendizagens, desafios e possibilidades de gestão social se mostram úteis à formulação e implementação de projeto de trabalho técnico social em empreendimentos habitacionais de interesse social? Como estamos em exercício de síntese, as notas abaixo fecham o tópico e a Unidade simultaneamente.

SÍNTESE DA UNIDADE

Esta unidade 3 abordou a fase de pós-ocupação em diálogo com princípios e processos de gestão social. Tratamos, inicialmente, de elementos de gestão social como movimento contra-hegemônico que se materializa, por exemplo, no ato associativo – em economia de mercado, competitiva e concorrencial. Destacamos desafios inerentes a intervenções que, em

essência, requerem diálogos permanentes e pactos em torno da definição de critérios e da condução de processos de gestão coletiva.

Retomamos as funções administrativas básica – planejamento, organização, direção e controle – para abordar processos de tomada de decisão envolvendo finalidades e procedimentos do desenvolvimento comunitário em empreendimentos habitacionais. Nesse trajeto, retomamos pontos do COTS (CEF, 2013) para imputar caráter prático ao nosso exercício, inclusive registrando que o trabalho social em empreendimentos habitacionais deve atravessar as etapas de mobilização e elaboração do PTTS (no ato de assinatura do contrato com os beneficiários), pré-obras, durante as obras e pós-ocupação.

No tópico final, realizamos análises de experiências de trabalho social em empreendimentos habitacionais fazendo uso de resultados de duas dissertações defendidas no Curso de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade federal do Rio Grande do Norte (PPGA/UFRN) e de uma tese defendida no Curso de Doutorado do Núcleo de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal da Bahia (NPGA/UFBA).

Em termos de aprendizagens demandadas para a gestão coletiva qualificada de empreendimentos habitacionais de interesse social, as três pesquisas referenciadas trazem, como elementos comuns, a participação e o engajamento dos beneficiários em práticas de decisões dialogadas para que se possa obter desenvolvimento comunitário, ou, territorial. Passamos, então, ao desafio de envolver os beneficiários para torná-los corresponsáveis pela gestão colegiada do empreendimento. Que estratégias, então, podemos adotar?

O envolvimento, do ponto de vista da gestão social, não ocorrerá por meios impositivos, considerando que o ato associativo tem, pela sua natureza, caráter voluntário. Não estamos, desse modo, anulando a possibilidade de iniciativas de “participação provocada”. É provável que iniciativas de “participação provocada” alcancem sucesso, todavia, a “participação voluntária” tende a alcançar resultados superiores, pois, indica interesse próprio dos interessados pelo ato associativo anulando interpretações de imposição, coerção, obrigação. Que possibilidades, pela via da gestão social, podem ser buscadas para a participação dos beneficiários na formulação e implementação de projeto de trabalho técnico social em empreendimentos habitacionais de interesse social?

O interesse dos beneficiários é limitado e isso ficou evidente nas três

pesquisas referenciadas. Devemos reconhecer que estamos diante de processo educativo, de estratégia pedagógica de ensino-aprendizagem. Não há receita para superar o desafio do interesse restrito da população pela participação, pela discussão e tomada de decisão colegiadas. Arriscamos indicar que, o primeiro passo, é mapear dificuldades da população no atendimento a determinados dias e horários, o que pode ser feito mediante consulta. A opção deverá, portanto, incidir naquela que tornará possível reunir a maior quantidade de moradores.

A convocação para aproximar as pessoas pode ser realizada para algum ato de natureza social, cultural, esportiva considerando que o propósito primário é juntar, pôr as pessoas em um local comum. Desse modo, reuniões podem ocorrer tendo como pretexto a realização de festa em data comemorativa (dia dos pais, dia das mães, dia das crianças, Páscoa, festa junina, confraternização de Natal etc.). Pode ser pensada, também, atividade cultural, como escolha da melhor voz, concurso de beleza, concurso de karaokê e, ainda, atividades esportivas como campeonatos de futebol, voleibol, caratê, judô e outras modalidades. Em tais eventos, então, seriam introduzidas as demandas comunitárias que requerem decisão coletiva. O envolvimento de jovens é expediente a ser considerado pensando, não apenas na situação corrente, mas, em processos sucessórios futuros.

REFERÊNCIAS

- ALBUQUERQUE, Paulo Peixoto de. Associativismo. In: Cattani, Antonio D. (org.) **A outra economia**. Porto Alegre: Veraz Editores, 2003.
- AZEVEDO, Sérgio. Desafios da Habitação Popular no Brasil: políticas recentes e tendências. In: **Habitação social nas metrópoles brasileiras: uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX** / Organizador Adauto Lucio Cardoso. — Porto Alegre: ANTAC, 2007. — (Coleção Habitare)
- BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1990.
- BORDENAVE, J. E. D. **O que é participação**. 8. ed. São Paulo: Brasiliense, 1994.
- CANÇADO, A. C. **Fundamentos teóricos da gestão social**. 2011. Tese (Doutorado em Administração) – Universidade Federal de Lavras, Lavras, 2011
- CARDOSO, Bruno Luan Dantas. **Para uma gestão social no programa minha casa, minha vida**: reflexões acerca da organização comunitária em empreendimentos da faixa 1. 2015. 40f. Dissertação (Mestrado em Administração) - Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2015.
- CEF [CAIXA ECONÔMICA FEDERAL]. Caderno de Orientação Técnico Social – COTS. Brasília, 2013. Disponível em http://www.urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/caderno_de_orientacao.pdf. Acessado em 16/01/2020.
- CANETTIERI, Thiago O urbanismo destrutivo: sobre a necessária destruição-criadora no processo de produção capitalista do espaço urbano. Caderno de Geografia, v.27, n.50, 2017, disponível em <http://periodicos.pucminas.br/index.php/geografia/article/view/p.2318-2962.2017v27n50p467>
- CANÇADO, A. C., SCHOMMER, P. C. (Orgs). **Gestão social**: práticas em debate, teorias em construção. Juazeiro do Norte: Universidade Federal do Ceará, 2008. p. 37-57.
- CASTEL, R. **A insegurança social**: o que é ser protegido? Petrópolis, Vozes, 2005.
- DAGNINO, Evelina (organizadora). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.
- DEMO, Pedro. Impasse Neoliberal
<http://www.seer.uece.br/?journal=opublicoeprivado&page=article&op=view&path%5B%5D=195&path%5B%5D=316>
- DEMO, Pedro **Solidariedade como efeito de poder São Paulo**. Cortez: Instituto Paulo Freire, 2002 (Coleção Prospectiva; v. 6)
- DOUGLAS, W. Allen; BARZEL, Yoram. The Evolution of Criminal Law and Police During the Industrial Revolution. Disponível em: https://www.researchgate.net/profile/Douglas_Allen2/publication/227465038_The_Evolution_of_Criminal_Law_and_Police_during_the_Pre-modern_Era/links/02e7e518b3bd93a604000000/The-Evolution-of-Criminal-Law-and-Police-during-the-Pre-modern-Era.pdf December 2009
- DURKHEIM, Émile. **Da divisão do trabalho social**. Tradução. Eduardo Brandão. 24 ed. São Paulo: Martins Fontes, 1999
- ENGELS, Friedrich. **A situação da classe trabalhadora na Inglaterra** [Tradução B. A. Schumann; Supervisão, apresentação e notas José Paulo Netto]. Edição revista. São Paulo: Boitempo, 2010.
- FRANCISCO, Antônio Alves. Desenvolvimento Comunitário em Moçambique: contribuição para a sua compreensão crítica. CIEDIMA SARL, Maputo, 2007. Disponível em https://www.academia.edu/7026794/DESENVOLVIMENTO_COMUNIT%C3%81RIO_PR%C3%81TICAS_E_PERCEP%C3%87%C3%95ES
- FRANÇA FILHO, G. Definindo gestão social. In: SILVA JR, J. T; MASIH, R. T; CANÇADO A. C; SHOMMER, P. C. (Org.) **Gestão social: práticas em debate, teorias em construção**. Juazeiro do Norte: UFC, 2008.
- FREIRE, Paulo. **Extensão ou comunicação?** [recurso eletrônico] Tradução Rosiska Darcy de Oliveira. - [1. ed.] - Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2013.
- FREIRE, P. **Pedagogia do oprimido**. 17. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1987.
- GALA, Pedro Bravo. Socialismo premarxista. 2ª. ed. Madri: Tecnos, 1998. Disponível em https://www.u-cursos.cl/derecho/2011/2/D121B0610D/4/material_docente/bajar?id_material=403311. Acessado em 31/12/2019.
- HARVEY, D. The Right to the City. *New Left Review*, 53, 23-40, 2008. Disponível em <https://newleftreview.org/issues/II53/articles/david-harvey->

-the-right-to-the-city.pdf

HARVEY, D. *The New Imperialism*. Oxford (Reino Unido): Oxford University Press, 2003.

HOBBSBAWN, Eric J. **A Era das Revoluções: Europa 1789-1848**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.

LABROUSSE, Ernest. **Fluctuaciones Económicas e Historia Social**. Madri, Tecnos, 1962

LASLETT, P. **The world we have lost: further explored**. Londres: Routledge, 2000.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. Tradução: Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2001.

OLIVES, Sara Judy Christie de. **Desafios e fragilidades do trabalho social no Programa Minha Casa Minha Vida na região metropolitana de Natal**. 2017. 142 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Mestrado em Estudos Urbanos e Regionais, Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2017.

PENA, Rodolfo F. Alves. O que é Urbanização? Brasil Escola. Disponível em: <https://brasilecola.uol.com.br/o-que-e/geografia/o-que-e-urbanizacao.htm>. Acesso em 24 de dezembro de 2019.

PERES JÚNIOR, M. R; PEREIRA, J. R. Abordagens teóricas da Gestão Social: uma análise de citações exploratória. *Cad. EBAPE.BR*, v. 12, nº 2, artigo 2, Rio de Janeiro, Abr./Jun. 2014. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/cebape/v12n2/04.pdf>

POLANYI, Karl. **A grande transformação: as origens de nossa época** [Tradução de Fanny Wrabel]. 2. ed.- Rio de Janeiro: Compus, 2000.

POLLARD, S. **The genesis of the modern management: a study of the Industrial Revolution in Great Britain**. Harmondsworth (Reino Unido): Penguin Books. 1968.

POLLARD, S. **Essays on the Industrial Revolution in Britain**. Aldershot (Reino Unido): Ashgate Publishing, 2000.

ROLNIK, Raquel. **A Cidade e a Lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo**. São Paulo: Studio Nobel; Fapesp, 1997.

SAINT-SIMON La_Parábola. In: GALA, P. G. Socialismo pre-marxista. Disponível em https://www.academia.edu/30897499/Saint_Sim%C3%B3n-_La_Par%C3%A1bola

SALGADO, R. J. S. F; SANTOS, L. F. dos; RESENDE, T. C; SOUZA, W. J. **Cidadania deliberativa e gestão social: uma revisão sistemática de literatura no Brasil**. *Cad. EBAPE.BR (FGV)*, v. 17, p. 1-20, 2019.

SATKA, Mirja. Making Social Citizenship. Conceptual Practices from the finish poor law to professional social work 1995. <https://jyx.jyu.fi/bitstream/handle/123456789/26927/9789513942342.pdf>

SILVA, Suzana Melissa de Moura Mafra da. **Gestão social e organização comunitária no Programa Minha Casa, Minha Vida: o caso no Residencial Ruy Pereira dos Santos**. 2018. 130f. Dissertação (Mestrado em Administração) - Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2018.

SOUZA, W. J. **Cidadania deliberativa e gestão social: uma revisão sistemática de literatura no Brasil**. *Cadernos EBAPE.BR (FGV)*, v. 17, p. 1-20, 2019.

SILVA, Francisco Raniere Moreira da. **Gestão do desenvolvimento territorial em empreendimentos de habitação social no Brasil**. Salvador, UFBA: 2017.

SINGER, P. É Possível Levar o Desenvolvimento a Comunidades Pobres? Brasília: Ministério do Trabalho/Secretaria Nacional de Economia Solidária, 2004. Disponível em http://www.ceeja.ufscar.br/desen_pobres_singer

SOUZA, Maria Luiza. **Desenvolvimento de Comunidade e Participação**. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2004.

SOUZA, W. J. O mundo que nós perdemos: da solidariedade pré-industrial à economia solidária. In: **ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓSGRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO**. 32., 2008, Rio de Janeiro. Anais..., Rio de Janeiro: EnANPAD, 2008.

SOUZA, W. J.. **Gestão Social: leituras e crítica**. Natal: EDUFRN, 2011.

TENÓRIO, Fernando Guilherme. **Uma alternativa: gestão social**. Ijuí: UNIJUI, 2016.

TENÓRIO, F. G. Gestão social: uma perspectiva conceitual. *Rev. Adm. Pública*, v. 32, n. 5, p. 7-23, 1998.

TENÓRIO, F. G. (Re)visitando o conceito de gestão social. In: SILVA JR, J. T; MASIH, R. T; CANÇADO A. C; SHOMMER, P. C. (Org.) **Gestão social: práticas em debate, teorias em construção**. Juazeiro do Norte: UFC, 2008.

TOCQUEVILLE, Alexis de. **A democracia na América: sentimentos e opiniões** – Livro II. Tradução Eduardo Brandão. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

TRALDI, Mariana. **Acumulação por despossessão: a privatização dos ventos para a produção de energia eólica no semiárido brasileiro**. 2019. 1 recurso online (378 p.). Tese (doutorado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Geociências, Campinas, SP.

VEIGA, Sandra Mayrink; RECH, Daniel. **Associações: como constituir sociedades sem fins lucrativos**. Rio de Janeiro: DP&A-Fase, 2001.

WÜSTH, Andréia. **O trabalho social e a política de habitação: desvendando contradições**. Porto Alegre: UFRGS, 2015. Dissertação. Disponível em <http://repositorio.pucrs.br/dspace/bitstream/10923/7065/1/000466183-Texto%2bCompleto-0.pdf>

Gestão do Trabalho Social e Pós-Ocupação

O nosso trajeto em Gestão do Trabalho e Pós-Ocupação está estruturado em três unidades, com temas interconectados, partindo das origens do trabalho socioassistencial na Era das Revoluções, passando por natureza, conteúdos e forma do trabalho social aplicado à política habitacional e alcançando o período pós-ocupação, quando abordamos desafios inerentes ao ato associativo e ao desenvolvimento comunitário e destacamos resultados de trabalhos sociais analisados por pesquisadores brasileiros em cursos de pós-graduação *stricto sensu*.



PROEXT
PRO-REITORIA DE EXTENSÃO



Escola de Administração
UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA

