



# ARTIGOS

**LA GESTIÓN SOCIAL DEL RESIDENCIAL JOSÉ RODRIGUES DE SOUSA CREADO POR EL PROGRAMA  
BRASILEÑO DE VIVIENDA “MINHA CASA, MINHA VIDA”**

Carmen Pineda Nebot

**RESUMO**

---

Este artigo tem o objetivo de analisar a gestão do Residencial José Rodrigues de Sousa por meio de três categorias teóricas do campo de conhecimento da gestão social: dialogicidade, tomada de decisão e emancipação. Propõem-se que a gestão social ocorre quando o diálogo entre atores culmina em decisão coletiva com emancipação dos participantes. A pesquisa vinculada a este artigo possui abordagem qualitativa com utilização da observação participante, entrevista semiestruturada e análise documental. Os resultados evidenciam que o protagonismo dos moradores organizados em forma de associação os levou ao diálogo entre si e com diferentes atores sobre o problema público de acesso à moradia digna. Essa dialogicidade resultou em decisões coletivas sobre coleta de lixo e transporte público, por exemplo. Constata-se que moradores esclarecidos sobre seus problemas públicos podem exercer a cidadania pela construção de soluções de interesse público. A gestão social demonstra ser uma prática de concertação das problemáticas decorrentes da implementação de programa governamental.

**Palavras Chave:** Gestão Social. Programa Minha Casa, Minha Vida. Dialogicidade. Tomada de Decisão. Emancipação.

**ABSTRACT**

---

The paper aims to analyze the management of the houses set called José Rodrigues de Sousa using three theoretical categories of the field of knowledge of social management: dialogue, decision-making and emancipation. It is proposed that social management happens when dialogue between social actors results in collective decision-making with participants' emancipation. The research linked to this article is based on qualitative approach using participant observation, semi-structured interviews and documentary analysis. The research outcomes show that the residents' protagonism organized as an association led them to have dialogues between each other and with different social actors about public difficult of access to decent housing. For example, these dialogues have resulted in collective decision-making about garbage collection and public transportation. It was identified that well informed residents about their public problems can exercise their citizenship by building-up solutions of public interest. Social management demonstrates to be itself a practice of concertation to overcome problems arose from governmental programs implementation.

**Keywords:** Social Management. My Home, My Life Program. Dialogicity. Decision Making. Emancipation.

## INTRODUÇÃO

---

La interacción Sociedad-Estado se ha desarrollado en torno a la definición y resolución de problemas públicos. Si por un lado la sociedad civil movilizadora y activa pasa a construir opinión pública para exigir la garantía de los derechos establecidos por ley y reivindicar reformas en la administración pública, por otro lado el Estado responde con políticas y programas públicos gubernamentales. Por lo tanto, la sociedad civil ha buscado nuevas formas de incluir y situar sus demandas en el debate público, con efectos para la efectividad de los espacios de participación social en los procesos de toma de decisiones sobre el desarrollo de los territorios donde viven.

Se observa que a pesar de que la Constitución Federal Brasileña de 1988 garantiza los derechos por ley, una administración pública tecnoburocrática de programas gubernamentales limita la solución de históricos problemas de relevancia pública, como es el acceso a la vivienda. En el ámbito brasileño de las políticas públicas de vivienda, para paliar el aumento del déficit de estas y los anhelos de la población por viviendas dignas se creó, por la ley nº 11.977/2009, el programa de vivienda del gobierno federal denominado

“Minha Casa, Minha Vida” (PMCMV), que tenía como fin el crear mecanismos de incentivo a la construcción y adquisición de nuevas viviendas o a la recalificación de inmuebles urbanos y a la construcción o reforma de viviendas rurales destinadas a familias de distintos niveles de renta. Sin embargo, este programa dirigido a facilitar el acceso de los ciudadanos a una vivienda digna ha provocado en muchos casos dificultades a la población residente en ellas, debido a la baja calidad arquitectónica de las casas construidas (CARDOSO y ARAGÃO, 2013), a la segregación socioterritorial (SILVA, 2016) y a la precaria infraestructura pública local.

Como respuesta a estos problemas, la población que vive en los territorios construidos por este programa ha buscado nuevas formas de organización para poder disfrutar verdaderamente de sus derechos. Entre las formas, Fischer y Silva (2015) y Silva (2016) señalaron teóricamente la posibilidad del protagonismo de los sujetos locales en la conducción de procesos de gestión social de los territorios creados a partir del PMCMV. A diferencia de los ensayos teóricos escritos por Fischer y Silva (2015) y Silva (2016), el presente artículo es un trabajo teórico-empírico.

Teóricamente, se fundamenta en las categorías dialogicidad, toma de decisiones y emancipación en el ámbito de la gestión social. Entendiendo la Gestión Social como “la toma de decisión colectiva, sin coacción, basada en la intangibilidad del lenguaje, en la dialogicidad y la comprensión como proceso, en la transparencia como presupuesto y en la emancipación en cuanto fin último” (CANÇADO, 2011, p. 221). Empíricamente, el territorio estudiado es el Residencial José Rodrigues de Sousa, localizado en el municipio de Capanema, en la Amazonia Paraense, donde residen cerca de 4.128 personas. Para el trabajo de campo se utilizó la observación participante en las reuniones organizadas por la asociación de vecinos y las entrevistas semiestructuradas con la dirección de esta asociación, los vecinos del residencial y funcionarios del ayuntamiento de Capanema. Además, se analizaron documentos de la asociación y de la alcaldía.

Ante lo expuesto, nos preguntamos: ¿En qué medida la gestión del territorio creado por el PMCMV, específicamente la del Residencial José Rodrigues de Sousa, puede considerarse como gestión social? Se propone que la gestión social se da en la medida en que el diálogo entre actores

culmina en una decisión colectiva con emancipación de los participantes.

Este trabajo intenta contribuir al conocimiento de iniciativas ciudadanas de organización social, de los desafíos de la gestión territorial y de la toma de decisiones de las poblaciones afectadas por la débil administración pública del PMCMV. Además, intenta también mostrar como la sociedad civil por medio de la participación y de la deliberación colectiva puede tener acceso a equipamientos y servicios básicos. Por tanto, el objetivo general del trabajo es analizar la gestión del territorio creado por el programa “Minha casa, Minha vida” en Capanema, teniendo como objetivos específicos: describir como se produce el diálogo entre los diferentes actores para el acceso a una vivienda digna en esta ciudad; examinar el proceso de toma de decisiones sobre el funcionamiento del Residencial José Rodrigues de Sousa y; analizar la emancipación de los actores participantes en el proceso de gestión del Residencial.

La comunicación se divide en cuatro secciones además de esta introducción y las consideraciones finales. En la primera se realiza un debate teórico sobre la fundamentación de la gestión social. La segunda sección, trata de la política pública de vivienda en Brasil. En la tercera sección,

se plantean los procedimientos metodológicos utilizados en el trabajo y en la cuarta se presentan y analizan los resultados de la investigación.

## **GESTIÓN SOCIAL**

---

Esta sección muestra el cuadro teórico de referencia el cual abarca tres categorías teóricas del campo de conocimiento de la gestión social: dialogicidad, toma de decisiones y emancipación. El cuadro presenta los criterios de análisis para cada una de estas tres categorías. La perspectiva conceptual de gestión social acuñada de forma pionera por Tenório (1998) busca estudiar como una de las categorías de análisis la relación Sociedad-Estado. Así, la ciudadanía es quien debe ser protagonista en el proceso de estas relaciones. La gestión en este caso se fundamenta en la participación de la sociedad en los procesos de decisión para el pleno ejercicio de derechos exigibles de interés público. En la ciudadanía deliberativa las personas actúan con una presencia activa y solidaria en los destinos de su comunidad, al ejercer su papel en la organización de la sociedad. Esta concepción de gestión social nace fundamentada epistemológicamente en la teoría crítica desarrollada por la Escuela de Frankfurt, en concreto en la idea democrática de racionalidad comunicativa

de Jurgen Habermas. De esa forma, Sociedad y Gestión se interconectan en la esfera pública por la acción gerencial dialógica.

La esfera pública para Arendt (2007) es el espacio de discusión, donde los ciudadanos tratan de los asuntos que tienen importancia para ellos, como por ejemplo de su ciudad o de su barrio. Complementándolo, Habermas (2012) muestra que esta esfera es el espacio de interacción pluralista entre los diferentes actores para la deliberación colectiva sobre la vida en sociedad y para la construcción de consensos sobre los caminos a utilizar para afrontar los problemas públicos contemporáneos. La esfera pública comprende, según Schommer et al. (2011), múltiples interacciones entre actores de la sociedad civil, como sujetos políticos comprometidos con el interés público, articulados con el Estado y las organizaciones del mercado. Cançado (2011) considera la esfera pública como el espacio esencial para el desarrollo de la gestión social en la medida en que esta esfera es un espacio de intermediación entre el Estado, la sociedad y el mercado. Cançado (2011) también afirma que la esfera pública es una categoría mediadora del proceso de gestión social que contiene otras complementarias como la dialogicidad, primera categoría teórica de este trabajo. Se entiende

dialogicidad como la capacidad de dialogar en el espacio de interacción entre diferentes actores con libertad para hablar, oír y considerar lo que los otros dicen sobre asuntos de relevancia pública.

El diálogo es visto como una praxis social y política que cuestiona las estructuras socio-políticas-económicas vigentes y que revela los factores que obstaculizan, debido a la coacción y el dogmatismo gerencial tecnoburocrático autoritario, la emancipación humana por la libertad. La esfera pública es, por tanto, un espacio politizado de crítica por medio del cual se emancipan los participantes y les hacen tomar decisiones colectivas democráticas que incidan de cierta forma en la transformación y concertación del sistema hegemónico vigente.

En consecuencia, la gestión social es un proceso gerencial dialógico en el cual la autoridad de decisión es compartida y las decisiones tomadas son para el bien colectivo (TENÓRIO, 1998). Más recientemente, Cançado, Tenório, y Pereira (2011, p. 697) presentaron la gestión social “como la toma de decisión colectiva, sin coacción, basada en la inteligibilidad del lenguaje, en la dialogicidad y el conocimiento entendido como proceso, en la transparencia como presupuesto y en la

emancipación en cuanto fin último”. La toma de decisión colectiva es la segunda categoría teórica de este trabajo. Se trata de la toma de decisión colectiva, con participación social, basada en el entendimiento mutuo, en la argumentación, en la contraposición de ideas y no en la negociación en el sentido utilitario.

La aplicación práctica de esta forma de gestión democrática y participativa es posible por la participación ciudadana activa en las políticas públicas, en especial, en la “identificación del problema, en la planificación de su solución y en el acompañamiento de la ejecución hasta la evaluación del impacto social efectivamente alcanzado” (TENÓRIO, 1998, p. 22).

La democracia deliberativa tiene potencial para realizarse mediante la participación de la sociedad civil y la existencia de espacios de interacción (CANÇADO, PEREIRA y TENÓRIO, 2015). La Dialogicidad y la Intersubjetividad son conceptos complementarios, siendo la primera la capacidad de comunicarse y entenderse con otras personas y la segunda la comprensión de ese dialogo, o sea, entender la subjetividad de los individuos por medio de la comunicación entre ellos (CANÇADO, 2011; CANÇADO, PEREIRA y TENÓRIO, 2015).

La dialogicidad en el proceso de Gestión Social, debe entenderse, no solo como un dialogo, sino también como la visión de determinada realidad en la que la sociedad vive y en la cual el dialogo le sirve para buscar alternativas viables a la misma. A través de la dialogicidad la sociedad civil organizada puede buscar aplicar colectivamente alternativas para problemáticas sociales. En este sentido, conseguir medios para que la dialogicidad suceda de modo equilibrado en la esfera pública es hacer que la Gestión Social se lleve a efecto. Según Habermas (2003, p. 99) “la sociedad civil se compone de movimientos, organizaciones y asociaciones, los cuales captan ecos de los problemas sociales que resuenan en las esferas privadas, los resumen y los transmiten a continuación a la esfera pública política”.

El conocimiento social es tanto en comunicación como en acción. No pudiendo haber conocimiento social a menos que sea formado, mantenido, difundido y transformado dentro de la sociedad, entre individuos o entre individuos y grupos, subgrupos y culturas. El conocimiento social se atribuye igualmente a las dinámicas de estabilidad como a las de cambio (MARKOVÁ, 2006). A partir del discurso argumentativo entre sujetos, o sea, a través del dialogo y de una relación intersubjetiva

los sujetos deben posicionarse en torno de la construcción de un modelo de sociedad deliberativa y democrática teniendo como horizonte posible la emancipación humana y social. La emancipación comprendida como la interpretación sobre el sistema hegemónico vigente y autonomía para mejorar la realidad colectiva, es la tercera categoría teórica de este trabajo.

La emancipación humana se produce cuando el hombre reconoce en sí mismo la fuerza que precisa para buscar aquello que necesita y le satisface, de forma no individual; y eso no ocurre de fuera para dentro sino de dentro para fuera. Sin embargo, factores como la democracia tienden a que el proceso de emancipación sea más rápido y de mejor calidad. Ser ciudadano, según Tenório (1998), supone el ejercicio pleno de derechos exigibles en beneficio de la persona y del colectivo.

Para Tenório (1998), la emancipación por medio de la ciudadanía deliberativa se da en dos frentes: en el trabajo, cuando el sujeto toma conciencia de su papel como actor del proceso y pasa a reivindicarlo, no solamente con mejores condiciones económicas sino también con mejores condiciones de trabajo y de participación en el proceso de toma de decisiones empresariales; en la sociedad, cuando el sujeto toma conciencia de su

papel substancial en la organización de la sociedad, no solamente como votante sino también con una presencia activa y solidaria en los destinos de su comunidad. La emancipación del hombre constituye su autonomía social, o sea, significa liberarse de las “amarras” impuestas cotidianamente por la estructura positivista de manipulación y reproducción de la vida.

Para caracterizar determinada práctica como Gestión Social es preciso definir sus bases, o sea, las categorías teóricas y criterios de análisis que servirán como camino para poder evaluar si es o no Gestión Social. Así, se elaboró el Cuadro 1, para proceder a la investigación.

A partir de la estructura conceptual hasta ahora construida, se elaboró la siguiente propuesta teórica: la gestión social es un proceso iniciado por la sociedad civil en el cual hay espacio de interacción para el dialogo entre diferentes actores sobre problemas de relevancia pública, que tiene efecto en la toma de decisiones colectivas y en la emancipación de los participantes.

En este sentido, se partió del argumento de que la sociedad civil se organiza para generar procesos de gestión de la política pública, en espacios de debate sobre los asuntos de interés público enfocados al

desarrollo territorial. Por tanto, con libertad participativa, la sociedad civil construye mediante el diálogo un consenso sobre un determinado problema de relevancia pública. A partir de la definición clara del problema público, la sociedad civil planea y realiza acciones públicas que culminen en la deliberación y toma de decisión colectiva por la interacción entre Sociedad, Estado y/ o Mercado. Este proceso luego resulta en la emancipación como aclaración sobre el problema público cuya solución procede de la conciencia y acción ciudadana corresponsable de las soluciones de interés público

**Cuadro 1 – Categorías teóricas y criterios de análisis.**

<b>Categoría Teórica</b>	<b>Criterios de análisis</b>
<b>Dialogicidad</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Protagonismo de la sociedad civil que se organiza para generar procesos de gestión de la política pública;</li> <li>- Espacios de debate, con libertad participativa, de los asuntos de interés público en el sentido del desarrollo territorial;</li> <li>- Formación de la opinión pública procedente del consenso entre los participantes sobre el problema de relevancia pública.</li> </ul>
<b>Toma de Decisión Colectiva</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Decisiones tomadas mediante proceso deliberativo;</li> <li>- Definición y realización de acciones públicas que dinamicen las interacciones entre Sociedad, Estado y Mercado.</li> </ul>
<b>Emancipación</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Explicación sobre el problema público;</li> <li>- Conciencia del papel ciudadano activo y solidario en la construcción de soluciones de interés público.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia.

Se percibe que en un escenario de crisis socioeconómica y política, que debilita la democracia en el proceso de decisión y produce la insatisfacción de la sociedad civil con la administración pública gerencial tecnoburocrática, el debate sobre la transformación social por medio de la participación ciudadana en una gobernanza democrática con gestión social en los procesos de definición de la agenda, formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas está justificado. Entendiendo, como señala Tenorio (2008) que la participación no puede ser concedida, no debe ser “una prerrogativa”. Esta discusión busca entender la implicación y articulación de algunos actores estatales, sociales y de mercado en experiencias que sirvan para enfrentar las lacras sociales, en una búsqueda del interés público.

A pesar de los continuos desarrollos del área de conocimiento y de la práctica de la Gestión Social, el tema no está libre de críticas. Según Pinho (2010) y Pinho y Santos (2013), para que la Gestión Social sea viable y efectiva, debe estar precedida de un amplio proceso de educación, pues para que se dé el proceso de toma de decisión los ciudadanos deben tener conocimientos ya que si no existe el riesgo de que sirva para legitimar determinadas prácticas de dominación. Pero para Cançado

(2011) donde hace falta, para tomar decisiones, que primero haya un amplio proceso de educación no es una toma de decisión colectiva, pues quien educa ya vislumbra el resultado de la deliberación de aquellos a los que enseña. Es verdaderamente, la dictadura del saber.

## **POLÍTICA PÚBLICA DE VIVIENDA EN BRASIL**

---

El problema brasileño de vivienda comienza a debatirse de una manera más amplia a partir de la década de los 30 a causa del flujo migratorio de la población desde las áreas rurales a las ciudades. Este flujo se produjo debido a la búsqueda de empleo por parte de la población, fomentado por un modelo de desarrollo enfocado en la estructuración productiva industrial. El proceso de industrialización trajo consigo el crecimiento de la población urbana, sin embargo, la planificación y la gestión territorial no acompañaron las demandas de estas poblaciones en términos de políticas y servicios públicos, como el saneamiento y la vivienda. En efecto, el proceso de urbanización refuerza las desigualdades socio-económicas-espaciales entre centro y periferia, así como amplia el déficit de vivienda, estimado en 3,6 millones de viviendas en la década de los 50 (RAMOS y NOIA, 2016).

A partir de 1964, el gobierno federal crea el Sistema Financiero de Vivienda (SFH) y el Banco Nacional de Vivienda (BNH) con líneas de crédito para la construcción de viviendas. Además, surgen bajo la tutela de los gobiernos de los estados, las Sociedades de Vivienda (COHABS). Pero, “de los 4,5 millones de viviendas creadas por el SFH, en los años del régimen militar, o sea, de 1964 a 1986, solo una pequeña fracción, el 33%, fueran destinadas a los grupos sociales de renta baja, pero lo peor de todo, es que fueron construidas en locales muy distantes de los servicios de salud, educación, salud, ocio...” (VASCONCELOS FILHO, 2013, p. 77). Las medidas adoptadas en los programas de vivienda en este período histórico no produjeron un efecto significativo para las poblaciones de renta baja. La financiación era mayoritariamente para la población de renta media y alta, ya que estas pagan mejor la inversión hecha por las constructoras (LOUREIRO, MACÁRIO y GUERRA, 2013).

A mediados de los 80 la Caja Económica Federal (CEF) asume las directrices de la política de vivienda brasileña y pasa a dirigir los programas de vivienda. Con la aprobación de la Constitución Federal de 1988, Brasil pasa por una nova reestructuración de los derechos a la ciudad y a la vivienda. En el ámbito de las políticas

sociales, el país incorporó nuevas directrices haciendo posible la igualdad de derechos y el acceso fundamentalmente a los programas de vivienda (SHIMBO, 2010). Sin embargo, “a principios de la década de los 90 una población de 60 millones de personas, excluidas, no tenían buenas condiciones de vivienda. En ese sentido, el 55,2% de las familias que cobraban hasta dos salarios mínimos profundizaban el cuadro de déficit de vivienda en el país” (VASCONCELOS FILHO, 2013, p. 85).

Solamente a partir de 2003, con el fin de atenuar el problema de la vivienda digna en Brasil, el gobierno federal crea políticas y programas de vivienda para población de una banda salarial entre 0 y 5 salarios mínimos, los cuales concentran la mayor parte del déficit de vivienda. Surge la Política Nacional de Vivienda (PNH), los Sistemas Nacionales de Vivienda de Interés Social y de Mercado y los Planes Nacional y Locales de Vivienda de Interés Social. Nace el Programa “Minha Casa, Minha Vida” (PMCMV) como parte del PAC (Programa de Aceleración del Crecimiento) desde entonces atiende a familias de renta media y baja, en todo el territorio brasileño. Pero no es hasta 2009 que el PMCMV comenzó a tener fuerza en términos de política pública dirigida al sector de la vivienda, año en que se ampliaron significativamente las

inversiones en vivienda hasta 69 billones de reales, que eran en 2003 de 7 billones. La inversión en vivienda para el estrato de población cuya renta es de hasta 3 salarios mínimos creció del 26% en 2003 al 72% en 2009. Las construcciones de las casas en el ámbito del PMCMV fueron distribuidas en 3 franjas de renta; 400 mil para los de renta familiar de 0 a 3 salarios (franja 1); 400 mil para los de renta familiar de hasta 6 salarios mínimos (franja 2) y 200 mil para los de renta familiar de 6 hasta 10 salarios mínimos (franja 3), asignándose una forma diferente de financiación a cada tipo de renta (SHIMBO, 2010; LOUREIRO, MACÁRIO y GUERRA, 2013).

Entre los principales actores involucrados en el PMCMV destacan: el Ministerio de las Ciudades (MC), la Caja Económica Federal (CEF), los Estados y Municipios y las Empresas de Construcción civil. La Caja Económica Federal (CEF) es un agente importante tanto para el Sistema Financiero Nacional (SFN) como para el Sistema Financiero de Vivienda (SFH). Actualmente es una pieza clave en la ejecución de políticas públicas nacionales. Entre las atribuciones de la Caja, las consideradas más importantes son: actuar como institución depositaria y gestora de los recursos del FDS (Fondo de Desarrollo Social) y del FNHIS y; definir e implementar

los procedimientos operativos necesarios para el uso de los recursos, basándose en las normas elaboradas por el Consejo Gestor y por el Ministerio de las Ciudades. La Caja tiene poder de decisión en la gestión operativa del PMCMV, pues se ocupa de la financiación, tanto del usuario como de las constructoras y promotores y de la aprobación del proyecto técnico, jurídico y económico – financiero (LOUREIRO, MACÁRIO y GUERRA, 2013). En cambio la elección de las familias beneficiadas y las áreas disponibles o priorizadas para la implantación del proyecto la hacen los Estados y los Municipios, que por medio de la firma de un acuerdo de adhesión con la CEF garantiza las acciones que facilitan la ejecución de los proyectos. Según Loureiro, Macário y Guerra (2013), son las empresas del sector de la construcción civil las que presentan las propuestas y ejecutan los proyectos de acuerdo a las normas técnicas del programa y mantienen los inmuebles durante el plazo de sesenta días después de su terminación y legalización.

Según Azevedo (2011), los programas de vivienda deben servir como solución para los problemas públicos de acceso a una vivienda digna, sin embargo, lo que se observa en ciertos casos es que los programas solo tienen como objetivo el aspecto económico y financiero, sin tener

en cuenta los derechos humanos de las personas que sueñan en tener viviendas dignas, que son dejados de lado (CARDOSO; ARAGÃO Y ARAUJO, 2011). “Minha Casa, Minha Vida” (PMCMV), según Fischer y Silva (2015), es un programa que tiene por finalidad crear mecanismos de incentivo a la producción y adquisición de nuevas unidades habitacionales o la recalificación de inmuebles urbanos y la producción o reforma de viviendas rurales destinadas a familias de distintas franjas de renta. Se percibe en la propia definición del programa cual es el sentido del mismo, es decir, el “incentivo a la producción” en lugar de garantía de derechos como es el de “viviendas dignas”. Los proyectos de viviendas son elaborados por el sector privado, por ello se priorizan los objetivos de las empresas de construcción civil en lugar de objetivos sociales. Desde el punto de vista de Cardoso y Aragão (2013), el PCMVM tiene 8 fallos en la planificación en tanto que política pública dirigida a solucionar el déficit de vivienda:

[...] (1) la falta de articulación del programa con la política urbana; (2) la ausencia de instrumentos para afrontar la cuestión de los terrenos; (3) los problemas de localización de los nuevos proyectos; (4) excesivo privilegio concedido a los sectores privados; (5) el gran tamaño de los proyectos (6) la baja calidad arquitectónica y de construcción de los

proyectos; (7) la discontinuidad del programa en relación al SNHIS y la pérdida de control social sobre su implementación. A esos puntos, destacados ya en varios análisis, añadimos también (8) las desigualdades en la distribución de los recursos como fruto del modelo institucional adoptado” (comillas nuestras, 2017).

Además es precaria la calidad del espacio urbano, ya que el acceso a la salud, educación, transporte, agua, luz y la red de saneamiento es limitado al no poseer las condiciones mínimas esperadas de una política de vivienda (HIRATA, 2009). Según la misma autora el programa confunde política de vivienda con política de generación de empleo en la industria de construcción civil, en la medida en que tiene apenas estrategias de producción de más casas y no tiene en cuenta la complejidad de las diferentes demandas y necesidades de vivienda en el país.

Las clases que más sufren con la falta de una planificación adecuada de políticas de vivienda, por parte del poder público, son aquellas de menor renta que al adquirir su tan soñada casa propia se ven apartados de su ambiente normal, pues son obligados a aceptar que su local de residencia sea en los márgenes de la ciudad en que viven. Eso tiene el efecto de que áreas construidas por los programas de vivienda se convierten en

territorios conflictivos y contradictorios, que en cierta forma reproducen la segregación socio-espacial. En respuesta, han surgido nuevos modelos de gestión basados en el protagonismo de la sociedad que vive en estos territorios generados por el PMCMV, con vistas a la participación en el proceso de decisión sobre el rumbo de estos territorios. Según Tenório (1998), la autonomía social se da cuando cada sujeto toma conciencia de su papel sustancial en la organización de la sociedad, no solamente como elector, sino también con una presencia activa y solidaria en los destinos de su comunidad.

## **PROCEDIMIENTOS METODOLÓGICOS**

---

El presente artículo es producto de una investigación teórico-empírica que tiene como objetivo analizar, a partir del Cuadro 1 como referencia, la dialogicidad, la toma de decisión colectiva y la emancipación en el ámbito de la gestión, a fin de verificar en que medida el caso estudiado es un caso de gestión social. Empíricamente, por motivo de accesibilidad de los investigadores, se seleccionó como organización de la sociedad civil la Asociación de Vecinos del Residencial José Rodrigues (AMRJRS). El territorio, por tanto, se trata del Residencial en cuestión, localizado en el municipio de Capanema en la Amazonia Paraense. La política pública

entrelazada con este territorio es la de vivienda, en concreto, el Programa “Minha Casa, Minha Vida”.

El análisis teórico-empírico consideró la dialogicidad y el espacio de debate dentro de la Asociación y de ella con los demás actores locales. La deliberación en la toma de decisiones también se tuvo en cuenta en dos aspectos, el interno referente a los vecinos del territorio y los externos, cuando incluye a otros actores, como es el caso del gobierno municipal. En definitiva, se enfocó en el esclarecimiento sobre los problemas públicos de relevancia para este territorio y en la construcción de soluciones, a partir de la ciudadanía, de estos problemas.

Esta investigación tiene un enfoque cualitativo. El trabajo de campo se realizó por medio de entrevistas a 10 vecinos del residencial elegidos de forma aleatoria, a 9 directores y a 6 fiscales de la AMRJRS, que es una organización de derecho privado sin fines lucrativos, sin vinculación político partidista ni credo religioso, que no discrimina por sexo o color, cuya sede está dentro del Residencial investigado. En diciembre de 2017 el total de familias residentes en el residencial era de 1.032 lo que corresponde aproximadamente a 4.128 vecinos dispuestos en 129 bloques, cada

bloque subdividido en 8 apartamentos de 32,22 m<sup>2</sup>.

Además se entrevistó a funcionarios de la Secretaria de Planificación del Municipio (SEPLAN) que son responsables de la coordinación, articulación y ejecución de tareas como: registro de los candidatos, verificación de la documentación, visitas domiciliarias con el fin de comprobar los datos presentados, publicación y divulgación pública de las informaciones sobre las etapas del proceso de implementación del PMCMV.

Como instrumento de recogida de datos se utilizó un formulario que contenía preguntas abiertas, utilizándose posteriormente en ellos el análisis de contenido. Se utilizaron dos tipos de formularios (Cuadro 2), uno para los vecinos y otro para los directores y fiscales de la AMRJRS. Para la entrevista de los funcionarios del Ayuntamiento se utilizó un guion semi-estructurado.

Cuadro 2 - Síntesis de las preguntas abiertas de los formularios y el guion utilizado en el Ayuntamiento como criterios de análisis

Categoría Teórica	Criterios de Análisis	Preguntas del Trabajo de Campo
Dialogicidad	Protagonismo de la sociedad civil	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ¿De qué forma se organizan los vecinos?</li> <li>- ¿Cuáles son los intereses que les llevan a organizarse?</li> <li>- ¿Qué acciones realizadas justifican este protagonismo?</li> <li>- ¿Cómo fue</li> </ul>

Toma de Decisión Colectiva	Espacio de debate	implementado el Programa <i>Minha Casa, Minha Vida</i> ? - ¿Existe dialogo entre los vecinos? - ¿Existe un local de encuentro para el dialogo colectivo? - ¿Usted participa en las reuniones de debate? ¿Tiene libertad para hablar sobre las demandas que le preocupan? - ¿Cuáles son los principales contenidos de los diálogos? - ¿La participación de los vecinos es libre? - ¿El diálogo hizo posible la formación de consensos?
	Decisiones	- ¿Cómo se toman las decisiones? - ¿De quién es la responsabilidad de las decisiones que se toman? - ¿Las decisiones provienen de la deliberación? - ¿Cuáles son las principales decisiones tomadas colectivamente? - ¿Las decisiones que se toman son comunicadas a los vecinos? - ¿Las decisiones benefician a todos los vecinos?
	Acciones Públicas	- ¿Qué acciones derivadas de la toma de decisiones son realizadas por los vecinos en interacción con los demás actores? - ¿Cuáles son los efectos de las acciones conjuntas realizadas? - ¿Esta previsto realizar acciones conjuntas?
		- ¿Cuáles son los

	Esclarecimiento	principales problemas que afectan a los vecinos? - ¿Cómo se produjeron estos problemas?
	Ciudadanía	- ¿Los vecinos intervienen en la construcción de soluciones a los problemas públicos identificados?

Fuente: Elaboración propia.

## PRESENTACIÓN Y ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS

Como señala Tenório (1998) la gestión social es un proceso conducido por el protagonismo de la sociedad civil. Sin embargo, el gobierno no tiene en cuenta la capacidad de auto-organización de la sociedad civil en la medida en que contrata agentes privados para la realización del trabajo técnico social de implantación de soluciones de organización social construidas sin diálogo con la comunidad afectada. De esa forma, es muy posible que esta solución no sea efectiva. Y fue lo que ocurrió en el caso de este Residencial, como se verá a continuación, que el gobierno municipal contrató a una entidad privada para gestionar el residencial, por la cual cada manzana de casas tendría un administrador que sería el portavoz de los vecinos. Sin embargo, esta solución no tuvo éxito. Fueron los propios vecinos los que tomaron la iniciativa de auto-organización social en forma de asociación, para intentar

superar los problemas de acceso a una vivienda digna. Esta actitud se produjo por la indignación de los vecinos con la situación caótica vivida por ellos en el residencial, debido a la deficiencia de seguridad, transporte, iluminación pública, limpieza, recogida de basura, sistema de agua y alcantarillado. A partir de entonces, la asociación pasa a interactuar con los vecinos y los actores estatales y de mercado.

“Al principio la empresa intento implantar la administración privada en el condominio, donde cada manzana tendría un administrador, pero no resultó. Fue entonces cuando los vecinos tuvieron la idea de crear una asociación” (Directivo 2 de la AMRJS).

“[...] la asociación surgió con la intención de mejorar la comunidad” (Directivo 9 de la AMRJS).

El interés público refleja el bien colectivo de la comunidad (TENÓRIO, 1998), en este punto, el fragmento de arriba indica que el interés de la asociación es la mejora de la comunidad que habita el residencial. Además, se constata que los intereses de la asociación de vecinos expresados en su estatuto social son ejecutar, controlar y evaluar acciones, programas y proyectos enfocados a los intereses de los vecinos, residentes y domiciliados en el Residencial, en sus necesidades socioeconómicas, culturales y ambientales, teniendo como

objetivo contribuir al establecimiento de políticas públicas y programas intersectoriales en los niveles federal, del estado y municipal. De esa forma, la asociación busca: la concreción de derechos sociales; realización de reuniones, círculos de estudios, conferencias, debates, charlas, seminarios para las familias del proyecto de viviendas del PMCMV; proporcionar la participación en el debate de las políticas públicas de vivienda de interés social.

Para Cançado (2011), la sociedad debe comprender que los intereses individuales solo serán logrados cuando los intereses colectivos también lo sean, pues existe interdependencia entre estos intereses. Lo que se observa por que se expresa en el estatuto social y es corroborado por las palabras de un director es que la organización social busca conseguir el interés público de una vivienda digna para el colectivo de vecinos. La búsqueda de objetivos colectivos, basado en el acuerdo de objetivos individuales, hacen que los actores de este proceso actúen con el fin de construir, a partir de la acción e interacción entre los individuos y entre los individuos y el ambiente donde están insertados, un nuevo espacio de debate, acción y desarrollo (VASCONCELLOS SOBRINHO y VASCONCELLOS, 2016).

Schommer et al. (2011) y Cançado (2011) describen que la gestión social puede prosperar en espacios de interacción entre diferentes actores que hacen posible el diálogo sobre asuntos de importancia pública. Específicamente en el caso estudiado se constata, a continuación, la realización de reuniones como espacio de debates y participación social en la política pública de vivienda de interés social. Las reuniones de los debates se celebran semanalmente. Los asuntos a debatir son escogidos por los miembros de la asociación durante los días anteriores a las reuniones. Sin embargo, en las reuniones es normal que surjan nuevas cuestiones y problemas que necesitan solucionarse, pero la prioridad son los asuntos pre-establecidos antes de la reunión.

“Todas las reuniones son de puertas abiertas para que los vecinos se sientan a gusto para participar. Muchos proponen soluciones, pero otros no. La mayoría esta callada” (Directivo 7 de la AMRJRS).

“Participo siempre en las reuniones y todos pueden hablar (Vecino3).

“Todos tienen libertad para hablar, por medio de denuncias y reclamaciones en las reuniones, sobre todas las demandas y asuntos que estén relacionados con los problemas que encuentren en su casa o en el residencial” (Directivo 8 de la AMRJRS).

“Aún no participé pero dicen que todos participan (Vecino 1 del RJRS).

“Ya hay una participación por parte de los vecinos en las reuniones de la dirección, pero aún no vienen todos los que esperamos que vengan. Los delegados convidan a los vecinos a través del WhatsApp o los convidamos en sus propias casas” (Directivo 1 de la AMRJRS)

Se observa que hay participación de los vecinos en los espacios de debate. Esta participación es movilizadora por la organización social por medio de las nuevas tecnologías o por el contacto personal directo. Sin embargo, cuantitativamente, el número de participantes aún no cumple las expectativas de los movilizadores sociales. Los motivos que se han identificado sobre la ausencia de participación de los vecinos fueron: falta de tiempo y/o interés, así como la opinión de que los asuntos son irrelevantes para ellos. Son espacios abiertos al público en los cuales todos pueden hablar y dialogar. El dialogo colectivo implica denuncias, reclamaciones, demandas sobre los diversos problemas de las viviendas y/ o el residencial (Cuadro 3). Además de en las reuniones, las demandas son recogidas normalmente por la secretaria de la asociación. De esa forma, se verifica que la sociedad civil se organiza en una asociación para construir la opinión pública sobre asuntos que necesitan mejorarse en

su territorio, y eso coincide con lo apuntado por Habermas (2003) sobre la forma de captación del eco de los problemas sociales.

**Cuadro 3 – Reclamaciones, denuncias y solicitudes**

<b>Item</b>	<b>Asuntos debatidos</b>
Reclamaciones	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Roturas en las casas;</li> <li>- Agua corriente y gestión de la bomba de agua;</li> <li>- Locales inundados por la lluvia;</li> <li>- Alcantarillas obstruidas, basura esparcida y falta de recogida de basura;</li> <li>- Transporte público;</li> </ul>
Denuncias	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Vecinos irregulares;</li> <li>- Robos en las casas y asalto a los vecinos;</li> <li>- Tráfico de drogas.</li> </ul>
Solicitudes	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Nuevo registro de los vecinos;</li> <li>- Mercado destinado al comercio;</li> <li>- Entorno para servicios de informática y acceso a internet;</li> <li>- Puesto público de salud;</li> <li>- Puesto da Política Militar (PMBOX);</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia.

El diálogo sirvió para construir propuestas para solucionar los problemas identificados. Este proceso de construcción de propuestas es entendido como un proceso deliberativo de toma de decisiones colectiva. En este sentido, como este colectivo está limitado a los vecinos, se denomina de dialogicidad comunitaria, estando marcado por el diálogo en reuniones y conversaciones entre vecinos y directivos de la AMRJRS. La dialogicidad es entendida en este trabajo, como el proceso de diálogo entre los vecinos y la asociación de vecinos en la

búsqueda de un entendimiento para una toma de decisiones que sea compartida por todos los involucrados. Los que toman las decisiones, es decir, los directivos de la asociación y los vecinos comparten las responsabilidades como forma de llegar a una decisión que sea colectiva y beneficiosa para todos, pues es a través de la suma de los objetivos individuales como se llega a los objetivos colectivos.

“Los propios vecinos comunican a la gente los problemas de la comunidad (Directivo 4 de la AMRJRS).

“Entre otros asuntos en las reuniones tratamos de las fosas atascadas, la inseguridad, alcantarillas obstruidas, casas inundadas. Viendo también las posturas que podemos tomar para solucionar esos problemas” (Directivo 9 de la AMRJRS).

“Estamos diariamente en el centro comunitario donde los vecinos siempre nos buscan para contarnos las demandas que más afectan a la comunidad [...] la gente siempre consigue el consenso en las reuniones (Directivo 1 de la AMRJRS).

“La gente consigue ponerse de acuerdo a través de la opinión de uno o de otro. Porque cuando la gente está en la reunión y uno o dos no están de acuerdo en algo, hay una votación y la gente lucha por la decisión de la mayoría (Directivo 2 de la AMRJRS).

Por lo tanto, se complementan los estudios sobre la categoría dialogicidad al señalarse la dialogicidad comunitaria formada por

captación del eco de los problemas territoriales, la formación de la opinión pública y la deliberación colectiva de propuestas de solución. En la dialogicidad comunitaria es definido el problema público basándose en los asuntos debatidos. En este nivel de dialogicidad también se construye el consenso. El consenso representa la formación de la opinión pública local de los vecinos. Sin embargo, no siempre es un consenso derivado de la democracia deliberativa, pues se identificó que ciertas decisiones son tomadas mediante votación. Distinguiéndose entre decisión colectiva como sinónimo de “decisión de la mayoría por votación” de “consenso construido por el diálogo”. Generalmente, los miembros de la asociación buscan reconstruir el residencial mediante la democratización de las decisiones. Los consensos representan también propuestas de soluciones para los problemas públicos identificados.

A partir de ese momento, la organización social activa y conduce el proceso de múltiples interacciones entre actores de la sociedad civil con el Estado y las organizaciones del mercado. A estos diferentes actores la asociación de vecinos transmite las opiniones públicas y las alternativas para mejorar el residencial. Se observa que las soluciones implican la corresponsabilidad del gobierno municipal.

A este diálogo se denominó de dialogicidad municipal, donde los consensos vecinales son llevados al gobierno municipal para abrir el dialogo sobre la gestión de las políticas públicas con efecto sobre el desarrollo territorial. En este sentido, el caso estudiado se aproxima a la gestión social al ir al encuentro de una perspectiva dialógica y de toma de decisión colectiva entre Sociedad y Estado como forma de que la sociedad civil ejerza la ciudadanía deliberativa (TENÓRIO, 1998). Abajo, se observa por las palabras de los entrevistados que entre los problemas se encuentra el asunto del transporte público. Gracias al dialogo entre diversos actores, entre ellos el gobierno municipal, en las reuniones celebradas se decidió colectivamente que el sistema de transporte que se utilizaría sería un microbús.

“La distancia de aquí al centro es un poco larga, pues ya medimos y de aquí hasta el Big Ben hay 5 kilómetros. Y para solucionar ese tema, hicimos una reunión donde decidimos que iríamos a implantar un sistema de transporte propio del residencial. Mandamos un oficio a la secretaria de planificación concertando una reunión y en el día señalado fuimos a la reunión. En la reunión debatimos juntamente con el presidente de los moto-taxistas y el presidente de la asociación de taxistas y se aprobó la posibilidad de tener autobús urbano aquí dentro” (Directivo 1 de la AMRJRS).

“En la reunión debatimos juntamente con el presidente de los moto-taxistas y el presidente de la asociación de taxistas y se aprobó la posibilidad de tener autobús urbano aquí dentro. En este momento la SEPLAN está elaborando el papeleo para que haya tres microbuses con el fin de facilitar la movilidad de los vecinos del Residencial para desplazarse de aquí hasta el centro de la ciudad” (Directivo 6 de la AMRJRS).

“Actualmente, nos enfrentamos a algunos problemas aquí dentro, pues algunas personas pagan alquiler y el programa no es para pagar alquiler, es para pagar una vivienda propia. Inclusive, ya estamos denunciándolo al Ministerio Público Federal y ya se ha hecho la entrega del oficio al SEPLAN para que se haga un nuevo registro y de esa forma las personas que pagan alquiler paguen su propia casa” (Directivo 1 de la AMRJRS).

La distancia entre el residencial y el centro de la ciudad dificulta mucho el acceso de los ciudadanos a derechos básicos, como la sanidad, los colegios, el ocio, etc. La asociación también ha buscado alianzas con empresas e instituciones que apoyan y fomentan el desarrollo local, como se puede apreciar en el fragmento de abajo que se refiere a las guarderías:

“[...] buscaremos, también, recursos con una empresa particular para traer una guardería, para que los padres tengan donde dejar a sus hijos en un lugar seguro y educativo al mismo tiempo. Porque ahora la gente ve a muchos niños en las calles porque sus padres no tienen donde dejar a sus

hijos y poder ir a trabajar. Entonces los niños van a la calle a jugar” (Directivo 5 de la AMRJRS)

Se confirma con los datos recogidos la opinión de Habermas (2003) en el sentido de que la sociedad civil organizada en forma de asociación captó problemas sociales y los llevó a un diálogo con los poderes estatales. La búsqueda de la dialogicidad entre la AMRJRS y el ayuntamiento ha sido una iniciativa de la asociación. Entre las principales informaciones trasladadas formalmente al ayuntamiento, destacan las solicitudes de: nuevos registros de los vecinos de los inmuebles; limpieza y construcción de bandas sonoras en las calles; servicio de mantenimiento de la iluminación pública; unidad policial (PMBOX). La dialogicidad municipal también ocurre cuando la AMRJRS busca actores como empresas, empresarios locales, y/o instituciones de fomento del desarrollo local.

De forma más amplia, se verifica una esfera dialógica dinámica y compuesta por diferentes niveles de dialogicidad. Estos niveles representan en el caso investigado una forma de dialogicidad escalonada de arriba (sociedad civil) hacia abajo (Estado y Mercado). Así, la Dialogicidad Comunitaria (entre actores sociales) define problemas públicos y construye propuestas de

soluciones para amplificarlos en la Dialogicidad Municipal (entre actores sociales, estatales y de mercado).

Además, se identificaron como motivos que alargan el tiempo de la toma de decisión de las demandas sociales: la planificación de la acción pública; la recogida de las posibilidades de solución; el estudio de la viabilidad económico-legal; el mapeamiento de los casos y vecinos implicados; la necesidad de construir la solución con otros actores gubernamentales y de mercado. Estas son informaciones fundamentales para que los debates culminen en decisiones. Cuando las decisiones se toman en menos de una semana consideran que el plazo ha sido corto, a partir de ese tiempo se considera un plazo largo (Cuadro 4). Los datos recogidos en la investigación demuestran que cuanto mayor es la importancia y el tiempo de decidir, más participativo es el proceso de decisión.

**Cuadro 4 - Tiempo de la toma de decisiones.**

<b>Demanda</b>	<b>Decisión de las acciones</b>	<b>Tiempo</b>
Recogida de basura	- Solicitud a la secretaria de obras para la regularización del desplazamiento del carro de recogida de basura	Corto
Prestación de cuentas	- Reuniones de debates; - Asamblea general; - Carteles informativos en el centro comunitario;	Corto
Personas que viven de alquiler	- Solicitud de nuevos registros al SEPLAN	Corto
Inseguridad	- Iluminación pública - PMBOX	Largo
Roturas en las casas	- Orientar a los vecinos para solicitar los servicios de la empresa responsable	Largo
Distancia del centro comunitario	- Transporte público	Largo
Internet	- Entorno de informática en el centro comunitario para que los vecinos tengan acceso a internet	Largo
Eventos culturales	- Charlas sociales; - Eventos de danza	Largo

Fuente: Elaboración propia. 1

En este sentido, la constitución de la AMRJRS ha mostrado a la sociedad local que la persecución de los derechos, por medio de la toma de decisiones colectiva y de debates, o sea, a través de la participación de los vecinos en la formulación de objetivos colectivos, significa buscar mejores condiciones de vida, ya que la estructura político-institucional de vivienda del PMCMV no fue capaz de asegurarlas, como estaba previsto en sus directrices.

La emancipación es entendida en este trabajo, como la conciencia y la búsqueda del propio ciudadano mediante la participación en la gestión de las políticas públicas para que se atiendan mejor sus derechos creados por ley. El ciudadano activo en la búsqueda de mejores condiciones de vida, es aquel que no espera al período electoral para marcar la diferencia en su localidad. Por el contrario, a través de sus derechos y deberes, ejerce su plena ciudadanía.

El PMCMV implantado en el municipio de Capanema-PA, con toda su estructura política y de actores, no garantizó el pleno derecho de vivienda digna. El intento de liberación de las “amarras” que la lógica empresarial de las empresas constructoras, en el ámbito del PMCMV, impuso sobre la comunidad del RJRS les hizo participar, cada vez más, de las tomas de decisiones, para poder conseguir mejores condiciones de vida.

La autonomía social buscada por la AMRJRS es verificada en el propio proceso de toma de decisiones, ya que la asociación ha tomado iniciativas en el diálogo con el poder público local y los demás actores. También se comprobaron algunos factores como limitadores de la gestión social, y consecuentemente, de la emancipación.

Factores que limitan la autonomía de los participantes del proceso de gestión son la falta de credibilidad y el descrédito en la operacionalización de las decisiones tomadas. La autonomía buscada por la AMRJRS puede hacer que el poder público, las comunidades próximas y las empresas, perciban que la comunidad pueda ser la fuerza impulsora de su desarrollo local.

### **CONSIDERACIONES FINALES**

---

El proceso de gestión del Residencial José Rodrigues de Sousa protagonizado por la asociación de vecinos posee como características las dialogicidades comunitaria y municipal, en las cuales conforman espacios donde se debaten asuntos de relevancia pública. Siendo así, hubo diálogo entre los vecinos lo que evidencia la dialogicidad comunitaria y entre los vecinos asociados y los representantes del gobierno municipal lo que demuestra la dialogicidad municipal. Entre los espacios están las reuniones organizadas por la AMRJRS en las cuales se abordaron asuntos como la seguridad pública, la gestión de residuos sólidos y el transporte público, por ejemplo. La dialogicidad en ellos culminó en decisiones colectivas sobre los caminos para mejorar el local residencial, entre ellas están las decisiones sobre recogida de basura y el

transporte público. De esa forma, contribuyeron a la emancipación de los actores participantes, ya que en la medida en que tratan sobre los problemas que afectan a sus vidas, los ciudadanos pasan a intervenir en la construcción de soluciones de esos problemas.

Sin embargo, a pesar de la participación social en el diálogo, la operacionalización de las decisiones tomadas colectivamente y la autonomía de los vecinos en términos de ciudadanía, fueron identificadas limitaciones para una mayor adherencia a una gestión de tipo social. Incluso con limitaciones, considerando el objetivo final del trabajo que fue analizar la gestión social en el territorio creado por el Programa “Minha casa, Minha vida” en Capanema, es posible concluir que no solo hubo gestión social en el territorio creado por el Programa “Minha Casa, Minha Vida” sino que además sirvió para solucionar parte de los problemas ocasionados por la forma de la gestión gubernamental del referido programa.

Los resultados muestran que el proceso de gestión social comienza con la organización social de los vecinos para recibir reclamaciones, denuncias y/ o solicitar servicios básicos. Posteriormente, dialogan entre sí para definir el problema público,

formar la opinión pública y construir propuestas de solución. A continuación, dialogan con diferentes actores, entre los cuales está el gobierno municipal, en defensa de mejoras en el territorio donde viven. La dialogicidad culmina entonces en la toma de decisión entre los actores implicados, con efectos para la corresponsabilidad de la operacionalización de las decisiones por parte del gobierno municipal. De ese modo, especialmente los vecinos, conocen mejor y son más conscientes de los problemas que les afectan. Además, se observa la emancipación de la ciudadanía en la medida en la que los vecinos tienen una visión crítica de los programas gubernamentales de acceso a la vivienda. En resumen, se afirma que la gestión social en cuanto práctica se concretiza cuando el diálogo entre actores culmina en decisión colectiva con emancipación de los participantes.

Este estudio pretende contribuir al trabajo de las organizaciones ciudadanas desvelándoles los desafíos de la gestión social territorial, entre los que se identificaron la necesidad de ampliación de la participación ciudadana de los vecinos y de apertura del gobierno municipal al diálogo. El trabajo también muestra el proceso por el cual las poblaciones afectadas responden a las fragilidades de la

administración pública del PMCMV, explicándose en este punto la posibilidad de la práctica de gestión social de concertación de los programas gubernamentales a partir de tres elementos esenciales: organización social; construcción dialógica de problemas y soluciones públicas y; toma de decisión sobre el desarrollo del territorio. No fue posible identificar experiencias de control social de las decisiones colectivas. Esta acción pública se muestra cada vez más relevante para asegurar una operacionalización gubernamental que satisfaga las demandas sociales.

Una limitación de la investigación es la cantidad reducida de actores investigados en la recogida de datos en detrimento de la diversidad multiactorial insertada en el contexto histórico local del PMCMV. Además, se reconocen los límites metodológicos en relación a los análisis de las categorías escogidas, especialmente, la dificultad de estudiar las tres categorías teóricas. Para estudios futuros se sugieren temáticas referentes a la coproducción del desarrollo territorial mediante la gestión social de las políticas públicas, la transparencia pública y el control social en la gobernanza democrática de los territorios creados por el PMCMV, así como acciones públicas de gestión social territorial. Se vuelve cada vez más relevante la

comprensión de la gestión social como  
práctica efectiva de transformación social.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

---

- ARENDRT, H. **A condição humana**. 10 ed. Trad. Roberto Raposo. Rio de Janeiro: Forense-Universitária, 2007.
- AZEVEDO, S. **Desafios da habitação popular no Brasil: políticas recentes e tendências**. Coleção Habitare: 2011.
- CANÇADO, A. C. **Fundamentos teóricos da gestão social**. Tese de doutorado. Lavras: UFLA, 2011.
- CANÇADO, A. C.; TENÓRIO, F. G.; PEREIRA, J. R. Gestão social: reflexões teóricas e conceituais. **Cadernos Ebape. br**, v. 9, n. 3, p. 681-703, 2011.
- CANÇADO, A. C.; PEREIRA, J. R.; TENÓRIO, F. G. Fundamentos teóricos da Gestão Social. **DRd – Desenvolvimento Regional em debate**, v. 5, n. 1, p. 4-19, 2015.
- CARDOSO, A. L.; ARAGÃO, T. A. Do fim do BNH ao Programa Minha Casa, Minha Vida: 25 anos da política habitacional no Brasil. In: CARDOSO, A. L. (Org.). **O Programa Minha Casa, Minha Vida e seus efeitos territoriais**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.
- CARDOSO, A. L.; ARAGÃO, T. A.; ARAUJO, F. S. Habilitação de interesse social: política ou mercado? Reflexos sobre a construção do espaço metropolitano. **XIV Encontro Nacional da ANPUR**: Rio de Janeiro, 2011.
- FISCHER, T. M. D; SILVA, F. R. M. A dimensão territorial da política habitacional brasileira: construindo a gestão social dos territórios do Minha Casa Minha Vida. **VI Congresso Internacional de Gobierno, Administración y Políticas Públicas-GIGAPP-IUIOG**. Madrid-España. 02 de octubre de 2015.
- HABERMAS, J. **Direito e democracia**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.
- HABERMAS, J. **Teoria do agir comunicativo: racionalidade da ação e racionalização social**/trad. Paulo Astor Soethe. Rev. técnica Flávio Beno Siebeneichler. WMF Martins Fontes, 2012.
- HIRATA, F. Minha Casa, Minha Vida: política habitacional e geração de emprego ou aprofundamento da segregação urbana? **Revista Aurora**, n. 2, v. 2, p. 1-11, 2009.
- LOUREIRO, M. R; MACÁRIO, V; GUERRA, P. **Democracia, Arenas Decisórias e Políticas Públicas: o Programa Minha Casa Minha Vida**. Brasília: Rio de Janeiro: Ipea, 2013.
- MARKOVÁ, I. **Dialogicidade e representações sociais: as dinâmicas da mente**. Petrópolis, RJ: Vozes. 2006.
- PINHO, J. A. G. Gestão Social: Conceituando e Discutindo os Limites e Possibilidades Reais na Sociedade Brasileira. In RIGO, A. S. et al. **Gestão social e Políticas Públicas de Desenvolvimento: Ações, Articulações e Agendas**. Coleção ENAPEGS, Vol. 3. Recife, UNIVASF, 2010.
- PINHO, J. A. G.; SANTOS, M. E. P. Aporias em torno do conceito de Gestão Social: dilemas teóricos e políticos. **XXXVII Encontro do EnANPAD**: Rio de Janeiro, 2013.

RAMOS, J. S.; NOIA, A. C. A construção de políticas públicas em habitação e o enfrentamento do déficit habitacional no Brasil: uma análise do Programa Minha Casa, Minha Vida. **Desenvolvimento em questão**, v. 14, n. 33, p. 65-2015, 2016.

SCHOMMER, P. C.; ANDION, C.; PINHEIRO, D. M.; SPANIOL, E. L.; SERAFIM, M. C. Coprodução e inovação social na esfera pública em debate no campo da gestão social. In: SCHOMMER, P. C.; BOULLOSA, R. F. (Org.). **Gestão social como caminho para a redefinição da esfera pública**. Florianópolis: UDESC, 2011.

SHIMBO, L. Z. **Habitação social, habitação de mercado: a confluência entre Estado, empresas construtoras e capital financeiro**. Tese de doutorado. São Carlos: USP, 2010.

SILVA, F. R. M. Gestão social em territórios do Programa Minha Casa, Minha Vida—ensaiando possibilidades. **Ciência e Sustentabilidade**, v. 2, n. 2, p. 84-105, 2016.

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

VASCONCELLOS SOBRINHO, M; VASCONCELLOS, A. M. de A. **Ações Públicas, Rede de Cooperação e Desenvolvimento Local: experiências e aprendizados de gestão social na Amazônia**. Belém: Unama, 2016.

VASCONCELOS FILHO, J. M. **O Direito à moradia e o discurso de Implantação de políticas públicas habitacionais na perspectiva de construção de cidades saudáveis e democráticas: reflexões sobre Araguaína-TO**. Tese de doutorado. Uberlândia: UFU, 2013.

## Contato

---

Carmen Pineda Nebot,  
E-mail: [carmenpinedanebot@hotmail.com](mailto:carmenpinedanebot@hotmail.com)