



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

RAFAEL ROCHA VIANA

**PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA- ENTIDADES: UM OLHAR PARA
A AÇÃO DOS ATORES EM TORNO DAS CONTROVÉRSIAS**

**BRASÍLIA-DF
2017**

RAFAEL ROCHA VIANA

**PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA- ENTIDADES: UM OLHAR PARA
A AÇÃO DOS ATORES EM TORNO DAS CONTROVÉRSIAS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação do Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília (UnB) como requisito parcial à obtenção do título de **Mestre** em Ciência Política.

Orientadora: Prof^a. Rebecca Abers

BRASÍLIA-DF
2017

RAFAEL ROCHA VIANA

**PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA- ENTIDADES: UM OLHAR PARA
A AÇÃO DOS ATORES EM TORNO DAS CONTROVÉRSIAS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação do Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília (UnB) como requisito parcial à obtenção do título de **Mestre** em Ciência Política.

Orientadora: Profa. Rebecca Abers

Banca Examinadora:

Rebecca Neaera Abers (UnB) – Presidente
Instituto de Ciência Política - IPOL

Camila Penna de Castro (UnB)
Instituto de Ciência Política - IPOL

Roberto Rocha Coelho Pires (IPEA)
Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA

Debora Rezende de Almeida (UnB) - suplente
Instituto de Ciência Política - IPOL

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, Osório e Vânia, pelo profundo amor dedicado ao longo de toda a vida e pelo apoio financeiro na primeira parte da vida, permitindo que eu chegasse até aqui.

À minha irmã, Camila, pelo carinho, pelo amor e pela torcida dedicados ao longo desse processo.

À companheira, Aline, por todo o amor, o carinho, a força e a parceria ao longo dos últimos anos, sem os quais a realização dessa pesquisa jamais seria possível.

À minha orientadora Rebecca Abers, em especial, pela abertura, pela disponibilidade, pela leveza, pelo humor e pela gentileza ao longo de todo esse processo de reflexão e de construção da dissertação. Esses dois últimos anos, para mim, foram momentos de muito aprendizado, tanto intelectual, quanto pessoal. Como intelectual, a sua atuação é fonte de inspiração.

Aos servidores do Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília, em especial, à Thaynara e ao Fábio, pela presteza e pela cordialidade no atendimento dos assuntos relativos à vida acadêmica.

Aos diversos trabalhadores (limpeza, segurança, manutenção predial e restaurante) da Universidade, pela atividade diária e, muitas vezes, invisível, para colocá-la de pé cotidianamente.

Aos professores do Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília, que contribuíram com comentários, críticas e sugestões aos trabalhos desenvolvidos durante esses dois anos. Em especial, à professora Marisa, por ter acompanhado a construção dessa pesquisa desde o início do Mestrado, inclusive, com comentários valiosos ao projeto no processo de qualificação, e ao professor Thiago Trindade, com o qual pude refletir sobre o papel e o comprometimento do pesquisador na construção de uma sociedade mais justa.

À professora Gabriela Lotta, a qual, juntamente com a professora Marisa, participou da minha banca de qualificação, com ricos comentários sobre o meu projeto.

Aos colegas do grupo de pesquisa Resocie, pelas produtivas discussões e reflexões ao longo desses dois anos, e aos demais colegas com os quais interagi durante as disciplinas cursadas.

Aos colegas do grupo de pesquisa sobre ‘Ativismo Institucional’, dentro do qual pude refletir sobre o objeto de pesquisa aqui analisado e crescer pessoal e intelectualmente ao longo da minha caminhada.

Ao Roberto Pires e à Camila Penna, pela gentileza e pela disponibilidade em comporem a banca examinadora e pelos encontros repletos de comentários valiosíssimos durante o processo de construção da dissertação.

Aos servidores das diferentes agências estatais, por disponibilizarem o seu tempo e o seu conhecimento nas entrevistas realizadas nessa pesquisa. A reflexão e a percepção de vocês também foram fontes de grande aprendizado sobre a ação governamental.

Aos militantes dos diferentes movimentos de moradia entrevistados, pela disponibilidade em cederem o escasso tempo de vocês para falarem sobre as intensas e, muitas vezes, difíceis lutas pela efetivação do direito à moradia e pelo direito a uma cidade mais justa e inclusiva. Minha profunda gratidão e admiração.

À ENAP, pela liberação para cursar o Mestrado, e ao CNPQ, pelo financiamento.

“E no meio da esperteza internacional,
A cidade até que não está tão mal
E a situação sempre mais ou menos
Sempre uns com mais e outros com menos
A cidade não *pára*, a cidade só cresce
O de cima sobe e o de baixo desce”
(A cidade - Chico Science e Nação Zumbi)

“O direito inalienável à cidade repousa sobre a capacidade de forçar a abertura de modo que o caldeirão da vida urbana possa se tornar o lugar catalítico de onde novas concepções e configurações da vida urbana podem ser pensadas e da qual novas e menos danosas concepções de direitos possam ser construídas”
(HARVEY, 2013, p. 34)

LISTA DE FIGURAS

	Página
Tabela 1: <i>Déficit</i> habitacional x metas do MCMV	73
Tabela 2: Quantidade de UH's contratadas no MCMV	73
Figura 1 - Programa Minha Casa, Minha Vida (MCMV)	72
Figura 2: Fluxograma de contratação no MCMV-E	80

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BNH	Banco Nacional de Habitação
CADIN	Cadastro Informativo de Créditos Não Quitados no Setor Público Federal
CAO	Comissão de Acompanhamento de Obras
CBIC	Câmara Brasileira da Indústria da Construção
CCFDS	Conselho Curador do Fundo de Desenvolvimento Social
CDRU	Concessão de Direito Real de Uso
CEF	Caixa Econômica Federal
CGU	Controladoria Geral da União
CMP	Central de Movimentos Populares
COHAB	Companhia de Habitação Popular
CONAM	Confederação Nacional das Associações de Moradores
CONCIDADES	Conselho Nacional Das Cidades
CONJUR	Consultoria Jurídica
CRE	Comissão de Representantes
CSI	Centre de Sociologie de l'Innovation
CTH	Câmara Técnica de Habitação
CUEM	Concessão de Uso Especial para Moradia
DAS	Direção e Assessoramento Superior
DISP	Declaração de Interesse de Serviço Público
ENAP	Escola Nacional de Administração Pública
EO	Entidade Organizadora
FNHIS	Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
FNRU	Fórum Nacional de Reforma Urbana
FAR	Fundo de Arrendamento Residencial
FDS	Fundo de Desenvolvimento Social
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FNHIS	Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
FUCVAM	Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua
FUNACOM	Funaps Comunitário
FUNAPS	Fundo de Atendimento à População Moradora em Habitação Subnormal
GEHER	Gerência Nacional de Habitação Rural e Entidades
CGFNHIS	Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
GSPM	Groupe de Sociologie Politque e Moral
GTN	Grupo de Trabalho Nacional
GTE	Grupo de Trabalho Estadual
HIS	Habitação de Interesse Social
IN	Instrução Normativa
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
MCMV	Minha Casa Minha Vida
MCMC-FAR	Minha Casa Minha Vida – Fundo de Arrendamento Residencial
MCMV-E	Minha Casa Minha Vida- Entidades
MCIDADES	Ministério das Cidades
MNLM	Movimento Nacional de Luta Por Moradia

MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
MNRU	Movimento Nacional de Reforma Urbana
MP	Medida Provisória
MTST	Movimento dos Trabalhadores sem Teto
OGU	Orçamento Geral da União
ONG	Organização Não-Governamental
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PCS	Programa Crédito Solidário
PLANHAB	Plano Nacional de Habitação
PNHR	Programa Nacional de Habitação Rural
PNHU	Programa Nacional de Habitação Urbana
PSM	Programa Social da Moradia
PT	Partido dos Trabalhadores
RS	Rio Grande do Sul
SERASA	Centralização de Serviços de Banco
SFH	Sistema Financeiro de Habitação
SICONV	Sistema de Convênios
SIORG	Sistema de Informações Organizacionais do Governo Federal
SNH	Secretaria Nacional de Habitação
SNHIS	Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
SP	São Paulo
SPC	Sistema de Proteção ao Crédito
SPU	Secretaria do Patrimônio da União
TCU	Tribunal de Contas da União
UFABC	Universidade Federal do ABC
UFMG	Universidade Federal de Minas Gerais
UH	Unidade Habitacional
UNB	Universidade de Brasília
UNMP	União Nacional por Moradia Popular
USP	Universidade de São Paulo

PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA- ENTIDADES: UM OLHAR PARA AÇÃO DOS ATORES EM TORNO DAS CONTROVÉRSIAS

Resumo

O objetivo desta dissertação é o de compreender, em profundidade, como os atores envolvidos com a produção do programa Minha Casa Minha Vida- Entidades (MCMV-E) no nível federal, inseridos em diferentes organizações, agiram em torno de duas controvérsias - terra urbanizada para habitação de interesse social e gestão da produção habitacional - presentes na modalidade com vistas à realização de mudanças. A criação do MCMV-E, desde o seu início, será considerada, nesta pesquisa, uma controvérsia dentro do programa 'guarda-chuva' Minha Casa Minha Vida, dadas as diferentes percepções e ações dos atores envolvidos com o programa acerca de um modelo ideal de política habitacional. A noção de *controvérsia*, nesta dissertação, fortemente inspirada pelas abordagens pragmatistas, é entendida como diferentes entendimentos e posições por parte dos atores acerca de um problema público, resultando em diferentes ações em relação a essa controvérsia. Por meio da análise de entrevistas em profundidade, realizadas com os diversos burocratas situados nas agências estatais participantes da modalidade e com militantes do movimento nacional de moradia; de normativos referentes ao programa e de observações diretas de reuniões relativas à construção da referida política pública, demonstramos que esses atores, na tentativa de provocarem mudanças no programa com vistas à implementação de uma proposta habitacional autogestionária, exerceram três papéis fundamentais para essa finalidade, quais sejam: tradução, mediação e negociação. O argumento central do trabalho é o de que esses atores, ao se conectarem a campos mais gerais - como, por exemplo, setores acadêmicos da reforma urbana, organizações do movimento de moradia, assessorias técnicas universitárias, às vezes, em razão de experiências pessoais e profissionais anteriores, às vezes, após entrarem para o corpo burocrático estatal-, foram capacitados a exercer os referidos papéis por dentro das agências estatais, influenciando na (re)construção da política pública no sentido da efetivação de um projeto habitacional alternativo de cunho autogestionário. Demonstramos que, inseridos em um cenário de forte conflito e disputa no âmbito da política habitacional mais geral, a interação entre os diversos atores da burocracia - inseridos em diferentes agências estatais – e os atores dos movimentos sociais levou à formulação e à implementação do MCMV-E. Demonstramos, por fim, que as posições, as opiniões e as ações dos agentes sobre essas temáticas podem ter impacto sobre as maneiras como eles atuam e, conseqüentemente, o modo como a modalidade tem sido (re)formatada.

Palavras-chave: Minha Casa Minha Vida-Entidades; Políticas Públicas; Burocratas; Controvérsias; e Autogestão.

Programa Minha Casa Minha Vida-Entidades : a look at the actors' actions around controversies

Abstract

The purpose of this dissertation is to understand, in depth, how the actors involved in the production of the *Minha Casa Minha Vida-Entidades* program (MCMV-E) at the federal level, inserted in different organizations, dealt with two controversies - urbanized land for housing of social interest and management of housing production - present in the modality with a view to making changes. The notion of controversy, in this dissertation, strongly inspired by pragmatist approaches, is understood as different understandings and positions on the part of the actors about a public problem, resulting in different actions in relation to this controversy. The creation of the MCMV-E will be considered a controversy within the umbrella program *Minha Casa Minha Vida*, given the different perceptions and actions of the actors involved with the program about an ideal model Housing policy. Through the analysis of in-depth interviews carried out with the various bureaucrats located in state agencies participating in the modality and with members of the national housing movement, regulations regarding the program, and direct observations of meetings related to the construction of public policy, we show that these actors, in an attempt to impact on changes in the program in order to implement a self-managed housing proposal, have played four fundamental roles for this purpose: translation, collage, mediation and negotiation. The work's central argument is that these actors, by connecting to more general fields - such as academic sectors of urban reform, housing movement organizations, university technical advisory services, sometimes because of earlier personal experiences, sometimes after entering the state bureaucracy - were able to exercise the aforementioned roles within state agencies, influencing the (re)construction of public policy towards the realization of an alternative self-managed housing project. We show that, in a scenario of strong conflict and dispute in the context of the more general housing policy, the interaction between the different actors of the bureaucracy - inserted in different state agencies - and the social movement actors led to the formulation and implementation of MCMV-E. We show, finally, that the positions, opinions and actions of agents on these issues can have an impact on the ways in which they act and, consequently, on the way that the modality has been (re) formatted.

Keywords: *Minha Casa Minha Vida-Entidades*; Public Policy; Bureaucrats; Controversies; and Self-management.

SUMÁRIO

Sumário

INTRODUÇÃO	14
JUSTIFICATIVA DE ESCOLHA DO OBJETO.....	15
METODOLOGIA.....	18
ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO	21
CAPÍTULO 1 - DISCUSSÃO TÉORICA.....	23
1.1. RELAÇÃO ENTRE ESTADO E MOVIMENTOS SOCIAIS	23
1.2. INSPIRAÇÃO PRAGMATISTA	28
1.3. A IMPORTÂNCIA DOS VALORES, DAS CRENÇAS E DAS COMPETÊNCIAS RELACIONAIS NA ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	39
CAPÍTULO 2 – CONSTRUÇÃO INSTITUCIONAL DO MINHA CASA MINHA VIDA-ENTIDADES	45
2.1. O PROJETO HABITACIONAL AUTOGESTIONÁRIO: UMA PROPOSTA “ALTERNATIVA” DE PRODUÇÃO SOCIAL E MORADIA	46
2.2. DO CRÉDITO SOLIDÁRIO AO MCMV-E: UMA POLÍTICA DE HABITAÇÃO SOCIAL EM CONSTRUÇÃO.....	57
2.3. O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA-ENTIDADES: UMA CONTROVÉRSIA DENTRO DO MINHA CASA MINHA VIDA?	64
2.3.1. Caracterização geral do Minha Casa Minha Vida.....	69
2.3.2. Minha Casa, Minha Vida – Entidades.....	75
2.4. Síntese da Criação Institucional do MCMV-E, a partir da ação dos atores	83
CAPÍTULO 3 - MUDANÇA INSTITUCIONAL DO MCMV-E: A AÇÃO DOS ATORES NA PRODUÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA	87
3.1. TERRA URBANIZADA PARA HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL.....	89
3.1.1. Burocracia e atores da sociedade civil na destinação de imóveis e de terras da União para Habitação de Interesse Social	91
3.1.2. Compra Antecipada de terrenos	101
3.1.3. Síntese da ação dos atores em torno da controvérsia.....	104
3.2. GESTÃO DA PRODUÇÃO HABITACIONAL.....	106
3.2.1. Disputas em torno dos regimes de construção no âmbito do MCMV-E.....	106
3.2.2. Disputas de sentidos em torno dos critérios de seleção e de organização da demanda no âmbito do MCMV-E.....	113
3.2.3. Síntese da ação dos atores em torno da controvérsia.....	117
3.3. LUTA CONTRA A RESISTÊNCIA INTERNA DAS BUROCRACIAS ESTATAIS.....	118

CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	128
REFERÊNCIAS.....	137
ANEXO 1: Lista de entrevistados por órgão/setor	147

INTRODUÇÃO

Essa dissertação buscará analisar a ação de diferentes atores em torno da produção cotidiana do Programa Habitacional Minha Casa Minha Vida – Entidades. Esse trabalho insere-se em um grupo de pesquisa em crescimento nos últimos anos, que busca avaliar a importância de diferentes elementos no processo de formulação, de implementação e de avaliação de políticas públicas, sendo uma delas, notadamente, o papel desempenhado pelos burocratas estatais (ABERS, 2015; LOTTA, 2010; LOTTA; PIRES; OLIVEIRA, 2014; LOTTA; OLIVEIRA, 2015; PIRES, 2009, 2012, 2015; GOMIDE; PIRES, 2014; OLIVIERA; ABRUCIO, 2011; CAVALCANTE; LOTTA, 2015).

A análise sobre o processo de produção de políticas públicas, nos últimos anos, tem ganhado destaque em pesquisas acadêmicas, especialmente a partir de abordagens analíticas emergentes que problematizam a dimensão política e relacional da burocracia. Em cenários institucionais complexos, nos quais diferentes burocracias interagem na produção de políticas públicas – relacionando-se, muitas vezes, com atores externos ao Estado-, essas abordagens analíticas emergentes chamarão atenção para o fato de que a relação entre burocratas e atores externos, muitas vezes, é marcada por intensa negociação, construção de redes, reinterpretções de valores e acomodação de interesses. (DUBOIS, 2010; FARIA, 2003; MARQUES, 2003; LOTTA; 2010; PIRES,2009; ZITTOUN,2014; PETERS; ZITTOUN, 2016). Ainda que, sob enfoques analíticos diferentes, esse conjunto de estudos entende que o burocrata, ainda que limitado por contextos institucionais diversos, possui alguma criatividade para a realização de suas ações cotidianas. Essas abordagens vão destacar o caráter heterogêneo da burocracia, indo de encontro a estudos clássicos com forte natureza normativa, que reivindicavam uma noção homogeneizante da burocracia, fundada em uma concepção weberiana clássica, na qual se valorizava aspectos como, por exemplo, impessoalidade, cumprimento de regras e previsibilidade – como indispensáveis para que o Estado pudesse cumprir a sua função no que diz respeito ao desenvolvimento econômico-social. (JOHSON, 1982; LANGE; REUSCHEMEYER, 2005; MOMMSEN, 1989; WADE, 1990).

No entanto, apesar dos diversos avanços na literatura recente acerca do papel da burocracia na produção de políticas públicas, poucas são as pesquisas, especialmente no Brasil, que dão centralidade à relação dos burocratas de nível federal com os movimentos sociais. Os estudos existentes tendem a focar a interação da burocracia de nível local com os movimentos,

conforme revelam o interessante estudo de Penna (2013) sobre a relação entre uma das superintendências do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA e os movimentos de reforma agrária, e a pesquisa de Blikstad (2012) sobre a influência do movimento de moradia na implementação da política de habitação do município de São Paulo. Ao identificarmos essa lacuna na literatura, buscamos contribuir para o desenvolvimento de um quadro teórico que ajude a explicar o papel da burocracia federal na formulação e na implementação das políticas públicas, levando em consideração a sua interação com atores dos movimentos sociais.

JUSTIFICATIVA DE ESCOLHA DO OBJETO

A escolha do Programa Habitacional Minha Casa, Minha Vida- Entidades¹ (MCMV-E) como caso a ser estudado mostra-se interessante, porque, desde a sua concepção, em 2009, o MCMV-E aparece como resultado de uma relação ambígua e complexa, marcada pelo conflito, mas também pela cooperação entre atores dos movimentos de moradia e por alguns burocratas do governo federal, inseridos em diferentes organizações estatais, em torno da maior política habitacional do Governo Federal desde a redemocratização, o “Minha Casa, Minha Vida” (FERREIRA, 2014; SERAFIM, 2013; ABERS; SERAFIM; TATAGIBA, 2014; JESUS, 2015).

O Minha Casa Minha Vida – Entidades (MCMV-E) é uma modalidade do Programa Habitacional Minha Casa Minha Vida, sendo este último construído, ao longo do ano de 2008, dentro do núcleo decisório do governo federal – Ministério da Fazenda, Ministério do Planejamento e Casa Civil, com a assessoria técnica da Caixa Econômica Federal (CEF) e do Ministério das Cidades (Mcidades) – com forte participação do setor da construção civil, com a dupla finalidade, a saber: política econômica anticíclica como forma de combater a forte crise econômica internacional de 2008; e redução do conhecido *déficit* habitacional brasileiro. O

¹ O Programa Minha Casa, Minha Vida – Entidades¹, criado a partir da Resolução nº 141, de 10 de junho de 2009, é uma das modalidades do PMCMV e tem como objetivo tornar a moradia acessível às famílias de baixa renda, com renda bruta mensal de até R\$ 1.600,00 (BRASIL, 2009). Essa modalidade, além de priorizar um público-alvo com menor renda, diferencia-se do PMCMV por incorporar três demandas importantes para os movimentos sociais ligados à luta por moradia, a saber: subsídio direto do poder público à construção da moradia; autogestão; e necessidade das famílias de baixa renda de estarem organizadas em cooperativas habitacionais ou mistas, associações e demais entidades privadas sem fins lucrativos, uma vez que essas organizações serão as *intermediadoras* entre o poder público e a família beneficiada (BRASIL, 2009).

Programa “Minha Casa, Minha Vida” é lançado, em 2009, sem qualquer discussão no âmbito dos espaços institucionais de participação - o Conselho Nacional das Cidades e a Conferência Nacional de Cidades - e sem a atuação dos movimentos sociais ligados à reforma urbana e à luta por moradia (SERAFIM, 2013; FERREIRA, 2014), atropelando uma discussão avançada dentro desses espaços sobre a construção de um Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano.

Em razão disso, após a imposição desse programa habitacional de maneira ‘pouco dialogada’ (ROLNIK, 2015), vários movimentos sociais de moradia, contando com o apoio de alguns burocratas sensíveis ao problema, vão pressionar o governo federal para que suas demandas sejam parcialmente atendidas – alto subsídio financeiro direto do poder público e construção de empreendimentos por meio de entidades organizadoras. Os repertórios de ação utilizados pelos movimentos de moradia foram diversos, desde a ocupação de prédios estatais – do Mcdades e da CEF em diferentes unidades da federação -, marchas pela reforma urbana, até audiências particulares com a Casa Civil e com a Presidência da República. Assim, é criado o Minha Casa Minha Vida- Entidades.

Conforme será discutido ao longo da dissertação, a simples existência de um governo autodenominado democrático-popular no poder federal não foi suficiente para que a criação de uma modalidade de natureza autogestionária fosse realizada de maneira participativa e contasse com a prioridade na agenda governamental habitacional. Nesse sentido, para além da reivindicação por meio de repertórios de ação direta – manifestações, jornadas de luta pela moradia, marchas e ocupações -, ter o apoio de alguns burocratas no interior das agências estatais foi fundamental para que o subprograma fosse criado e tentasse superar, logo de partida, alguns dos problemas percebidos nas experiências autogestionárias federais anteriores.

Nesse sentido, a criação do MCMV-E, desde o seu início, será considerada, nessa pesquisa, uma *controvérsia* dentro do programa ‘guarda-chuva’ Minha Casa Minha Vida. A noção de *controvérsia*, nessa dissertação, fortemente inspirada pelas abordagens pragmatistas, é entendida como diferentes entendimentos e posições por parte dos atores acerca de um problema público, em geral, ancorados em ordens de grandeza ou em racionalidades mais amplas, resultando em diferentes ações em relação a essa controvérsia, no sentido de estabilizá-la (BOLTANSKI; THÉVENOT, 1999; LATOUR, 2005; PENNA, 2013). No caso específico em análise, é possível afirmar que o MCMV-E é, dada a sua natureza, uma *controvérsia* dentro do MCMV, uma vez que a política habitacional construída no núcleo decisório do governo federal possuía uma concepção diferente por parte dos atores envolvidos

comparando-se à criada pelo MCMV-E. A partir da percepção dos atores entrevistados, da observação de algumas reuniões e da análise dos diversos documentos produzidos relativos ao referido programa, identificamos duas *controvérsias* subsidiárias em torno da gestão da *controvérsia* ‘mãe’ chamada MCMV-E, quais sejam: i) a terra urbanizada /imóvel para construção dos empreendimentos; e ii) gestão da produção habitacional, a partir da qual se contrapõe o modelo autogestionário *versus* o modelo privado.

Em torno dessas *controvérsias* subsidiárias, conforme será discutido ao longo da dissertação, estarão em conflito duas racionalidades ou gramáticas bastante distintas, quais sejam: a primeira – e com maior poder sobre a política habitacional –, construída em torno do arranjo estado –empresas da construção civil, no qual se utiliza de justificativas relativas à eficiência e à construção em larga escala como o modelo ideal de produção habitacional; e a segunda, fundada em torno do projeto autogestionário, no qual se lastreia as justificativas a partir de referências ligadas à participação popular e ao controle social como ‘bom’ modelo a ser implementado. Esse conflito entre duas racionalidades, conforme será visto a partir desse momento da dissertação, também estará fortemente presente no âmbito MCMV, motivo pelo qual, mais uma vez, defendemos que o referido programa pode ser analisado a partir da abordagem analítica da *controvérsia* (BOLTANSKI; THÉVENOT, 1999; LATOUR, 2005), em torno da qual diferentes justificativas, posições e ações, no sentido de estabilizá-la, estarão presentes no cotidiano da produção da política pública.

Diante desse contexto, marcado pela heterogeneidade da composição social e técnica da burocracia atuante no MCMV-E e da sua relação cooperativa/conflituosa com os demais atores envolvidos na política, a presente dissertação terá as **seguintes perguntas norteadoras**:

- A relação entre atores da burocracia federal e dos movimentos sociais faz alguma diferença na produção cotidiana do MCMV-E?
- De que maneiras as interações entre os atores em torno das *controvérsias* presentes no MCMV-E, a partir de seus diferentes entendimentos acerca da produção social da moradia, influenciaram na construção desse programa?

Ao enfatizar o ‘*como*’, essa dissertação buscará compreender a dimensão processual da produção da política pública, dando destaque à *ação* dos indivíduos situados em diferentes organizações. É, conforme destacado por Cefai (2009), *levar a sério* os “sentidos que os atores

agregam às suas próprias ações (...) ou a definição dos atores para as suas próprias situações” (p.28). Nesse sentido, significa para o pesquisador “seguir de perto os atores e o seu trabalho interpretativo, abrindo caminhos através da crítica produzida por eles” (PENNA, 2013, p. 125). É realçar, portanto, o *engajamento situado* dos atores, acompanhando suas *experiências e posições*.

A fim de responder a pergunta norteadora acima exposta, o presente estudo terá, como **objetivo geral**:

- Compreender os entendimentos, as posições, as estratégias, os recursos e as ações empreendidas pelos atores em torno das duas controvérsias relativas ao MCMV-E a fim de influenciarem a mudança da política.

A noção de ‘mudança²’ nessa dissertação, fortemente ancorada nos dados empíricos, será compreendida de maneira ampliada, a qual pode denotar alterações relativas aos normativos estruturantes da modalidade, às modificações nas estruturas organizacionais estatais envolvidas com a gestão da modalidade e às transformações, inclusive, nos agentes participantes do processo de produção da política em análise. Essa mudança, conforme será discutido, não necessariamente se manifestará seguindo uma lógica sequencial e linear, de uma fase para outra fase, mas será compreendida como uma teia imbricada de experimentações, às vezes, com recuos, às vezes, com avanços, no que diz respeito ao sentido e às ações que os atores envolvidos dão à referida política pública analisada.

METODOLOGIA

Para compreender a relação entre atores da burocracia estatal e de movimentos sociais de moradia no processo de mudança institucional do Programa Minha Casa Minha Vida-Entidades, adotamos, como desenho de pesquisa, o método do estudo de caso, por entendê-lo como o mais adequado, a fim de compreender processos sociais complexos

² Na presente pesquisa, entendemos, assim como pontuado por Rezende (2012, p.38), que há a necessidade de ampliação da reflexão teórico-metodológica sobre o processo de mudança nas instituições, a qual leve em consideração, para além de uma concepção racional de custos e de incentivos, a efetiva participação dos atores. No caso aqui em análise, julgamos que trazer os aportes teórico-metodológicos da sociologia pragmatista pode ser útil, a fim de compreender o processo de mudança de maneira complexa e situada, conforme será discutido ao longo dessa dissertação.

(RUESCHEMEYER, 2003), e como abordagem que possibilita entender a interação entre determinado fenômeno social e o contexto que o cerca (YIN, 1984).

Como fonte de dados, utilizamos três fontes principais de coleta, a saber: entrevistas em profundidade com informantes-chave; publicações oficiais das agências estatais e das principais organizações dos movimentos sociais; observação direta de reuniões.

Adotaram-se entrevistas em profundidade neste trabalho em razão destas revelarem “crenças, práticas e valores dos atores a partir do que eles expressam em suas declarações” (DUARTE, 2004, p.215), o que se relaciona diretamente à discussão da presente pesquisa, a qual tende a destacar a própria percepção dos atores sobre as suas ações em torno da modalidade. As entrevistas foram realizadas no período de Maio a Setembro de 2016, totalizando 50 entrevistados³, inseridos nas seguintes organizações: 14 (catorze) servidores do Ministério das Cidades; 10 (dez) servidores da Caixa Econômica Federal- CEF; 04 (quatro) servidores da Secretaria do Patrimônio da União – SPU; 03 (três) servidores da Secretaria de Governo; 02 (dois) servidores da Controladoria Geral da União-CGU; 01 (um) servidor do Tribunal de Contas da União; 10 (dez) lideranças dos movimentos sociais - sendo que 08 (oito) desses são conselheiros nacionais da cidade, representando seus respectivos movimentos nacionais – e 06 (seis) militantes acadêmicos do campo da reforma urbana. Para chegarmos aos burocratas com atuação na burocracia federal, realizamos um mapeamento⁴ das unidades de cada órgão envolvidas com a produção do MCMV-E, a fim de buscar os potenciais burocratas passíveis de serem entrevistados. Já, no que diz respeito aos atores da sociedade civil – movimentos sociais, empresariado e acadêmicos da reforma urbana - foram entrevistados os representantes dos seus respectivos segmentos no âmbito do Conselho Nacional das Cidades-Concidades. A fim de preservar o anonimato dos entrevistados, garantido durante a realização das entrevistas, com vistas a promover maior abertura por parte dos atores, a identificação das narrativas será realizada por um número (por exemplo, E01, E02, etc) atribuído aleatoriamente com vistas a dificultar a identificação, e pela área ou unidade de atuação (Midades, CEF, SPU,

³ As entrevistas tiveram duração média de 1h30 (uma hora e trinta minutos).

⁴ Esse mapeamento foi realizado de diferentes maneiras, quais sejam: ao se consultar o Sistema de Informações Organizacionais do Governo Federal (SIORG), no qual se reúne dados organizacionais das unidades da administração pública federal; ao acessar os organogramas registrados nos próprios sítios eletrônicos dos referidos órgãos; e ao acessar as resoluções recomendadas aprovadas pelo Concidades, publicadas no sítio eletrônico do Midades.

CGU, etc)⁵. Nessas entrevistas⁶, perguntamos sobre a participação de cada ator no âmbito do MCMV-E e sobre um modelo adequado de habitação de interesse social, de acordo com a percepção de cada um. Em boa parte do tempo, apresentamos ao ator os normativos estruturantes da modalidade, indagando-o sobre a sua possível atuação na discussão prévia desses normativos e sobre a sua percepção quanto aos elementos constituintes da modalidade, tentando entender os diferentes posicionamentos e concepções acerca desse processo, o que confere ao estudo certa inspiração etnográfica (NADAI, 2012).

A obtenção dos dados via análise documental refere-se ao espaço temporal de 2009 a 2016. Dentre os normativos analisados, estão os seguintes: Leis, Portarias, Resoluções e Instruções Normativas publicadas pelo M. das Cidades, pela SPU e pela Secretaria de Governo; cartilhas e manuais de explicação publicados pela Caixa; manifestos, cartas e estudos publicados pelas organizações que compõem o movimento nacional de moradia; e estudos publicados pelas assessorias técnicas universitárias e pelas organizações que compõem o fórum de reforma urbana. O principal propósito dessa análise, além de complementar e de auxiliar a análise das entrevistas, foi o de compreender o processo de mudança da modalidade, a partir da referência direta dos atores a ações concretas que tiveram impacto nessas legislações que estruturam o programa. É não tomar como ponto de partida o documento oficial publicado, mas, sim, explicitar a relação entre as práticas cotidianas e os documentos oficiais publicados, desvelando como as regras são constrangidas, adaptadas e ressignificadas permanentemente pelos atores. As legislações utilizadas nessa pesquisa serão elencadas na seção de referências, ao final dessa dissertação.

O último recurso a ser utilizado como fonte de dados foi a observação direta de reuniões. Nesse sentido, participamos de algumas atividades que diziam respeito ao nosso objeto de estudo, quais sejam: duas reuniões preparatórias para a próxima Conferência Nacional das Cidades, a ser realizada em 2017, no Ministério das Cidades; três reuniões da Câmara Técnica de Habitação (CTH), órgão importante no âmbito do Conselho Nacional das Cidades (Concidades) no que se refere à discussão sobre a política habitacional; três audiências gerais do Conselho Nacional das Cidades, em 2016; e a cerimônia de lançamento da fase 3 do MCMV-

⁵ Além disso, com vistas à preservação do anonimato, adotamos o procedimento de não registrar a numeração de uma determinada fala, quando, a partir dessa, se possa identificar nas falas seguintes quem será a pessoa que aparecerá.

⁶ Além dessas dimensões, nas entrevistas, logo no início, foi dedicado bastante tempo para entender a trajetória pessoal-profissional de cada entrevistado. Ao longo dessas entrevistas, foi solicitado, também, que o entrevistado sempre exemplificasse ações cotidianas acerca daquela temática em relevo.

E, no Palácio do Planalto, em Abril de 2016. A participação nessas atividades tinha como finalidade observar as disputas políticas em torno das pautas ligadas ao MCMV-E e as diferentes posições dos atores entrevistados em torno das *controvérsias* mapeadas, confrontando com as narrativas colhidas a partir das entrevistas.

ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO

Além desta introdução, esta dissertação está estruturada em três capítulos, acrescida de uma seção destinada às considerações finais. O **capítulo 1** destina-se à discussão teórica, no qual mobilizamos três abordagens teóricas que dão solidez aos argumentos desenvolvidos nos capítulos posteriores, especialmente no capítulo que discute a ação dos atores envolvidos no processo de mudança do MCMV-E. A primeira abordagem, a qual, além de nos oferecer *insights* conceituais, também nos fornece uma base de apoio metodológica para produção da pesquisa, refere-se à discussão sobre *controvérsias e resolução de problemas*, tendo como base a literatura pragmatista de inspiração francesa e norte-americana, a partir da qual se valoriza a ação situada dos agentes envolvidos em controvérsias e a sua necessidade de *justificação* dentro dessas disputas. A segunda abordagem diz respeito a uma abordagem sobre a análise de políticas públicas, a qual tende a enfatizar o papel dos *valores*, das *crenças* e das competências *relacionais e políticas* dos burocratas envolvidos com a produção da política pública. E, por fim, a terceira abordagem refere-se ao campo de estudos que busca compreender a relação entre movimentos sociais e instituições estatais, com destaque para a discussão sobre *ativismo institucional*, a partir da qual se analisa a ação de determinados atores dentro das instituições na defesa de compromissos públicos mais amplos. Consideramos que o problema de pesquisa dessa dissertação está localizado na *interseção* dessas diferentes literaturas, já que, conforme colocado pela pergunta norteadora acima, ao se tentar compreender a interação entre atores vinculados a diferentes organizações – estatais e não-estatais - na produção do MCMV-E, apenas uma dessas abordagens seria insuficiente para compreendê-lo de maneira aprofundada.

O **capítulo 2** dedica-se à discussão sobre criação institucional do MCMV-E, tendo como argumento central o de que a defesa de um projeto alternativo habitacional de produção social da moradia é fruto da *experiência* forjada, ao menos, desde o final da década de 80, da *interação* entre diferentes atores – movimento de moradia, acadêmicos da reforma urbana, assistência técnica universitária e alguns burocratas ‘progressistas’ com atuação no

nível local–, ganhando força com a chegada do PT ao poder federal, em 2003, com a criação e a operacionalização de outros programas federais similares anteriores ao lançamento do MCMV-E. Para tanto, o objetivo deste capítulo é duplo, qual seja: i) fornecer ao leitor uma contextualização sobre o histórico da criação do MCMV-E na forma de uma *controvérsia*, explicitando os projetos em disputa e o que esse diferencia do MCMV geral; ii) iniciar a análise sobre como os atores envolvidos nessas diferentes organizações agiram para que o arranjo institucional assumisse o formato atual, já realçando as diferentes posições em torno das *controvérsias* na gestão da modalidade, servindo como *trampolim* para o próximo capítulo.

O **capítulo 3** dedica-se à análise do processo de *mudança institucional* – regras, instrumentos, processos e estruturas organizacionais estatais– do Minha Casa Minha Vida-Entidades, a partir de diferentes entendimentos e ações dos atores, sejam da burocracia, sejam dos movimentos sociais, envolvidos nas duas *controvérsias* acima listadas. Esse capítulo mostrará que o papel de *mediação política e relacional* exercido por esses atores, baseado em *experiências* anteriores e em ligações a diferentes *campos*, possibilitou a introdução de importantes *inovações* no âmbito do MCMV-E.

Por fim, nas considerações finais, retomamos o argumento central da pesquisa, ao afirmarmos que alguns atores envolvidos com o MCMV-E, ao transitarem por diferentes *campos* ao longo de sua trajetória profissional e pessoal, adquiriram a capacidade de compreender os diferentes atores e interesses em disputa, possibilitando-os o exercício do *papel de mediação entre* diferentes regimes em torno das *controvérsias* relativas ao MCMV-E, resultando, em alguns casos, em mudanças no programa. Além disso, apontamos alguns limites desta – como, por exemplo, a ausência de análise dessa interação entre o nível federal e o nível local–, mas também algumas contribuições – como, por exemplo, a problematização da atividade política da burocracia no processo de produção de políticas públicas – para agendas de pesquisa futuras, à luz das literaturas trabalhadas.

CAPÍTULO 1 - DISCUSSÃO TEÓRICA

Este capítulo apresentará as perspectivas teóricas que orientaram a realização da pesquisa e a análise dos dados coletados. Inicialmente, mostraremos, como pano de fundo dessa dissertação, as contribuições da literatura que trata da relação entre atores dos movimentos sociais e das instituições estatais, a fim de problematizar a heterogeneidade e a fluidez dessa interação, que pode ser marcada tanto pelo *conflito*, quanto pela *parceria*. Dentro dessa abordagem, destacaremos o marco analítico-conceitual do *ativismo burocrático* para se compreender a presença de atores, no corpo burocrático, que perseguem compromissos públicos mais amplos voltados ao direito à moradia e à cidade, como será o caso aqui analisado. Em seguida, apresentaremos importantes aportes teórico-metodológicos de autores de inspiração pragmatista com a finalidade de se compreender como diferentes atores, a partir de diferentes concepções, justificativas e experiências, interagem com os outros em torno das principais *controvérsias*, resultando na política pública ora implementada. Por fim, discutiremos, a partir de uma abordagem interpretativista sobre o processo de produção de políticas públicas, alguns *insights* relevantes com vistas à compreensão do papel central desempenhado pelos atores na produção da política pública.

1.1.RELAÇÃO ENTRE ESTADO E MOVIMENTOS SOCIAIS

As diversas relações entre os movimentos sociais e as instituições políticas – Legislativo, Judiciário e Executivo –, não têm recebido a devida análise das abordagens tradicionais da literatura de movimentos sociais, notadamente a teoria do processo político, da mobilização de recursos e dos Novos Movimentos Sociais (McADAM; TARROW; TILLY, 2001; MCCARTHY; ZALD, 1977), uma vez que essas entendem, em geral, que movimentos sociais e as instituições políticas devem ser vistos como instâncias separadas, portadoras de interesses dicotômicos. Ao destacarem o caráter conflitivo da ação coletiva dos movimentos em relação às instituições políticas – abordagem do processo político (McADAM; TARROW; TILLY, 2001) – e, ao enfatizarem a ruptura por parte dos novos movimentos sociais aos padrões de atuação da política tradicional – abordagem dos novos movimentos sociais (MELUCCI, 1996; TOURAINE,1985)-, essas abordagens não oferecem uma análise sistemática das

diferentes conexões entre os movimentos sociais e o sistema político institucionalizado, a qual será empreendida nos anos mais recentes, a partir da obra de Goldstone (2003).

Essas perspectivas, ao destacarem o processo de contestação pública e de participação não-institucionalizada dos movimentos sociais, limitam a sua capacidade analítica, uma vez que apresentam dificuldades em reconhecer as relações de interdependência entre os movimentos sociais e o sistema político institucionalizado e, sobretudo, a dinamicidade dessa interação, a qual pode ser marcada, inclusive, por relações de cooperação e de conflito concomitantemente.

Nesse sentido, grande parte da literatura norte-americana e europeia sobre movimentos sociais, até recentemente, não vislumbrava a possibilidade de os movimentos sociais atuarem dentro das burocracias governamentais. A literatura sobre “Novos Movimentos Sociais”, de inspiração habermasiana, por exemplo, ao defender o surgimento de uma ‘sociedade civil autolimitada’ (COHEN; ARATO, 1991), pressupunha que uma possível proximidade entre a sociedade civil e a burocracia governamental poderia diminuir o potencial democratizante da primeira. A literatura sobre processo político e mobilização de recursos, por sua vez, ainda que abarcassem a relação dos movimentos sociais com o Estado, entendia esse último como um adversário (TILLY, 1978; TARROW, 1994).

A despeito dessa visão dicotômica das abordagens acima, os movimentos sociais, em muitos casos, têm aliados no interior das instituições políticas. Esses ‘aliados’ são destacados na teoria de oportunidade política, a qual “diminui os custos da ação coletiva, revela aliados potenciais e mostra onde elites e autoridade são vulneráveis” (TARROW, 1994, p.18). Para Jenkins e Perrow (1977), “patrocinadores” inseridos em instituições políticas podem, muitas vezes, resguardar movimentos de oposição e fomentar pautas dos movimentos. No entanto, de uma maneira geral, os estudos ligados a essas abordagens tendem a enfatizar que um possível alinhamento entre as instituições políticas e os movimentos sociais podem ocasionar nesses últimos a “burocratização e desmobilização” (PIVEN; CLOWARD, 1977, p. 115) ou a razão pela qual os “ciclos de protestos acabassem” (TARROW, 1994: p. 153 - 169).

Nesse sentido, uma série de estudos recentes tem avançado em direção à análise das interações de interdependência entre movimentos e instituições políticas, lançando luz sobre como os movimentos sociais interagem, estabelecem acordos e negociam com as diversas agências estatais e os diferentes partidos políticos (GOLDSTONE, 2003; PENNA, 2013; ABERS; TATAGIBA; SERAFIM, 2014; SILVA e OLIVEIRA, 2011). Embora alguns

movimentos tenham claramente uma ação contestatória em relação às instituições políticas, muitos movimentos, além dessa relação conflitiva, também apresentam interações constitutivas com os atores inseridos no sistema político institucionalizado (CARLOS, 2015).

Alguns estudos empíricos realizados fora da América Latina, nos últimos anos, investigaram o que ocorre quando ativistas dos movimentos sociais adentram nas burocracias governamentais (SANTORO; MCGUIRE, 1997; GOLDSTONE, 2003; BANASZAK, 2010). O interessante e sistemático trabalho de Banaszak (2010), por exemplo, ao analisar o ativismo das feministas dos movimentos sociais ao ocuparem cargos na burocracia federal estadunidense, revela, em detalhes, as táticas e as estratégias dessas ativistas no sentido de influenciarem o desenho das políticas públicas de acordo com as pautas defendidas pelos movimentos feministas. A autora mostra como essas ativistas dentro da burocracia utilizam as redes externas para que sejam divulgadas ações governamentais favoráveis aos direitos das mulheres. Esse trabalho apresenta importantes *insights* para se pensar o ativismo no interior da burocracia governamental brasileira, notadamente na atuação do Programa Minha Casa Minha Vida-Entidades, o qual é objeto de análise desta dissertação.

Pettinicchio (2012), em recente revisão de literatura sobre a temática, argumenta que o conceito de ‘ativismo institucional’ é ajustável a diferentes usos e formas em diversos campos analíticos na sociologia e na ciência política. Para o autor - a partir da análise de vários estudos -, os ativistas institucionais são aqueles que atuam proativamente em torno de pautas que se sobrepõem aos movimentos sociais, os quais têm acesso a recursos institucionais e, por conseguinte, passam a exercer influência sobre o processo de formulação e de implementação de políticas públicas (PETTINICCHIO, 2012, p. 502). Ademais, o autor ressalta que esses ativistas não apenas acreditam nas pautas dos movimentos, como as fomentam no interior das instituições políticas no sentido de aumentar os resultados sobre a política sem a necessidade de acionamento de um ator externo, quando, por exemplo, há declínio de mobilizações por parte dos movimentos.

No Brasil, a partir dos anos 2000, o estudo dos movimentos sociais volta a adquirir importância como objeto de estudo no universo acadêmico das ciências sociais, tendo bastante destaque a sua relação com o Estado (SILVA, 2010). Os êxitos eleitorais dos partidos políticos com fortes ligações com os movimentos sociais – notadamente o caso do Partido dos Trabalhadores (PT) no plano federal – levaram ao deslocamento de diversos atores dos movimentos sociais para dentro da burocracia estatal (D’ARAÚJO, 2009). Esse fenômeno -

que já acontecia inclusive no período autoritário, quando coligações de centro-esquerda ganharam eleições nos níveis locais (SCHERER-WARREN, 1987) – ganhou proeminência a partir do governo Lula. Assim, uma série de estudos desde essa época já questionava a separação rígida entre a sociedade civil e o Estado, ressaltando que essas fronteiras eram mais fluidas e porosas do que se supunha (ABERS; OLIVEIRA, 2015). Em importante trabalho sobre a América Latina, Dagnino, Olvera e Panfichi (2006) questionam essa referida separação, argumentando que atores do Estado e dos movimentos sociais podem compartilhar propósitos e projetos em comum, o que elas denominam teoricamente de “projetos políticos”, os quais designam “os conjuntos de crenças, interesses, concepções de mundo, representações do que deve ser a vida em sociedade, que orientam a ação política dos diferentes sujeitos” (p.38). Por meio desse conceito, as autoras chamam atenção para as relações existentes dentro da sociedade civil, entre a sociedade civil e o Estado e dentro do Estado, destacando a heterogeneidade que marca essas relações e as disputas políticas em torno dessas.

Nos anos mais recentes, um conjunto crescente de estudos vem analisando esse fenômeno no Brasil. Rich (2013) analisa como burocratas federais ligados ao programa federal de tratamento contra a AIDS atuaram por meio de redes civis para ampliar o número de grupos da sociedade civil no monitoramento da política nos entes da federação - Estados e Municípios. Dowbor (2012) elucida como o movimento pela luta da saúde pública decidiu ocupar cargos na burocracia a fim de colocar na pauta política a sua agenda. Penna (2013) busca compreender como se dão as múltiplas conexões entre os movimentos rurais e uma das Superintendências do INCRA em Marabá, no Pará. Silva e Oliveira (2011), ao examinarem o movimento de economia solidária no Rio Grande Sul, tentam recuperar o caminho traçado pelos militantes dentro e fora do Estado, tendo o mérito de tentar refletir teoricamente sobre a intersecção entre movimentos sociais, Estado e Partidos Políticos, chamando atenção para a trajetória desses ativistas e a sua militância múltipla (p.96).

Nesse sentido, vale mencionar, com maior profundidade, o trabalho de Abers, Tatagiba e Serafim (2014), o qual, ao elucidar as “dinâmicas colaborativas entre atores no Estado e na sociedade” (p. 327), apresenta ganho analítico interessante para esse campo, uma vez que as autoras, ao compararem interações entre o Estado e os movimentos sociais em três políticas públicas durante o Governo Lula – política agrária, política urbana e segurança pública -, identificam quatro tipos de “repertórios de interação” entre Estado – movimentos sociais, a saber: (i) protestos e ação direta, os quais podem ser utilizados para abrir ou restabelecer

negociações ou como parte do ciclo de negociações; (ii) participação institucionalizada em arranjos participativos, como, por exemplo, conselhos de políticas públicas e conferências; (iii) política da proximidade fundada em contatos pessoais entre atores do Estado e da sociedade civil; e (iv) ocupação de cargos de confiança na burocracia federal, mostrando que essas interações são marcadas pela diversidade e pela heterogeneidade. No caso do MCMV-E em análise, é possível afirmar, como será discutido nos próximos capítulos, que esses quatro repertórios, em maior ou menor medida, foram empreendidos, ao longo dos últimos anos, na produção da referida política pública, notadamente, o da (ii) participação em espaços participativos, como é o caso da interação dentro do Conselho das Cidades e da Câmara Técnica de Habitação, e o da (iii) política de proximidade entre atores das duas esferas, ancorada, sobretudo, a partir de experimentações e de trajetórias profissionais-pessoais em outras práticas de produção social de moradia, como, por exemplo, no processo de produção de programas autogestionários no nível local.

O conceito de ‘Ativismo Institucional’, no Brasil, surge dessa discussão recente sobre os Movimentos Sociais e as interações dos ativistas desses movimentos dentro e fora do Estado (ABERS; TATAGIBA, 2014; ABERS, SERAFIM, TATAGIBA, 2014; ABERS; VON BÜLOW, 2011; RICH, 2011; DOWBOR, 2012; CAYRES, 2015). O conceito, inicialmente apresentado por Abers e Tatagiba (2014, p.2), é definido como “o que as pessoas fazem quando elas assumem cargos na burocracia governamental com o propósito de avançar agendas políticas ou projetos propostos por movimentos sociais” (tradução do autor). Nesse estudo, as autoras analisaram como ativistas feministas dentro do Ministério da Saúde brasileiro conseguem atuar a fim de levarem os projetos políticos defendidos pelos movimentos sociais feministas para dentro do Estado. O artigo enfatiza duas estratégias importantes, a saber: a forma de atuação das ativistas e a relação dessas com os movimentos sociais. A primeira diz respeito às dificuldades encontradas pelas ativistas no sentido de influenciar uma política pública com alta sensibilidade da opinião pública - direitos reprodutivos -, o que leva essas ativistas a buscarem táticas incrementais de mudança, como, por exemplo, alterações em instruções normativas e em resoluções emitidas pelo Ministério. Já a segunda refere-se às relações entre as ativistas da burocracia e os movimentos sociais, as quais são marcadas tanto pela cooperação - como, por exemplo, os movimentos apoiando as ativistas da burocracia por meio de informações, recursos e contatos em diferentes redes -, o que facilita esse ativismo dentro do estado, quanto pela cobrança – como, por exemplo, críticas e questionamentos a ações dessas servidoras – a qual, a depender da extensão e do grau de conflito, pode dificultar o

alcance desse ativismo. No entanto, para fins de investigação nessa pesquisa, adotaremos a nova definição trazida pela autora sobre ativismo burocrático (ABERS, 2015), abarcando a ação do burocrata que tenha como objetivo perseguir um compromisso público mais amplo – no caso em análise, compromissos voltados à reforma urbana e à luta por moradia -, ainda que esse burocrata não tenha ligação direta com um movimento específico (ABERS, 2015, p. 148). Cabe ressaltar que esse conceito ainda está em construção e, portanto, um dos objetivos deste trabalho, ao analisar a atuação dos atores no âmbito do MCMV-E, é de contribuir para construção deste conceito.

Em resumo, utilizar esse arcabouço teórico-analítico nessa dissertação é útil, uma vez que ele traz importantes *insights* para se compreender a ação dos agentes envolvidos com a produção do MCMV-E, perpassando as estruturas estatais, já que, antes mesmo da sua criação, conforme será discutido no próximo capítulo, tem havido forte interação e experimentação entre atores dos movimentos de moradia e de reforma urbana e alguns burocratas, forjada ao longo das últimas décadas, na construção de programas habitacionais autogestionárias. A presente pesquisa, dessa maneira, ao olhar para a interação entre atores inseridos nas agências estatais e atores da sociedade na construção da política pública, dialoga com esse conjunto de pesquisas acima apresentado, que tende a matizar uma interpretação antagônica entre instituições políticas e sociedade civil. No entanto, julgamos que, se, por um lado, essa literatura nos oferece elementos relevantes para se entender a relação entre atores da sociedade e das agências estatais em nível *macro* e *meso* observada em nosso caso empírico, por outro lado, a fim de entender como se dá essa interação no nível *micro*, levando em consideração a percepção e o posicionamento dos atores envolvidos com a produção do MCMV-E em sua ação cotidiana para dentro e para fora de suas organizações, essa abordagem não dá conta sozinha do nosso objeto de pesquisa. Nesse sentido, a próxima subseção apresentará algumas contribuições teóricas a partir de autores pertencentes ao campo de estudos pragmatistas.

1.2.INSPIRAÇÃO PRAGMATISTA

O surgimento de novas perspectivas nas ciências sociais, na França, em meados da década de 80, permitiu rediscutir algumas questões no campo da sociologia da mobilização coletiva, em oposição à sociologia crítica de Bourdieu e às perspectivas estruturalistas predominantes à época, ao tentar se construir uma teoria da ação social fundamentada em uma

dimensão pragmática da ação (BARTHE *et al*, 2016 [2013]; CORRÊA; DIAS, 2016; DODIER, 2005). Nessa abordagem pragmatista, algumas categorias explicativas tradicionais dicotômicas – Estado x movimentos sociais; Classe x atores; estruturas x indivíduos – passam a ser problematizadas em defesa de uma perspectiva mais próxima do *ator* e da sua *experiência* (CORRÊA; DIAS, 2016). Segundo Cefai (2009), esse ‘novo campo’ fundamentou-se em uma “multiplicidade de experimentações ocorridas, quais sejam: gramática da justificação e sociologia dos regimes de engajamento, antropologia das ciências e da técnica e antropologia dos atores-rede, pesquisa pragmatista sobre os públicos, etnometodologia, hermenêutica narrativa” (p.11).

Embora seja difícil caracterizar, em um só cânone teórico, uma sociologia dita ‘pragmatista’⁷, dada a sua heterogeneidade teórica, metodológica, conceitual e temática, é possível dizer que há um conjunto de autores sobre os quais podemos identificá-los sob essa ‘constelação pragmática’⁸ (Dosse, 2003), envolvidos em uma preocupação comum, qual seja: o interesse pelas operações e pelos processos por meio dos quais os fenômenos *meso* e *macro* sociológicos tornam-se descritíveis a partir da ação dos atores (BARTHE *et al*, 2016 [2013]; CEFAL, 2009; FREIRE, 2012). Essa abordagem tem um olhar privilegiado para situações nas quais diferentes atores se juntam, experimentam, negociam e convergem, materializando possíveis acordos em instituições e/ou estruturas. Nessa perspectiva, a dimensão ‘micro’ recebe um olhar especial do pesquisador, mas sem opô-la à dimensão *meso* ou *macro*, uma vez que estas são concretizadas e realizadas por meio “das práticas, dos dispositivos e das instituições, sem os quais elas existiriam, mas não poderiam mais ser vistas e descritas” (BARTHE *et al*, 2016 [2013], p.88).

Para Cefai (2009), os “sentidos que os atores agregam às suas próprias ações (...) ou a definição dos atores para a suas próprias situações (...) continuam como campo último do

⁷ É importante ressaltar, conforme destacado por Barthe *et al* (2016), que o rótulo ‘pragmatista’ sob o qual os autores dessa sociologia estão colocados não deve ser entendido como ‘herdeiro direto’ da tradição filosófica norte-americana, tais como George H. Mead, John Dewey, William James. Além de inspirações teóricas-conceituais diversas, esses autores, de diferentes maneiras, estavam preocupados em oferecer novas formas de fazer pesquisa, coletar dados e analisá-los dentro das ciências sociais, ancoradas, sobretudo, na experiência dos atores, recusando-se à utilização de categorias transcendentais.

⁸ É importante registrar, conforme salientado por alguns autores (Cefai, 2009; Corrêa; Castro, 2016; Freire; 2012), que vários desses teóricos considerados ‘pragmatistas’, em algum momento e, em certa medida, resistiram a serem enquadrados dessa forma. Por exemplo, um dos principais expoentes teóricos dessa ‘abordagem’, Boltanski, em entrevista dada em 2016, manifesta forte resistência acerca de uma ‘sociologia pragmatista’, afirmando “eu não sou, eu não sei, aliás, quem batizou essa sociologia de pragmatista”. Para ler a entrevista, acessar: <https://blogdosociofilo.wordpress.com/2016/07/05/entrevista-com-luc-boltanski/>

cientista social. As perspectivas dos pesquisadores devem ser devedoras em relação às dos atores ” (p.28). Dentro dessa abordagem, a ação dos atores é, de fato, ‘levada a sério’, considerando seus argumentos e as provas que proporcionam, sem tratar de reduzi-los ou de desqualificá-los, opondo-lhes uma interpretação mais forte (BOLTANSKI, 2000, p.55). A expressão ser *levado a sério*, nesse caso, significa para o pesquisador “seguir de perto os atores e o seu trabalho interpretativo, abrindo caminhos através da crítica produzida por eles” (PENNA, 2013, p. 125). É realçar, portanto, o *engajamento situado* dos atores, acompanhando suas *experiências e posições*. É, nesse sentido, que afirmamos, no início desse capítulo, que essa vertente, além de nos subsidiar com elementos teóricos importantes, também nos oferece amparo metodológico para a realização da presente pesquisa, uma vez que ela nos apresenta maneiras pelas quais podemos alinhar, de maneira integrada, o rastreamento da ação dos atores e a competência crítica desses na produção e na utilização do conhecimento para intervir na realidade social que os cerca, e o debate com conceitos teóricos sobre essa ação.

Nesse campo da sociologia pragmatista francesa, é possível dizer que três vertentes, a partir da década de 80, destacaram-se na chamada ‘virada pragmatista’ (CORRÊA; CASTRO, 2016). A primeira, liderada por Bruno Latour e Michael Callon, no Centre de Sociologie de l’Innovation (CSI), refletiu sobre uma sociologia da ciência e da técnica que não dizia respeito aos dados científicos prontos e acabados, mas, sim, sobre práticas científicas em vias de se fazer. Nessa vertente, momentos de *controvérsias e disputas* foram privilegiados como objetos de análise, realçando os *momentos de incerteza* da ação social. A segunda vertente, conduzida por Boltanski e Thévenot, com a formação do *Groupe de Sociologie Politique e Moral – GSPM*, rediscutiu o entendimento acerca do *acordo social*, o qual não era mais compreendido como resultado da interiorização de estruturas (Bourdieu) ou de expectativas normativas (Parsons), mas, efetivamente, como consequência de um processo de investigação dos atores em *momentos críticos*. Por fim, uma terceira vertente, conduzida por Daniel Cefai e Louis Queré, dentro do *Centre d’Études des Mouvements Sociaux CEMS*, em oposição à perspectiva estruturalista de Bourdieu, problematizou uma compreensão de *público* mais ampliada, trazendo à tona a noção de *arena pública* como um *emaranhado* de *problemas* a serem discutidos pelos atores. Essas *arenas*, fluidas e dinâmicas, compostas por coletivos que se estruturam e se desestruturam, estão circunscritas em torno de *problemas* que abrangem pessoas e que as levam à ação.

Nessas abordagens, a sociedade deixa de ser compreendida em seu aspecto totalizante e estático e passa a ser problematizada como “redes de associação de elementos heterogêneos”, compostas por atores humanos e não-humanos (LATOUR, 2005, p.13), “momentos críticos da vida social” (BOLTANSKI; THÉVENOT, 1999, p.360) ou uma “multiplicidade de arenas públicas e experiências cotidianas” (CEFAI, 2009, p.36). Conforme salientado por Corrêa e Dias (2016, p.70), esse conjunto de pesquisa oferece um novo peso às noções de “evento”, “controvérsia”, “crise”, “prova”, “momentos críticos” e “situação”.

A partir das valiosas ferramentas teórico-metodológicas trazidas por esses sociólogos pragmatistas franceses, nessa dissertação, adotaremos o conceito de *controvérsias* como uma chave analítica importante a fim de compreender a ação dos diferentes atores no processo de construção do Minha Casa Minha Vida- Entidades. As *controvérsias ou disputas*, conforme apontado por Penna (2013), Latour (2005) e Boltanski (2000), são objetos de análise singulares, pois possibilitam ao analista social compreender, de maneira aprofundada, os elementos que influenciam para que os atores ajam de determinadas maneiras. Para Latour (2005), nessas situações de controvérsias, os atores tendem a apresentar argumentos e provas perante as outras pessoas a fim de legitimar as suas posições. Essas provas, conforme apontado por Boltanski e Thévenot(1999), são dispositivos sobre os quais os agentes ancoram suas posições – como, por exemplo, leis, resoluções, princípios éticos e morais -, associados a ordens de grandeza maiores⁹. Segundo Penna (2013, p. 353), “em situações de *disputa*, as pessoas tendem a apresentar argumentos e justificativas para suas opiniões, revelando o que as faz agir de determinada forma”, as quais, em geral, estão lastreadas em ordens de grandeza ou em quadros de referências mais amplos. As competências críticas desses agentes são entendidas como manifestação de seu poder de agência diante dos momentos de disputa. Nesse sentido, as controvérsias e os momentos de crise oportunizam ao analista social a compreensão sobre o processo de construção do social, não pela sua reprodução, mas pela sua reflexão realizada pelos atores, ocasionando a integração entre o micro e o macro pelo exercício crítico interpretativo dos agentes, identificando o questionamento destes ao coletivo e às formas de

⁹ Na obra *De la Justication*, de 1991, Boltanski e Thévenot associam os princípios de legitimação apresentados pelos atores para justificarem suas posições nas disputas aos princípios de referências maiores, chamados pelos autores de ‘ordens de grandeza’. Essas ordens – inspirada, doméstica, cívica, da opinião, mercantil e industrial - são entendidas como quadros de referências nos quais os agentes buscam apoio para legitimar suas operações críticas. É importante registrar, para fins da presente pesquisa, que não buscaremos enquadrar a posição dos atores situados no MCMV-E dentro dessa lista proposta pelos autores. No caso em análise, como será visto ao longo dessa dissertação, é possível relacionar a posição desses agentes, a partir da sua própria percepção, a outras ordens de grandeza próprias do campo no qual estão inseridos, como, por exemplo, direito à moradia digna enquanto princípio de justiça e autogestão.

reparação colocadas em prática a partir da crítica da ordem, da justificação, da legitimação e da reconstrução da ordem (do desarranjo ao rearranjo). No caso do processo de mudança do Minha Casa Minha Vida- Entidades aqui analisado, entendemos que essa escolha é adequada, uma vez que ela permite compreender as concepções, as posições e as ações dos burocratas federais, inseridos em diferentes organizações, em temas com os quais lidam cotidianamente, enquanto exercem suas atividades em torno da execução desse programa federal. É uma possibilidade analítica de olhar para as ações dos atores – nível micro – em interação com outros atores, sejam estatais, sejam da sociedade civil, inseridas em uma dimensão *meso* dentro da política. É uma oportunidade de compreender como esses atores, envolvidos nas controvérsias subsidiárias relativas ao MCMV-E, mobilizam recursos e estratégias a fim de estabilizá-las, buscando a construção de acordos com diferentes agentes, os quais, em alguns casos, resultaram em mudanças nos normativos e nas estruturas organizacionais relativas ao programa. É, por fim, a oportunidade de se destacar a heterogeneidade presente dentro das agências estatais, realçando a natureza diversa do corpo burocrático envolvido com a política pública.

Ao olharmos para o processo de construção institucional do Minha Casa Minha Vida- Entidades (MCMV-E) desde a sua criação, é possível identificar algumas controvérsias sobre as quais os diferentes atores, sejam da burocracia, sejam da sociedade civil, se debruçavam, as quais levaram a mudanças – regras, instrumentos, processos e arranjos institucionais – em relação à modalidade. A partir da percepção dos próprios atores entrevistados, da observação de algumas reuniões e da análise de diversos documentos relativos ao programa, identificamos duas *controvérsias subsidiárias* nesse campo, quais sejam: i) a terra urbanizada e imóvel para construção dos empreendimentos; e ii) gestão da produção habitacional, contrapondo-se o modelo autogestionário *versus* o modelo privado. É importante ressaltar, para fins dessa dissertação, que o MCMV-E será considerado uma controvérsia ‘mãe’ dentro da política habitacional brasileira, dada a diferente gramática subjacente ao projeto autogestionário, a partir da qual se reivindica o protagonismo da sociedade civil na produção da política pública, disputando-se com o programa MCMV ‘guarda-chuva’, marcado pela gramática da eficiência, na qual a relação de proximidade com empresas da construção civil é a ordem. Além disso, na operacionalização cotidiana do MCMV-E, é possível perceber diferentes posições e ações dos atores envolvidos acerca de alguns problemas públicos, motivo pelo qual adotaremos, conforme colocado acima, a denominação de controvérsias *subsidiárias*.

Inspirado na perspectiva pragmatista, essas controvérsias são oportunidades em que os atores têm de observar as contradições e as heterogeneidades que estavam presentes o tempo todo, mas que não apareciam. Essas controvérsias movem os atores da certeza da reprodução cotidiana e os colocam num campo de reflexividade diante de algo sobre o qual não se tem uma solução pronta, ou se tem mais de uma solução. Nesse sentido, fortemente influenciado pela abordagem pragmatista da ação, o papel dessa pesquisa será o reconstituir quais são essas soluções, quem as defende, quais são as disputas e a que campo mais amplo elas estão associadas, resultando em mudanças institucionais no MCMV-E.

Nesse sentido, um conceito-chave para se compreender como a ação dos atores da sociedade civil e da burocracia tem efeito reciprocamente uns sobre os outros em torno das controvérsias relativas ao MCMV-E é o de ‘mediação’. Para Latour (2005, p.39), os mediadores, mais do que simples intermediários transportadores de ideias, de significados e de ações já existentes sem o desejo de modificá-las, são agentes que se ligam a outros, ocasionando impactos sobre estes ou modificando a condição anterior. Os mediadores “transformam, traduzem, distorcem e modificam o significado ou os agentes com os quais eles se veiculam” (LATOURE, 2005; p.39) No papel de mediadores, esses agentes permanentemente transportam e traduzem informações tanto para dentro de suas próprias organizações, quanto para fora delas, causando efeitos tanto sobre as próprias organizações, quanto sobre os agentes envolvidos com a operacionalização da política pública (PENNA, 2013). No caso do MCMV-E, é possível dizer que alguns burocratas envolvidos com a gestão do MCMV-E, em razão de suas experiências anteriores em programas habitacionais autogestionários, nos quais a interação com atores da sociedade civil foi bastante intensa, adquiriram a capacidade de transitar por diferentes regimes ou mundos, fazendo esse papel de tradução entre as diferentes linguagens e concepções em torno da produção social de moradia. É possível observar, como será discutido nos próximos capítulos, que a interação entre diferentes atores em torno do MCMV-E, resultou, além de mudanças institucionais sobre o programa, em alterações sobre os próprios agentes envolvidos com a temática, razão pela qual esse conceito é central para análise do caso em tela.

Outra ferramenta teórica-analítica importante oferecida por essa abordagem, a fim de compreender a ação dos atores na produção do MCMV-E, é a noção da *sociabilidade* dentro das arenas públicas (CEFAI, 2009) ou dos fóruns híbridos (CALLON *et al*, 2009). De acordo com Cefai (2009,p.22), as arenas públicas e as suas organizações constitutivas são caracterizadas por um “‘embaralhado’, ‘misto’ e ‘híbrido’” de modalidades de engajamento,

com diferentes lógicas de racionalidade e de legitimidade que se cruzam em seus cursos de ação. Essas arenas podem “desempenhar o ofício de meio de sociabilidade, produzindo o *entre-si*, facilitando os encontros, catalisando as simpatias e garantindo as solidariedades, forjando experiências comuns que podem ir até a comunidade de destino” (CEFAI, 2009, p 23). Já para Callon, Lascoumes e Barthe (2009, p.18), *fóruns híbridos* são locais abertos de participação e de reconhecimento entre diferentes atores, nos quais se discutem questões técnico-políticas que envolvem o coletivo. Nesse tipo de espaço, marcado pela incerteza e pela disputa, um dos importantes papéis dos atores na ação pública é o de construção de sentidos, ao realizarem uma função de *tradução* entre múltiplas gramáticas. Essas ferramentas são ricas para o caso aqui analisado, uma vez que, dada a heterogeneidade dos atores participantes do MCMV-E, elas possibilitam compreender como se dá a construção de sentido desses atores em interação, expandindo seus horizontes de experiência e de saberes e suas concepções sobre pautas sociais mais amplas, o que, agindo isoladamente, seria improvável de acontecer. Assim, um dos argumentos dessa dissertação, como será discutido no capítulo 3, ancorado nas experiências dos próprios atores envolvidos com o programa, é o de que a criação de alguns espaços dentro da estrutura estatal, a fim de negociar soluções sobre as controvérsias no processo de produção do MCMV-E, permitiu a sociabilidade no que diz respeito a compromissos sociais mais amplos voltados ao direito à moradia e ao direito à cidade. Como será observado mais à frente, alguns agentes passam a construir compreensões mais gerais sobre o direito à moradia e o direito à cidade ao entrarem para o Estado, no momento em que começam a participar de determinados espaços nos quais essas controvérsias e as diferentes posições em torno dessas estão presentes, de maneira que essas construções de sentidos passem a influenciar as formas pelas quais esses atores se posicionam e agem em torno dos problemas. Essa compreensão, de certa maneira, dialoga com o conceito de ativismo institucional, ampliando a sua compreensão, uma vez que permite pensar em um ativismo sendo forjado após o ingresso para o corpo burocrático. É, por essa razão, que defendemos, a partir do nosso caso, que o Estado é um espaço de sociabilidade política.

Nesse sentido, outra abordagem, fortemente influenciada pelos trabalhos pioneiros de filósofos pragmatistas norte-americanos, tais como John Dewey, Charles S. Peirce, George H. Mead e William James, tem buscado compreender como diferentes tentativas de *problem solving* têm sido tratadas por diversos governos, organizações e indivíduos (ANSELL, 2011; LODGE; WEGRICH, 2014; ZITTOUN, 2014; PETERS; ZITTOUN, 2016), ocasionando mudanças institucionais. Chamando atenção para a atividade política em torno da resolução de

problemas no processo de produção de políticas públicas, alguns autores têm destacado o papel desempenhado pelos diferentes indivíduos, pertencentes a diferentes organizações, experimentando e negociando diferentes *soluções* para *problemas* emergentes. De uma maneira geral, esse conjunto de estudos ressalta que as maneiras como os problemas são enquadrados ou definidos são fundamentais para se compreender como eles serão enfrentados por meio de políticas públicas (FISCHER; FORESTER, 1993; FISCHER, 2003; STONE, 2001; SCHON; REIN, 1994; ZITTOUN, 2009). Esse processo de apresentação de soluções aos problemas também não é trivial, nem neutral, sendo marcado por intensa disputa e negociação entre os agentes participantes, inclusive com competição entre agências estatais, já que, muitas vezes, há mais de uma proposta de solução para um determinado problema (MUNCHMEYER, 2013). É, por essa razão, que a atividade política dos atores participantes é um componente central para se compreender a produção da política pública, uma vez que, para além de dimensões técnico-científicas, esse processo de produção de políticas envolve uma dimensão *persuasiva e negocial* relevante, a fim de se defender uma proposta que seja aceitável pelos demais atores, no sentido de fazer a conexão entre o problema e a solução. Portanto, com o intuito de entender como se materializa esse processo de produção, é fundamental levar em consideração a atividade política desempenhada por esses atores, entendimento do qual compartilhamos na análise em tela nessa dissertação.

Um dos autores que trabalha essa questão é Chris Ansell, o qual, em obra intitulada “*Pragmatist Democracy: Evolutionary Learning as Public Philosophy?*”, publicada em 2011, discute como diferentes atores mobilizam recursos e redes a fim de *resolver problemas*, dando considerável peso às noções de *experiência* e de *aprendizagem*. Para Ansell (2011), uma perspectiva dirigida a problemas tende a enfatizar a relação adaptativa entre os indivíduos e o ambiente que o cerca. Essa perspectiva permite “capturar, conforme ênfase pragmatista, a ação e a sua natureza concreta e situada da ação pública” (ANSELL, 2011, p. 84). Os *problemas*, ao desafiarem os conhecimentos e as práticas cotidianas, oferecem oportunidades singulares para que os indivíduos desenvolvam estratégias *criativas* para resolvê-los. Essas estratégias podem estar relacionadas, inclusive, a interações políticas com indivíduos de outras organizações, com diferentes interesses e visões de mundo, o que pode levar à aprendizagem entre eles ao longo do tempo. Essas ocasiões, portanto, oferecem ao pesquisador ricas oportunidades para se compreender como os diferentes atores agem e interagem, o que pode levar a um processo de mudança não apenas relacionada à política pública em análise, mas, também, aos atores envolvidos nela. Entendemos, com vistas à análise dos atores do MCMV-E, que essa noção é

uma importante chave analítica para se compreender a ação dos burocratas envolvidos no MCMV-E, já que a experimentação e a aprendizagem em torno da produção social da moradia é uma marca distintiva dessa política, antes mesmo da criação do Entidades, como será discutido no próximo capítulo.

Outro autor importante com o qual essa dissertação pretende dialogar é com Zittoun (2009, 2013a, 2014). Em obra recente, intitulada “*The Political Process of Policymaking: A Pragmatic Approach to Public Policy*”, de 2014, o autor busca problematizar como o processo de formulação da política pública é marcado por uma intensa atividade política dos atores envolvidos, incluídos os burocratas. Para Zittoun (2014), boa parte das análises sobre políticas públicas negligencia o componente político do processo de formulação, sobretudo no que diz respeito à construção de diferentes soluções aos problemas por parte dos atores. E, quando oferecem, como no estudo de Kingdon(1995), no qual se reconhece a complexidade dos problemas e a limitação cognitiva dos atores envolvidos no processo de ‘ligar’ as soluções aos problemas – teoria dos múltiplos fluxos-, esses estudos não dão importância aos elementos que influenciam o papel exercido pelos atores no processo de ‘colagem’ entre essas duas partes. No estudo de Kingdon(1995, p.175), embora o autor chame atenção para o papel de ‘coupling’ exercido pelo empreendedor político no processo de ‘encontrar soluções aos problemas’, no sentido de perceber e no de aproveitar quando uma oportunidade política surge – ele argumenta que essa oportunidade acontecerá quando três fluxos relativamente independentes se encontram (fluxo dos problemas, fluxo das políticas públicas e fluxo da política) –, pouca atenção é dada ao trabalho cotidiano de resistir, de consolidar e de propagar dentro desse processo, sobrevalorizando a dimensão das oportunidades políticas externas. Para Zittoun(2014), portanto, é fundamental trazer à análise do processo de construção da política pública as maneiras pelas quais os diferentes atores, incluindo os burocratas, são capazes de fazer essa operação de “cimentação ou colagem”, dado que essa atividade não é neutral (ZITTOUN, 2014, p.93). A propagação, enquanto atividade de persuasão, é uma estratégia importante empregada por esses atores, por meio da qual alternativas viáveis de soluções para os problemas são discutidas, criticadas e propagadas, em interação com outros atores envolvidos com determinada temática. É uma dimensão fundamental, também, para a construção de coalizão de apoiadores em torno das soluções, tendo impacto no processo de ‘colagem’ ou ‘cimentação’ exercido por esses atores.

Ainda de acordo com o autor, uma proposta de resolução de problema não pode ser separada dos atores que a apoiam. Portanto, a competição em torno das propostas apresentadas pelos atores também está relacionada aos diferentes *sentidos* ou *percepções* mais amplas acerca daquele *problema*. Entendemos que essa concepção trazida por Zittoun (2014) é muito próxima à da perspectiva da crítica de Boltanski e Thévenot (1999), uma vez que ambas compreendem que, mais do que dizer que há diferentes interpretações sobre uma determinada política pública, é fundamental compreender como essa política é configurada por meio da crítica e pela necessidade de sua própria justificação pelos diferentes atores em interação. Essa justificação, muitas vezes, estará ancorada em ordens de grandeza maiores, marcada pela fluidez e pelo dinamismo, como, por exemplo, no caso aqui analisado, de burocratas federais que, às vezes, a fim de justificar suas posições, a depender da controvérsia em análise, buscam legitimidade no universo acadêmico da reforma urbana ou no campo da militância do movimento de moradia. Por essa razão, utilizaremos essas diferentes concepções para analisar o papel desempenhado pelos diferentes atores no processo de construção do Minha Casa Minha Vida- Entidades.

A vantagem da proposta analítica de Zittoun (2014), para fins da presente pesquisa, é a de que ela permite operacionalizar como esses atores se mobilizam na tentativa de influenciarem na mudança da política pública em análise. No processo de produção do Programa Minha Casa Minha Vida- Entidades, alguns atores envolvidos, a partir de *práticas discursivas* e de *experimentação*, são capazes de mudar as regras e os processos no âmbito do MCMV-E, exercendo um forte papel de mediação, ou, como colocado pelo autor, de colagem ou cimentação. As *práticas discursivas* aqui são entendidas, conforme a proposta de Zittoun (2014), como o processo por meio do qual os atores ‘definem, argumentam, defendem e negociam’ (p.54), em interação com outros atores, as possíveis soluções para os *problemas* enfrentados. Nesse caso, práticas discursivas são o ‘discurso em ação’, e são caracterizadas tanto pelo conteúdo quanto pela interação que elas revelam.

A produção de discursos, tanto sobre as causas dos problemas quanto sobre as suas possíveis soluções, é uma atividade imprescindível para aqueles atores que desejam influenciar a mudança da política pública. Em razão das disputas entre atores dentro das arenas em torno das propostas apresentadas, o autor diferencia dois tipos de atividades argumentativas que assumem lugar central no processo de formulação da política (ZITTOUN, 2014, p.112), quais sejam: promoção e criticismo. A primeira diz respeito à propagação de alternativas de soluções sobre uma determinada política pública que se deseja mudar, na interação com outros atores,

com vistas a obter o apoio desses, ao tentar persuadi-los de que as soluções propostas e os problemas para os quais elas foram criadas têm conexão factível. A segunda, por outro lado, refere-se à atividade de mostrar a falta de credibilidade nas propostas apresentadas. Diferentemente da primeira atividade, tenta-se destacar as fragilidades dos elos que associam a proposta de solução ao problema. Em resumo, embora os atores não estejam presos a nenhuma dessas estratégias, podendo alterná-las, a depender do contexto e dos interlocutores em cena, Zittoun (2014) os sintetiza na seguinte tipologia: ‘promotores ou ativistas’, quando esses buscam propagar uma ideia; ou ‘guardiões’, quando esses procuram bloquear qualquer mudança alternativa em torno da política. Essa tipologia é bastante útil para o nosso caso em análise, pois, a depender da controvérsia em tela e dos atores envolvidos nessa, estes assumirão diferentes posições, alternando-as, conforme proposto por Zittoun (2014), nos tipos acima descritos.

Outro componente importante do nosso esquema analítico é o de *experimentação e aprendizagem* decorrente dessa atividade. Essa, seguindo a definição de Ansell (2011), aqui é compreendida como a ação dos atores resolvendo problemas, em interação com outros agentes, capaz de gerar aprendizagem ao longo desse processo iterativo. Essa experimentação – e a aprendizagem decorrente desse processo – relaciona-se, como será discutido a partir do próximo capítulo, às experiências anteriores das quais os indivíduos participaram, seja em outros níveis da federação, seja em políticas públicas federais anteriores, seja em atividades no âmbito da sociedade civil ou do campo acadêmico, as quais podem ser retomadas em futuras ações cotidianas. Inspirado no conceito de *experiência* de Dewey (1960 [1927]), é possível entendê-la a partir do seu duplo efeito, qual seja: a da situação/problema objeto da ação dos atores; e dos atores submetidos a essa situação/problema. Em outras palavras, é possível visualizar que atores – no caso específico dessa dissertação, burocratas –, ao serem submetidos a determinados problemas ou controvérsias na gestão do MCMV-E, em interação com outros atores envolvidos no programa, passam a ampliar a sua capacidade de entendimento acerca da política mais ampla – moradia ou urbana –, inclusive, negociando e disseminando essas práticas dentro das suas organizações. É possível dizer, mais uma vez, que o Estado é um espaço de sociabilidade em questões sociais mais amplas, compreensão, conforme destacado mais acima nesse capítulo, próxima à definida por Cefai (2009) ao afirmar que espaços coletivos configuram meios de sociabilidade, os quais facilitam encontros, forjam experiências entre os diferentes atores, resultando, inclusive, em soluções compartilhadas.

Em resumo, essa abordagem permite destacar o papel de *mediação* exercido pelos atores no processo de mudança do MCMV-E, resultado dessas práticas discursivas e de experimentação, como uma atividade de ‘colagem ou cimentação’ (ZITTOUN, 2014, p. 10), com a qual eles acionam outros atores inseridos em outras organizações a fim de buscar soluções para as controvérsias em torno do programa. Conforme apontado por Zittoun (2014), apresentar uma solução não significa necessariamente que ela será implementada, uma vez que há diferentes atores lutando com propostas de diferentes soluções. Ou seja, esse processo não é natural ou óbvio, como algumas análises sobre políticas públicas tendem a considerar. Assim, nesse caso, uma importante compreensão é entender como essa propagação de soluções ocorre, por meio da construção de coalizão de atores. Esse acionamento de diferentes atores e campos não é estático, dependendo do problema a ser enfrentado. Portanto, diferentes campos – seja da sociedade civil, seja de uma determinada carreira de serviço público, seja do campo de especialistas como o da Reforma Urbana – podem ser mobilizados de diversas maneiras pelos atores envolvidos, o que torna a noção de campo bastante fluida e dinâmica (CEFAI, 2009; BOLTANSKI; THÉVENOT, 1999), diferenciando de outras abordagens que tendem a compreender os campos, especialmente do Estado e dos Movimentos Sociais, como separados e fixos.

1.3. A IMPORTÂNCIA DOS VALORES, DAS CRENÇAS E DAS COMPETÊNCIAS RELACIONAIS NA ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Outro conjunto de estudos realizados no Brasil, o qual também se mostra como fonte de inspiração para a realização dessa dissertação, é o que busca destacar o papel desempenhado pelos burocratas envolvidos no processo de produção da política pública, levando em consideração seus *valores, crenças, ideias e redes profissionais-pessoais* (CAVALCANTE; LOTTA, 2015; LOTTA, 2010, 2015; LOTTA; OLIVEIRA, 2015; LOTTA; OLIVEIRA;PIRES, 2015; PIRES, 2009, 2012,2015) como variáveis-chave com impacto na produção da política. Esses estudos, apesar da diversidade de propósitos analíticos e dos diferentes arcabouços teórico-conceituais mobilizados, têm como característica comum o fato de ressaltarem a heterogeneidade presente na atuação do corpo burocrático na produção da política, a partir da qual se observa a relação entre diferentes práticas, concepções e ideias e os diferentes resultados de produção da política pública, indo de encontro a pesquisas fundadas

sob a concepção weberiana clássica de burocracia, as quais tendem a enfatizar a existência da profissionalização dos quadros governamentais e de instrumentos de planejamento, de coordenação e de controle como fatores-chave para o sucesso da política pública. Desse conjunto de estudos que analisa o papel da burocracia no processo de produção da política pública, consideramos que algumas noções e chaves-analíticas são valiosas a fim de compreender o caso do MCMV-E, especialmente os propostos por aquelas pesquisas que se dedicaram a entender as práticas e os papéis exercidos pelos burocratas federais de nível intermediário¹⁰ na implementação de programas federais marcados pela natureza interorganizacional de seus arranjos institucionais (ABERS, 2015; GOMIDE; PIRES, 2014; OLIVEIRA, LOTTA, 2015; LOTTA, 2015; PIRES, 2015), com as quais pretendemos dialogar ao longo da dissertação¹¹.

Um dos papéis destacados por essas pesquisas, conforme discutido por Pires (2015), em estudo que analisa a atuação dos burocratas de médio escalão envolvidos com a gestão do Programa de Aceleração do Crescimento –PAC, diz respeito à função de ‘articuladores’ exercido por esses atores, na tentativa de induzir a cooperação dos diferentes agentes situados nos diversos órgãos envolvidos com os projetos da carteira do PAC. Segundo o autor, esses burocratas, por se posicionarem no centro do fluxo de informação e de interações entre outros órgãos, realizam esse papel de articulação ou de intermediação em dois eixos, quais sejam: horizontalmente, na interação com outros atores localizados em outras agências estatais implementadoras e controladoras; e verticalmente, no contato com atores de alto escalão situados nos órgãos que compõem o núcleo decisório central do PAC. Nas palavras do autor, esses burocratas “funcionam como elos que intermedeiam fluxos informacionais entre esses

¹⁰ A Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), contando com a parceria de diversos pesquisadores de diferentes instituições - Universidade de Brasília(UnB), Universidade Federal do ABC (UFABC), Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG)-, lançou coletânea, em 2015, composta por uma série de estudos de caso, a fim de compreender a atuação de burocratas de médio escalão – ocupantes de cargos de Direção e Assessoramento Superior (DAS) de 01 a 05 -, os quais, segundo a literatura (LOTTA;OLIVEIRA;PIRES,2014), são pouco estudados, mas que possuem relevante importância de coordenação e de articulação, em razão de se situarem em posição intermediária entre o alto escalão e a burocracia de nível de rua. Nessa dissertação, não utilizaremos o termo ‘médio escalão’ para se referir à burocracia aqui analisada, uma vez que, em razão da natureza interorganizacional do programa, seria muito difícil enquadrar a heterogeneidade de atores participantes na classificação acima descrita. Apesar disso, entendemos que, por analisar a ação dos atores localizados na esfera federal, a presente pesquisa guarda proximidade com o perfil e a natureza da pesquisa realizada pela ENAP, razão pela qual faremos diálogo ao longo da dissertação com os casos analisados naquela, esperando contribuir, também, para essa agenda de pesquisa em curso que busca entender a ação situada desses atores.

eixos ortogonais do governo, relativos às suas dinâmicas setoriais e o núcleo decisório central” (PIRES, 2015, p. 202). Para efetivação desse papel, alguns elementos são centrais, destacando-se, para fins dessa dissertação, o componente ‘relacional-pessoal’, uma vez que ele possibilita a geração de confiança entre os interlocutores e a agilidade no fluxo de informação, superando, muitas vezes, pesadas estruturas e procedimentos formais entre organizações com vistas a ‘destravar’ projetos relativos ao programa. Esse aspecto é bastante relevante para o caso aqui analisado, já que, na gestão do MCMV-E, com frequência, burocratas de nível intermediário das unidades matrizes – ocupantes de cargos gerenciais nas diferentes organizações –, em razão da natureza difusa das organizações participantes na cadeia de implementação do programa, mobilizam contatos pessoais – construídos ao longo de trajetórias profissionais-pessoais no campo acadêmico, em outras atividades dentro do Estado ou na proximidade com atores do movimento de moradia – a fim de superar determinadas resistências em relação à modalidade, as quais, caso seguissem o fluxo normal, seriam muito difíceis de remover, conforme será discutido nos próximos capítulos.

Outros dois trabalhos recentes que buscam compreender os papéis exercidos por burocratas atuantes em programas federais interorganizacionais são o de Oliveira e Lotta (2015) e o de Abers(2015). As primeiras autoras, ao analisarem as práticas dos burocratas federais envolvidos com o programa Bolsa Família, destacam o importante papel de ‘negociação’ empreendido pelos atores situados no órgão gestor do programa, ao interagirem com os agentes de outros órgãos envolvidos com a sua implementação, especialmente na segunda fase da existência do programa, no sentido de se articular ações conjuntas a fim de blindar as diretrizes e os princípios do programa – os quais esses agentes percebiam como fundamentais, contra demandas de cunho político-eleitorais. De acordo com Oliveira e Lotta (2015), “a articulação horizontal e vertical exige destes atores a habilidade de compreender *as diferentes sintaxes* de organizações e burocracias pelas quais circulam” (OLIVEIRA;LOTTA, 2015, p. 299) a fim de buscarem a cooperação e a coordenação dos demais atores envolvidos com o programa. Essa capacidade, no nosso entendimento, é bastante próxima à noção de ‘tradução’ ou de ‘mediação’, proposta por Latour (2005) e salientada no trabalho de Penna (2013), na qual se exige dos atores a competência de circularem por ‘diferentes mundos’ a fim de operacionalizar associações entre os diferentes agentes. Essa é uma dimensão central do papel exercido por alguns dos atores envolvidos com o MCMV-E, e um dos objetivos dos próximos capítulos é o de compreender quais são os elementos que permitem que essas burocratas realizem esse papel.

O papel de ‘guardião’ da política também é destacado no estudo de Abers (2015) como uma das funções exercidas pelos burocratas envolvidos com a gestão do Programa Bolsa Verde. Segundo a autora, para vários dos atores participantes, um dos principais papéis exercidos – especialmente em momentos de incerteza, como, por exemplo, no período eleitoral, com possibilidade de trocas nos cargos de alto escalão – era o de manter o funcionamento dessa política para a qual esses se dedicaram intensamente para construir, influenciados duplamente em razão de serem “ambientalistas comprometidos com uma agenda transformadora e como burocratas comprometidos com a continuidade e fortalecimento do Estado” (ABERS, 2015, p.173). Outro ponto a ser destacado por Abers (2015), guardando certa semelhança com o caso analisado nessa dissertação, diz respeito ao compromisso dos atores com a pauta social afeta à política pública. No caso analisado por Abers (2015), a autora assinala que, embora a maior parte dos burocratas já tivesse compromisso com a causa ambiental antes de entrarem para o Estado, esses continuaram a construí-lo ao longo da ação governamental, diferindo do caso aqui em análise, no sentido de que alguns atores envolvidos com o MCMV-E passam a ter esse compromisso ao entrarem para o Estado e ao interagirem com outros agentes na produção da referida política pública, casos que, no nosso entendimento, se aproximam da noção de Cefai (2009) acerca da arena pública enquanto espaço de sociabilidade, conforme apresentado acima, sendo uma das bases do argumento apresentado nessa pesquisa. Em resumo, esses papéis de negociadores, de articuladores e de guardiães evidenciados por esses dois estudos são de particular importância para a presente pesquisa, uma vez que, ao longo do processo de construção do MCMV-E, vários desses papéis serão realizados pelos atores envolvidos, a depender da controvérsia em disputa e dos interlocutores em interação.

Outro aspecto relevante trazido por Oliveira e Lotta(2015) e Abers(2015), a fim de analisarem a ação situada dos agentes participantes, diz respeito à importância de se levar em conta a relação entre o momento da política e a ação desses atores envolvidos, já que, conforme demonstrado pelas autoras, o papel de articulação será empreendido com vistas a articular alguma coisa, como, por exemplo, no caso do programa do Bolsa Família, o qual, uma vez consolidado, a atuação dos burocratas consistiu na preservação das diretrizes centrais sobre as quais se entendia que eram importantes de serem mantidas (LOTTA; OLIVEIRA, 2015). No caso do MCMV-E, em razão de sua implementação se dar ao longo dos últimos 8 (oito) anos, observa-se, a partir da percepção dos entrevistados nessa dissertação, que há uma variedade de atuações durante esse processo, com diferentes concepções e posições, conforme será discutido mais à frente.

Em síntese, entendemos que, apesar das evidentes diferenças entre as abordagens teórico-analíticas acima apresentadas, mobilizá-las nessa dissertação é fundamental a fim de compreender, em profundidade, o problema de pesquisa em análise. Reconhecendo essa diversidade, julgamos que três preocupações – interdependentes – são transversais a essas abordagens aqui discutidas. A primeira diz respeito ao destaque à heterogeneidade dos atores presentes nos diferentes espaços – campos – analisados, evitando análise estática e homogênea dos atores inseridos nessas arenas. A segunda refere-se à importância dada ao papel desempenhado pelos atores, levando-os ‘a sério’ enquanto elemento-chave a fim de entender determinado fenômeno social. E, por fim, a terceira relaciona-se ao caráter situado da ação desses atores, os quais não ‘agem no vácuo’, mas, sim, inseridos em contextos dos mais variados.

Mais especificamente, os recortes analíticos discutidos acima permitem focalizar o olhar dessa pesquisa sobre os processos de constituição das principais controvérsias em torno do MCMV-E, a partir da crítica, da posição, da prática discursiva e da experimentação dos atores situados. Permitem, assim, analisar coletivos a partir da percepção dos próprios atores envolvidos nos diferentes espaços dentro do Estado, considerando as diferentes posições desses atores sobre o que deveria ser uma ‘boa ou má’ política habitacional popular, e entender como essas percepções e, eventualmente, as ações decorrentes dessas constituíram o MCMV-E hoje em curso.

Em resumo, se a abordagem pragmatista nos permite olhar para as controvérsias no âmbito do MCMV-E e para as diferentes concepções dos atores – argumentos, provas, justificativas – em torno dessas, a abordagem que trata sobre o ativismo no interior da burocracia nos oferece elementos a fim de visualizarmos a ação desses atores na tentativa de mudar o desenho da política pública em análise. Ou seja, em nosso esquema analítico, a primeira abordagem sinalizaria as causas ou as agências que influenciam a ação dos agentes e a segunda indicaria como essas ações podem ter impacto no processo de produção da política pública. É, portanto, olhar para a ação dos atores envolvidos nas controvérsias, operacionalizando-a a partir de suas *práticas discursivas* e *experimentações*, ancoradas, muitas vezes, em ordens de grandeza ou campos ampliados (BOLTANSKI;THÉVENOT, 1999), os quais, no caso aqui em análise, podem estar relacionados à ligação com movimentos sociais, acadêmicos-militantes da reforma urbana, carreira do setor público e experiências em governos anteriores. Portanto, a partir da discussão empreendida no presente capítulo, buscaremos, nos próximos capítulos, compreender a ação dos diferentes atores envolvidos com o MCMV-E com

vistas a entender como esses agentes buscam influenciar o desenho e a implementação da política pública.

CAPÍTULO 2 – CONSTRUÇÃO INSTITUCIONAL DO MINHA CASA MINHA VIDA-ENTIDADES

“O Minha Casa Minha Vida- Entidades é fruto da forte pressão dos movimentos populares urbanos. É a materialização institucional possível, dadas as diferentes concepções e os diversos – e desiguais- interesses em disputa” (Entrevistada 32 – Movimento de moradia).

O presente capítulo buscará discutir a formulação do Programa Minha Casa Minha Vida- Entidades, a partir das narrativas dos diferentes atores envolvidos nessa política pública. Tem-se como argumento central que algumas dimensões relativas ao programa, como o público-alvo, as formas de produção habitacional, as fontes de recursos, em vez de serem tomados *a priori*, são resultado da *interação* e da *experimentação* entre diferentes atores – movimento popular de moradia, assistências técnicas universitárias, militantes acadêmicos do campo da reforma urbana e técnicos progressistas –, forjadas ao longo do tempo, a partir de diferentes entendimentos acerca da produção social de moradia.

Nesse sentido, antes de abordarmos especificamente o MCMV-E, é necessário apresentarmos, de maneira resumida, esse campo ampliado dentro do qual esses atores têm interagido desde a década de 70, apresentando algumas experiências anteriores de política habitacional autogestionária no âmbito do governo federal, uma vez que o subprograma aqui analisado é considerado, pela maioria dos atores, como fruto de um processo de *aprendizagem* e de *experiência* desenrolado ao longo do tempo, reelaborado em consonância com as conquistas e as derrotas acumuladas nos últimos anos, a partir das quais ressaltamos as dimensões contextuais e processuais como relevantes a fim de compreender a ação situada desses atores. Dessa forma, o presente capítulo estará organizado da seguinte forma: na primeira seção, discutiremos as experiências pioneiras no âmbito da proposta habitacional autogestionária, buscando realçar os elementos constitutivos desse ‘projeto alternativo’ em contraposição ao modelo de produção em larga escala predominante na política habitacional brasileira; na segunda seção, apresentaremos como esse projeto - e a interação entre os atores ligados a esse – possibilitou a abertura de uma ‘brecha’ na agenda federal, com a criação de alguns programas-piloto de cunho autogestionário, coadunando com chegada do Partido dos Trabalhadores (PT) ao governo federal, em 2003; e, por fim, na última seção, discutiremos com mais profundidade a criação do nosso objeto de pesquisa, o Minha Casa Minha Vida-Entidades,

evidenciando a participação dos diferentes atores na sua construção, dado o contexto mais amplo – marcado por controvérsias e por disputas – dentro do qual estão inseridos.

2.1. O PROJETO HABITACIONAL AUTOGESTIONÁRIO: UMA PROPOSTA “ALTERNATIVA” DE PRODUÇÃO SOCIAL E MORADIA

As políticas habitacionais autogestionárias podem ser consideradas ações nas quais a produção da moradia e da infraestrutura urbana ocorre por meio da ação direta da sociedade civil, ao exercer forte controle sobre a gestão dos recursos públicos e das obras ao longo do processo (BONDUKI, 2008, 2009; LAGO, 2012; RODRIGUES; MINEIRO, 2012). A comunidade, ao gerir o processo de produção da solução de sua moradia, participa ativamente de todas as etapas, desde a definição do terreno, do projeto habitacional, da assistência técnica, da contratação da mão de obra, da prestação de contas até a organização da vida comunitária. Essa forma de atuação autogestionária, para além da questão da construção da moradia, visa à criação de uma forma alternativa de vivência comunitária e de organização popular (BONDUKI, 1994, 2008, 2009).

No Brasil, o projeto autogestionário, desde o final da década de 80, passa a ser a principal bandeira de luta do movimento popular urbano¹². Já no início da década de 80, uma conjunção de fatores - eleições diretas para os governos estaduais e municipais em 1982, escassez de recursos do Sistema Financeiro de Habitação (SFH), alta do desemprego e aumento do *déficit* habitacional na faixa de renda de 1 a 3 salários mínimos – ocasionou a luta política pela moradia digna por parte das organizações de movimento de moradia. Essa luta teve como resultado, em algumas gestões locais, a construção de políticas habitacionais que utilizaram a autoconstrução e o mutirão como soluções ao problema da moradia (BONDUKI, 1994a, 2008; RODRIGUES, 2013). Nesse sentido, algumas experiências de produção habitacional por meio de mutirão surgem financiadas por diferentes governos, como, por exemplo, o programa “Mutirão da Moradia”, em Goiás, lançado em 1983 no governo de Íris Resende (BARROS, 2011), e programas de mutirão, em São Paulo, lançados a partir de 1982, pelo governo estadual

¹² Conforme colocado por Maricato (2011), o surgimento dos movimentos sociais urbanos ocorre ainda na década de 70, com forte apoio de setores progressistas da Igreja Católica. Esses movimentos vão se organizar em torno da luta pela regularização fundiária de loteamentos ilegais, contra a escassez de transporte e de equipamentos públicos básicos – creches e unidades de saúde – e pela moradia.

Franco Montoro e, especialmente, pela gestão municipal de São Paulo de Mário Covas, entre 1983 e 1985, na qual houve uma das experiências mais importantes de mutirão autogestionário nesse período, que foi o da Vila Cachoeirinha, a partir do qual os atores envolvidos – coletivos populares e assessorias técnicas – começam a vislumbrar a viabilidade da proposta autogestionária enquanto política pública (BARAVELLI, 2007; TATAGIBA, TEIXEIRA, 2016). Essas primeiras experiências habitacionais ‘embrionárias’ com participação da sociedade, de caráter pontual, surgem como ‘projetos-piloto’, nos quais a *interação* entre organizações populares, assistências técnicas de universidades, pastorais da Igreja Católica, ONG’s e alguns burocratas estatais comprometidos com a habitação de interesse social forjam a construção da política pública (MINEIRO;RODRIGUES, 2012).

Em 1988, há a experiência paradigmática do FUNAPS¹³ Comunitário – FUNACOM –, programa autogestionário, lançado pela prefeitura municipal de São Paulo, pela então prefeita Luiza Erundina (1888-1892) –então filiada ao Partido dos Trabalhadores (PT) e com forte trajetória em trabalhos em regiões de favela de São Paulo–, considerado como a primeira política habitacional propriamente autogestionária em média escala¹⁴, o qual vai trazer às organizações populares, aos militantes, aos acadêmicos e aos assessores técnicos a compreensão de que a autogestão, de fato, pode ser viabilizada como uma política alternativa habitacional, disputando com o modelo hegemônico de produção habitacional realizado pelo mercado da construção civil (MARICATO, 2011). Essa experiência diferencia-se das políticas habitacionais autoconstrutivas anteriores, porque, além do número de unidades produzidas ser maior, é a primeira vez que os movimentos populares eram reconhecidos como ‘atores importantes’ no processo de implementação da política, com direito à participação efetiva em diferentes aspectos desse processo, inclusive, da gestão do financiamento público destinado à construção dos empreendimentos. Segundo Tatagiba e Teixeira (2016, p.94), “anteriormente o que havia era apenas os mutirões ou a autoconstrução, sem que os recursos fossem geridos pelos movimentos. Os futuros moradores antes eram apenas mão-de-obra”, o que explicita, também, a diferença entre a produção por autoconstrução ou mutirão enquanto solução precária para a falta de política habitacional estatal e o projeto autogestionário com acesso a recursos públicos, no qual se reivindica o empoderamento da comunidade.

¹³ Fundo de Atendimento à População Moradora em Habitação Subnormal.

¹⁴ Segundo Ferreira (2012, p.120), o FUNACOM “viabilizou 93 convênios com grupos organizados de famílias em associações comunitárias, envolvendo 12.000 unidades habitacionais construídas por mutirão e autogestão”. Esses números são expressivos, dado o curto período de governo de Luiza Erundina, entre 1988 e 1992.

Nesse contexto, é possível destacar o conflito e o antagonismo entre dois ‘modelos’ de produção de moradias - e de cidades - a partir da década de 80, os quais, seguindo o colocado por Boltanski e Thévenot (1999), representam dois tipos de racionalidades ou de gramáticas mais gerais, quais sejam: o privatista-estatal e o popular. O primeiro, com forte poder sobre as condições de vida nas cidades, especialmente no que diz respeito ao acesso à moradia e aos serviços públicos, exercerá grande – e desigual – poder na disputa sobre o acesso a fundos públicos habitacionais, com vistas à alocação do capital imobiliário ‘financeirizado’¹⁵ com foco na construção de empreendimentos habitacionais para famílias de renda média e alta nas áreas centrais das cidades e, quando existem ‘incentivos’ estatais e recursos ociosos, para as de baixa renda nas áreas periféricas, ocasionando a reprodução da segregação sócioespacial das classes de menor renda nas periferias urbanas (LAGO, 2016). Esse modelo, fortemente inserido dentro do ciclo de produção capitalista, entende a moradia - e a cidade – enquanto ‘mercadoria’, como possibilidade de alocação dos recursos excedentes, e a política habitacional, especificamente, como uma oportunidade ideal de conjugar a obtenção de capital de giro para a construção e a existência de uma demanda fixa – compilada em cadastros habitacionais públicos municipais e estaduais ou no acesso individual do consumidor às instituições financeiras - para a comercialização das unidades habitacionais. Nesse formato, vislumbra-se primeiramente a construção do empreendimento habitacional e depois o convívio social dos ‘beneficiários’¹⁶ em torno desse, modelo que, para os militantes do campo da moradia e da reforma urbana, será chamado do ‘problema do ovo e da galinha’, sobre o qual se questiona a lógica de subordinação da vida urbana à construção de empreendimentos, uma vez que primeiro se constrói e depois se escolhe quem lá residirá, sem qualquer envolvimento organizativo-social entre os cidadãos que viverão nesse espaço, *controvérsia* que estará presente também no âmbito do MCMV-E. Esse modelo, a partir de uma discussão com a obra de Boltanski e Thévenot (1999), busca legitimidade no campo habitacional com a utilização de argumentos ligados à gramática que enfatiza a *eficiência e a rapidez* em termos de produção em elevada escala de unidades habitacionais por parte das empresas da construção civil, em parceria com as agências do

¹⁵ Sobre a forte relação entre o capital financeiro e o mercado imobiliário fundiário urbano no Brasil, ver os trabalhos de Botelho (2007) e Fix (2011).

¹⁶ A utilização do termo ‘beneficiário’ já carrega em si um sentido de *controvérsia* no que se refere a uma concepção mais geral sobre o que seria a política pública habitacional ideal. Embora seja um termo utilizado com frequência por empresas da construção civil e por grande parte das agências estatais para se referir àqueles que ‘ganharão a sua casa própria’, esse é combatido pelos coletivos populares urbanos, por entenderem que os cidadãos, como sujeito de direitos - sendo a moradia um desses direitos-, devem ser chamados de ‘participantes’, o que traria subjacente o sentido de luta para a sua efetivação e a ideia de participação popular durante todo o processo.

Estado, o qual, pela natureza dessa produção – aplicação de projetos habitacionais padrões para diferentes contextos sociais-urbanos–, possuiria um menor tempo para a construção e a entrega da unidade habitacional, supostamente mitigando o problema do *déficit* habitacional (BARBOSA, 2008). Soma-se a possível solução do *déficit*, o argumento macroeconômico da rápida geração de emprego e renda na economia, o qual é utilizado indistintamente tanto por empresas da construção do civil quanto pelo Estado. Esses tipos de argumentos, conforme será discutido mais à frente, também serão mobilizados a fim de justificar a criação do Programa Minha Casa Minha Vida por parte do núcleo decisório do governo.

O segundo modelo de produção habitacional, por sua vez, o qual se inicia, ainda na década de 70, a partir da autoconstrução e dos mutirões familiares em assentamentos precários informais, com forte apoio de setores progressistas da igreja católica, apresenta-se como uma das ‘soluções’ forjadas no tecido social-popular a fim de resolver o problema de acesso à moradia pelas famílias de baixa renda, dada a ausência de políticas públicas estatais para atender a parcela da população de baixa renda. A proposta ‘autogestionária habitacional’, em verdade, questiona alguns dos elementos presentes na autoconstrução e nos mutirões familiares, especificamente, os relativos à expropriação do trabalhador¹⁷, o qual, além de trabalhar em condições precárias para a subsistência de sua família – geralmente, em empregos informais, com elevada carga horária–, terá empreender esforços para a construir sua própria casa – usualmente, nos finais de semana–, em circunstâncias igualmente precárias, com construções edificadas em vazios urbanos, sem qualquer acesso a serviços públicos básicos (BONDUKI, 2008; COLETIVO USINA, 2008). A autogestão, portanto, mais do que o simples acesso à moradia, coloca-se como uma maneira emancipatória de se reivindicar politicamente o direito à cidade integral e inclusiva, dotada de serviços públicos de qualidade, com oportunidade de emprego e de sociabilidade social (BONDUKI, 2008; LAGO, 2016; COLETIVO USINA, 2008). É, para além da efetivação do direito à moradia enquanto direito social, a luta política pela participação ativa dos diversos atores envolvidos por uma cidade mais inclusiva (LAGO, 2016).

Embora seja difícil resumir as diferentes bandeiras do projeto autogestionário, dada a diversidade – e, muitas vezes, a contradição - dos projetos e das disputas semânticas entre

¹⁷ Dentro desse debate, Usina(2008) chama atenção para o caráter intrinsecamente ‘contraditório’ e ‘perverso’ da autoconstrução, ressaltando que, nesse período, “organismos multilaterais, como o FMI, a ONU e o Banco Mundial, inesperadamente, começam a verificar ‘virtudes’ na capacidade dos pobres de se responsabilizarem por sua própria reprodução social” (p.50).

atores inseridos nesse campo (atores dos movimentos sociais, acadêmicos, servidores públicos e assistências técnicas) sobre a definição do conceito, que variam, também, em razão da história e do acúmulo de experiência das diversas organizações dos movimentos sociais envolvidas com esse ‘ideal’¹⁸, é possível apresentarmos quatro componentes fundantes dessa proposta, quais sejam: i) o elemento fundiário da construção habitacional, a partir do qual se reivindica a construção de empreendimentos inseridos dentro da malha urbana, com acesso adequado às diferentes infraestruturas urbanas necessárias à vida social (creches, escolas, unidades de saúde, pontos de cultura e comércio), e o ‘direito ao centro’, com a utilização de imóveis subutilizados – sejam estatais, sejam particulares – localizados nas zonas centrais da cidade, a fim de que a propriedade cumpra a sua função social e a moradia seja avaliada pelo seu valor de ‘uso’ e não pelo de ‘troca’; ii) o empoderamento da sociedade civil no controle social, com a participação dos cidadãos nas ações concernentes à gestão pública das cidades, com a difusão de espaços de participação - como, por exemplo, a criação de conselhos gestores de políticas públicas relativos à temática das ‘cidades’ nas diferentes unidades da federação e conselhos curadores referentes aos principais fundos públicos que financiam a política habitacional; iii) a garantia de recursos públicos permanentes – federais, estaduais e municipais – na forma de subsídios diretos injetados em programas autogestionários, como forma de combater a ‘expropriação’ do trabalhador e de fomentar a contratação de assessorias técnicas especializadas com vistas à garantia da qualidade dos projetos habitacionais; e iv) a participação dos agentes na gestão da produção habitacional, que se dá anteriormente à construção do empreendimento – ‘problema do ovo e da galinha’ -, a qual envolve a idealização do projeto habitacional (tipologia habitacional, padrão estético, padrão construtivo e equipamentos coletivos), a execução da obra (contratação das próprias famílias para a execução total ou parcial da construção edilícia ou subdelegação total da execução da obra para construtoras contratadas) e o envolvimento na gestão do processo produtivo (organização administrativa, financeira, qualidade da obra, entre outros), a partir dos quais se argumenta que as unidades habitacionais produzidas por esse modelo possuem maior qualidade em termos inovativos no que diz respeito ao tamanho da

¹⁸ Alguns estudos apontam que os estados de São Paulo (SP) e do Rio Grande do Sul (RS) foram os que mais tiveram experiências com programas habitacionais de cunho autogestionário ao longo das últimas duas décadas no Brasil, sob diferentes inspirações. Em SP, várias pesquisas indicam que, durante a década de 80, algumas das assessorias técnicas universitárias tiveram forte intercâmbio com assessorias técnicas uruguaias, sendo fortemente influenciadas pelo modelo uruguaio de autogestão, montado desde a década de 60 (LAGO, 2012; BARAVELLI, 2007). No RS, alguns estudos sugerem que o cooperativismo trazido pelos imigrantes europeus ainda é uma das marcas constitutivas da organização sócio-política dos cidadãos daquele estado, abrangendo, também, a questão habitacional (NAIME, 2012). Não por acaso, essas são as unidades da federação que mais possuem contratos no âmbito do MCMV-E, conforme será discutido no decorrer dessa pesquisa.

unidade, ao melhor padrão dos materiais utilizados, à presença de novidades projetuais-arquitetônicas condizentes à demanda da família participante, justificativas que serão utilizadas permanentemente na defesa dessa proposta como a ‘melhor’ em comparação com a provisão habitacional massiva realizada pelo estado-construção civil, como será visto no caso do MCMV-E.

A autogestão habitacional ‘à brasileira’¹⁹, entendida como um projeto alternativo de empoderamento e de organização dos cidadãos na luta pelo direito à moradia digna, surge em uma condição aparentemente contraditória, qual seja: ao mesmo tempo em que se reivindica a criação de uma política pública, com a previsão de recursos públicos, recusa-se a intervenção do aparelho estatal de maneira centralizada e autoritária (de cima para baixo), com soluções tecnocráticas pré-concebidas voltadas a uma demanda padrão e passiva (COLETIVO USINA, 2008). Ao mesmo tempo em que se luta pelo caráter emancipatório da sociedade civil frente aos demais atores, demanda-se política pública estatal para a realização de autogestão, o que, segundo USINA (2008, p.50), constitui-se “em um campo de semi-autonomia, altamente conflituoso, que oscila entre a necessária repartição da riqueza e uma perda progressiva de independência de suas organizações”. É importante registrar que, nessa dissertação, utilizaremos os termos ‘programa habitacional autogestionário’, ‘produção social da moradia’ e ‘programa de habitação de interesse social’ como sinônimos, a fim de se referirem a uma concepção ampliada de programas nos quais organizações da sociedade civil exercem protagonismo no processo de produção da política pública, com reivindicações fundadas nos quatro componentes discutidos acima, apresentando-se como uma forma alternativa de provisão habitacional a ofertada pelo setor da construção civil-estatal, predominante desde a época da ditadura, especialmente com a política empreendida pelo Banco Nacional de Habitação-BNH

¹⁹ Há um profundo debate na literatura e entre os atores inseridos nesse campo sobre as semelhanças e as diferenças entre o modelo uruguaio de autogestão habitacional - o qual foi fonte de inspiração enquanto modelo paradigmático para diversas experiências realizadas na América Latina, sendo, no caso brasileiro, modelo ideal a ser perseguido por alguns dos atores com atuação nas assessorias técnicas universitárias situadas em SP, os quais, ao longo de sua trajetória profissional-pessoal, aproximaram-se das experiências realizadas pelas organizações uruguaias de habitação e, depois, participaram da experiência ‘exitosa’ da administração Luiza Erundina - e o modelo brasileiro. Alguns defendem que as experiências realizadas aqui no Brasil pouco se assemelham ao modelo paradigmático uruguaio, já que, nesse país, a autogestão habitacional é prevista enquanto uma política de estado, dotada de importantes instrumentos para a sua realização - como, por exemplo, bancos de terras públicos, financiamento permanente, controle social sobre todas as ações relacionadas à política habitacional, propriedade coletiva do empreendimento e sistema de cooperativismo consolidado -, os quais possibilitam o efetivo controle da gestão das cidades, não estando presentes no Brasil (COLETIVO USINA, 2008; LAGO, 2012, 2016). Outros, a despeito de reconhecerem essas questões, entendem que o modelo autogestionário brasileiro já é um avanço possível em termos de direito à moradia e à cidade, uma vez que ele reivindica politicamente o empoderamento dos cidadãos em torno das questões relativas à cidade, inclusive, ao disputar o acesso a fundos públicos para fins habitacionais (BONDUKI, 2008; FERREIRA, 2014).

(TATAGIBA;TEIXEIRA,2016). É, segundo Bonduki (1992), entender a autogestão como um processo no qual

“os futuros moradores, organizados em associações ou cooperativas, administram a construção das unidades habitacionais em todos os seus aspectos, a partir de regras e diretrizes estabelecidas pelo poder público, quando este participa financiando o empreendimento” (p.18).

Como salientado, ainda que haja uma disputa semântica e de práticas políticas em torno do conceito ‘autogestão’ por parte dos diferentes atores envolvidos, é possível dizer que a experiência autogestionária habitacional brasileira, a partir de diferentes influências – apoio de setores progressistas da igreja católica e da participação de alguns técnicos inspirados no modelo autogestionário uruguaio do final da década de 60 –, é forjada na interação entre esses agentes – militantes do movimento de moradia, assistências técnicas acadêmicas especializadas, acadêmicos-militantes e técnicos progressistas de gestões locais. Segundo Usina (2008), a autogestão, fundada nos componentes acima apresentados, só é colocada como alternativa viável enquanto modelo de provisão habitacional a partir da experimentação em torno de alguns programas gestados por prefeituras ‘progressistas’, no final da década de 80. A entrada de alguns acadêmicos-militantes para os quadros burocráticos (como, por exemplo, Nabil Bonduki, Ermínia Maricato e Raquel Rolnik) e a interação com atores de assistências técnicas universitárias (os quais tinham o modelo uruguaio de autogestão habitacional como inspiração, inclusive, com trajetórias profissionais de intercâmbio com coletivos uruguaio) e de organizações populares de moradia (que já realizavam o mutirão e a autoconstrução desde a década de 70, com forte apoio de setores da igreja católica progressista, como a principal forma de se resolver a falta de moradia) serão fundamentais a fim de que um programa habitacional autogestionário seja concebido como uma das soluções para o problema da moradia para as famílias de baixa renda. Em outras palavras, afirmamos nesse capítulo que a concepção autogestionária brasileira enquanto solução habitacional se dá ao longo do processo de experimentação e de interação entre os diferentes atores na formulação e na implementação dos programas com essa natureza em algumas gestões locais, e não antes do surgimento desses, dialogando, de certa maneira, com estudos de Tatagiba e Teixeira (2016) e de Blikstad (2012), nos quais, ao analisarem a relação entre o movimento social de moradia e agências estatais em São Paulo, a *política pública* assume centralidade a fim de se compreender a configuração e a trajetória do movimento ao longo do tempo. Como será visto no decorrer dessa dissertação, essa experimentação e interação continuará em um diferente *lócus*, a partir de 2003, com a

chegada do PT ao governo federal, sendo que um dos objetivos dessa pesquisa é o de entender como essa interação causa transformações para dentro do Estado.

Portanto, é dentro desse contexto de interação entre diferentes atores que, desde a década de 80, organizações do movimento de moradia, em parceria com outras organizações da sociedade – universidades, sindicatos e setores progressistas da igreja católica – vêm estendendo a luta pela moradia e pela terra à luta pelo direito à cidade, o que deu origem ao Movimento Nacional de Reforma Urbana – MNRU. Segundo Maricato (1994), o MNRU nasceu "com a intenção de unificar as numerosas lutas urbanas pontuais que emergiram nas grandes cidades, em todo país, a partir de meados dos anos 70" (MARICATO, 1994, pp. 310). Esse movimento passa a agregar reivindicações que antes eram fragmentadas, como as lutas por moradias e pela terra, a pautas urbanas mais ampliadas, como a questão da reforma urbana (MARICATO, 2009). O MNRU era um movimento heterogêneo, composto por diversos atores, desde movimentos populares, ONGS, sindicatos profissionais de arquitetura até membros da academia, o que impactará em diferentes formas de ação, como participação na esfera institucional - política partidária e gestão de administrações municipais – até reivindicações nas ruas, o que, muitas vezes, gerou tensões entre os diferentes atores (SERAFIM, 2013). O movimento conseguiu conquistas importantes, como a incorporação na Constituição Federal de 88 de alguns princípios relacionados à “política de desenvolvimento urbano: direito à cidade, função social da propriedade e gestão democrática das cidades” (SERAFIM, 2013, p.71). Após a constituição de 88, o MNRU transforma-se no Fórum Nacional de Reforma Urbana – FNURU, o qual atuaria como coordenador de diferentes atores nos assuntos relativos à reforma urbana. O FNURU²⁰ é uma importante coalizão de organizações que agrega associações de classe, organizações não-governamentais, movimentos populares e instituições acadêmicas e de pesquisa, tendo como principais eixos de atuação o direito à cidade e à cidadania, à gestão democrática da cidade e à função social da cidade e da propriedade (SERAFIM, 2013), os quais, posteriormente, seriam incorporados ao debate dentro da criação do Ministério das Cidades, em 2003 (FERREIRA, 2014).

O surgimento das quatro principais²¹ entidades nacionais de luta por moradia – Confederação Nacional das Associações de Moradores (CONAM), Central de Movimentos

²⁰ Para saber mais sobre a FNURU, ver: <http://forumreformaurbana.org.br/>.

²¹ O termo ‘as quatro principais entidades urbanas’ será utilizado nessa dissertação por dois motivos inter-relacionados, quais sejam: o primeiro, em razão da própria utilização pelos atores entrevistados nessa pesquisa, o que demonstra o reconhecimento e a legitimidade dessas dentro do campo; e segundo, em razão dessas

Populares (CMP), União Nacional de Moradia Popular (UNMP) e Movimento Nacional de Luta pela Moradia (MNLM) – ocorre, aproximadamente, nesse período, entre meados da década de 80 e o início da década de 90²². Embora essas entidades sejam marcadas pela heterogeneidade, com sensíveis diferenças em termos de práticas organizativas, de ideologias, de reivindicações e de presença nas diferentes unidades da federação, essas apresentam, como demanda comum, a luta pela moradia digna e pelo direito à cidade inclusiva, com forte reivindicação – seja por meio de repertório de ação direta, seja por meio de negociações institucionais – sobre a esfera estatal, a fim da criação de políticas habitacionais voltadas à habitação de interesse social, nas quais os participantes tenham protagonismo no processo de produção da política pública (FERREIRA, 2014; JESUS, 2015). Além dessas quatro entidades, a partir de 1997, surge uma quinta entidade, o Movimento dos Trabalhadores sem Teto (MTST), que, cada vez mais, e com maior número de participantes, atuará politicamente na luta pelo direito à moradia e à cidade, especialmente com o emprego de táticas de ação direta – ocupações e manifestações –, dado que, em razão de seu projeto político-programático, essa entidade se nega a participar dos espaços institucionais de participação. Dessas entidades urbanas, a que mostrará maior *expertise* no processo de produção social da moradia é a UNMP, que, desde a experiência do governo Luiza Erundina, em São Paulo, teve intensa participação, em interação com os diferentes atores, na construção de um programa autogestionário, sendo reconhecida por estes – sejam estatais, sejam da sociedade civil – como aquela que possui o lema da ‘autogestão’ como a sua principal bandeira de luta (MINEIRO; RODRIGUES, 2012; RODRIGUES, 2013).

Em resumo, registra-se que, apesar de algumas experiências pontuais bem-sucedidas de programas habitacionais autogestionários, estes ainda eram marcados pelo caráter residual e estavam expostos às discontinuidades resultantes de mudanças das coalizões políticas estaduais e municipais (MINEIRO, RODRIGUES, 2012; TATAGIBA; TEIXEIRA, 2016). No âmbito do governo federal, poucos foram os programas habitacionais que tinham a participação da sociedade civil na sua execução, sempre em resposta à pressão realizada pelas organizações do movimento popular de moradia (MINEIRO; RODRIGUES, 2012). Durante a década de 90, dado o baixo volume de recursos financeiros destinados à política habitacional federal, “as organizações do movimento de moradia adotam como estratégia a ação de

entidades participarem ativamente da luta pela criação de programas de habitação social nas últimas décadas, tendo, inclusive, devido a essa atuação, o reconhecimento do Estado com o direito à representação nos diferentes conselhos de políticas públicas relativos às cidades – municipal, estadual e nacional.

²² Para saber mais detalhes sobre o surgimento dessas entidades nacionais, ver Ferreira(2014) e Jesus(2015).

reivindicar e de propor para que cada programa habitacional lançado pelo governo federal tenha alguma linha para autogestão” (Entrevistada 35 – movimento de moradia). Esses programas²³, além de terem resultados inexpressivos, com reduzido número de unidades habitacionais construídas em todo o país, não apresentaram duração ao longo do tempo (BARAVELLI, 2007).

A proposição de programas autogestionários financiados pelo governo federal estava inserida na pauta das organizações populares urbanas desde a 1ª Caravana da Moradia para Brasília, em 1988. Essa proposição, juntamente com a apresentação do primeiro projeto de lei de iniciativa popular pela criação de um Fundo Nacional de Moradia Popular em 1991 e com a reivindicação da criação de um Sistema Nacional de Habitação – no qual a União, os Estados e os Municípios teriam responsabilidades na sua implementação—, foram as principais lutas do movimento popular urbano, persistindo em sua agenda política até o início dos anos 2000 (MINEIRO; RODRIGUES, 2012). É importante ressaltar que essas lutas, desde o seu início, foram forjadas com base na *experimentação* com outros atores pertencentes a esse campo, tais como atores da igreja católica progressista, acadêmicos militantes da reforma urbana, assistências técnicas universitárias e burocratas estatais, dado o contexto mais geral dentro do qual estavam inseridos. Ou seja, entendemos que destacar, nesse capítulo, as dimensões processuais e contextuais de mais longo prazo relativas à proposta autogestionária seja importante a fim de evitar a sobre ou a subvalorização de alguns efeitos imediatos (TEIXEIRA, TATAGIBA, 2016), uma vez que os atores participantes desse campo, frequentemente, com vistas a aumentar o poder de ação, ajustavam suas reivindicações e suas lutas na interação com os demais atores envolvidos, avaliando as oportunidades – políticas, econômicas e organizacionais - existentes.

Além disso, é importante ressaltar que as diferentes posições e concepções dos atores envolvidos, muitas vezes, relacionadas aos diferentes acúmulos e às diferentes trajetórias dos coletivos dentro dos quais estão inseridos, terão, conforme será discutido mais à frente, impacto na produção da política habitacional autogestionária, razão pela qual julgamos que, mobilizar a chave analítica-conceitual de controvérsia, seja válido, a fim de compreender o nosso objeto de estudo.

²³ Sobre experiências de programas habitacionais de autoconstrução das décadas de 70 e 80, ver Baravelli (2007).

Seguindo uma chave-analítica pragmatista, é possível compreender que os dois projetos habitacionais acima discutidos estão ancorados, conforme colocado por Boltanski e Thévenot (1999), em duas racionalidades ou gramáticas bastante distintas, quais sejam: a primeira – e com maior poder sobre a política habitacional –, construída em torno do arranjo estado –empresas da construção civil, no qual se utiliza de justificativas relativas à eficiência e à construção em larga escala como o modelo ideal de produção habitacional; e a segunda, fundada em torno do projeto autogestionário, no qual se lastreia as justificativas a partir de referências ligadas à participação popular e ao controle social como ‘bom’ modelo a ser implementado. Esse conflito entre duas racionalidades, conforme será visto a partir desse momento da dissertação, também estará fortemente presente no âmbito MCMV, motivo pelo qual, mais uma vez, defendemos que o referido programa pode ser analisado a partir da abordagem analítica da controvérsia (BOLTANSKI; THÉVENOT, 1999; LATOUR, 2005), em torno da qual diferentes justificativas, posições e ações, no sentido de estabilizá-la, estarão presentes no cotidiano da produção da política pública.

É possível afirmarmos, também, como será discutido a partir desse ponto da dissertação, que o projeto autogestionário, especialmente a partir do momento que o PT assume o poder federal, será colocado como uma alternativa contra-hegemônica viável dentro da política habitacional federal, uma vez que contará com dois componentes importantes para a sua realização, quais sejam: a presença de alguns atores no interior das agências estatais com trajetória nesse tipo de programa; e a previsão de financiamento público para a sua efetivação. No entanto, ainda que, com a existência desses elementos, o modelo, a fim de ser consolidado, encontrará fortes adversidades, tendo de disputar espaço tanto com atores poderosos externos tradicionais – como o caso das empresas de construção civil e do mercado imobiliário – quanto com atores internos ao governo federal – especialmente os situados no núcleo decisório do governo –, motivo pelo qual argumentamos, mais uma vez, que o programa aqui analisado é uma controvérsia ‘mãe’ dentro do contexto geral da política habitacional, a partir do qual surgirão *controvérsias subsidiárias* relativas à sua operacionalização, em torno das quais os atores apresentarão diferentes concepções e posições no processo de produção da política. Nesse sentido, a interação entre diferentes atores, contando com o apoio de burocratas no papel de *negociadores* ou de *tradutores* dentro de algumas agências estatais, mostrou-se fundamental com vistas à criação de alguns programas federais autogestionários, como será discutido nas próximas seções.

2.2. DO CRÉDITO SOLIDÁRIO AO MCMV-E: UMA POLÍTICA DE HABITAÇÃO SOCIAL EM CONSTRUÇÃO

Em 2002, com a eleição de Luís Inácio Lula da Silva para Presidente da República, uma das primeiras medidas do novo governo foi a criação de um Ministério que pudesse, de maneira coordenada e integrada, tratar das políticas voltadas à macropolítica urbana – habitação, saneamento, transporte e mobilidade urbana –, as quais, até então, eram tratadas por diferentes órgãos, de maneira fragmentada. Isso resultou na criação do Ministério das Cidades – Midades (LOUREIRO *et al*, 2013; ROLNIK, 2011; SERAFIM, 2013). Antes da criação do Midades, vários militantes do Fórum Nacional de Reforma Urbana-FNRU participaram da construção da plataforma de campanha voltada à Política Urbana do então candidato à Presidência, Lula (ABERS; SERAFIM; TATAGIBA, 2014, FERREIRA, 2014). Esse grupo de militantes, formado por ativistas do movimento de moradia, especialistas e acadêmicos, deu origem, no ano 2000, ao ‘Projeto Moradia’, o qual, segundo Maricato (2011),

"[O Projeto Moradia era] uma proposta de política habitacional desenvolvida no ano 2000 no Instituto Cidadania, a pedido de Lula, que acompanhou sua elaboração do começo ao fim. O Projeto Moradia enfatizava o caráter urbanístico da questão da moradia, ou seja, a impossibilidade de se separar uma proposta de habitação de uma proposta para as cidades e propunha, entre outros aspectos, a criação do Ministério das Cidades e da Habitação" (MARICATO, 2011, p. 7).

Assim, com a criação do Ministério das Cidades, vários militantes, com extensa trajetória no campo da reforma urbana – especialmente os ligados ao FNRU -, ingressaram na burocracia federal, ocupando postos importantes no Ministério. Como exemplo disso, tem-se as nomeações de Raquel Rolnik – arquiteta e urbanista da Universidade de São Paulo(USP), com longa trajetória em assessoria aos movimentos dentro da FNRU – para o cargo de Secretária de Projetos Urbanos, e de Ermínia Maricato – também reconhecida acadêmica da USP e militante do campo da reforma urbana, com longa trajetória de assessoria às gestões municipais do Partido dos Trabalhadores (PT) – para o cargo de Secretária-Executiva. Com a escolha de Olívio Dutra – ex-prefeito de Porto Alegre e defensor de ideais de gestão democrática das cidades– para o cargo de Ministro, houve uma interação bastante próxima entre a pauta defendida pelo campo da reforma urbana e da luta por moradia e a ação do Estado (SERAFIM, 2013). Os dois primeiros anos de criação do Ministério caracterizam-se como momento de estruturação institucional das grandes políticas, no qual várias conquistas foram obtidas, destacando-se a criação do Conselho Nacional das Cidades (Concidades) e da

Conferência Nacional das Cidades, em 2004 – espaços institucionais importantes de diálogo e de interação com a sociedade civil–, o Programa de Crédito Solidário, em 2004; e o Fundo e o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS,SNHIS, e o seu respectivo Conselho Gestor do Fundo de Habitação de Interesse Social – CGFHIS, em 2005. (FERREIRA, 2014; SERAFIM, 2013). A inserção de ativistas da reforma urbana no corpo burocrático do ministério, segundo alguns estudos, é um componente importante para se compreender a incorporação de pautas desses movimentos na agenda do ministério (FERREIRA, 2014; ROLNIK, 2011; SERAFIM, 2013). Para a maioria dos atores entrevistados que tiveram participação nesse momento de construção do Mcidades, esses dois primeiros anos podem ser entendidos como momento-chave de estruturação das ‘grandes’ políticas, em que a experimentação e a interação entre diferentes atores do campo da reforma urbana, da moradia e do corpo burocrático foram bastante intensas, conforme se depreende da fala a seguir de uma das entrevistadas, reconhecida militante de uma das organizações do movimento popular urbano, e que ocupou cargo comissionado no primeiro período do Mcidades,

“os dois primeiros anos do Mcidades foram marcados pela *experimentação* na construção das políticas estruturantes, com a intensa participação de diferentes militantes nessa construção. No entanto, nesse período, não havia dinheiro para nada. A partir de 2005, o Mcidades, em que pese a mudança de perfil do seu corpo burocrático, passa a contar com recursos orçamentários-financeiros fundamentais para a implementação dessas políticas públicas, inclusive no setor da política habitacional.” (Entrevistada 32 - movimento de moradia).

Entretanto, em 2005, com a saída de Olívio Dutra e a nomeação de Márcio Fortes, do Partido Progressista (PP), para o cargo de Ministro, estratégia adotada pelo Governo Lula para recompor a coalização governamental no Congresso Nacional (LOUREIRO *et al*, 2013) , há o início do processo de desarticulação do Ministério no tocante à pauta da política urbana, levando à saída de diversos técnicos – militantes – ligados à reforma urbana, ocasionando um duplo movimento, a saber: por um lado, o enfraquecimento de diversas políticas em desenvolvimento, em particular, o Plano Nacional de Habitação (PlanHab) e a restrição de recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), pautas importantes para o movimento de moradia e reforma urbana; por outro lado, a priorização das demandas levadas pelos empresários da construção civil dentro do Ministério. Esse contexto é definido por alguns estudiosos como o de “inflexão conservadora” na política de desenvolvimento urbano travada no Ministério das Cidades. (FERREIRA, 2014, SERAFIM, 2013).

Ainda no final de 2003, após muita pressão das quatro principais entidades nacionais do movimento popular de moradia e de fortes negociações internas ao governo – entre o Mcidas e a CEF –, o Mcidas apresenta um projeto de utilização dos recursos do Fundo de Desenvolvimento Social – FDS²⁴ a fim de criar um programa autogestionário habitacional federal. O FDS, embora tivesse sido criado ainda em 1993, nunca tivera os recursos destinados à política habitacional popular até o ano de 2004. Nesse sentido, os recursos do FDS foram objeto de grandes disputas por diferentes atores, tais como: a CEF, enquanto agente operadora do fundo, preocupada por zelar pelo retorno e pela garantia das operações contratadas de financiamento; as organizações de movimento de moradia, interessadas pela destinação dos recursos do FDS como forma de subsídio direto do poder público à autogestão, uma de suas principais bandeiras políticas, conforme discutido na seção anterior; e o MCidades, enquanto órgão gestor e com um papel de mediador, empenhado em estabelecer as diretrizes a fim de construir uma política habitacional que tivesse o FDS como fonte de recurso²⁵. Assim, após intensas negociações entre esses diferentes atores, há o surgimento do Programa Crédito Solidário (PCS)²⁶, o primeiro programa habitacional autogestionário da gestão petista federal (NAIME, 2009).

O PCS tinha por finalidade atender as necessidades habitacionais de famílias de baixa renda – renda familiar de até R\$1.125,00 –, organizadas em cooperativas, associações e demais entidades da sociedade civil. Do ponto de vista da equação financeira, o beneficiário do programa tinha o prazo total de até 240 (duzentos e quarenta) meses para pagamento do valor investido na construção da unidade habitacional, sem a incidência de taxa de juros sobre as parcelas. Segundo alguns estudos (LAGO, 2012; NAIME, 2009; MINEIRO; RODRIGUES, 2012) e relatos de alguns entrevistados, o surgimento do PCS pode ser entendido como uma conquista dos movimentos de moradia popular. Para uma liderança do movimento de moradia, “a criação do PCS foi a combinação de reivindicações de rua – ocupações da CEF e do Mcidas, manifestações, jornadas de luta e passeatas – e de longas negociações dentro do governo” (Entrevistada 33 – movimento de moradia). É fruto, conforme apontado por outros estudos sobre a relação entre os movimentos sociais e as instituições estatais (ABERS;

²⁴ O Fundo de Desenvolvimento Social – FDS, criado a partir da Lei N. 8.677, de 13 de Julho de 1993, é um fundo que se destina ao financiamento de projetos de investimento de interesse social nas áreas de habitação popular.

²⁵ Sobre os conflitos em torno da formulação do PCS e dos atores envolvidos, ver os interessantes trabalhos de SILVA (2009) e MOREIRA (2009).

²⁶ O PCS foi a criado a partir da Resolução do Conselho Curador do FDS, nº 93, de 28 de abril de 2004.

SERAFIM; TRATAGIBA, 2014; TATAGIBA, TEIXEIRA, 2016), da conjunção de repertórios de ação direta somada a negociações por dentro do Estado. Para outro entrevistado, gerente do PCS no Mcidas à época da sua formulação, a criação do PCS, a partir da pressão do movimento de moradia, teve um aspecto de ‘projeto-piloto’, “tendo mais um efeito demonstrativo, de mostrar possibilidades, do que ser efetivo no enfrentamento do *déficit* habitacional. De fato, o governo federal nunca pensou que esse pudesse ser o seu principal programa” (Entrevistado 2 - Mcidas).

No entanto, apesar de ser considerado uma conquista, o PCS, na sua operacionalização, apresentou diversos problemas²⁷ (NAIME, 2009; MOREIRA, 2009), tendo o seu primeiro contrato assinado apenas em julho de 2005, mais de um ano após o lançamento do programa, demonstrando as dificuldades na sua operacionalização (FERREIRA, 2014). Dentre os principais problemas, destacam-se os seguintes: a elevada rigidez dos órgãos envolvidos na aprovação dos projetos; a *resistência* de burocratas da CEF e dos cartórios na implementação do programa; a elevação do preço da terra urbanizada para fins de habitação; e problemas de financiamento para as famílias (NAIME, 2009; MOREIRA, 2009; MINEIRO; RODRIGUES, 2012). Conforme apontado por Mineiro e Rodrigues (2012, p. 24), “ao longo desse período, houve inúmeras manifestações, passeatas, acampamentos, ocupações e reuniões reivindicando a ‘desburocratização do PCS’”. Outra entrevistada, gerente de fundos da CEF à época, diz que “ a maior parte das mudanças em torno do PCS surgiram a partir de reivindicações do movimento de moradia. Conseguimos, a partir da pressão deles, calibrar o desenho do programa, atendendo, também, os aspectos contábeis” (Entrevistada 22 - CEF). De fato, o que a fala de alguns entrevistados e o trabalho de alguns pesquisadores mostram é que o processo de implementação do PCS teve uma ‘curva de aprendizagem’ ao longo do tempo (MINEIRO; RODRIGUES, 2012; FERREIRA, 2014). Essa aprendizagem só foi possível, também, porque alguns técnicos estatais aderiram às propostas vindas de fora do Estado, trazidas pelo movimento de moradia e pelas assistências técnicas universitárias, resultando no aumento de empreendimentos contratados ao longo dos anos²⁸ (FERREIRA, 2014).

²⁷ Entre 2004 e 2011, foram contratados, no âmbito do PCS, 341 empreendimentos, perfazendo 21.695 unidades habitacionais e o investimento de 387 milhões de reais (CAIXA *apud* FERREIRA, 2014). A partir de 2012, não houve novas contratações no PCS.

²⁸ Segundo dados do Mcidas (2011 *apud* Ferreira, 2014), no ano de 2004, quando o programa foi lançado, não houve contratação; no ano de 2005, foram 22 empreendimentos contratados; em 2006, 80 empreendimentos contratados; em 2007, 84 contratados; e, em 2008, o maior número de contratações, com 111 empreendimentos. Ou seja, os dados mostram que a curva de aprendizagem resultou, também, na elevação do número de contratação

Paralelamente à operacionalização no PCS, as quatro principais organizações do movimento popular de moradia, em parceria com outras organizações que compunham a FNRU, atuavam por dentro das instâncias estatais – especialmente no âmbito do Conselho Nacional das Cidades (Concidades) e no Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (CGFNHIS) - a fim de estruturarem o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), recém-aprovado em 2005, após treze anos de tramitação²⁹. As entidades entendiam que a criação de um sistema nacional, com o seu respectivo fundo, era importante no sentido de centralizar as diversas ações da política urbana, com a previsão de responsabilidades aos diferentes entes da federação. Era, mais uma vez, a construção de uma proposta baseada nos problemas e nas dificuldades em curso, mostrando, conforme salientam Tatagiba e Teixeira (2016), que a experimentação permanente entre os atores nesse campo e as possíveis ‘soluções’ para os problemas eram forjadas ao longo do processo, conforme se depreende, também, da fala de um dos entrevistados, ativista de uma dessas entidades,

“(...)após diversas atividades durante vários anos, com diversos aliados, amadurecemos essa ideia, pois entendíamos que era uma maneira de superar as dificuldades impostas, especialmente pelo ente local, que, muitas vezes, não tem qualquer boa-vontade com a habitação popular(...)era estabelecer responsabilidades. Era uma maneira de garantir recursos públicos perenes, responsabilidades dos diferentes entes e controle social sobre o processo” (Entrevistado 36).

No entanto, não havia um consenso dentro das agências do Estado acerca da importância de se apostar na estruturação desse sistema. Inclusive, após a intensa participação das entidades na criação do sistema, uma interpretação jurídica de um dos órgãos do governo federal entendeu que essas não poderiam acessar aos recursos do Fundo – apenas entes públicos poderiam acessá-lo–, o que ocasionou diversas manifestações do movimento de moradia e audiências diretas com a Casa Civil e com a Presidência da República. Após essa forte pressão dos movimentos e o apoio de alguns técnicos dentro do Concidades, no papel de *tradutores* de uma proposta viável que fosse ajustada às regras do Direito Administrativo relativas à contratação de entidades da sociedade civil, há uma mudança na lei do FHNIS, permitindo que as associações, as cooperativas e as entidades sem fins lucrativos pudessem ter acesso também

de empreendimentos. A partir de 2009, esse número cai para 16 empreendimentos contratados. Segundo uma entrevistada, isso ocorreu “em razão do lançamento do MCMV, que redirecionou a ação dos atores interessados ao novo pacote habitacional criado, que possuía o maior valor de aporte financeiro” (Entrevistada 32).

²⁹ O SNHIS foi criado com a aprovação da Lei N. 11.124, de 16 de junho de 2005. Essa lei é decorrente da primeira proposta de projeto de lei de iniciativa popular, assinada por mais de 1(um) milhão de cidadãos e apresentada ao Congresso Nacional em 1991.

ao fundo³⁰. Em seguida a essa alteração, é criado o Programa Social da Moradia - PSM³¹, em 2008, inserido no SNHIS, com a finalidade de “apoiar entidades privadas sem fins lucrativos, vinculadas ao setor habitacional, no desenvolvimento de ações integradas e articuladas que resultem em acesso à moradia digna, situada em localidades urbanas ou rurais, voltada a famílias de baixa renda”³² (BRASIL, 2008).

Esse programa habitacional, de caráter autogestionário, previsto no SNHIS, contando com recursos financeiros do FNHIS e controle social por meio do conselho gestor do FHNIS – no qual as entidades ligadas ao movimento de moradia tinham representação –, além de atribuições claras aos entes federativos, poderia ser considerado, naquele momento, como a grande conquista do movimento de moradia e do Fórum Nacional da Reforma Urbana- FNUR³³, após vários anos de luta. No entanto, logo no início da operacionalização, com a primeira seleção de projetos, em junho de 2009, vários problemas já o inviabilizariam³⁴. O principal problema dizia respeito à sistemática de repasse de recursos do Fundo para as Entidades, que tinham que seguir, conforme determinação do governo, os mesmos critérios estabelecidos aos Estados e aos Municípios. Os principais entraves na operacionalização do programa foram colocados da seguinte maneira por Rodrigues (2013):

“As entidades, que já haviam se organizado com o PCS, se depararam com uma lógica completamente distinta e que se referia muito mais a estados e municípios do que a entidades sem fins lucrativos. Além disso, o Siconv (Sistema de Convênios) ainda estava sendo ajustado e carecia de diversos aperfeiçoamentos. Como todo o processo é baseado na Lei de Licitações, induzia à contratação por empreitada global, pois, no caso da autogestão, cada compra, ou contratação de mão de obra, deveria ser antecedida de um processo licitatório, o que, na prática, o inviabilizaria. Por fim, o FNHIS não poderia antecipar parcelas de recursos para obras, o que é fundamental para a atuação das entidades que não possuem capital de giro” (RODRIGUES, 2013, p.71).

A visão de um dos técnicos entrevistados, que já estava no Moidades à época, sobre os problemas relativos PSM é a de que,

³⁰ Medida Provisória 387/2007, convertida na Lei 11.578/2007.

³¹ O nome oficial do programa é “Ação de Apoio à Produção Social da Moradia”.

³² Instrução Normativa Nº 47, de 08 de outubro de 2008.

³³ Segundo Ferreira (2014), a formatação do PSM teve importante participação do FNUR, que constitui, inclusive, um grupo de trabalho específico para tratar da formulação de um programa de autogestão para habitação de interesse social.

³⁴ No âmbito do PSM, houve apenas uma seleção, em 2009, com o total de 61 propostas selecionadas. No entanto, dessas propostas, apenas 20 foram efetivamente contratadas (RODRIGUES, 2013).

“Infelizmente, a proposta do PSM não deu certo, porque o governo não quis. Não entendeu, ou entendeu e não se importou, que, para operar com entidades, as regras deveriam ser pensadas de outra maneira. Eu e mais dois colegas fizemos um estudo técnico sobre isso, mas não foi levado em conta pela alta direção. E digo ‘infelizmente’, porque era a melhor proposta, uma vez que o programa estava dentro de um sistema, em que as responsabilidades de cada ente estavam claras. Além disso, o controle social a partir do CGFHNIS seria fundamental. Acho que o governo não quis esse controle” (Entrevistado 01 - MCidades).

Soma-se a esses problemas o lançamento do programa ‘Minha Casa Minha Vida’, em março de 2009, o qual vai concorrer com o PSM em termos de mobilização da ação estatal – especialmente da CEF e do Mcidades - e da atenção das Entidades, uma vez que, como se verá mais à frente, contará com valores mais robustos de financiamento e com regras mais flexíveis para repasse.

Portanto, é dentro desse contexto, ainda iniciado com a experiência do programa federal Crédito Solidário, em 2004, marcado por uma trajetória errática e descontínua da política habitacional (TATAGIBA; TEIXEIRA, 2016), que os diferentes atores vão interagir – e se reconhecer - a fim de construir um programa habitacional federal autogestionário, no qual as entidades da sociedade civil tenham protagonismo na execução da política pública. No caso dessa dissertação, entendemos que trazer essas experiências anteriores ao MCMV-E seja fundamental, uma vez que a interação – e os diferentes posicionamentos e práticas – entre os atores em torno dessas experiências estarão presentes no momento da criação do MCMV-Entidades. Em outras palavras, não seria possível entender a criação do MCMV-E sem levar em consideração as experiências, os problemas, os diferentes posicionamentos e práticas e a aprendizagem decorrentes dessas interações, chamando atenção para a dimensão processual dessa atuação. Mais uma vez, mobilizando a chave analítica das controvérsias (BOLTANSKI; THÉVENOT, 1999; LATOUR, 2005; PENNA, 2013), é possível entender essas experiências autogestionárias habitacionais a partir da gramática em torno das quais elas se fundamentam e, em especial, dando destaque à competência crítica dos atores quando estes, em diferentes momentos e espaços, justificam suas posições e, no limite, suas ações acerca do modelo ideal de produção habitacional. Tendo essas diferentes gramáticas em vista, a próxima subseção discutirá a criação do MCMV-E.

2.3. O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA-ENTIDADES: UMA CONTROVÉRSIA DENTRO DO MINHA CASA MINHA VIDA?

No final de 2008, o governo federal, preocupado com os efeitos no Brasil da crise financeira internacional, começa a elaborar, em parceria com o setor da construção civil, um pacote habitacional com a finalidade de ser um instrumento de política econômica anticíclica a fim de minimizar os efeitos dessa crise. As discussões para formulação do programa foram conduzidas pela então Ministra-Chefe da Casa Civil, Dilma Rousseff, contando com forte participação do núcleo estratégico do governo – composto pela Casa Civil, pelo Ministério da Fazenda, pela Caixa Econômica Federal e pelo Ministério do Planejamento –, do setor da construção civil e da Secretaria Nacional de Habitação, do Ministério das Cidades, como apoio técnico ao programa (FERREIRA, 2014; LOUREIRO *et al*, 2013; SERAFIM, 2013; RODRIGUES, 2013). Com o *slogan* de construção de 1 (um) milhão de moradias e com a proposta de aporte de 34 bilhões – grande parte em subsídios – na sua primeira fase, tratava-se de um programa robusto, com volume de recursos inédito para o setor.

A criação do programa, a partir de *justificativas* ancoradas em ordens de grandeza relacionadas a uma *maior eficiência e produtividade*, com a frequente utilização de argumentos como *geração de emprego e renda e produção em larga escala*, estava, conforme destacado na primeira seção desse capítulo, associado a um modelo de produção habitacional privado, predominante desde a década de 60, com a experiência do Banco Nacional de Habitação (BNH), no qual as empresas da construção civil assumiriam elevado destaque em sua formatação e execução. As falas a seguir da ex-presidente da CEF à época da criação do MCMV – quem teve importante participação na modelagem desse processo dentro do núcleo decisório do governo – e de uma técnica do Ministério do Planejamento que participou das discussões dentro de um grupo de apoio técnico situado no núcleo decisório do governo, realçam as justificativas subjacentes à criação do programa e o protagonismo dos atores ligados ao núcleo decisório do governo e à construção civil no início desse processo, a saber,

“olha, Rafael, o Minha Casa Minha Vida, quando foi criado, procurava produzir um duplo efeito. Ele respondia, a um só tempo, o problema da geração de emprego e renda, ao injetar vultosos recursos no circuito da construção civil, que apresenta uma *resposta rápida*, e o reconhecido problema do *déficit* habitacional, satisfazendo à luta por moradia (...). De fato, esse processo foi conduzido com muito protagonismo pela Casa Civil, com a Dilma, ainda enquanto chefe da Casa Civil, exercendo forte liderança em todo esse processo, após várias e difíceis reuniões entre ela e o setor empresarial, pois se discutia questões importantes de financiamento, valor da casa e subsídio, de uma maneira muito rápida. E a Dilma entendia muito desses aspectos técnicos. O meu papel, enquanto presidenta da CEF, era o de garantir que teríamos

capacidade para executar essa política, pois era uma meta bastante audaciosa. Quanto aos movimentos de moradia, de fato, eles só foram chamados no final do processo” (Entrevistada 23-CEF).

“a justificativa da alta burocracia da Casa Civil para criação do MCMV, nos moldes como foi feito, era o de que não se poderia repetir os mesmos problemas de lentidão na execução que era observado com o Programa de Aceleração do Crescimento-PAC, na sua primeira fase, especialmente pela incapacidade burocrática-administrativa dos entes públicos de operarem o PAC. Assim, foi pensado um programa que tivesse a provisão habitacional praticamente operada com o mercado, em razão da sua agilidade, pulando os entes subnacionais” (Entrevistada 03-Mcidades).

Ao mesmo tempo em que esse novo pacote habitacional era gestado no âmbito do núcleo decisório do governo, havia uma discussão bastante consolidada, ainda iniciada no ano de 2007, na esfera do Concidades e do CGFHIS, com a participação de importantes segmentos sociais envolvidos com a questão habitacional – poder público estadual, poder público municipal, entidades profissionais, entidades do movimento de moradia, acadêmicos, empresários – acerca da criação de um Plano Nacional de Habitação – PlanHab³⁵, dentro do qual estariam previstas diferentes formas de provisão habitacional, com diferentes linhas de financiamento, reconhecendo, dentre essas, a autogestão como uma das formas de produção habitacional (BRASIL, 2009). O principal objetivo do PlanHab era o de estabelecer uma estratégia de longo prazo de enfrentamento às necessidades habitacionais do país, a partir de um conjunto coordenado de ações em torno de quatro eixos estruturantes da política habitacional, quais sejam: i) política urbana e fundiária; ii) arranjos institucionais; iii) cadeia produtiva da construção civil; e iv) modelo de financiamento e subsídio (BRASIL, 2009, p. 83). Nesse sentido, segundo a fala de um dos técnicos do Mcidades à época, “o MCMV atropela toda uma reflexão sobre um Plano Nacional, que teve a participação dos mais importantes atores, sobre um projeto que integrasse diferentes dimensões fundamentais para atacarmos o problema habitacional brasileiro” (Entrevistado 02).

Segundo alguns estudos (ARANTES; FIX, 2009; FIX, 2011; RODRIGUES, 2013), a criação de um programa habitacional de larga escala como o MCMV, seguindo uma lógica privada de produção habitacional, ajudou a comercializar vários empreendimentos já projetados e iniciados em anos anteriores, os quais, já sofrendo os impactos da crise econômica, estavam com dificuldades de conseguir compradores. Assim, esses empreendimentos, voltados às faixas de renda médias, já foram imediatamente incorporados ao MCMV, após o seu lançamento (FIX, 2011; RODRIGUES, 2013). Inclusive, as primeiras empresas que aderiram ao programa eram aquelas que já atuavam no setor imobiliário-constutivo, as quais, em anos anteriores, tinham

³⁵ Plano Nacional de Habitação. 2009. Ministério das Cidades.

aberto capital na bolsa de valores e já possuíam estoque de terras (FIX, 2011; RODRIGUES, 2013). Esse pacote habitacional, ao injetar massivos recursos oriundos do Orçamento Geral da União(OGU) e do fundo dos trabalhadores, consolidava a perspectiva da financeirização da política habitacional federal brasileira³⁶ (FIX, 2011; ROLNIK, 2011; SHIMBO, 2010). A fala de um dos grandes empresários do setor, em matéria publicada em jornal de grande circulação de São Paulo, explicita como foi a negociação com o governo federal e a vantagem para esse setor de um programa como o MCMV,

“As novas metas de Menin começaram a ser delineadas em um fim de tarde de dezembro de 2008. "A Dilma está no telefone e quer falar com o senhor", avisou a secretária. Era a Rousseff, convidando-o para uma reunião em Brasília. Além dele, outros seis empresários da construção se sentaram à mesa para discutir o programa. O plano chegou meio torto: as construtoras teriam participação secundária e dependeriam das terras do poder público para construir. As empresas ajudaram a reformular o programa. "No dia do anúncio, fomos morrendo de medo para Brasília. Não sabíamos o que nos esperava", lembra Menin. "Acabou saindo melhor do que a encomenda." Todas as propostas das construtoras foram aceitas e o governo ainda decidiu subsidiar parte dos imóveis³⁷”.

No entanto, as organizações do movimento popular de moradia e o FNRU, ao saberem que o núcleo decisório do governo federal estava discutindo a criação de um pacote habitacional com setor empresarial, realizam, no final de 2008 e no início de 2009, uma série de atos de mobilização direta – Jornada de lutas pela Reforma Urbana e ocupações de prédios públicos em diversos estados –, que resultaram na reabertura de canais de negociação com o governo federal, ocasionando audiências com o Presidente da República, Lula, e com a então Ministra da Casa Civil, Dilma Rousseff, oportunidades nas quais as organizações reivindicaram que parte da produção habitacional fosse destinada à autogestão. Os trechos a seguir, retirados de entrevista realizada com uma reconhecida liderança do campo da moradia, sintetizam como se deu esse processo de negociação entre os atores do movimento de moradia e o alto escalão do governo federal nesse período,

“Durante o ano de 2008, nós escutávamos um ‘zum zum zum’ de que o governo lançaria um pacote habitacional, mas esperávamos que seria dentro do FHNIS. Chega no final do ano, esse burburinho começa a ganhar ainda mais força, a gente diz que

³⁶ Para saber mais sobre a relação entre o Estado e o mercado no processo de financeirização da política habitacional desde a década de 70, ver os trabalhos de Royer (2009), de Fix (2011) e de Shimbo (2010).

³⁷ Uma máquina de construir casas. Campeã de vendas do programa Minha Casa, Minha Vida, MRV tem planos de construir 70 mil casas por ano até 2015, o que pode transformá-la na maior construtora do mundo. O Estado de São Paulo. 19 de abril de 2010. Acessível em: <http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,uma-maquina-de-construir-casas,540169>

não aceita que um programa de habitação, um pacote desse tipo, seja discutido por fora do Conselho e sem negociação alguma com os movimentos. (...). Daí, briga, briga, briga, e no final do ano a gente consegue, ainda com Luiz Dulci como secretário-geral da presidência, né, fazer uma reunião com ele dizendo que seria impossível fazer um pacote de habitação sem discutir com os movimentos. O Dulci se compromete a promover uma discussão, e em janeiro, no Fórum Social de Belém, o Lula vai para o Fórum Social e o Dulci marca uma conversa lá. Aí a gente faz uma conversa, é claro, uma conversa rápida com o Lula em Belém, no Pará, que reconhece, de fato, que a discussão estava acontecendo em outras instâncias e não que estava sendo discutido conosco, e então faria uma reunião conosco. Então, na volta de Belém, eu lembro que todo mundo estava em Belém, a gente volta pra Brasília, aí, sim, uma reunião com o Lula, bastante longa, na qual ele se compromete que no tal pacote de habitação, que não tinha nome ainda, teria uma parte para o movimento Social, de urbano e de rural. E que a gente apresentasse as nossas propostas, então a gente tinha feito propostas, que eram propostas do Crédito Solidário, a gente adapta essas propostas, muito mais de funcionamento do programa e menos até da equação financeira, que é a grande novidade do MCMV. Depois de um mês, a Dilma nos recebe, ela já tinha tido reuniões com os representantes dos estados, das prefeituras, dos grandes empresários, daí depois ela fez conosco. Foram quatro reuniões bastantes longas com a Dilma, em que a gente discute aspectos técnicos. Ela [Dilma] gosta disso (risos)” (Entrevistada 32 – movimento de moradia).

Ainda de acordo com a entrevistada, em narrativa na qual ela destaca o processo de formatação inicial da modalidade e a cerimônia de lançamento do programa,

“Um dia antes do lançamento do programa, a gente marca outra reunião, aí com a Inês [Secretária Nacional de Habitação], quem apresenta pra gente um pouco como ia ficar a equação financeira, que, de fato, a maior inovação do MCMV foi na equação financeira. Os recursos não ficariam no FHNIS e seriam divididos entre os recursos das construtoras, no FAR, que era um Fundo de Arrendamento Residencial, os das entidades no FDS, porque justamente era uma opinião generalizada que o FHNIS, por ser um repasse direto do Tesouro, ia ser muito trancado e as Entidades não iam conseguir operar. No dia seguinte, no lançamento do MCMV, no Palácio do Planalto, completamente lotado, começa a cerimônia, sobe o cara da MRV [construtora] para falar, sobe o Presidente da CBIC [Câmara Brasileira da Indústria da Construção], dois empresários, e a gente lá embaixo ‘porra, nós não vamos falar nessa merda?’ (risos), começa um ‘zunuzun’, a gente caminhando de um lado para outro, falando um monte, o Lula olha para baixo e fala assim ‘o que está acontecendo?’ Aí a gente balança as bandeiras e ele diz ‘vem cá, Dulci, vai lá e veja o que está acontecendo’, aí a gente ‘pô, lança um programa e a gente está fora da mesa?’, aí o Dulci foi lá e falou no ouvido dele, aí o Lula disse ‘bota eles para falar’. O Dulci pondera ‘ah, mas tem o protocolo’, Lula responde ‘que porra de protocolo, manda os meninos falarem’, daí sobe os 4 movimentos no palco e falamos. Mas, porque estou contando essa historinha: pra ilustrar que era isso mesmo, ou seja, *que foi uma coisa pensada para as construtoras, com as construtoras, e que, na negociação política, obteve um espaço para os movimentos. Espaço que foi ‘brigado’ até no momento do lançamento, até para participar no palco a gente foi dando ‘cotovelada’ nesse espaço*” (Entrevistada 32 -movimento de moradia).

Esse episódio relatado pela entrevistada mostra que, se, por um lado, as organizações nacionais do movimento de moradia tinham uma interlocução próxima com o alto escalão governamental – inclusive, com acesso ao Presidente da República, dada a sua trajetória no campo democrático–, por outro lado, a criação de uma modalidade com protagonismo de

entidades da sociedade civil, ainda que dentro de um governo autodenominado democrático-popular, foi realizada com diversos obstáculos, dada a correlação de força desigual entre os atores envolvidos. Portanto, observa-se, até esse ponto da dissertação, o caráter ambíguo da política habitacional federal, marcada pela atuação de diferentes agentes, com desiguais poderes e variadas concepções e interesses em torno da política pública.

Em relação ao processo de formatação financeira do MCMV-E, componente importante com vistas à operacionalização de um programa com essa natureza, um dos entrevistados, técnico do Mcidades, relata o papel exercido nessa época, no qual buscou-se adaptar, a partir da demanda dos movimentos e dos problemas já sabidos de operacionalizações nos programas anteriores, um ‘melhor formato’ a fim de destravar alguns obstáculos, “ a gente, da equipe técnica do Mcidades, a partir da proposta das organizações do movimento, e, com base nos problemas operacionais ocorridos com o Crédito Solidário, apresentou um projeto que pudesse ‘rodar’ mais rápido” (Entrevistado 04 - MCidades). Esse papel, conforme discutido no capítulo teórico, assemelha-se ao papel de mediação, como colocado por Latour (2005), no qual alguns agentes possuiriam a capacidade de transitar por diferentes mundos, realizando operações entre esses regimes. No caso específico dessa atuação na construção do MCMV-E, a capacidade do ator manifestou-se ao conseguir transformar e compatibilizar experiências e conceitos construídos pelas organizações do movimento de moradia em categorias jurídico-administrativas e financeiras condizentes com a empregada na administração pública federal. Em síntese, o MCMV-E, embora seja lançado junto com o MCMV-geral, apenas será regulamento meses depois, com a publicação da Resolução do CCFDS, n. 141, de 10 de junho de 2009.

A partir da análise da fala dos entrevistados e dos materiais produzidos à época, é possível sustentar, nessa dissertação, que a construção do Minha Casa Minha Vida — Entidades, resultado da pressão das diferentes organizações do movimento popular de moradia, com o apoio de alguns técnicos da burocracia federal, é uma variação do programa Minha Casa Minha Vida, representando uma *controvérsia* no campo da política habitacional federal, uma vez que reúne, em torno dessa política pública, diferentes visões, entendimentos e interesses por parte dos atores envolvidos nessa política, e possui, de maneira subjacente, um outro tipo de gramática, voltada à participação social no processo de produção da política pública. Assim, a fim de apresentar ao leitor as diferenças entre o MCMV e o MCMV-E, com o objetivo de destacar o arranjo dentro do qual os atores estão inseridos, a próxima subseção evidenciará o caráter geral desses programas.

2.3.1. Caracterização geral do Minha Casa Minha Vida

O Programa Habitacional Federal “Minha Casa Minha Vida - MCMV”³⁸, lançado em março de 2009, pode ser considerado, na verdade, um conjunto de programas habitacionais do governo federal, com diferentes faixas de rendas atendidas e fontes de recursos (RODRIGUES, 2013). Sob o ‘guarda-chuva’ MCMV, é possível encontrar diferentes tipos de provisões habitacionais. Consoante o art. 1º, o programa MCMV tem como objetivo criar “mecanismos de incentivo à produção e aquisição de novas unidades habitacionais ou requalificação de imóveis urbanos e produção ou reforma de habitações rurais, para famílias com renda mensal de até 10 (dez) salários mínimos” (BRASIL, 2009, art.1). A meta de construção de 1 (um) milhão de moradias, no MCMV-1, e 2 (dois) milhões de moradias, no MCMV-2, e os investimentos previstos de 34 bilhões e de 125,7 bilhões, respectivamente, conferem ao MCMV, do ponto de vista dos recursos empregados e das unidades entregues, um dos programas habitacionais federais mais robustos já criados no Brasil.

Em relação à estruturação do programa, ele compreende os seguintes subprogramas: o Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU); e o Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR). De acordo com as faixas de renda e com as linhas de financiamento – aspectos importantes para a modalidade analisada por essa dissertação –, é possível subdividi-los da seguinte forma:

³⁸ A primeira etapa do programa, conhecida como ‘MCMV - 1’, foi aprovada com a instituição da Medida Provisória N. 459, de 25 de março de 2009, posteriormente convertida na Lei 11.977, de 07 de julho de 2009. A fase 1 do MCMV compreende os anos de 2009 e 2010, superando a meta de construção de mais 1(um) milhão de moradias em dezembro de 2010, conforme estipulada em seu lançamento (TCU, 2011). A segunda fase do programa (MCMV-2), aprovada com a Lei 12.424, de 16 de junho de 2011, com a meta de construção de 2 (dois) milhões de moradia em todas as faixas de renda – desse total, 1.6 milhão de moradias para a faixa de renda 1, compreende o período de 1 de dezembro de 2010 a 31 de dezembro de 2014, tendo atingindo a meta de ‘contratação’ de 70,86% do previsto para a faixa de renda 1 (TCU, 2016). A terceira fase do programa (MCMV-3), compreendida entre 2016 e 2018, tinha como objetivo a contratação de 2 (dois) milhões de unidades. Entretanto, após o processo do *impeachment*, essa meta passa por avaliação pelo atual governo.

FAIXA 1 (renda mensal familiar de até R\$ 1800,00³⁹):

Programa Nacional de Habitação Urbana/ Fundo de Arrendamento Residencial (PNHU/FAR): popularmente conhecido como ‘Minha Casa Minha Vida- Construtoras ou Minha Casa Minha Vida- FAR⁴⁰’, as unidades habitacionais (UHs) dessa modalidade são construídas pelas construtoras e financiadas pela CEF aos *beneficiários*, que são cadastrados pelos órgãos municipais e, atendendo aos critérios, participam de sorteios para seleção em algum empreendimento na cidade. O prazo de financiamento é de 10 anos, tendo prestação mensal no valor de 10% da renda mensal familiar ou de no mínimo R\$ 50,00 (cinquenta reais). Os valores das UHs variam de acordo com a localização geográfica e com a tipologia habitacional (se casa ou apartamento) e podem ser subsidiados em até 90% do valor total. Essa modalidade pode ser entendida como a ‘representante’ do modelo privatista de produção habitacional discutido na primeira seção desse capítulo, já que, em sua operacionalização, conta com o protagonismo das empresas de construção civil na produção em larga escala de unidades habitacionais. Além disso, como se verá na discussão adiante, essa modalidade será cotidianamente referenciada por parte de diferentes atores estatais como o ‘caso a ser copiado’ ou ‘o modelo ideal’, sob o argumento de que o seu processo de execução – desde a contratação até a entrega - tem maior eficiência e agilidade, comparando-se com o MCMV-E, exigindo-se dos atores defensores da autogestão – sejam estatais ou da sociedade civil – grande esforço a fim de que a modalidade Entidades não ‘perca a sua essência’, como será discutido quando tratarmos da *controvérsia* sobre a gestão da produção habitacional.

³⁹ É importante registrar que os valores máximos relativos à renda familiar mensal bruta sofreram alterações ao longo da implementação do MCMV. No MCMV-1, a renda familiar mensal era definida por salário mínimo (sm), a qual, na faixa de renda 1, estava estipulada em três sm. Já no MCMV-2, em razão do aumento real do salário mínimo verificado nos últimos anos, essa renda familiar é estipulada com um valor nominal, desvinculando-se do sm, com o valor máximo de até R\$ 1.600,00. Já com o MCMV-3, esse valor é alterado para R\$ 1.800,00, sendo o valor vigente atualmente. Registra-se, desde já, que esse enquadramento das famílias dentro do limite da faixa de renda será motivo de diferentes posicionamentos e de enfrentamentos, especialmente por parte daquelas entidades atuantes nas grandes cidades, uma vez que, em função da renda percebida nessas ser maior do que a média das cidades brasileiras, muitas vezes, os possíveis participantes ficarão no ‘limbo’, já que não seriam atendidos por nenhuma das faixas de renda, como será discutido no próximo capítulo.

⁴⁰ O FAR é um fundo criado pelo governo federal, a partir do qual se estruturou a política de subsídio concedida pelo governo federal, para o financiamento de UH's às famílias de baixa renda construídas pelo setor da construção civil. O fundo permite que a parcela paga pelo beneficiário seja compatível com sua renda familiar e, concomitantemente, assegura a rentabilidade do empreendimento construído pelas construtoras contratadas pela Caixa, as quais se encarregam de entregar os empreendimentos concluídos e legalizados.

Programa Habitacional Popular – Minha Casa Minha Vida – Entidades – PMCMV-E/Fundo de Desenvolvimento Social (PNPE/FDS): como foco dessa dissertação, essa modalidade será mais detalhada na próxima subseção, com vistas à compreensão da atuação dos atores envolvidos.

Programa Nacional de Habitação Rural/Orcamento Geral da União (PNHR/OGU): popularmente conhecido como “Minha Casa Minha Vida- Rural”, esta modalidade é destinada aos agricultores familiares, trabalhadores rurais e comunidades tradicionais (quilombolas, pescadores artesanais, indígenas, ribeirinhos e extrativistas), os quais, enquadrados no Grupo 1 (com renda familiar anual bruta de até R\$ 17.000,00) e organizados por meio de Entidade Organizadora (cooperativas, associações, sindicatos ou poder público), receberão considerável subsídio com vistas à construção de novas casas ou à reforma/ampliação/conclusão das unidades existentes. Além do grupo 1, há mais dois grupos de renda - **grupo 2**, renda anual entre R\$ 17.000,01 e R\$ 33.000,00; e **grupo 3**, renda anual entre R\$ 33.000,01 e R\$ 78.000,00 -, os quais, tendo como fonte de financiamento recursos do FGTS, receberão valores de subsídios menores que o concedido aos enquadrados no grupo 1⁴¹. Ademais, apenas os beneficiários enquadrados nos **grupos 1 e 2** devem estar organizados por meio de Entidades Organizadoras sem fins lucrativos⁴².

MCMV- Oferta pública⁴³: também conhecido como ‘sub-50’, esta modalidade é destinada aos municípios de pequeno porte, com menos de 50 mil habitantes, com vistas à produção de unidades habitacionais. A União realiza oferta pública para instituições e agentes financeiros habilitados. Os proponentes – municípios – apresentam projetos ao Mcidas, os quais serão avaliados pelas instituições financeiras habilitadas e, uma vez aprovados, firmam Termo de Acordo e Compromisso com os proponentes e esses selecionam os beneficiários.

⁴¹ Rendas relativas ao lançamento do programa (MCMV-1). A partir da Portaria do Mcidas, Nº 172, de 10 de Maio de 2016, esses valores são atualizados para os seguintes, respectivamente: até R\$ 17.000,00; de R\$ 17.000,01 a R\$ 33.000,00; de R\$ 33.000,01 a R\$ 78.000,00.

⁴² Diferentemente do MCMV-E, o MCMV-Rural aceita o ‘poder público’ como uma das possíveis figuras jurídicas de EO. O foco dessa dissertação, no entanto, será sobre EO’s urbanas no âmbito do MCMV-E.

⁴³ Essa modalidade encontra-se suspensa, com proibição de novas contratações, em razão da identificação de irregularidades em sua operacionalização, a partir de auditoria realizada pela CGU/TCU, iniciada em 2013. Ver Acórdão 3298/2015/ TCU. Essa decisão teve impacto no MCMV-E, uma vez que, em razão da sua suspensão, diversas entidades foram criadas por municípios pequenos com vistas ao MCMV-E a fim de que não ficassem de fora do programa. Essas entidades serão chamadas de ‘barrigas de aluguel’ e sofrerão forte resistência por parte das organizações nacionais de moradia, acarretando ações empreendidas, com propostas de mudanças institucionais, com vistas à ‘barrá-las’.

FAIXA 1,5 (renda familiar bruta mensal entre R\$ 1800,00 e R\$ 2.350,00):

Essa faixa foi criada apenas com o lançamento do MCMV-3, a fim de atender aquele público-alvo que não era atendido pelas outras faixas de renda. Possui como benefícios o subsídio de até R\$ R\$ 45.000,00 por unidade habitacional e a taxa de juros ao ano de 5%. É possível dizer, a partir das entrevistas realizadas e das resoluções publicadas pelo Concidades, que a criação dessa faixa foi resultado de reivindicação tanto dos empresários da construção civil quanto das entidades sem fins lucrativos.

FAIXA 2 (renda familiar bruta mensal entre R\$ 2.351,00 e 3.600,00⁴⁴):

Nessa faixa, permite-se que a família realize uma simulação direta com a instituição financeira pública – CEF ou BB - a fim de verificar o subsídio oferecido pelo programa (bastante inferior comparando-se à faixa 1) e a possibilidade de financiamento especial direto com essa instituição.

FAIXA 3 (renda familiar bruta mensal entre R\$ 3.600,01 e R\$ 6.500,00⁴⁵):

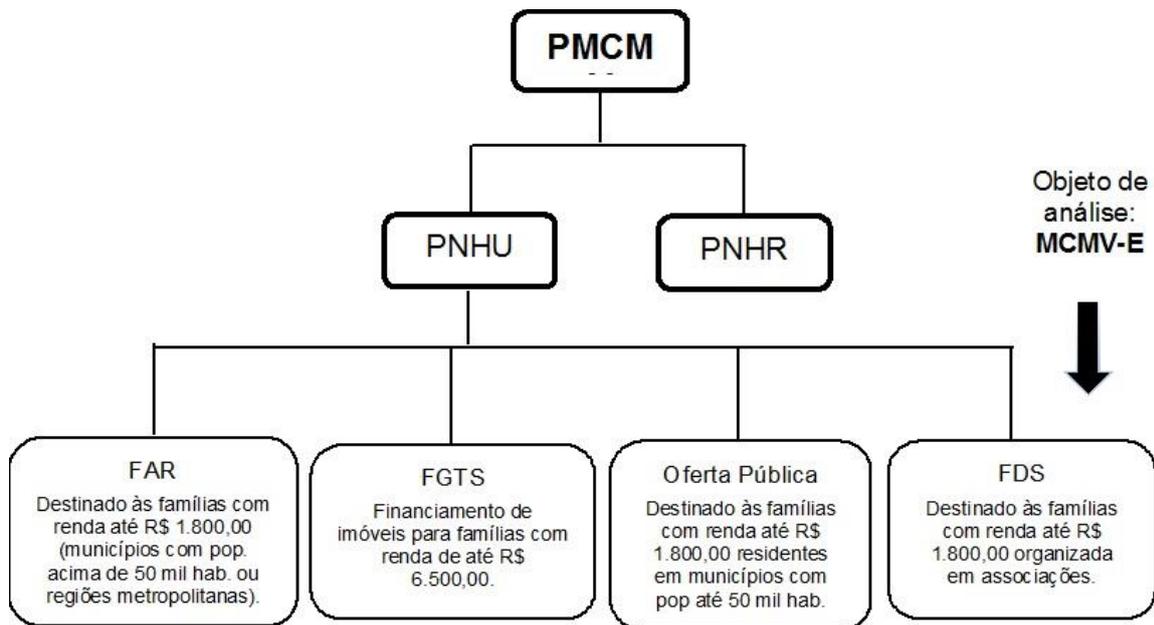
Programa Nacional de Habitação Urbana/ Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (PNHU/FGTS): conhecido como “MCMV-Financiamento ou MCMV- FGTS”, esta modalidade permite às famílias o acesso à moradia por meio de financiamento com recursos do Fundo de Garantia de Tempo de Serviço (FGTS), com taxas de juros reduzidas comparadas às aplicadas pelo mercado. A família deve realizar simulação e possível financiamento diretamente com as instituições financeiras públicas federais, CEF ou BB.

A figura a seguir explicita a configuração geral do programa, com suas diferentes modalidades:

⁴⁴Valores atuais referentes ao MCMV-3. No MCMV-1, essa faixa de renda era destinada às famílias com renda entre 3 (três) e 6 (seis) sm. Já no MCMV-2, os valores foram alterados para o intervalo entre R\$1.600,00 e R\$ 3.275,00.

⁴⁵ Valores atuais referentes ao MCMV-3. No MCMV-1, essa faixa de renda era destinada às famílias com renda entre 6 (seis) e 10(dez) sm. Já no MCMV-2, os valores foram alterados para o intervalo entre R\$ 3.275 até R\$ 5 mil.

Figura 1 - Programa Minha Casa, Minha Vida (MCMV)



Fonte: TCU(2016), com atualizações do autor a partir dos normativos mais recentes relativos ao programa.

No âmbito do MCMV-1, a meta para contratação de unidades centralizava-se nas faixas 2 e 3 – correspondendo a 60% do total de unidades contratadas –, opondo-se ao *déficit* habitacional brasileiro⁴⁶, concentrado em 90% na faixa 1. Isso já sinalizava para o forte poder das empresas da construção civil no direcionamento da oferta na política habitacional, com vistas à busca de uma maior lucratividade. Após diversas reivindicações de organizações do movimento de moradia, de entidades profissionais ligadas ao campo da reforma urbana e da FNRU quanto à focalização da habitação de interesse social dentro do programa, esse cenário é alterado para o MCMV-2, sem, no entanto, corresponder fidedignamente ao *déficit* da faixa de renda mais baixa, conforme se depreende da tabela a seguir:

Tabela 1: *Déficit* habitacional x metas do MCMV

FAIXAS	Déficit Urbano	MCMV-1	MCMV-2
1	4.148.329	400.000	1.600.000
2	379.646	400.000	600.000
3	74.077	200.000	200.000
Acima de 10 sm	27.779	0	0
TOTAL	4.629.832	1.000.000	2.400.000

Fonte: Ministério das Cidades, 2011. FJP, 2008.

⁴⁶ Dados produzidos pela Fundação João Pinheiro – FJP, em parceria com o Ministério das Cidades, organizações responsáveis pelo cálculo do *déficit* habitacional brasileiro.

Já dentro da Faixa 1, a partir de dados recentes publicados pelo TCU (2016), é possível verificar, no que diz respeito ao número de contratações, que a modalidade “MCMV-FAR” é a preponderante, tendo a modalidade ‘Entidades’ números bastante residuais, conforme se observa dos dados da tabela a seguir:

Tabela 2: Quantidade de UH’s contratadas no MCMV (PNHU para baixa renda)

MODALIDADE	ANO							TOTAL	TOTAL
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	(UH)	(%)
MCMV-FAR	143.440	250.437	83.201	300.492	381.546	141.473	1.188	1.301.777	85%
MCMV-E	309	7.715	2.988	7.751	16.382	18.737	6.638	60.520	4%
MCMV - RURAL	0	58.102	5.670	73.307	29.786	0	0	166.865	11%
TOTAL	143.749	316.254	91.859	381.550	427.714	160.210	7.826	1.529.162	100%

Fonte: TCU (2016)

Os dados acima apresentados, relativos às características das modalidades que compõem o MCMV e à quantidade de unidades habitacionais contratadas nessas, têm o objetivo de explicitar o contexto mais geral dentro do qual o MCMV-E está inserido. Se, por um lado, o MCMV-E apresenta-se como uma ‘alternativa’ residual dentro de uma política habitacional de larga escala, com forte predominância das empresas de construção civil na operacionalização, por outro lado, ainda que os números apresentados sejam pequenos diante do quadro geral, nunca houve tamanho investimento por parte do governo federal em um programa de cunho autogestionário. Além – ou em razão– disso, a criação e, posteriormente, a operacionalização do MCMV-E sofreram bastante resistência dentro dos órgãos estatais, “gastando muita energia da *gente* que participa da gestão da modalidade, desde o seu início, principalmente no convencimento de colegas do próprio ministério de que a modalidade tinha viabilidade” (Entrevistado 3). É dentro desse contexto de forte disputa em torno de diferentes interesses e entendimentos acerca do maior programa habitacional do governo federal, que não se inicia propriamente com a criação do MCMV, conforme discutido na segunda seção desse capítulo, que os atores em análise nessa dissertação serão compreendidos. Dessa forma, a próxima subseção discutirá especificamente a criação do MCMV-E, a partir do olhar dos diferentes atores envolvidos, com o objetivo de destacar dimensões importantes sobre o formato inicial da modalidade, as quais não podem ser tomadas como dadas, mas, sim, como fruto da interação entre eles, dado o contexto governamental não necessariamente favorável dentro do qual eles estão atuando. Essa subseção servirá como ‘trampolim’ a fim de compreender a ação desses atores no processo de mudança da modalidade, que será o foco do próximo capítulo.

2.3.2. Minha Casa, Minha Vida – Entidades

A discussão sobre a criação de uma modalidade autogestionária, operada por entidades sem fins lucrativos, dentro de um programa federal habitacional marcado pela lógica privada de produção em larga escala, conforme já discutido acima, foi fruto da reivindicação das principais organizações do movimento de moradia, em parceria com a FNUR e com alguns técnicos dentro do governo federal, razão pela qual a compreendemos nessa dissertação a partir da chave analítica das *controvérsias*, uma vez que em torno dela há diferentes concepções e entendimentos (BOLTANSKI; THÉVENOT, 1999) acerca da política habitacional, ancoradas em diferentes racionalidades ou gramáticas, conforme já discutido no capítulo teórico.

Essa modalidade autogestionária, tendo sido reivindicada nas semanas que antecederam ao lançamento do MCMV - embora já fosse sabida a sua existência na cerimônia de apresentação -, somente será oficialmente criada 5 (cinco) meses depois dessa data, com a publicação da Resolução do CCFDS, nº 141, de 10 de junho de 2009. Nesse primeiro momento, a modalidade é criada baseando-se na experiência anterior do Crédito Solidário e *adaptando-se* ao MCMV geral, conforme se depreende das falas a seguir, uma de um técnico do MCMV e a outra de uma importante liderança do movimento de moradia, respectivamente:

“como foi feito tudo com muita rapidez, a modalidade é criada bebendo, sim, um pouco da experiência do Crédito Solidário, como o arranjo institucional e a maneira que as Entidades teriam acesso aos recursos do FDS. O que diferenciava das outras experiências, sobretudo, era a equação financeira, porque o subsídio era muito alto, então essa questão foi discutida intensamente dentro do conselho curador do FDS, que é local para isso. E, claro, o *Entidades* tinha que ser *adaptado*⁴⁷ ao MCMV geral” (Entrevistada 02 - MCMV).

“então, é importante que se diga que o *Entidades* não era o que queríamos. Queríamos um programa dentro de um Sistema. Mas, quando ficamos sabendo do montante de recursos que seria investido no pacote habitacional, não podíamos ficar de fora. Buscamos nossa parte do quinhão. Do ponto de vista da sua governança, digamos assim, ele é muito parecido com o PCS. O que ele difere substancialmente é a sua equação-financeira, que envolve o alto valor do subsídio e, conseqüentemente, o baixo valor de prestação para as famílias” (Entrevistado 36 – movimento de moradia).

A partir da Resolução N. 141, cria-se oficialmente o ‘Programa Habitacional Popular – Entidades – Minha Casa Minha Vida’ com a finalidade de “tornar acessível a moradia

⁴⁷ *Grifo nosso*. É importante que o leitor tenha em mente esse termo ‘adaptado ao MCMV’, uma vez que esse estará presente em uma das *controvérsias* relativas ao MCMV-E, no que se refere à *gestão da produção habitacional*.

para a população cuja renda familiar mensal bruta não ultrapasse R\$ 1.395,00⁴⁸ (hum mil trezentos e noventa e cinco reais), organizadas em cooperativas habitacionais ou mistas, associações e demais entidades privadas sem fins lucrativos, visando a produção e a aquisição de novas habitações” (BRASIL, 2009). Ainda que o investimento destinado à modalidade Entidades em termos relativos fosse marginal dentro do MCMV geral – no MCMV-1, 14 (catorze) bilhões foram destinados ao FAR e 500 (quinhentos) milhões ao FDS⁴⁹, o que correspondia apenas 3,5% do investimento total do programa –, esse investimento era muito superior comparando-se às experiências autogestionárias federais anteriores, fato que redirecionou a ação dos atores envolvidos com o projeto autogestionário para atuação no âmbito desse programa.

Do ponto de vista da caracterização geral, o MCMV-E possui abrangência nacional em áreas urbanas e tem como públicos-alvo prioritários, também previstos em outras modalidades do MCMV, os seguintes: i) famílias com mulheres responsáveis pela unidade familiar; ii) famílias de que façam parte portadores de necessidades especiais; e iii) famílias residentes em áreas de risco, insalubres ou que tenham sido desalojadas. Além desses critérios nacionais, as Entidades Organizadoras podem escolher mais 3 (três) critérios, aprovados em assembleia com a participação dos *beneficiários* e o registro de ata em cartório, para organização e seleção da demanda⁵⁰.

Em relação ao arranjo institucional, participam as seguintes organizações com as suas respectivas atribuições⁵¹:

- a) **Ministério das Cidades**: na qualidade de **gestor da aplicação dos recursos** do FDS, que, por intermédio de sua **Secretaria Nacional de Habitação -SNH**, é responsável por estabelecer diretrizes, critérios e parâmetros básicos de seleção, análise, contratação, acompanhamento e avaliação dos projetos habitacionais financiados e o monitoramento

⁴⁸ Valor correspondente a 3 (três) salários mínimos à época, o qual, em 2009, equivalia a R\$ 465,00. Atualmente, com o MCMV-3, a faixa de renda compreende famílias com renda familiar mensal bruta de até R\$ 1800,00, o que corresponderia a 1.90 salário mínimo, com os valores vigentes.

⁴⁹ Art. 18, da Lei 11.977, de 07 de julho de 2009.

⁵⁰ No entanto, na resolução que cria o MCMV-E, essa regra ainda não está prevista, sendo uma daquelas que terá diferentes entendimentos e ações por parte dos atores envolvidos, especialmente em razão dos diversos questionamentos da mídia e do Ministério Público Federal acerca dessas regras.

⁵¹ Para não ficar tão extenso e cansativo, decidimos por registrar apenas as principais atribuições de cada ator, as quais serão objeto de análise nessa dissertação. Para saber em detalhe sobre as regras operacionais do MCMV-E, ver a Resolução CCFDS, N. 141, de 10 de junho de 2009, que cria o programa.

e a avaliação das ações para implementação do programa, integrado a outras políticas urbanas geridas pelo Ministério;

- b) **Caixa Econômica Federal – CEF:** na qualidade de **agente operador** do FDS, é responsável por acompanhar a habilitação da Entidade Organizadora (EO), a seleção da proposta e a respectiva divulgação. Alocar o orçamento ao **agente financeiro**, de acordo com a distribuição orçamentária por região, monitorar os recursos nas fases de carência e amortização, e acompanhar e analisar assuntos relativos à execução orçamentária-financeira dos empreendimentos;
- c) **Caixa Econômica Federal – CEF:** na qualidade de **agente financeiro**, é responsável por analisar as propostas das EO's sob os aspectos jurídicos-cadastral, de engenharia e de Trabalho Social; formalizar e contratar as operações de financiamento com os beneficiários; acompanhar obras e serviços; liberar recursos; e orientar a EO e os beneficiários sobre as propostas habitacionais;
- d) **Cooperativas habitacionais ou mistas, associações e demais entidades privadas sem fins lucrativos, todas denominadas Entidade Organizadora - EO:** na qualidade de fomentadores/facilitadores dos empreendimentos, a EO é responsável por congrega, organizar e apoiar famílias no desenvolvimento de cada uma das etapas dos projetos voltados para a solução dos seus problemas habitacionais e, ainda, é responsável pela assistência necessária à realização das obras e serviços em conjunto com os beneficiários. A EO será composta por uma **Comissão de Representantes (CRE)** e por uma **Comissão de Acompanhamento de Obras (CRAO)**, constituídas por, no mínimo, 3 (três) pessoas – uma indicada pela EO e duas pelos beneficiários –, eleitas por maioria absoluta de votos dos beneficiários, com registro da ata da eleição em cartório, as quais, respectivamente, serão responsáveis pelo acompanhamento financeiro do empreendimento e pelo monitoramento da elaboração, da apresentação e da aprovação dos projetos e das obras/serviços, juntamente com os beneficiários e com a EO;
- e) **Beneficiários:** pessoas físicas, as quais, além de estarem enquadradas dentro da faixa de renda prevista para modalidade, deverão ser indicadas pela EO, terem capacidade civil e regularidade do CPF na Receita Federal. Estarão **impedidos** de participar nos seguintes casos: caso tenham restrição cadastral impeditiva no Cadastro informativo de créditos não quitados no Setor Público Federal- CADIN; e caso tenham financiamento imobiliário em andamento em qualquer parte do país, sejam proprietárias ou promitentes compradoras de imóvel em qualquer localidade do país, ou tenham recebido, a qualquer época, recursos orçamentários da União com finalidade equivalente ao programa. Serão

responsáveis pelas seguintes atribuições: aplicar na obra recursos próprios sob a forma de recursos financeiros, bens e/ou serviços, necessários à complementação do valor do investimento; participar da gestão do empreendimento; retornar os recursos do financiamento conforme contrato; participar e acompanhar a execução das obras através da Comissão de Acompanhamento de Obras (CAO); participar das atividades do projeto de Trabalho Técnico Social; participar dos processos construtivos, quando o regime de construção for o de autoconstrução, autoajuda ou mutirão, respeitando o projeto/especificações aprovados/contratados;

- f) **Estados, municípios, Distrito Federal, Companhias de Habitação Popular - COHAB's e assemelhados**, na qualidade de **agente fomentador, parceiro, ou facilitador** dos empreendimentos, no que se refere a terreno, infraestrutura, licenciamentos, assistência técnica, e organização de demanda; e
- g) **Empresas do setor de construção civil**, na qualidade de **agentes executores** das obras e serviços quando contratadas pelas entidades.

Esses atores descritos acima foram os inicialmente previstos na criação do programa. No decorrer do processo de implementação da modalidade, no entanto, outros atores assumiram importantes papéis, destacando-se a Secretaria de Governo e a Secretaria do Patrimônio da União - SPU, nos quais foram criados espaços de *concertação* e de *mediação* para a interação entre diferentes atores, os quais exerceram, respectivamente, funções relativas à mediação de conflitos fundiários urbanos e à destinação de terras e imóveis para a construção dos empreendimentos, como será discutido mais à frente. Como se observa, a diversidade de organizações operando no programa e, conseqüentemente, a variedade de concepções e de ações dos atores na execução dessa política, por si só, exigirá grandes esforços a fim de que o programa seja implementado de maneira coordenada e integrada, conforme já apontam algumas pesquisas que se debruçaram a entender políticas públicas com essa natureza de arranjo institucional (PIRES;GOMIDE,2016; LOTTA; OLIVEIRA, 2015; LOTTA, 2015; ABERS, 2015). Assim, ter atores dentro dessas agências estatais capazes de fazer *mediações, traduções e negociações*, como será discutido no próximo capítulo, será fundamental a fim de empreender mudanças no MCMV-E.

No que diz respeito aos **regimes de construção**, a forma de execução da obra é de escolha dos beneficiários, sob acompanhamento da EO, adotando-se uma das seguintes possibilidades: i) autoconstrução, no qual cada beneficiário produz sua UH com o auxílio de assistência técnica especializada; ii) autoajuda ou mutirão, no qual os beneficiários, em

conjunto, constroem as UH's, com o auxílio de assistência técnica especializada; iii) administração direta e autogestão, em que a EO é a responsável direta por todas as fases da obra, podendo utilizar-se de mão-de-obra do seu quadro de funcionários ou a ela vinculados; e iv) empreitada global, no qual a EO ou a CAO contrata empresa especializada para a execução total da obra, permanecendo a gestão do empreendimento sob responsabilidade da EO ou da CAO (regime obrigatório no caso de construção verticalizada, a não ser que a EO tenha como comprovar experiência com obra desse porte).

O estabelecimento dos regimes de construção acima, a partir das narrativas dos entrevistados e da observação direta de algumas reuniões no âmbito do Concidades, já pode ser entendido como uma das *controvérsias* iniciais do programa, por gerarem diferentes entendimentos acerca de um 'modelo ideal' de construção da obra. É possível distribuir os atores ligados às entidades em torno de dois grupos, os que 'já possuíam experiência' com projetos autogestionários e os que 'ainda não possuíam'. As falas a seguir de dois entrevistados, cada um 'representante' de um desses grupos, respectivamente, já explicitam a diferença de entendimentos sobre o processo de gestão da produção habitacional, sendo a primeira atriz, filiada à UNMP, organização com extenso acúmulo em produção autogestionária desde a década de 80, em SP; e o segundo ator, filiado à CONAM – entidade nacional tradicional, a qual não possui a bandeira da autogestão como modelo principal, sendo marcada pela utilização diversa dos regimes de construção –,

“nós, da União, entendemos que a autogestão e a empreitada global são regimes antagônicos. Nós lutamos, sempre, pela autogestão. Essa é a nossa bandeira, porque acreditamos que ela vai além da construção da casa, ela envolve o empoderamento político e social da comunidade ao longo do processo. O cara entra para o movimento querendo uma moradia, o que, por si só, é legítimo. Mas, ao longo do processo formativo, ele entende que o fato dele não ter casa tem a ver com questões de cunho político, de desigualdades sociais. A empreitada global, nesse sentido, é uma distorção da modalidade, é um absurdo ela existir, achamos que quem quiser contratar empresa, que vai para o FAR. Mas acho que a sua criação tem a ver com a dificuldade de algumas entidades em operacionalizar o programa e também como uma forma do Estado se relacionar com os órgãos de controle, pois seria mais fácil para eles, do ponto de vista do medo, de prestarem contas, já que estão *acostumados* a se relacionar com empresas” (Entrevistada 33 – movimento de moradia).

“acho que os regimes não são antagônicos, mas, sim, complementares. Não são todas as entidades que têm capacidade, com assistência técnica especializada, para tocar via autogestão. Então, a previsão da empreitada é correta, para que não fiquem organizações de fora do programa. Por exemplo, a gente da CONAM, a gente tem empreendimentos realizados sob os diferentes regimes de construção. Acho que o que define é a disponibilidade de assessoria técnica especializada para nos ajudar e a organização da comunidade. Mas, pessoalmente, eu acho que, no limite, o que importa é que a unidade habitacional saia” (Entrevistado 34 – movimento de moradia).

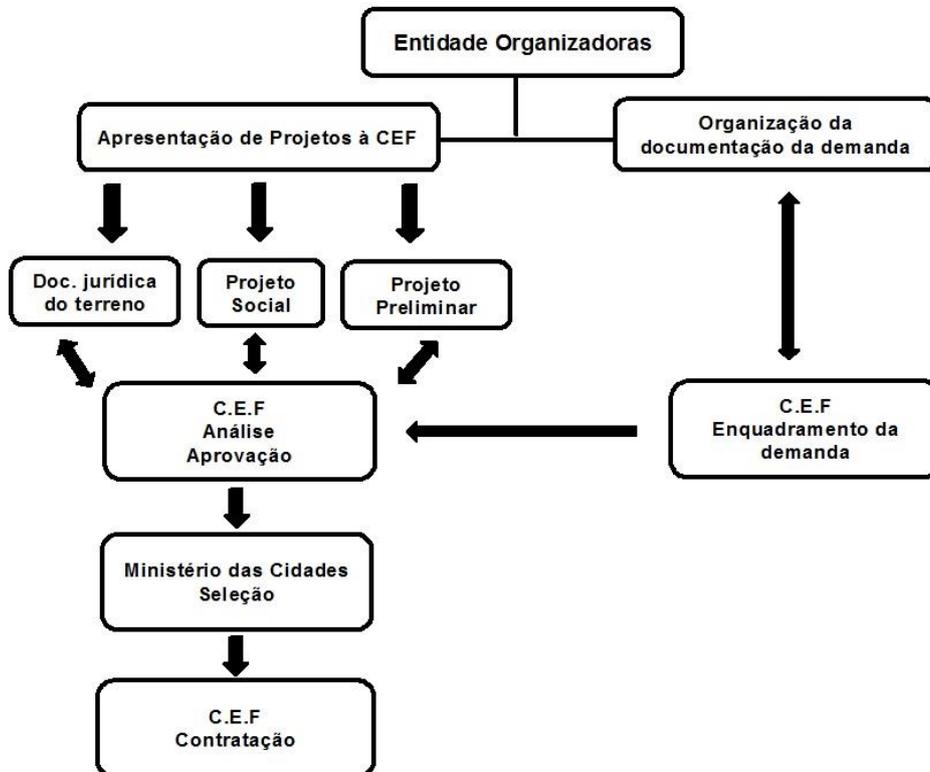
Nesse caso específico, é possível afirmar que a posição quanto ao regime é muito mais fluída, não estando relacionada ao campo dentro do qual o ator está inserido – Estado x movimentos sociais; movimentos sociais x empresas -, mas, sim, à experiência anterior com a produção habitacional e o projeto político-organizativo da entidade participante, razão pela qual afirmamos que a *gestão da produção habitacional* é uma das *controvérsias* relativas ao MCMV-E, como será discutido com maior profundidade no próximo capítulo. Essa fluidez e dinamicidade, também, faz com que a adoção de uma perspectiva pragmatista de análise seja mais adequada a fim de analisar esses atores e suas concepções em movimento (CEFAI, 2009), não se fixando em campos antagônicos tomados a *priori*. Outro ponto importante que deve ser ressaltado é o de que, sob a figura jurídica **Entidade Organizadora**, estão inseridas diferentes tipos de organizações, ligadas ou não ao movimento popular de moradia, com diferentes experiências no que se refere à execução habitacional, o que, inevitavelmente, acarretará em diferentes concepções - e disputas - acerca da modalidade.

As Entidades Organizadoras, para poderem participar da modalidade, passam por um processo de **habilitação**, procedimento por meio do qual elas atestam ao Mcidades e à CEF a sua capacidade de atuarem com projetos habitacionais. Em termos gerais, o processo de habilitação será composto por duas partes, quais sejam: o primeiro diz respeito à regularidade institucional da entidade; e o segundo refere-se à qualificação social e técnica e também à capacidade de mobilização da entidade. Ao final desse processo, as entidades serão enquadradas em níveis – limite máximo de unidades que a entidade poderá executar – e em abrangência – área de atuação permitida. O processo de **habilitação** inicia-se pelo preenchimento de formulário específico disponível no sítio eletrônico do Mcidades, o qual, juntamente com a documentação exigida, será entregue na CEF. Essa, por sua vez, verificará a documentação entregue e certificará ao Mcidades quanto à sua regularidade. Por fim, o Mcidades, por meio da SNH, a partir da validação da CEF, habilitará as entidades, divulgando, em seu sítio eletrônico, o resultado final desse processo.

As EO's, uma vez habilitadas, poderão apresentar propostas habitacionais nas unidades regionais da CEF, que serão avaliadas por equipe técnica dessas unidades e, uma vez aprovadas, serão encaminhadas ao Mcidades para que sejam selecionadas. Após divulgação da seleção, a EO deverá se dirigir à unidade da CEF para que a proposta seja efetivamente contratada, terminando a fase de contratação e iniciando a fase de obras.

A figura 2 abaixo sintetiza o processo de contratação na modalidade:

Figura 2: Fluxograma de contratação no MCMV-E



Fonte: manual da Caixa Econômica Federal(2011).

A apresentação da figura acima é importante, pois já sinaliza os diversos trajetos percorridos pelas EO's para que uma proposta habitacional possa 'sair do papel'. Esses trajetos, marcados pela tortuosidade e pela resistência dos diferentes agentes envolvidos, exigirá elevado esforço dos atores analisados nessa pesquisa a fim de “*mediar ou destravar* alguns caminhos para que a política possa ser implementada” (Entrevistada 15-CEF), como será discutido no próximo capítulo.

Em termos gerais, embora não se possa dizer que a criação do MCMV-E seja uma novidade em termos de política habitacional autogestionária, conforme apresentado em discussões iniciais do presente capítulo, é possível afirmar que a modalidade apresenta alguns diferenciais importantes em relação às experiências federais anteriores, especialmente comparando-se ao PCS, quais sejam: i) forma de acesso ao financiamento habitacional e subsídio direto do poder público; e ii) exclusão da análise de risco de crédito. Em relação ao primeiro aspecto, ainda que o PCS e o MCMV-E estejam inseridos no FDS, a origem dos recursos e a forma de concessão do financiamento são bastante distintas. O PCS tinha como

fonte de recursos os depósitos realizados por instituições financeiras ainda na década de 90, com caráter compulsório; já o MCMV-E, recursos do Orçamento Geral da União(OGU), alocados no FDS. Em função disso, no PCS, o financiamento concedido ao beneficiário, ainda que sem a cobrança de taxa de juros, tinha uma natureza onerosa, devendo retornar integralmente ao fundo, no prazo máximo de 20 (vinte) anos. Já no MCMV-E, o valor a ser pago pelo beneficiário não é calculado sobre o montante financiado, mas, sim, sobre a capacidade de pagamento da família - uma das bandeiras históricas de luta do movimento popular de moradia, conforme discutido na primeira seção desse capítulo⁵² -, fixando-se o valor da parcela em, no máximo, 10% da renda familiar mensal bruta, com prazo máximo de 10 (dez) anos de pagamento. Trata-se de um subsídio direto considerável, “que sempre fez parte da pauta do movimento de moradia para fins de habitação para baixa renda” (Entrevistada 32 – movimento de moradia). No que se refere ao segundo aspecto, a exclusão da análise cadastral de risco de crédito dos beneficiários, trata-se de uma inovação importante no MCMV-E, que já havia sido motivo de diversos questionamentos e propostas por parte das organizações do movimento nacional de moradia participantes do PCS, uma vez que a restrição cadastral em órgãos de análise de crédito – Sistema de Proteção ao Crédito (SPC) e Centralização de Serviços de Banco (SERASA) - tinham sido motivo para exclusão de várias famílias nas operações no âmbito do PCS, assim, essa inovação pode ser compreendida como um *aprendizado* dessa experiência anterior.

Em relação ao MCMV geral, a característica distintiva do *Entidades* é, conforme já explicitado acima, a participação das Entidades Organizadoras e dos *beneficiários* como protagonistas na execução da política pública. É, segundo uma das entrevistadas, “mais do que ter acesso à moradia. É entender-nos como ‘sujeito de direitos’, reconhecendo que o participante deve ter o poder de participar de tudo ao que se refere à construção da sua moradia. E da cidade também” (Entrevistada 33 – movimento de moradia). Esse protagonismo, inclusive, será exigido permanentemente dos atores envolvidos com a modalidade – não só daqueles pertencentes às entidades, mas, também, dos que estão inseridos nos órgãos estatais – , dado que os entraves e as *resistências* ao se relacionarem com as burocracias estatais – especialmente as locais, operadoras dessa política pública – são diversos, conforme sintetiza a fala de uma das entrevistadas “para que o empreendimento saia do papel é uma batalha. É fruto

⁵² UNMP, “Carta aberta em defesa da moradia e da reforma urbana”, abril de 2007.

de muito suor e transpiração da *gente*. É com ocupação, mas, também, com aliança com alguns raros abnegados dentro do Estado” (Entrevistada 37 –movimento de moradia).

Em resumo, o lançamento do MCMV redirecionou a atenção e a ação dos atores que lutavam pela construção de uma política habitacional autogestionária, os quais, naquele momento, estavam concentrados na execução operacional no âmbito do PCS e na formulação do PlanHab. Dentro desse pacote habitacional, criou-se o MCMV-E, “resultado possível no meio de um contexto marcado pela provisão privada habitacional” (Entrevistado 38 – movimento de moradia). Apesar de inovador em alguns aspectos já mencionados, o *Entidades*, de alguma maneira adaptado do PCS e inserido no contexto da criação MCMV, ainda carregava vários problemas de experiências anteriores, especialmente os relacionados à falta de terra urbanizada para construção dos empreendimentos e à gestão da produção habitacional. Em relação a esses problemas, surgem diferentes entendimentos e disputas sobre como resolvê-los, os quais, nessa dissertação, serão entendidos como controvérsias.

2.4. Síntese da Criação Institucional do MCMV-E, a partir da ação dos atores

A criação do MCMV-E dentro de um contexto marcado pela predominância da provisão privada habitacional esteve imbuída de diversos conflitos e de diferentes posições dos atores envolvidos, o que acarretou diferentes lutas empreendidas pelas entidades ligadas ao movimento nacional de moradia para que esse fosse lançado dentro desse grande pacote habitacional, razão pela qual, no nosso entendimento, em diálogo com a literatura pragmatista francesa, o confere o *status* de controvérsia dentro da política habitacional federal brasileira. Como foi discutido anteriormente, a simples existência de um governo autodenominado democrático-popular no poder federal não foi suficiente para que a criação de uma modalidade de natureza autogestionária fosse realizada de maneira participativa e contasse com a prioridade na agenda governamental habitacional. Nesse sentido, para além da reivindicação por meio de repertórios de ação direta – manifestações, jornadas de luta pela moradia, marchas e ocupações –, ter o apoio de alguns burocratas no interior das agências estatais foi fundamental para que o subprograma fosse criado e tentasse superar, logo de partida, alguns dos problemas percebidos nas experiências autogestionárias anteriores, embora grande parte desses obstáculos continuem ao longo da implementação, como será discutido no próximo capítulo.

No que diz respeito mais especificamente ao papel desempenhado pelos burocratas entrevistados, é possível realçar, a partir das próprias narrativas deles e dos atores com os quais se relacionaram nesse período, que dois papéis se destacaram em suas atuações, quais sejam: o de *negociadores* e o de *tradutores*. Embora sejam papéis interdependentes, o de *tradutor* está relacionado, principalmente, às tentativas de ‘moldar’ ou de ‘adaptar’ algumas concepções de cunho autogestionário às normas que operam na administração pública federal, especialmente no tocante às compras públicas governamentais, como no caso, por exemplo, da não-aderência ao sistema de convênios (SICONV) do governo federal para repasse de recursos às entidades, o que, conforme percebido pelos atores envolvidos nas experiências anteriores – na (in)operacionalização do PSM-, não era viável de ‘rodar’ com entidades com essa natureza, impossibilitando a execução do programa. Associado a esse papel de *tradução*, o papel de *negociação* é compreendido, especialmente, quando, após a formulação inicial da proposta, esses atores vão defendê-la em espaços decisórios importantes relativos ao programa, nos quais interagirão com diferentes agentes, que nem sempre compartilham das mesmas concepções acerca da modalidade, como, por exemplo, no Conselho Curador do FDS, no qual os atores das entidades não possuem direito à representação, ou na relação com a consultoria jurídica (CONJUR) do Mcidades, a qual, segundo os atores, tendia a se posicionar de maneira ‘legalista e com aversão ao risco’, acompanhando a posição dos órgãos de controle federais (CGU e TCU) quanto ao processo de repasse de recursos. Nesse sentido, em diálogo com a literatura discutida no capítulo teórico, é possível dizer que esse papel de tradução realizado por alguns burocratas do Mcidades envolvidos com a criação do MCMV-E relaciona-se, de certa maneira, ao papel *tradução* destacado por Lotta e Oliveira (2015), a partir do qual as autoras salientam que determinados burocratas envolvidos com o Bolsa Família, dada sua posição dentro da organização, serão capazes de fazer a “tradução entre as demandas políticas e a operação técnica” (p. 130). No entanto, no nosso caso aqui em análise, ainda que reconheçamos que a posição dentro da hierarquia organizacional possa ter peso no desempenho desse papel, entendemos que o fato desses atores compartilharem algumas concepções acerca de um modelo ideal de produção habitacional autogestionária será elemento constitutivo com vistas à prática da ‘tradução’. Essa justificção, ancorada em concepções mais gerais, seguindo a discussão trazida por Boltanski e Thévenot(1999), pode estar associada à atuação em programas autogestionários no nível local, a trabalhos anteriores com organizações do movimento de moradia, à interação no campo acadêmico de formação (com destaque para campo do urbanismo) e, inclusive, a experiências após entrarem para o Estado por meio de concurso

público, o que dialoga, em parte, com a ideia trazida por Cefai(2009) sobre arenas públicas enquanto espaço de sociabilidade, como será visto com mais profundidade no próximo capítulo.

Já no que diz respeito ao papel de ‘negociadores’, em diálogo com a noção de ‘articuladores’ proposta por Pires (2015), a partir da qual o autor salienta o papel de negociação por alguns burocratas envolvidos com a gestão do PAC na tentativa de induzir a cooperação dos diferentes agentes situados nos diversos órgãos executores de projetos da carteira do PAC, o autor chama atenção para alguns elementos centrais para a efetivação desse papel, destacando-se, para fins do caso aqui em análise, o componente ‘relacional-pessoal’, uma vez que ele possibilita a geração de confiança entre os interlocutores e a agilidade no fluxo de informação, superando, muitas vezes, pesadas estruturas e procedimentos formais entre organizações com vistas a ‘destravar’ projetos relativos ao programa. No caso aqui em análise, é possível dizer que alguns burocratas do Mcdades, a fim de defenderem algumas dimensões importantes referentes ao MCMV-E dentro de alguns espaços decisórios importantes – como nas negociações com o núcleo decisório liderado pela Casa Civil –, mobilizaram atores em outras agências estatais que também tinham participação na modalidade – como os inseridos na Caixa e na Presidência da República – com vistas à busca de apoio para a sustentação de suas propostas.

Em resumo, é possível dizer que esses dois papéis, tradução e negociação, podem ser reunidos, conforme colocado por Latour (2005), no papel de mediação, uma vez que esses trazem subjacente a capacidade dos agentes em transitar por diferentes regimes, gramáticas ou mundos, realizando as conexões entre esses regimes. Ou seja, aqueles são manifestações da mediação política e relacional realizada pelos agentes, os quais, como definido pelo autor, no exercício dessa mediação “transformam, traduzem e modificam os elementos que supostamente veiculam” (LATOURE, 2005, p.65).

Por fim, após a discussão realizada neste capítulo, resgatamos o argumento central apresentado em seu início de que os atores imbricados nesse campo, a partir da interação em experiências em domínios anteriores, interagem a fim de construir o programa aqui em análise. Esse argumento traz subjacente a noção da heterogeneidade dos atores participantes do campo e da multiplicidade de ajustes requeridos na interação entre eles em arranjos situacionais diversos, o que se relaciona, no nosso entendimento, com alguns estudos de inspiração na sociologia pragmatista francesa, os quais tendem a enfatizar a ação situada desses agentes e a competência crítica desses ao agir diante das disputas ou controvérsias. Como será visto a partir

do próximo capítulo, ao longo da implementação do MCMV-E, esses papéis acima colocados serão potencializados a fim de realizar mudanças em torno do programa. Nesse sentido, o capítulo seguinte, retomando a pergunta de pesquisa inicial dessa dissertação, buscará compreender de quais maneiras o papel de *mediação política e relacional* exercido pelos atores envolvidos nessa política pública, inseridos em diferentes organizações, baseado em *experiências* anteriores e em ligações a diferentes campos, possibilitou a introdução de importantes mudanças no âmbito do MCMV-E.

CAPÍTULO 3 - MUDANÇA INSTITUCIONAL DO MCMV-E: A AÇÃO DOS ATORES NA PRODUÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA

“se fosse um programa autogestionário *verdadeiro*, o principal fundamento do MCMV-E seria o direito à *experimentação*. Mas, não. Como o *Entidades* está inserido no MCMV, há toda uma correlação de forças para que ele seja uma *adaptação* do MCMV-FAR. Nossa ação é a de resistir e a de propor mudanças para que a modalidade não perca a sua essência. É uma tarefa árdua” (Entrevistada 35—movimento de moradia).

Este capítulo tem como objetivo compreender o processo de mudança institucional do MCMV-E, a partir da atuação dos atores envolvidos com o processo de produção desse programa. Buscamos, baseados nas interações desenvolvidas e nas concepções que orientam a ação desses atores em cena, compreender as maneiras pelas quais esses agentes, inseridos em diferentes organizações, tentam promover alterações no programa analisado. As mudanças em torno do MCMV-E aqui serão entendidas como alterações nas regras institucionais, nas estruturas dentro das organizações estatais e em novas formas de interpretações dos normativos com vistas à operacionalização da modalidade. Trata-se, portanto, de uma categoria ancorada nos próprios dados empíricos colhidos e analisados na presente pesquisa. Conforme discutido no capítulo anterior, a *experimentação* na construção de um programa habitacional autogestionário tem sido forjada ao longo das últimas duas décadas, especialmente com a chegada do PT ao governo federal, ocasião na qual surgem programas federais com essa natureza, os quais, no seu processo de produção, contam com destacada participação de alguns técnicos estatais, acadêmicos-militantes, militantes do movimento de moradia e assistências técnicas vinculadas às universidades. No entanto, ainda que dentro de um governo autodenominado ‘democrático-popular’, a lógica de produção habitacional durante esses anos tem sido marcada pela natureza privatista e mercadológica, ocasionando profundas resistências em relação à agenda da autogestão dentro do Estado. É, por essa razão, portanto, que nessa dissertação afirmamos que o MCMV-E é uma *controvérsia* dentro da política habitacional, uma vez que este surge inserido em um contexto marcado por outra lógica de produção e de ação estatal, em torno da qual duas gramáticas ou racionalidades mais amplas estão em permanente disputa, a partir das quais diferentes concepções e justificativas são apresentadas (BOLTANSKI; THEVENOT, 2006). Portanto, compreender a prática desses atores, situada dentro do Estado (BEVIR; RHODES, 2006), experimentando e interagindo entre

eles, parece-nos fundamental a fim entender como o MCMV-E foi formatado e produzido desde o seu lançamento.

Dando continuidade à discussão do capítulo anterior, a partir da análise das narrativas dos atores entrevistados e dos materiais produzidos relativos ao MCMV-E, é possível elencar duas *controvérsias subsidiárias* em torno das quais os atores têm se mobilizado, com diferentes concepções e ações, sobre as quais analisaremos esses atores situacionalmente, quais sejam: i) acesso à terra urbanizada e a imóveis localizados em regiões centrais para construção de empreendimentos; ii) gestão da produção habitacional⁵³. Essas controvérsias, conforme explicitado no capítulo introdutório dessa pesquisa, surgem da própria percepção e do sentido atribuídos pelos atores envolvidos com a produção cotidiana do MCMV-E, colhidas pelas entrevistas realizadas, entendendo-os como agentes com competência crítica sobre a sua própria ação. Essas emergem, também, da observação de reuniões e da análise dos diversos documentos produzidos relativos ao referido programa. Para cada uma dessas controvérsias, analisaremos de quais maneiras os agentes têm atuado e as possíveis mudanças no MCMV-E decorrentes dessa atuação. Ou seja, seguindo uma lógica de operacionalização fundada na literatura pragmatista francesa, buscaremos compreender como os agentes, inseridos em momentos de disputa, conseguem, a partir da problematização – e desconstrução – da ordem, estabilizá-la ou reconstruí-la com a mobilização de diferentes recursos, estratégias e instrumentos (BOLTANSKI; THÉVENOT, 1999; LAOTUR, 2005; LASCOUMES; LE GALÉS, 2012). Dessa forma, este capítulo está organizado considerando cada uma dessas controvérsias, que serão tratadas, de maneira densa, nas próximas duas seções. Ao final do capítulo, discutiremos o esforço empreendido por diversos atores, inseridos em diferentes organizações, a fim de diminuir a resistência interna às agências estatais operadoras do *Entidades*, problema, segundo a percepção dos próprios agentes, que perpassa as duas controvérsias mencionadas anteriormente.

⁵³ É importante ressaltar que outros problemas e disputas foram mencionados pelos atores ligados às entidades nacionais do movimento de moradia no que se refere à implementação do MCMV-E, como, por exemplo, questão cartorial e dificuldade de relação com o ente governamental local e, respectivamente, com suas agências a fim de obter a aprovação de algumas licenças. Apesar de reconhecer a importância desses problemas, entendemos que, dado o escopo da presente pesquisa e a falta de percepções dos atores do nível local sobre essas questões, essas não serão aqui trabalhadas, motivo pelo qual reconhecemos mais um dos limites da presente dissertação. No entanto, para saber mais sobre essas disputas no nível local, ver Rodrigues (2013), Ferreira (2014) e Jesus (2015).

3.1. TERRA URBANIZADA PARA HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL

A dimensão fundiária urbana na produção social da moradia sempre foi motivo de questionamento e pauta de reivindicação dos militantes da reforma urbana e da moradia popular ao longo das últimas décadas. A partir de 2006, com um cenário de forte crescimento econômico brasileiro, e de 2009, com o lançamento de um pacote habitacional de larga escala como o Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV), verificou-se, em razão da disputa entre os agentes pela aquisição de terrenos com vistas à construção de empreendimentos e da ausência de políticas públicas locais sobre a ocupação do solo urbano, considerável aumento do valor da terra urbana. Essa conjuntura, conforme algumas pesquisas realizadas apontam (CARDOSO, 2013; RODRIGUES, 2013; KRAUSE; BALBIM; LIMA NETO, 2013; FERREIRA, 2014; JESUS, 2015), tem resultado na construção de bairros populares e periféricos marcados pela segregação socioespacial dentro das cidades, “dando prosseguimento ao processo de exclusão social que atinge grande quantitativo da população brasileira” (FNURU, 2009). Segundo uma das entrevistadas, com extensa trajetória na produção social da moradia, sobre esse assunto,

“o que a gente vê é uma total ausência de uma política fundiária *casada* com uma política habitacional. Assim, o mercado, na prática, fica responsável por regular onde e como será a provisão habitacional. A gente fica *com as sobras*” (Entrevistada 35—movimento de moradia).

Em função desse aquecimento do mercado de terras, intensificado com a criação do MCMV, logo no início da operacionalização do MCMV-E, vários militantes do campo acadêmico, das ONG's e do movimento de moradia vão questionar, com repertórios de ação direta ⁵⁴ e manifestos ⁵⁵, o caráter excludente, do ponto de vista socioespacial, dos empreendimentos construídos. No que diz respeito ao MCMV-E, especificamente, além do problema do crescimento acentuado do valor da terra, soma-se a concorrência por terrenos com as construtoras que também operam na Faixa de renda 1 do MCMV, dificultando a viabilização de áreas para construção de empreendimentos. A falar a seguir, de uma das entrevistadas, que

⁵⁴ Jornada de Luta pela Moradia, em 07 de dezembro de 2009. Acessível em: http://www.unmp.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=338:jornada-de-luta-por-moradia&catid=36:noticias.

⁵⁵ FNURU, Boletim “A Reforma Urbana e o Programa Minha Casa Minha Vida”, abril de 2009. Acessível em: http://www.unmp.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=260:boletim-fnru-a-reforma-urbana-e-o-programa-minha-casa-minha-vida&catid=36:noticias&Itemid=61

opera o programa ‘na ponta’, explicita as dificuldades referentes ao processo de aquisição de terra urbanizada e o impacto relativo à demora na construção dos empreendimentos:

“no intervalo entre a assinatura do ‘termo de compra e venda’ e a efetiva concretização da compra do terreno, muitas oportunidades foram perdidas, porque a construtora chegava lá com dinheiro e atravessava o negócio, porque ela tinha capacidade financeira. A gente, não. A gente tinha que juntar o dinheiro, muitas vezes, com os participantes, o que levava muito tempo. Quando conseguíamos comprar, eram terrenos que *sobravam*, com diversos problemas de regularização. Daí, gastávamos muito tempo para legalizá-lo. Era mais um grande esforço dos inúmeros esforços que a gente tinha que fazer para que o projeto fosse tocado” (Entrevistada 36 – movimento de moradia).

O terreno, para que seja aceito no programa, não pode ter pendências registradas no cartório de registro de imóveis, devendo ser solucionadas antes da aquisição, o que, segundo Rodrigues (2013), ocasionava um “círculo vicioso”, praticamente impossibilitando que esses terrenos fossem adquiridos pelas entidades, uma vez que, a fim de percorrer esse processo de regularização, há a necessidade de recursos financeiros, os quais, na maioria das vezes, as entidades não possuíam. Assim, construtoras, com recursos próprios, regularizam essas áreas e as vendem por valores mais altos, o que tem acarretado, especialmente nas grandes cidades, a construção de empreendimentos nas chamadas ‘franjas’⁵⁶ da cidade.

Inseridos nesse problema, os atores das 4 (quatro) principais organizações do movimento de moradia pressionaram o governo federal, desde o início da operacionalização da modalidade, a fim de que alternativas fossem criadas com vistas à superação dos obstáculos no que diz respeito ao acesso à terra urbanizada. Contando com a efetiva participação de alguns burocratas federais inseridos nas unidades nacionais de alguns órgãos – especificamente, no MCidades, na SPU e na CEF –, esse processo de construção de propostas será marcado pela intensa interação entre esses atores. A partir dessa interação, duas propostas destacam-se a fim de superar o problema da terra⁵⁷, quais sejam: a primeira diz respeito à destinação de terras e de imóveis da União para habitação de interesse social; e a segunda refere-se à criação de modalidade dentro do programa com vistas à antecipação de recursos para elaboração de

⁵⁶ Termo utilizado para se referir aos empreendimentos construídos em vazios urbanos, sem acesso à infraestrutura pública adequada, como, por exemplo, escolas, creches e unidades de saúde.

⁵⁷ Vale ressaltar que outra estratégia importante relatada pelos entrevistados é a de buscar parceria dos municípios na destinação de terras para habitação de interesse social. No entanto, como a presente pesquisa não avança para a análise de casos no nível local, essa estratégia não será discutida aqui, registrando-se como uma das futuras agendas de pesquisa.

projetos e compra de terreno. As próximas duas subseções –abaixo – analisarão a ação dos atores em torno da construção dessas alternativas.

3.1.1. Burocracia e atores da sociedade civil na destinação de imóveis e de terras da União para Habitação de Interesse Social

A União Federal é detentora de diversos imóveis, em diferentes Unidades da Federação, que nem sempre são utilizados – vários, inclusive, fechados há muitos anos -, mas que, em geral, estão localizados em regiões centrais das cidades, com adequada inserção urbana. Assim, uma das pautas políticas dos atores das quatro principais organizações do movimento de moradia, em consonância com a agenda de luta mais ampla acerca do direito ao centro da cidade, era a de que esses imóveis fossem destinados à habitação de interesse social, no caso específico, ao MCMV-E. O principal órgão envolvido com a destinação desses imóveis é a Secretaria do Patrimônio da União – SPU, órgão vinculado ao Ministério do Planejamento-MP, o qual tem como missão “*conhecer, zelar e garantir que cada imóvel da União cumpra sua função socioambiental, em harmonia com a função arrecadadora, em apoio aos programas estratégicos para a Nação*”⁵⁸. Embora a função socioambiental da propriedade seja um princípio basilar, sobre o qual o Estatuto das Cidades foi construído e aprovado, a concretização dessa função, segundo diversos atores, tem sido marcada por diversos conflitos e resistências. A fala de um dos entrevistados, ex-secretário adjunto da SPU, mostra as dificuldades e os interesses em disputa no que se refere ao cumprimento da função social da propriedade:

“o fato de termos uma das legislações urbanísticas mais avançadas do mundo, mas sem a sua efetiva aplicação, mostra que a simples existência da lei não é suficiente para que garantamos que a propriedade cumpra a sua função social. Se não houver interesse da administração pública e, principalmente, pressão política dos atores sociais, nada vai pra frente, porque os interesses em torno da propriedade são muito poderosos” (Entrevistado 27 – SPU).

Nesse sentido, dentro da SPU, especificamente, havia um entendimento geral, construído ao longo de muitos anos de existência desse órgão, de que os imóveis da União deveriam ser leiloados e os recursos retornados à União, sob uma *concepção* destacadamente

⁵⁸ Missão da SPU, acessível em: <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/patrimonio-da-uniao/politica-nacional-de-gestao-do-patrimonio-da-uniao/a-pngpu>

arrecadatória. Assim, fazer com que esses imóveis fossem destinados à habitação de interesse social, por meio de um processo de interação das burocracias das unidades regionais da SPU com entidades da sociedade civil - muitas vezes, ligadas a movimentos sociais - não era algo trivial. Essa interação foi motivo de muita disputa e conflito por dentro das agências estatais, portanto, contar com burocratas apoiadores no papel de *mediadores* foi fundamental para concretizar essa agenda.

A ideia de imóveis e terras da União serem destinados às entidades organizadoras que operam no MCMV-E não estava prevista na criação da modalidade, sendo considerada uma *mudança* decorrente dos problemas de operacionalização surgidos com processo de implementação do programa, conforme discutido acima. A discussão sobre a destinação de terras e imóveis para habitação de interesse social foi iniciada, ainda em 2006, dentro do Conselho Nacional das Cidades (Concidades), no âmbito da Câmara Técnica de Habitação (CTH), a partir da articulação política dos representantes dos setores do movimento popular de moradia, do acadêmico e do terceiro setor, com destacada participação de alguns representantes da SPU e do Mcidades, os quais, por uma trajetória na política habitacional de interesse social em esfera local, também entendiam que a SPU poderia avançar nessa concepção. No entanto, ainda que iniciada dentro do Concidades, essa discussão vai extrapolar essa esfera, exigindo de alguns atores de médio e alto escalão da SPU e do Mcidades – ocupantes de cargos de DAS 4, 5 e 6 – forte interface com alguns parlamentares vinculados ao PT, com vistas à formatação e à negociação de uma proposta que fosse viável, resultando na aprovação da Lei 11.481, de 2007. Essa lei, em linhas gerais, trouxe uma série de medidas inovadoras e simplificadoras acerca do processo de destinação de imóveis da União, autorizando expressamente a SPU a cuidar dos processos de regularização fundiária de interesse social. É com a aprovação dessa lei, inclusive, que o termo ‘interesse social’ passa a figurar no arcabouço de regularização dos imóveis e terras da União. O seu artigo 23, inserido por meio de duas Medidas Provisórias (MPs) – construídas com intensa participação de atores ligados aos segmentos do movimento de moradia, da reforma urbana e de alguns burocratas dentro do Mcidades e da SPU - dispõe que a União Federal deve realizar o levantamento dos seus imóveis a fim de colaborar com a implementação da política nacional de habitação de interesse social.

Nesse sentido, após o primeiro eixo de atuação centrado na esfera política-parlamentar com vistas à realização de mudanças nos normativos estruturantes relativos ao processo de destinação de imóveis para habitação de interesse social, alguns poucos burocratas

assumem o compromisso de avançar com essa pauta para dentro da SPU – uma dessas pessoas é a Secretária do Patrimônio da União, que tinha trânsito no campo acadêmico da reforma urbana (foi orientada de Ermínia Maricato e de Raquel Rolnik, ainda na década de 80), extensa trajetória em assistência técnica para movimentos sociais em São Paulo ainda na década de 80 e experiência gerencial em programas autogestionários em gestões municipais petistas, também em SP, na década de 90 –, criando-se, dentro de alguns meses, um grupo de trabalho nacional (GTN) com a finalidade de mapear os imóveis e as terras da União aptos à destinação de habitação de interesse social (HIS) a fim de disseminar a *gestão democrática do patrimônio*⁵⁹. O surgimento desse grupo, segundo os entrevistados, vem de uma proposta construída no âmbito do Concidades, pela interação entre atores do campo da moradia e das organizações não-governamentais (ONGs) com atuação na reforma urbana e de servidores inseridos nas agências estatais – especificamente, servidores da SPU nacional, da CEF, do Concidades–; e, não por acaso, o GTN será composto por esses segmentos, adicionando-se representantes dos poderes públicos estaduais e municipais e dos empresários a fim de que se garantisse a diversidade de representações, conforme observado na composição do Concidades. Segundo a Secretária da SPU à época, a constituição desse GTN tinha como objetivo dinamizar o processo de identificação de imóveis e de terrenos da União para HIS, dada a ausência de um banco de terras do governo federal e da fragilidade do corpo burocrático em operacionalizar essa política. Era, ainda de acordo com a então Secretária, o reconhecimento de que os órgãos estatais não eram capazes de realizar essa atividade sozinhos, necessitando da expertise de atores da sociedade civil, especialmente das organizações do movimento de moradia, que tinham essa bandeira como uma de suas principais, conforme se depreende das falas das entrevistadas a seguir com atuação na SPU no período:

“A verdade é que não sabíamos quais os terrenos e imóveis que nós tínhamos em todo o Brasil. Não tínhamos um ‘banco de terras’ consolidado. Portanto, sabendo que não tínhamos capacidade para realização desse trabalho sozinhos e reconhecendo que os movimentos de moradia sabiam fazer isso melhor do que ninguém, resolvi que seria fundamental que eles participassem conosco, que fosse uma construção coletiva” (Entrevistada 25 – SPU).

“era *arejar* a estrutura estatal, bastante pesada e resistente, com a participação de atores da sociedade civil, reconhecidos legalmente pelo Estado, já que eles eram delegados do Concidades, que traziam a sua experiência com a habitação de interesse social e a luta pelo direito à cidade. Quando eu era de SP e trabalhava na gestão

⁵⁹ Portaria N. 80, da SPU/MP, de 27.03.2008.

municipal de Guarulhos, a gente já tinha um trabalho assim de bastante proximidade. E acho que tivemos ótimos resultados” (Entrevistada 26 – SPU).

O GTN, portanto, tinha um duplo objetivo, a saber: do ponto de vista político-ideacional, tinha como finalidade disseminar a importância da gestão democrática do patrimônio da União, tanto internamente à SPU quanto aos atores externos; e, do ponto de vista operacional da política, tinha como principal objetivo mapear os imóveis e as terras da SPU com vocação de destinação para habitação de interesse social. Os participantes desse GT, com um destacado papel de parceria entre os ligados aos movimentos de moradia e os burocratas federais da SPU, da CEF e do Mcidades, construíram desde os critérios a serem levados em consideração para avaliação dos imóveis à própria história desses imóveis. Segundo uma ex-coordenadora da SPU, que tratava diretamente dessa agenda dentro do órgão central “era um relacionamento de profunda parceria. Posso dizer que não havia distinção em relação ao pertencimento [ser servidor público ou ator da sociedade civil], porque discutíamos e fazíamos tudo em conjunto” (Entrevistada 26 – SPU). Assim, com a criação do MCMV-E, em 2009, o qual tinha como natureza a habitação de interesse social, houve um movimento estratégico por parte dos atores para que esses imóveis fossem destinados ao programa. Ou seja, esses atores, inseridos em outro contexto, recuperaram uma proposta de solução discutida anteriormente a fim de combater o problema da destinação de imóveis para HIS. Em termos gerais, o processo de destinação envolve duas fases essenciais, quais sejam: a de seleção, na qual os participantes do GT mapeiam os imóveis passíveis de utilização para fins de habitação, a partir dos critérios construídos conjuntamente dentro do GT; e a de destinação, na qual, após realização de processo-administrativo extenso, composto pela análise técnica, registral e orçamentária, conclui-se com a declaração de interesse de serviço público (DISP) para fins de habitação de interesse social, com a publicação de portaria da SPU. Após esse processo, há um procedimento de chamamento público, no qual se convoca as entidades interessadas, habilitadas pelo Mcidades, com atuação na região onde o imóvel se localiza, para que possam participar desse processo. No entanto, ainda que aparentemente possa parecer um processo simples, a operacionalização é bastante complexa e conflituosa, especialmente por ser de responsabilidade das unidades regionais da SPU a condução da operação. A relação entre o corpo burocrático da SPU situado nas unidades regionais e os atores das EOs, decorrente dessa operacionalização, era permeada de conflitos, disputas e resistências, uma vez que, para boa parte dos servidores, predominava a concepção arrecadatória do mobiliário da União, a partir da qual “essa [a destinação para HIS] não seria a principal função do imóvel” (Entrevistado 28 – SPU). Segundo

uma coordenadora-geral da unidade central da SPU, responsável pela coordenação do GTN, acerca desses conflitos e dessas resistências por parte das burocracias regionais:

“no nível nacional, a despeito da vinculação de cada participante, a discussão é bastante qualificada entre nós. O problema, na verdade, é quando ‘desce’ para o nível estadual, aí o ‘bicho pega’, muitas vezes, não andava (...). Não anda ainda, embora tenha melhorado muito, no meu entendimento, por dois motivos: o primeiro, a depender da região, por vínculos políticos entre o Superintendente Regional e empresários da construção civil, que fazem forte pressão para que esses prédios e terras, geralmente com boa inserção urbana, não sejam destinados para EO e, sim, vendidos às construtoras; o segundo motivo é forte resistência dos servidores, às vezes, por nunca ter se relacionado com entidades da sociedade e, às vezes, por puro preconceito mesmo. Eles questionam ‘por que a SPU tem que dar prédio ou terra no centro da cidade para *pobre* morar? Uma concepção de *defensores do patrimônio*” (Entrevistada 26 – SPU).

Dessa forma, para dar concretude à destinação, os atores envolvidos, imbuídos de uma concepção de que a *propriedade da União tem que cumprir a sua função social* contra uma visão *fortemente arrecadatória de defensores do patrimônio*, vão adotar três estratégias, a partir de 2008, a fim de que essa pauta possa superar os obstáculos descritos, quais sejam: i) disseminação de espaços de concertação dentro do Estado, com forte participação de atores da sociedade civil; ii) disseminação ideacional da *função socioambiental do imobiliário da União*, por meio de capacitação, de mobilização e de formação; e) criação de instrumentos jurídicos a fim de dar concretude ao processo de destinação.

A primeira dimensão, análoga à função exercida pelo GTN, materializa-se com a criação e a disseminação de grupos de trabalho estaduais (GTEs⁶⁰) no âmbito das superintendências regionais da SPU, a partir de 2008, com a finalidade precípua de unir os atores locais – da sociedade civil, da SPU, das prefeituras – para que realizem o trabalho relativo à destinação no nível estadual-municipal. A decisão de disseminar os GTEs advém de negociações dentro do GTN, em meados de 2009 – logo após o lançamento do MCMV–, nas quais os atores envolvidos percebem que a simples existência de um GT no âmbito da unidade matriz da SPU não era suficiente a fim de impulsionar essa agenda para dentro da organização, contando, inclusive, com o forte apoio da Secretária nessa demanda. Para além da questão administrativa-processual, havia o objetivo de que esses GTEs fossem espaços de reconhecimento e de legitimidade entre diferentes atores políticos relevantes. Segundo uma das

⁶⁰ Portaria nº436, da SPU/MP, de 02.12.2008, que cria o GT nas unidades regionais da SPU. Ao longo dos anos, outras portarias serão publicadas relativas a mudanças na composição dos GTEs, as quais estão referenciadas ao final dessa dissertação.

entrevistadas – coordenadora nacional desses GTs no âmbito da unidade matriz da SPU–, ao ser questionada sobre a heterogeneidade dos GTE’s e se a efetividade da atuação de cada um poderia estar associada à intensa participação dos atores, diz que, na percepção dela, haveria uma relação direta entre a participação dos coletivos do movimento de moradia e o melhor desempenho desses grupos:

“ah, com certeza! É bastante claro, para mim, que em GTEs onde a participação dos movimentos sociais é maior, o negócio funciona melhor. Inclusive, temos gráficos de monitoramento que demonstram que naqueles estados onde os movimentos de moradia são mais enraizados, como São Paulo, Minas Gerais, Goiás e Rio Grande do Sul, o número de destinações é maior. Obviamente que é esse não é o único aspecto que conta, mas, sem dúvida, é bastante importante” (Entrevistada 26 – SPU).

No entanto, a simples criação desses GTEs com a publicação de portaria, ainda que relevante, não garantia o avanço da concepção da *função socioambiental do imóvel da União* nas unidades regionais. Nesse sentido, aliados à estratégia de atuar em colegiados, os burocratas federais vinculados à unidade central da SPU adotaram uma segunda estratégia, a de disseminar essa concepção por dentro da organização, envolvendo o corpo burocrático estatal. Esse processo de disseminação implicou um intenso trabalho de capacitação e de formação voltados às unidades, a partir do qual diversos seminários, oficinas e cursos de formação foram realizados em todo o Brasil, especialmente nos anos de 2009 e 2010, quando o processo estava se iniciando. Segundo fala da ex-Secretária da SPU, quem, em razão de sua trajetória, assumiu esse compromisso de disseminação de maneira institucional e pessoal entre os anos de 2003 a 2010:

“então, quando eu cheguei a SPU, em 2003, eu meio que trazia minha ‘malinha’ de ferramentas, que eu construí durante a minha trajetória, desde a experiência com autogestão em Santo André, no final da década de 80. No início na SPU, logo eu percebi que o principal desafio era o de mostrar para os servidores que os imóveis da União também tinham que cumprir a sua função socioambiental, em harmonia com a arrecadatória. Então, logo no início, eu convoquei todos os diretores e os coordenadores-gerais para que nos reuníssemos, durante uma semana na ENAP, para construir participativamente o planejamento estratégico da SPU, com a sua missão e visão de longo prazo, ou seja, o que queríamos ser daqui a 20 anos. Foi um processo muito rico, porque, apesar dos diferentes entendimentos, saímos da ali com um documento construído por várias mãos. Não foi nada imposto. Aprendi, ao longo da minha trajetória, que, se for imposto, o servidor não ‘compra’ a ideia. Acho que esse foi o primeiro passo para se avançar nessa concepção para dentro do órgão. Depois, ao longo dos anos, fizemos inúmeras atividades, não sei se precisar quantas porque foram muitas mesmo, sempre tentando ampliar o número de servidores nesse processo. Estava convicta de que a minha principal contribuição seria nesse sentido” (Entrevistada 25 – SPU).

Conforme salienta um ex-secretário adjunto da SPU, com atuação no órgão entre 2011 e 2016, havia uma forte visão, por parte dos burocratas da SPU, especialmente dos ligados às unidades regionais, de que o seu principal papel seria o de ‘guardião do patrimônio’, o que contribuía para a resistência desses atores no que diz respeito à destinação desse imobiliário para fins de habitação de interesse social. Segundo seu relato

“a SPU, durante os seus 160 anos de existência, sempre operou sob essa concepção *arrecadatória*. Então, chegar lá e falar para o servidor: ‘olha, cara, a nossa missão é também a de cumprir a função social dessa propriedade’, nunca foi fácil. Nesse sentido, eu acho que o trabalho da ex-Secretária [preservado por questão de anonimato] foi belíssimo. Embora não tenhamos trabalhado juntos aqui, quando ela assume, no final de 2003, e altera, do ponto de vista legal, a missão institucional do órgão, ampliando essa missão para além da questão arrecadatória, ressaltando que ele tenha que cumprir a sua função socioambiental, e inicia o processo de disseminação dessa concepção para os servidores, tenho convicção que a tentativa de superar a resistência interna começa já daí” (Entrevistado 27 – SPU).

Assim, tentar superar a visão histórica de que “a terra é de ninguém” para uma concepção de que as “terras e imóveis da União são do povo brasileiro” era uma das agendas desses burocratas. Esse papel de disseminador ideacional da função socioambiental da propriedade para dentro do órgão, muitas vezes, contou com a participação de atores externos à burocracia estatal, especialmente de militantes acadêmicos da reforma urbana e da moradia. Essa participação ocorreu, além da interação desses dentro do GTN e dos GTEs, com a contratação de alguns atores para realização de oficinas e de cursos de formação de curta duração para os servidores atuantes na SPU, especialmente no início do processo, entre os anos de 2004 a 2007, mas, continuando ao longo do tempo, ainda que em menor intensidade, até o ano de 2010, com a saída da então Secretária Nacional.

Para além dessa função de *disseminação ideacional*, os burocratas da unidade central da SPU ainda exerciam uma importante atribuição de *articulação*. Essa articulação, fortemente marcada pelo seu aspecto relacional, caracteriza-se pela mobilização de atores de outros órgãos estatais, com os quais se compartilham *valores e crenças* em torno da habitação de interesse social, formando-se uma espécie de coalizão a fim de superar problemas emergentes, especialmente no que concerne a conflitos fundiários e projetos habitacionais paralisados no nível local. As falas a seguir, de dois dos entrevistados com atuação na SPU, explicitam a mobilização de atores inseridos no Midades e na CEF, a partir de uma relação de proximidade e de afinidade sobre a política, com vistas a ‘destravar’ demandas relativas à destinação de mobiliário para HIS:

“Atuando no GT nacional, muitas vezes, a gente fazia negociações a fim de destravar entraves localizados na ponta. Às vezes, por uma questão de má vontade da superintendência ou de escasso funcionamento de um GTE, a gente fazia videoconferências com esses entes locais para superar algum obstáculo. Quase sempre, essas videoconferências, estabelecidas a partir daqui da unidade central, contavam com a participação de servidores da Caixa, do Mcidades e Presidência. Em geral, como tínhamos uma relação de proximidade, pois já nos conhecíamos de outros trabalhos, inclusive, quando eu ainda não era daqui da SPU- a XXXX [preservado por questão de anonimato], do Mcidades, por exemplo, a gente já tinha trabalho juntos na criação da lei de regularização fundiária – e tínhamos uma posição de coordenação ou gerência nos nossos órgãos, o que facilitava por reunirmos informações importantes sobre o processo, então a gente conseguia gerenciar as equipes para tentar mediar algum conflito” (Entrevistada 26 – SPU).

“então, essas pessoas que você citou, XXX, YYYY, ZZZZ, WWW [preservadas por uma questão de anonimato], a gente atuava muito em parceria, são amigas de longa data, tudo gente fina (risos). A gente tinha uma relação muito próxima da Caixa, da secretaria geral da presidência, do pessoal do Ministério das cidades. Então, dentro da própria SPU, a gente contava também com o apoio desse pessoal, aí gente fazia isso aí a várias mãos, que a SPU tem uma característica, por ser um órgão descentralizado, nem sempre o superintendente da vez, em razão da coalizão governamental, nem sempre ele comungava das ideias, das diretrizes que o órgão central passava. Então a gente tinha que ficar o tempo inteiro reafirmando e reafirmando também por não só, por meio de uma cobrança de autoridade, mas por meio de formação e sensibilização, da importância desse programa dentro da SPU e dentro da Minha Casa, Minha Vida” (Entrevistado 28 – SPU).

Essa relação *de proximidade ou de afinidade*, conforme destacada nas falas acima, também foi citada por outros atores envolvidos com o programa, o que dialoga com a noção de *agência situada*, de Bevir e Rhodes (2010), a partir da qual os indivíduos, interagindo socialmente, inseridos em um tecido de crenças e de concepções acerca da política habitacional de interesse social, são capazes de mobilizar essas concepções em sua capacidade de agir, com vistas a alterar os contextos sociais e os arranjos institucionais nos quais eles estão inseridos. Dialoga, ainda, com estudos brasileiros recentes sobre implementação de políticas com arranjos interorganizacionais, os quais, de maneira geral, destacam que a mobilização de atores, a partir de redes de confiança ou de compartilhamento de compromissos, possibilita a mínima coordenação da política pública a fim de que essa seja operacionalizada, dada a sua natureza inerentemente difusa (LOTTA, 2015; LOTTI; OLIVEIRA, 2015; PIRES; GOMIDE, 2016; PIRES, 2015).

Por fim, os burocratas federais da unidade central da SPU adotaram uma *terceira estratégia*, a efetivação de instrumentos jurídicos a fim de operacionalizar a destinação do imobiliário da União para fins de habitação de interesse social, entre os anos de 2008 a 2012, com vistas a superar questionamentos judiciais, inclusive internos à própria estrutura organizacional, acerca dessa destinação. Alguns diplomas legais importantes, dentre eles a

CF/88 e o Estatuto das Cidades/2001, já previam, em termos gerais, instrumentos jurídicos com vistas à regularização fundiária de áreas públicas urbanas ocupadas para fins de habitação de interesse social. Desses instrumentos, dois eram particularmente importantes no que se refere ao processo de destinação de imóveis e de terras da União no âmbito do MCMV-E, quais sejam: a Concessão Especial de Uso para fins de Moradia- CUEM⁶¹ e a Concessão de Direito Real de Uso – CDRU⁶². Apesar de possuírem características diferentes, esses instrumentos, em linhas gerais, reconheciam o direito à posse de terras e de imóveis da União àquelas famílias de baixa renda que as ocuparam durante determinado tempo e, por essa razão, tinham a importante característica de figurarem como garantia nos contratos de financiamento habitacional junto à CEF. Além disso, do ponto de vista político, reconheciam a propriedade pelo seu ‘valor de uso’, ancorando-se em uma concepção mais geral sobre o direito à função social da propriedade e à cidade, inclusive defendido pelos movimentos de moradia e da reforma urbana, conforme discutido na primeira seção do capítulo anterior desta dissertação. Embora previstos em diferentes diplomas legais, a CDRU foi objeto de questionamentos interpretativos, inclusive, pela própria consultoria jurídica (CONJUR) do Ministério do Planejamento, a qual, segundo uma das entrevistadas, não “reconhecia a aplicação desse instrumento sobre os imóveis da União, apenas sobre os imóveis dos estados e dos municípios” (Entrevistada 26 – SPU). Muitas agências da CEF, no âmbito local, também não reconheciam a CDRU como garantia no processo de financiamento habitacional, ocasionando paralisações no processo de contratação no MCMV-E. Segundo dois entrevistados, com atuações na SPU e no movimento popular de moradia, respectivamente, essa resistência em relação aos instrumentos jurídicos estava associada a uma *concepção* do direito à propriedade privada sobrepondo-se à concepção do direito à moradia, ainda que esse fosse um direito social, com previsão constitucional,

“é uma visão bastante arraigada da propriedade privada como superior à *concepção* do direito à moradia enquanto um direito social. Ou seja, é olhar a propriedade e a terra pelo seu valor de mercadoria, e não pelo seu valor de uso. É uma visão *patrimonialista sobre a terra* no Brasil, que está arraigada em diferentes agências do Estado, especialmente das instituições financeiras e do setor cartorial” (Entrevistado 27-SPU).

“para nós, do movimento de moradia, uma das nossas principais bandeiras políticas é a de combater essa *visão patrimonialista* acerca da propriedade. Ou seja, é combater essa *visão* da propriedade como um direito individual quase *sagrado* e cobrar que a propriedade cumpra a sua *função social*. É claro que, por ser uma visão presente desde que o Brasil foi criado, não é fácil de acabar com ela de uma hora para outra. Acho

⁶¹ Instituída pela Medida Provisória 2.220/01.

⁶² A CDRU é o repasse, por meio de termo ou contrato, de alguns dos direitos da propriedade imobiliária. O Estatuto da Cidade a prevê como instrumento urbanístico, mas ela foi criada pelo Decreto-Lei nº 271/1967.

que, ainda que timidamente, estamos avançando, sobretudo a partir dos anos 2000, com a aprovação – e participamos diretamente disso – do Estatuto das Cidades e de outros instrumentos legais subsequentes. Acho que algumas pessoas da SPU, especialmente na figura da XXXX, YYYY e ZZZZ [preservados por uma questão de anonimato], e de suas respectivas equipes, foram importantes para se consolidar e se tentar avançar nessa outra *visão* da propriedade” (Entrevistado 37– movimento de moradia).

Diante desses conflitos interpretativos jurídicos, os burocratas da SPU atuaram de duas maneiras a fim de que a CDRU fosse reconhecida como instrumento jurídico legítimo para fins de destinação para habitação de interesse social, quais sejam: *negociação* política com a alta burocracia da Casa Civil e do Ministério do Planejamento a fim de que a Lei de Alienação Fiduciária e o Código Civil fossem alterados com vistas à aceitação da CDRU; e a *negociação* com a CEF, com o apoio de servidores ligados à Gerência Nacional de Relacionamento com Entidades desse órgão, com vistas à disputa interna e ao convencimento perante à rede de implementação dessa a fim de que o instrumento fosse adotado. As falas de duas atrizes importantes nesse processo, cada uma inserida em uma das organizações citadas, realça a importância da interação entre esses diferentes apoiadores com vistas à superação das resistências no que diz respeito à utilização desses instrumentos,

“há todo um embasamento para que o poder público possa doar terras para habitação de interesse social e tem lugares onde o pessoal tem dificuldade de entender isso, tem dificuldade de entender o que é uma concessão de direito real de uso, o que é uma doação, o que é o processo todo envolvido, que não é pura e simples uma decisão lá do prefeito, tem que ter autorizativa do poder legislativo, né, tem toda a parte jurídica colocada, mas que dá todas as condições, tanto de doar terra, né, quanto entrar com contrapartida, com apoio, porque é uma função social, não é algo que vai estar doando para o patrimônio de ninguém, né. Então, em *parceria* com o pessoal da SPU, da coordenação de regularização fundiária, fizemos todo um trabalho de mostrar que a CDRU era um instrumento legítimo. Nós fizemos diversos Seminários, com a participação conjunta de servidores das Gehabs e de representantes das Entidades, para que fossem dirimidas dúvidas quanto à aplicação da CDRU no programa” (Entrevistada 15 – CEF).

“então, assim, mesmo com toda a resistência, dentro da Caixa existiam pessoas que estavam trabalhando em prol dessa política e participaram ativamente de toda essa discussão também. Foi necessário mudar algumas leis, a Lei de alienação fiduciária também foi mudada para isso, e a Caixa discutiu isso, também participou dessa discussão, então a gente conseguiu fazer essa discussão jurídica com o governo federal e a Caixa junto, e ela passou a aceitar a CDRU, a partir de 2010/2011. Além da alteração da lei, teve todo um processo de mobilização. O pessoal da XXX [preservado por uma questão de anonimato], mais uma vez, foi muito *parceira* nesse processo. A participação no GTN é muito importante, pois nos oferece essa capacidade de pensarmos juntos como destravar o programa” (Entrevistada 26 –SPU).

Após essas ações empreendidas por esses atores, em 2011, a Conjur do MP e a rede da CEF passam a aceitar a CDRU como instrumento legítimo para fins de destinação e de contratação de financiamento habitacional. Verifica-se, mais uma vez, que os atores acionaram agentes vinculados a outros órgãos a fim de que uma determinada mudança fosse implementada, destacando-se a dimensão relacional e interacional dessa atuação, ancoradas em valores e crenças compartilhadas acerca de uma concepção desejável sobre o processo de regularização fundiária no âmbito da política habitacional de interesse social, fenômeno observado em outras pesquisas que tendem a valorizar o papel dos valores, das crenças e da interação entre esses atores, em termos de diferentes maneiras de se produzir a política pública (PIRES, 2012; LOTTA, 2010; PENNA, 2013).

3.1.2. Compra Antecipada de terrenos

Outra estratégia empreendida pelos atores envolvidos no MCMV-E – especialmente os vinculados às organizações do movimento de moradia operadoras do programa – com vistas a superar o problema do aumento do valor da terra na construção de empreendimentos, era o de antecipar o recebimento de uma parte dos recursos do programa para fins de compra do terreno para construção, antes da conclusão de todas as fases de avaliação do projeto habitacional submetido pela EO à CEF. Conforme descrito no início dessa seção, as EOs, muitas vezes, em razão da demora no processo de avaliação – e contratação – dos projetos habitacionais nas unidades regionais da CEF e no processo de aprovação dos licenciamentos necessários para a liberação da construção e, também, em razão da falta de capacidade financeira para comprar terreno com recursos próprios antes da finalização dessa avaliação, perdiam terrenos ‘apalavrados’ com os proprietários, disputando, em desigualdade de condições, com construtoras que também estavam operando o MCMV. Esse problema, que já era experimentado na operacionalização do PCS e considerado como “um dos principais gargalos para implementação da política autogestionária” (Entrevistada 36), levou as diferentes lideranças nacionais das 4 (quatro) principais organizações do movimento de moradia, com destaque para a atuação da União Nacional por Moradia Popular (UNMP), a pressionar por audiências diretas com a Casa Civil e com a Presidência da República, ainda no início do programa, para apresentação de uma proposta que tivesse a *compra antecipada do terreno como alternativa*. Apesar de ter sido aceita nessa mesa de negociação com a alta cúpula

governamental, essa proposta sofria muita resistência por parte de setores dentro do governo federal – especialmente dos órgãos jurídicos e do Conselho Curador do FDS (CCFDS) –, uma vez que não seguia o rito normal de contratação de obra pública na União, já que a liberação de recursos ocorreria antes da execução da obra, em contraposição ao rito natural da Lei de Licitações Públicas. Dessa forma, a possível adoção dessa *concepção alternativa* acerca da liberação de recursos exigiu dos diferentes atores, mais uma vez, algumas articulações políticas a fim de que essa proposta pudesse ser adotada. A primeira foi a sensibilização de alguns atores da burocracia envolvida com o programa, especificamente os do Mcidades e os da CEF, no âmbito da atuação no Concidades, no sentido de que a proposta tivesse viabilidade. Segundo o relato de duas entrevistadas que tiveram participação nessa discussão

“A gente da União [UNMP] já tinha pensado uma série de propostas, desde a experiência do Crédito Solidário, sobre essa questão da compra antecipada do terreno. Fazíamos essa discussão aqui dentro antes mesmo do ‘Entidades’. Então, quando o programa surge, e a gente vê que a questão da terra ainda será mais problemática, devido à valorização geral do ‘Minha Casa’ [MCMV], a gente faz uma mobilização política, daí em parceria com as outras organizações da moradia, para que essa proposta seja avaliada pelo governo. Portanto, é importante que fique claro que essa proposta nasce aqui de dentro, não nasce de nenhum órgão do governo, nem da Caixa, nem do Cidades [Mcidades], mas é discutida, aperfeiçoada depois lá, especialmente no espaço de construção que é o Concidades” (Entrevistada 35 –movimento de moradia).

“Então, na verdade, a Compra antecipada é uma proposta da União [UNMP]. Eles, organização que possui muito expertise com política habitacional autogestionária, principalmente na figura da XXXX [preservado por questão de anonimato], pessoa que sabe muito de política habitacional, pensam sobre essa proposta e apresentam para o governo federal. Sem a participação deles, essa modalidade não teria saído” (Entrevistada 15– CEF).

A participação de alguns técnicos da burocracia, nesse caso, estava associada ao aperfeiçoamento da proposta, adequando-a às regras afetas à administração pública. Com isso, também se fazia um papel de *mediação e de tradução*, especialmente na interação com a unidade jurídica do Mcidades e com o Conselho Curador do FDS – espaço decisório importante relativo ao MCMV-E, como já mencionado anteriormente, no qual se decide matérias fundamentais no que diz respeito à gestão do fundo e à operacionalização do programa, como, por exemplo, equação-financeira e liberação de recursos, mas em que o segmento de moradia popular não tem direito à representação – no sentido de mostrar a exequibilidade técnica dessa modalidade. Assim, após alguns meses de criação do MCMV-E e de diversas reuniões entre os burocratas do Mcidades e da CEF com os atores dos espaços acima citados, é publicada a

Portaria 143⁶³, do CCFDS, em alteração à Resolução 141, na qual se estabelece formalmente a modalidade ‘Aquisição de terreno, pagamento de assistência técnica e despesas com legalização’, popularmente conhecida como **Compra Antecipada de Terrenos**, com a previsão de antecipação de recursos para as EOs com vistas à elaboração de projetos, à compra de terrenos e a despesas com legalização. Essa modalidade é considerada uma mudança relevante para a maioria dos atores envolvidos com o *Entidades*, já que oportuniza às EOs melhores condições para aquisição de um terreno, ativo valioso na construção do empreendimento. As falas de dois entrevistados, que tiveram participação na construção dessa modalidade, são bastante elucidativas sobre a importância dessa modalidade e o processo de interação nessa construção:

“então, embora isso não tenha resolvido todos os problemas da questão da terra, que, na verdade, é um problema histórico no Brasil, a formalização da modalidade foi um avanço muito importante sobre o programa, porque, agora, a gente pode dividir o processo de construção de empreendimentos em duas fases, uma relativa à obtenção do terreno, e uma outra à construção do empreendimento propriamente dita. Isso nos deu um tempo maior para que pudéssemos trabalhar com as famílias e com assistência técnica contratada o processo de construção do projeto habitacional sem grande atropelo. Isso, de alguma maneira, nos empoderou dentro do processo” (Entrevistada 35 – movimento de moradia).

“dentro do Mcidades, eu e mais dois colegas fomos responsáveis pela adequação técnica da proposta para que fosse aprovada pelo Conselho Curador [do FDS]. Além dessa adequação, participamos de reuniões do grupo técnico, que é, na verdade, onde se discute a estruturação das normas, ficando os conselheiros com a função principal de votar, bem protocolar e consensual. Assim, nosso papel era de apresentar a viabilidade da proposta e meio que *fazer a defesa* da sua importância” (Entrevistado 01 – MCidades).

Assim, se, por um lado, a regulamentação formal da modalidade ‘Compra Antecipada⁶⁴’ pode ser considerada uma importante mudança institucional, empreendida a

⁶³ Resolução N.143, de 26 de novembro de 2009, que, em seu Art. 2, dispõe “Incluir o subitem 15.6, no item 15 da Resolução CCFDS nº 141, de 10 de junho de 2009, com a seguinte redação: ‘15.6 A modalidade de operação prevista no subitem 15.3 será adotada considerando os critérios previstos nesta Resolução, com as seguintes complementações:

a) Valor do financiamento: valor repassado pelo FDS para aquisição de terreno e pagamento de assistência técnica para elaboração de projeto, observados os limites constantes desta Resolução”.

⁶⁴ No entanto, há a compreensão, por parte de algumas lideranças do movimento popular de moradia, de que a modalidade ‘Compra Antecipada’ também teria o ‘efeito perverso’ de fomentar a valorização do mercado de terras urbano, o que contraria a crítica realizada pelo projeto autogestionário no que se refere à mercantilização do espaço urbano e à construção coletiva da cidade. A fala de um dos entrevistados é exemplificativa disso “Rafael, na verdade, estamos numa encruzilhada, é uma faca de dois gumes. Porque, por um lado, se a gente não tivesse a possibilidade de antecipar recursos, a gente não conseguiria construir os empreendimentos. Mas, de outro, conseguindo antecipar e negociando com os proprietários, a gente contribui para especulação imobiliária do valor da terra. Ou seja, não é esse o modelo dos nossos sonhos, que é, na verdade, a *propriedade coletiva*, mas é o que é possível dentro do contexto adverso que estamos trabalhando” (Entrevistado 38).

partir da atuação de alguns atores, com o intuito de superar o problema da aquisição de terra para construção, por outro lado, ainda haveria um intenso trabalho a ser realizado por esses a fim de superar as *resistências* e o desconhecimento, especialmente das unidades regionais da CEF e dos cartórios de registros de imóveis, com vistas à operacionalização da modalidade. As ações para superar algumas resistências no processo de implementação do MCMV-E serão retomadas na última seção deste capítulo.

3.1.3. Síntese da ação dos atores em torno da controvérsia

É possível dizer, a partir das diferentes concepções dos atores em torno da controvérsia discutida nessa seção, que esses agentes têm empreendido diferentes ações a fim de implementar mudanças no que diz respeito à disponibilização de terra urbanizada para habitação de interesse social. Essas mudanças, conforme apresentado, estão relacionadas a alterações nos normativos estruturantes do programa, à criação de espaços híbridos de concertação relativos à destinação do mobiliário da União para fins de HIS e a novas formas de se perceber o ‘problema’, construídas em interação com outros atores envolvidos com a política. Em relação aos atores no interior da burocracia, verifica-se que esses agentes, com certo protagonismo daqueles situados na SPU, exerceram uma variedade de papéis – disseminação, mediação e tradução – a fim de que determinadas mudanças fossem realizadas. Quanto ao papel de negociação, destaca-se a atuação desses atores na alteração de algumas leis relativas à efetivação de instrumentos – como a CDRU e a CUEM – com vistas à destinação de imóveis para fins de HIS. Associado a esse papel, estava o de tradução, a partir do qual alguns agentes, fundamentados em concepções mais amplas sobre a HIS, em interação com atores do movimento de moradia e da reforma urbana, tentavam adaptar algumas das demandas e das propostas apresentadas por esses agentes em formatos que fossem ‘passíveis’ de serem defendidos nos espaços nos quais esses agentes não tinham acesso – como na Casa Civil e na Conjur do órgão –, segundo as regras da Administração Pública. Essa função de tradução, conforme pontuado no capítulo teórico dessa dissertação, assemelha-se, de certa maneira, à noção de ‘tradução’ ou de ‘mediação’, proposta por Latour (2005) e salientada no trabalho de Penna (2013), no qual se exige dos atores a competência de circularem por ‘diferentes mundos’ a fim de operacionalizar associações entre os diversos agentes, o que, no nosso caso em análise, segundo a percepção dos atores envolvidos, parece ter tido efeito na execução da política.

Quanto ao papel de disseminação, baseado na realização de diversas atividades formativas- interativas (seminários, oficinas, cursos de curta duração) e na criação de espaços de concertação (GTN e GTEs) com a participação de diferentes atores no processo de identificação e de destinação de imóveis para fins de HIS, observa-se que esse foi relevante na tentativa de expandir a concepção dos burocratas da SPU sobre a missão do próprio órgão, a qual, para além da questão arrecadatória, deveria estar fundada na função socioambiental, com vistas a minimizar as resistências desse corpo burocrático na destinação do mobiliário para HIS. A criação do GTN, bem como a dos GTEs, segundo a percepção dos atores envolvidos, são de particular importância, porque, para além da discussão sobre aspectos operacionais relativos à destinação, eram espaços de construção coletiva de percepções acerca do problema da questão fundiária urbana, nos quais se conhecia a percepção dos outros atores envolvidos com essa temática, observação que se aproxima da proposta por Callon, Lascoumes e Barthe (2009) acerca de ‘fóruns híbridos’, quando afirmam que, em determinados espaços marcados pela incerteza e pela disputa, um dos importantes papéis dos atores na ação pública é o de construção de sentidos. Era, também, o reconhecimento de que a agência estatal, sozinha, não era capaz de atacar a identificação de terras e imóveis com perfil para HIS. Nesse caso, o papel desempenhado pela Secretária da SPU à época foi percebido, inclusive, por atores externos ao órgão, como um trabalho exitoso, no qual essa atriz – em razão da trajetória pessoal-profissional anterior e, conseqüentemente, pelo compartilhamento de concepções mais gerais acerca da HIS – mobiliza agentes externos para realizar mudanças no interior do órgão, o que, no nosso entendimento, dialoga com a noção trazida por Abers(2015, p. 148) acerca do ativismo burocrático, quando a autora destaca, em seu estudo, que alguns agentes no interior da burocracia buscam implementar mudanças dentro do Estado ao perseguir um compromisso público mais amplo, inclusive, mobilizando atores externos, como se revela no nosso caso.

Além disso, esses cursos de capacitação e a constituição de grupos de trabalho com participação de atores da sociedade civil, se compreendidos segundo uma abordagem pragmática que tende a enfatizar o papel dos elementos que compõem as redes sociotécnicas na produção do social (LATOURET, 2005; LASCOUMES; LE GÁLES, 2012), podem ser considerados instrumentos importantes com vistas à estabilização de uma nova ordem. Em outras palavras, quando burocratas da SPU, na tentativa de disseminarem internamente uma nova racionalidade fundada na função social do mobiliário da União, em contraposição a uma racionalidade baseada estritamente na função arrecadatória, estão, na verdade, criando instrumentos ou dispositivos para superar essas resistências internas, reconstruindo a ordem,

ainda que momentaneamente, em torno dessa controvérsia. Ou seja, esses agentes, a partir da criação de instrumentos – no caso, jurídicos, organizacionais e formativos – buscam estabilizar concepções em torno da função social da propriedade, (re)construindo legitimidade para soluções após a crítica.

3.2. GESTÃO DA PRODUÇÃO HABITACIONAL

Uma das marcas distintivas do MCMV-E enquanto política habitacional autogestionária, comparando-se às demais modalidades de política habitacional, refere-se, conforme discutido no capítulo anterior, à dimensão coletiva da gestão da produção habitacional, a partir do protagonismo assumido pelas famílias, organizadas por meio de entidades sem fins lucrativos, no processo de execução dessa modalidade. Com a operacionalização inicial do *Entidades*, no entanto, dois problemas emergem diretamente relacionados à gestão da produção habitacional, a partir de diferentes concepções acerca dessa, quais sejam: o regime de construção do empreendimento; e a seleção e a organização da demanda.

3.2.1. Disputas em torno dos regimes de construção no âmbito do MCMV-E

O MCMV-E, desde a sua criação, admitiu os 4 (quatro) seguintes regimes de construção de unidade habitacional: autoconstrução, sistema de autoajuda ou mutirão, administração direta e autogestão, empreitada global. Embora não haja uma definição clara nos normativos acerca da característica de cada regime e esses apresentem diferenças entre si, é possível afirmar que os três primeiros regimes seriam *espécies* de um *gênero* maior, nos quais as famílias, em graus variados de engajamento, teriam participação no processo de produção habitacional. Comparando-se ao PCS, foi adicionado o regime ‘empreitada global’, no qual a EO selecionada subdelega a execução total da obra a uma construtora para que esta realize o processo, indo de encontro ao princípio autogestionário de participação, gerando diversos conflitos e entendimentos em torno da operação por parte dos atores, conforme se depreende das falas a seguir:

“olha, eu não diria que são regimes antagônicos, não. Eu diria que são regimes complementares. Porque, você veja: dependendo do porte do empreendimento e da expertise da entidade, não é possível que você construa um empreendimento sem a participação de uma construtora. Claro que existem entidades que possuem excelentes equipes técnicas que vão dar conta do recado. Mas, a maioria, eu diria que não tem. Então, quando você tem uma obra verticalizada, a gente tem que ter essa garantia de que vai dar conta, por isso da existência da empreitada global. Eu defendo a existência dela” (Entrevistado 02 – MCidades).

“Então, Rafael, essa foi uma luta que perdemos, desde o início do programa. A criação da empreitada global não tem nada a ver com o que defendemos, que é a autogestão, é a participação efetiva das famílias no processo de execução. É a autogestão enquanto pauta política e organizativa das famílias. A União [UNMP] sempre defendeu que, se querem fazer com a construtora, que vá fazer na modalidade FAR, não aqui. Mas, na verdade, não há consenso sobre isso, inclusive por parte dos principais movimentos nacionais, há muita divergência. Alguns dizem ‘olha, algumas entidades nossas não têm condição mesmo, então eu preciso fazer um projeto, eu não tenho grana para contratar um arquiteto pra fazer um projeto, então uma empresa pode vir fazer um projeto pra mim já assegurando que eu vou contratá-la depois para executar a obra’. Então, eu acho que o programa já traz exigências e condições para *induzir* que a empreitada global seja a escolhida, os normativos foram pensados, sempre pensando na empreitada global. E copiando também do FAR [outra modalidade do MCMV], as normativas das construtoras. E o tempo todo a gente fica ‘futucando’ para que haja mudanças, para que ele não perca a essência” (Entrevistada 35 – movimento de moradia).

A contraposição entre regimes de construção – e das diferentes posições dos atores envolvidos - estava presente no MCMV-E desde a sua criação. De acordo com a análise das diversas entrevistas realizadas, é possível afirmar que, na concepção dos burocratas do MCidades e da Caixa envolvidos com a gestão do MCMV-E, embora reconheçam que os regimes de construção sob o guarda-chuva ‘autogestão’ podem ter efeitos para além da construção da moradia, gerando “empoderamento e capacitação das famílias envolvidas, o que, certamente, a empreitada global não permite” (Entrevistada 04 –MCidades), esses atores entendem que o porte do empreendimento e a capacidade técnica da entidade são elementos definidores da aptidão desta de realizar determinado empreendimento, de acordo com um dos regimes de construção citados. Já na visão dos atores ligados à sociedade civil, é possível afirmar que há uma maior divergência de concepções, diferenciando-se em dois grupos, quais sejam: o primeiro composto por aquelas entidades que acreditam que a autogestão é *o jeito certo de fazer* (Entrevistados 35, 36, 37 e 39), as quais, em geral, possuem assessorias técnicas consolidadas e larga experiência na produção habitacional⁶⁵; e o segundo constituído por

⁶⁵ A UNMP é a principal referência no Brasil nesse campo, reconhecida, tanto pelos atores da burocracia estatal, quanto pelos atores das demais organizações do movimento nacional de moradia, como aquela que possui maior expertise, acúmulo e protagonismo na produção social da moradia. A experiência da UNMP com a autogestão é iniciada ainda com a experiência da Luiza Erundina, no final da década de 80, perpassando diferentes governos

entidades pequenas – criadas a partir do lançamento do programa, defensores de *regimes complementares de construção habitacional* (Entrevistados 01,03,38,40 e 42), em razão de ainda não possuírem capacidade gerencial-organizativa para operacionalizar via autogestão–, e por organização do movimento de moradia que entende que o papel do movimento não é o de construir casa, mas, sim, o de organizar as famílias e de fazer a luta política⁶⁶. Essas diferentes visões terão efeito nas ações adotadas pelos atores e, conseqüentemente, nas mudanças pelas quais a modalidade passou ao longo dos anos, especialmente por parte daqueles que defendem o regime de construção genuinamente autogestionário como o jeito certo de fazer, já que esse modelo, dadas as adversidades inerentes à sua operacionalização e as resistências de parte dos atores da burocracia, pode ser considerado como ‘alternativo’, inclusive, dentro do próprio MCMV-E.

Logo no início do programa, é publicada uma instrução normativa, que dispunha que aquelas entidades que não adotassem a empreitada global⁶⁷ teriam um desconto de 8% do valor total de investimento, ou seja, teriam um valor total de financiamento público 8% menor comparando-se às que utilizam a empreitada global, o que, para aqueles que defendem o modelo da autogestão, seria uma maneira de *induzir* as EOs para que adotassem tal regime. Segundo análise, essa decisão foi defendida pelos conselheiros do CCFDS, os quais, sob a *ótica da eficiência*, preocupados com que as obras fossem concluídas dentro do prazo estipulado e com recursos previstos, achavam que a parceria entre as EOs e as construtoras via empreitada global seria o modelo ideal, especialmente no que se refere à utilização dos recursos públicos, conforme se depreende da fala a seguir, de um dos conselheiros, quem, também, era Superintendente Nacional de Fundos do agente operador da CEF:

“olha, eu acho que a quase totalidade das entidades não possui capacidade gerencial-operacional para realização de empreendimentos, especialmente os de médio e de

e espalhando-se para 19 (dezenove) Unidades da Federação. Para saber mais sobre a experiência da UNMP e bandeira da autogestão, ver (TATAGIBA, TEIXEIRA, 2016; FERREIRA, 2014).

⁶⁶ Esse é o caso do MTST, que, além de não participar das instâncias participativas estatais, entende que não é papel do movimento fazer moradia. Segundo um dos coordenadores desse movimento, “obviamente que a gente defende o MCMV-E e possuímos empreendimentos contratados nele. Várias ocupações, inclusive do Ministério das Cidades, nós fizemos sozinhos. Mas entendemos que a construção da casa não é o principal objetivo. Devemos nos concentrar na luta política e na organização das famílias para forçar os governos a investirem na habitação de interesse social. Então, no nosso caso, a gente contrata por empreitada global. Mas temos construtora de confiança e participamos junto com elas da definição das questões estruturantes do empreendimento” (Entrevistado 39 – movimento de moradia).

⁶⁷ O termo *empreitada global*, inclusive, também figura na Lei de Licitações 8.666, de 1993, o que, para alguns entrevistados, “demonstra que a preocupação da maioria dos burocratas sempre foi a de *não colocar o CPF deles na reta* dos órgãos de controle, ou seja, se tiver risco, é melhor não fazer nada” (Entrevistado 38 – movimento de moradia).

grande porte. Uma coisa é construir vinte casinhas. Uma outra, muito diferente, é construir condomínios com duzentas unidades, sobretudo os verticalizados, sem o apoio de profissionais especializados. Então, assim, a empreitada global é uma necessidade para que a obra termine efetivamente e não fique apenas no papel. Então, como conselheiro e XXXX [preservado por questão de anonimato] dentro da Caixa, minha função é a de *zelar, do ponto de vista contábil e financeiro*, para que os recursos sejam empregados da maneira correta, dentro do cronograma e com retorno dos mutuários. Até, porque, pelo menos anualmente, temos que prestar contas aos órgãos de controle sobre a aplicação desses recursos” (Entrevistado 24 – CEF).

Observa-se, a partir da fala acima e da análise de outras entrevistas, que a concepção da empreitada global como modelo ideal seria encampada por parte dos atores envolvidos com a gestão do programa, sob a alegação de *zelar* pelo ‘bom’ investimento do recurso público, que essa concepção poderia possibilitar. Inclusive, a preocupação com a atuação dos órgãos de controle – especialmente do TCU, da CGU e dos Ministérios Públicos estaduais– foi apontada em diversas entrevistas, tanto por parte dos defensores da autogestão, no sentido de fazer a crítica a “a inoperância dos burocratas decorrente da pouca afeição ao risco” (Entrevistado 39 – movimento de moradia), quanto por parte dos defensores dos diferentes regimes, no sentido de defender “acima de tudo, independentemente do regime e da entidade, a conclusão e a entrega da unidade habitacional” (Entrevistado 03 – MCidades), o que justificaria a adoção daquele regime como ideal a fim de “se livrar de problemas pessoais com os órgãos de controle” (Entrevistado 37). Subjacente à defesa da empreitada global como modelo a ser adotado, havia uma concepção de eficiência em torno da utilização desse regime no sentido de maior agilidade e profissionalização na construção da obra e da efetividade da entrega do empreendimento, o que era uma preocupação de boa parte dos atores da burocracia envolvidos com o MCMV-E, em razão das ações dos órgãos de controle e dos questionamentos midiáticos. Já, em relação aos regimes que envolvem a autogestão, havia por parte dos atores desse campo a concepção de defesa da ‘essência’ da modalidade, no sentido de que o MCMV-E teria sido criado para atender a esse tipo de provisão habitacional, com forte participação das famílias, existindo outras modalidades, especialmente o MCMV-FAR, caso fosse para a construção ser feita por meio de construtora.

Além disso, havia uma luta intensa para coibir a contratação de entidades chamadas de “barrigas de aluguel”⁶⁸, que eram entidades criadas, sem qualquer vínculo comunitário,

⁶⁸ O problema de acesso das entidades *barrigas de aluguel* foi citado pela quase totalidade dos entrevistados, independentemente do vínculo estatal ou não-estatal. Esse problema agrava-se, especialmente, quando a modalidade MCMV-Sub 50, voltada aos municípios com menos de 50 mil habitantes, é suspensa devido a problemas diagnosticados a partir de auditoria realizada pela CGU. Inclusive, a fala de uma das entrevistadas, assessora da Confederação Nacional dos Municípios em matérias relativas à habitação, corrobora com esse

muitas vezes, por construtoras e por prefeituras abaixo de 50 mil habitantes, para terem acesso aos benefícios oferecidos pela modalidade. As diferentes posições dos atores no que diz respeito à adoção dos diferentes regimes como modelos ideais são evidenciadas com as falas a seguir de dois atores, o primeiro, servidor público com atuação na auditoria de obras de infraestrutura no TCU, e o segundo, coordenador nacional de uma das organizações com obra contratada em São Paulo:

“olha, Rafael, eu acho que o controle realizado pelo órgão gestor em relação às modalidades do MCMV é ainda falho. Vem melhorando, mas ainda é falho. Em relação à autogestão, o controle é ainda mais baixo, porque você dá o dinheiro e o cara vai usar. Quando você dá o dinheiro, é muito difícil depois você ter um controle adequado do seu uso. E, no Brasil, não existe uma maturidade para receber, para gerir esse tipo de construção. Então, eu, pessoalmente, sou contrário a esse tipo de provisão habitacional” (Entrevistado 31–TCU).

“é o seguinte, os burocratas da Caixa no nível local e das prefeituras tinham uma forte tendência a estimular que a *empreitada global*, colocando vários empecilhos para contratação da autogestão. Várias vezes, escutei sobre os nossos projetos ‘olha, isso aqui é muito difícil de ser aprovado’, mas, daí, quando eu via outros projetos aqui na minha cidade serem aprovados que não eram autogestionários, eu pensava ‘meu Deus, como essa aberração foi aprovada?’. Então, assim, Rafael, tem um componente claro de objeção política, mas tem, também, uma questão de comodismo, de burocrata não querer colocar o CPF dele *na reta*, entendeu? Eles pensam assim: ‘ah, se isso correr o risco de dar qualquer problema para mim, não vou aprovar’. Daí, eles buscam qualquer brecha nos normativos para o projeto não andar. É muito difícil. No nível federal, essa questão é melhor, mas também tem gente que joga contra, que é conservadora do ponto de vista do risco, entendeu?” (Entrevistado 40 – movimento de moradia).

Diante de um contexto favorável à adoção da empreitada global por parte de diferentes agentes envolvidos com o MCMV-E, exigia-se dos atores que tinham a autogestão como modelo a ser aplicado a atuação por dentro do Estado a fim de lutar para que esse regime fosse efetivamente operacionalizado. Dentre essas ações, houve a busca de apoio de alguns burocratas, inseridos no Mcdades e na Caixa, com experiência em programas habitacionais autogestionários no nível local, nos papéis de mediadores e de tradutores de uma proposta que oportunizasse o fortalecimento e a profissionalização das entidades, a partir do investimento em assessoria técnica especializada. Assim, atuando dentro da Câmara Técnica de Habitação, no âmbito do Mcdades, e no chamado ‘ponto de controle’⁶⁹, os representantes das quatro

diagnóstico, ao dizer que “há um deslocamento estratégico, sim, de alguns pequenos municípios, na falta do *Sub-50*, em acessar o *Entidades*” (Entrevistada 50 – poder público municipal).

⁶⁹ O ‘ponto de controle’, segundo todos os entrevistados, era um espaço importante de monitoramento dos empreendimentos e de mudança dos normativos do MCMV-E. Embora não fosse uma estrutura organizacional formal como o Mcdades, era um espaço criado, a partir da pressão das principais organizações do movimento popular moradia, com o objetivo inicial de destravar problemas relativos aos empreendimentos contratados no

principais organizações do movimento popular de moradia – com destacada participação da UNMP⁷⁰, contando com o auxílio de alguns burocratas da CEF e do Moidades – conseguiram aprovar uma mudança normativa no programa, dispondo acerca da possibilidade de antecipação de parcelas para construção do empreendimento, exceto se o regime de construção fosse o de empreitada global. Na visão de diferentes atores envolvidos com essa mudança:

“como não temos capital de giro, essa mudança foi fundamental para podermos discutir com mais calma os nossos projetos habitacionais, em parceria com as assistências técnicas. Antes, funcionava assim: a gente, na base da camaradagem, conseguia uma assistência técnica para nos ajudar, mas sob um contrato de risco bastante alto, porque a gente só *pagaria eles* depois, quando recebesse o dinheiro. E isso poderia demorar anos, então, você imagina a dificuldade de encontrar quem topasse. Com a mudança, a gente podia se planejar melhor, desde a compra do material necessário à discussão qualificada dos projetos com as famílias participantes. Isso deu um grande fôlego” (Entrevistada 35 – movimento de moradia).

“então, eu acho que as entidades ganharam muito, tanto com a possibilidade de antecipação de recursos para compra do terreno, a chamada ‘compra antecipada’, quanto com a possibilidade de antecipação de recursos para obra. O fato de ter um contrato amarrado, com tempo para poder discutir com as famílias, poder trabalhar de uma forma mais tranquila, poder remunerar adequadamente um profissional que faça o projeto, porque o que acontecia muito, o pessoal dizia ‘não, ou é contrato de risco ou é caridade. A gente tem que ir lá e implorar pelo amor de Deus que alguém, a Universidade, um abençoado apareça para poder fazer o projeto e, se der certo, a gente paga’ (risos). Então, realmente acho que criou uma outra relação de trabalho, uma outra relação política, inclusive, de empoderamento das entidades de poderem discutirem com tranquilidade, de poderem contratar uma assessoria técnica de qualidade e terem a garantia desses recursos para o pagamento desses projetos. Então, eu acho que esse foi um diferencial bem importante” (Entrevistada 15 – CEF).

Outra mudança importante para fortalecer as entidades no processo de gestão da produção habitacional, a partir da atuação daqueles atores e aprovada de maneira similar à antecipação de recursos, foi a previsão de remuneração dessas entidades para a administração

âmbito do MCMV-E. Ao passar dos anos, ele vai assumindo, também, o foro no qual se discute mudança de normativos, sendo que, segundo os entrevistados, nenhuma mudança normativa era aprovada sem ser discutida lá. O nome ‘ponto de controle’, segundo uma das entrevistadas, “é derivado da Caixa, onde esse nome é empregado lá. Inclusive, ele foi sediado, muitas vezes, no prédio da matriz da Caixa, em razão da estrutura de videoconferência que nós tínhamos” (Entrevistada 17–CEF). É importante registrar, contudo, que o acesso a esse espaço era restringido às quatro principais organizações do movimento nacional de moradia com representação no Moidades, gerando, segundo uma das entrevistadas, não filiada a essas organizações, “um espaço privilegiado de participação no qual algumas organizações, consideradas de ‘primeira categoria’, tinham participação, em detrimento de outras, que, embora fossem sérias, não eram filiadas a essas quatro grandes” (Entrevistada 42–ONG). Vale ressaltar, também, que, com o processo de *impeachment*, em Maio de 2016 - e, conseqüentemente, com a exoneração de alguns atores que defendiam a importância desse espaço -, não houve mais convocação de reuniões.

da obra⁷¹, uma vez que, em razão da escassez de recursos, muitas vezes, elas não tinham capacidade de contratar técnicos para acompanhar a construção do empreendimento, dificultando a operacionalização dos regimes que não fossem via empreitada global, conforme pode ser observado da seguinte fala:

“considerar o trabalho realizado pela entidade foi uma importante mudança. Em um determinado momento, acho que da transição do MCMV-1 para o MCMV-2, começou a se considerar que as entidades precisavam ser remuneradas. Na primeira versão, só tinha recurso para o trabalho social, não tinha recurso para supervisão da obra. Em um dos nossos projetos, praticamente tivemos prejuízo, porque a gente não *tínhamos* recurso para enviar o engenheiro para fiscalizar a obra. Então, a gente só ia com a equipe daqui. Então foi uma evolução inserir na composição de custos, recursos para administração das entidades, e para pagar a assistência técnica para a revisão, porque, antes, se pagava apenas o projeto. Então, assim, viabilizou o projeto, contratou, a Entidade só tinha recurso para fazer o Trabalho Social, e isso é muito limitado, né, porque era apenas 1.5% do valor total. Então, de uma maneira geral, o volume de recurso para entidade fazer um trabalho mais profissional foi alterado, e acho que isso foi importante na qualificação dos empreendimentos” (Entrevistada 42 – ONG).

Assim, a partir da análise das entrevistas, observa-se que os atores, especialmente os que tinham a autogestão como modelo de produção habitacional, atuaram com o intuito de fortalecer a profissionalização⁷² e o papel realizado pelas EOs no âmbito do programa, já que, para a ‘obra sair do papel’, a simples existência do regime não era suficiente, demandando dos atores envolvidos interações com outros agentes, por meio dos espaços de negociação conquistados, com o propósito de influenciar mudanças normativas no sentido de criar condições financeira-operacionais para que os empreendimentos fossem realizados. Observa-se que, além de atuarem inseridos em uma conjuntura mais ampla nem sempre favorável – dentro do programa guarda-chuva MCMV, marcado pelas diferenças entre as modalidades e, conseqüentemente, pelas disputas em torno de recursos aplicados - esses atores ainda tinham de lutar dentro do próprio MCMV-E para que o ‘modelo autogestionário’ se preservasse como a essência da modalidade e pudesse ser operacionalizado. Dessa forma, os

⁷¹ Mudança instituída com a publicação da Resolução 182, de 19 de agosto de 2011, a qual prevê, na composição de investimentos do empreendimento, “8.1.3.1 Custo Diretos: f) Administração da obra: supervisão e gestão pela Entidade Organizadora”.

⁷² Embora não seja o foco dessa dissertação, é importante assinalar que a permanente necessidade da *profissionalização* das EOs e da *especialização* de suas lideranças, exigidas para se relacionar com as agências estatais na produção habitacional, é motivo de diferentes interpretações por parte destes atores. Ainda que uma parte entenda que essa mudança é positiva para melhor operacionalização do programa, outra parte julga que a *profissionalização e a especialização* possuem ‘efeitos colaterais adversos’ sobre as organizações, retirando o caráter ‘social’ da proposta autogestionária ao tentar se comparar com ‘construtoras’ e implicando custos – tempo e disposição – por parte das lideranças para se especializarem, os quais poderiam ser empregados em formação social e política das famílias.

poucos burocratas defensores do regime autogestionário, nesse caso específico, desempenharam o importante papel de tradutores e de mediadores, tanto dentro de suas próprias organizações quanto dentro dos espaços coletivos de construção do MCMV-E, com a função de explicar a importância e a viabilidade da proposta aos demais atores e de moldá-la conforme as regras afetas à compra pública governamental. No caso específico da antecipação de parcelas para entidades operadoras dos regimes sob o guarda-chuva ‘autogestão’, os burocratas do MCMV-E tiveram destacada atuação de convencimento e de negociação dentro do grupo técnico de apoio ao conselho curador do FDS a fim de demonstrar que a proposta era exequível. Esse papel de *tradução* aqui observado assemelha-se, de certa maneira, ao exposto por Callon, Lascoumes e Barthe (2009), quando afirmam que, em determinados espaços marcados pela incerteza e pela disputa, um dos importantes papéis dos atores na ação pública é o de construção de sentidos. Essa construção de sentidos, se compreendida a partir de Latour (2005), estaria relacionada a capacidade desses agentes em transitar por diferentes mundos e, em razão disso, realizarem a função de mediadores políticos e relacionais, a compatibilizarem experiências e conceitos construídos no âmbito da sociedade civil em categorias jurídico-administrativas e financeiras.

3.2.2. Disputas de sentidos em torno dos critérios de seleção e de organização da demanda no âmbito do MCMV-E

Desde os primeiros anos de implementação do MCMV-E, a seleção e a organização da demanda por parte das Entidades Organizadoras-EOs, segundo a percepção dos atores ligados às entidades, tinham um caráter bastante reduzido, especialmente em razão dos contratos de financiamento com as famílias já serem individualizados na etapa de obras, restando à EO um papel meramente administrativo de gestão da obra, o que ia de encontro a uma *concepção coletiva e participativa* da relação entre a EO e os participantes, defendida pelos atores do movimento de moradia, na qual as EOs seriam ‘sujeitos do processo’. A fala a seguir, de uma das lideranças nacionais da UNMP, destaca essa relação entre a EO e as famílias participantes como um dos princípios constitutivos da proposta autogestionária e a dificuldade de agentes do Estado em entender essa relação:

“Na verdade, a Entidade Organizadora sempre foi entendida pelo Estado como um *ente externo* às famílias, ou seja, como se ela existisse sem vínculo com os participantes. Os burocratas, em sua maioria, não conseguem entender que a Entidade

[organizadora] e as famílias são mutuamente constitutivas. Uma não existe sem a outra. A força desse processo reside justamente aí. Então, ter a individualização do contrato logo no início da obra, a gente entende que enfraquece essa relação, sabe? Além disso, esse entendimento enraizado dentro do Estado de que a Entidade [organizadora] deve funcionar parecida a uma empresa e de que os contratos devem ser assinados com as famílias logo no início, nada mais é, na nossa visão, do que mais uma tentativa de forçar que o programa se adeque a um modelo que eles acham que é o mais eficiente, como é o caso da empreitada global ou até mesmo do MCMV-FAR” (Entrevistada 35 – movimento de moradia).

Além das diferentes concepções acerca do que seria o *modelo ideal* de relação entre a EO e os participantes, havia, ainda, problemas operacionais decorrentes dessa interpretação, especialmente no que diz respeito à necessidade de substituição das famílias – por desistência, por exclusão ou por ultrapassagem do limite da renda –, gerando exaustivos processos na busca de solução com os cartórios de registros de imóveis e com as unidades regionais da CEF, os quais, no início, em razão do ineditismo⁷³ desse problema, tinham dificuldade em realizar essa operação.

Diante dessas divergências de concepção e dos problemas decorrentes dessas no processo de implementação do programa, os atores ligados às principais organizações do movimento de moradia propuseram que as EOs figurassem como contratantes diretas temporárias dos projetos com o poder público, postergando a assinatura – individualização – dos contratos com as famílias após a conclusão das obras. Assim, a proposta era a de que a contratação de financiamento fosse realizada entre duas pessoas jurídicas, especificamente, entre a CEF e a EO selecionada. Para que essa mudança fosse realizada, os atores acima citados empreenderam tanto repertórios de ação direta – acampamento simultâneo da CEF e do Mcdades⁷⁴ - quanto negociações internas dentro do estado – especificamente na CTH e nos pontos de controle -, contando com o apoio, mais uma vez, de alguns burocratas no papel de articuladores e tradutores da proposta diante dos demais atores envolvidos. Essa função

⁷³ Vários entrevistados pertencentes às entidades relataram que, no nível local, além do *ineditismo* desse problema para essas organizações, resultando em dificuldade de resolução, houve/há também resistência por parte de várias burocracias, as quais entendiam que as entidades “é um pessoal que só sabe dar trabalho” (Entrevistado 37). No caso específico dos cartórios, fonte de reclamação da totalidade dos entrevistados com empreendimento em curso no MCMV-E, aqueles, segundo relatos, se negavam a realizar a substituição, alegando ‘problemas técnicos’ para não os resolver, inviabilizando, muitas vezes, propostas já aprovadas no âmbito da CEF. Segundo a fala de uma das entrevistadas sobre as dificuldades na relação com esse ente: “o cartório, essa figura extraterrestre brasileira, está acostumado a tratar com construtoras e com incorporadoras. Então, essas fazem a ‘incorporação imobiliária’ dos imóveis e vendem para a família apenas depois de construído. No nosso caso, é totalmente diferente. Essa relação é anterior. Então, de fato, além de não conhecerem muito, eles também fazem questão de não conhecer, por viés político mesmo. A relação com cartórios é uma luta muito grande. Perdemos muito tempo e energia nessa relação” (Entrevistada 35 – movimento de moradia).

⁷⁴ Acampamentos realizados no dia 07.08.2012, mesma data de publicação da Resolução 190.

exercida por poucos burocratas foi importante, uma vez que, para que essa proposta fosse admitida, era teria que ser aprovada pelo Conselho Curador do FDS, espaço, conforme já discutido, no qual as entidades não tinham representação. Assim, após intensas negociações dentro do grupo técnico pertencente a ess

e espaço, contando, inclusive, com o apoio institucional e pessoal da Secretária Nacional de Habitação – pessoa com extensa trajetória profissional nas áreas de planejamento urbano e de políticas habitacionais de interesse social criadas em gestões municipais petistas desde o final da década de 80 (tendo participado, inclusive, da gestão Luiz Erundina, em SP), quem foi ocupante do cargo Secretária de Habitação, no Mcidades, de 2005 até a abertura do processo de *impeachment* da Presidenta Dilma, em abril de 2016–, essa proposta foi aprovada, resultando na criação da modalidade operacional “Contratação direta com a Entidade Organizadora, como substituta temporária dos beneficiários, vinculada à contratação futura com os beneficiários finais”⁷⁵, popularmente conhecida como ‘contratação PJ/PJ’ pelos atores envolvidos com a implementação do MCMV-E. A alteração aprovada estipulava que a contratação seria realizada diretamente com a entidade, mas, ao longo do processo de operacionalização – quando se chegasse a 70% do cronograma físico da obra –, os contratos deveriam ser individualizados com os participantes, o que, de certa maneira, atendia duplamente aos atores que tinham a preocupação pela eficiência na entrega das unidades e àqueles que desejavam pelo fortalecimento das entidades, o que mostra que a negociação travada entre os agentes também era marcada pela capacidade de ceder e pela competência de *costurar* uma proposta viável, dadas as diferentes percepções e os diversos interesses sobre aquela demanda, o que se assemelha, em parte, com o argumento de Zittoun (2014) acerca da competência de atores em ‘cimentar’ soluções aos problemas, a partir de sua prática discursiva. As falas seguintes – a primeira de um dos burocratas do Mcidades que teve participação na discussão da proposta e a segunda de uma liderança da UNMP - destacam, respectivamente, essa capacidade de negociação dos atores da burocracia e a importância dessa mudança para os atores que tinham a autogestão como modelo de produção habitacional, no sentido de fortalecer o papel desempenhado pelas entidades dentro do modelo autogestionário:

“então, a gente tem que sentir o contexto e a posição dos demais atores, para poder intervir. Como a proposta de mudança era nossa, tínhamos que defendê-la de uma maneira que os demais atores pudessem entendê-la como viável. Já entramos sabendo

⁷⁵ Resolução nº 190/2012, que altera regras do Programa Minha Casa Minha Vida – Entidades, previstas na Resolução nº 183/2011. Segundo a Resolução N. 190, os contratos começarão a ser individualizados quando o empreendimento atingir 70% do seu cronograma físico.

que cederíamos, mas não sabemos, de antemão, o quanto. Então, havia, no meu entendimento, um pouco de tentar mostrar, *traduzir*, que aquela mudança, além do possível impacto positivo para as entidades, teria um impacto positivo também na aplicação do recurso público, já que, na nossa visão, reduziria o tempo inicial para início da obra, pois não ia precisar de individualizar todos os contratos antes de começar. Tinha, também, uma questão de se discutir qual era o problema que levava a aquela proposta. A depender de como os atores ali entendem o problema, a proposta seria mais ou menos viável também” (Entrevistado 01 – MCidades).

“essa modificação reconhece o protagonismo das entidades populares e fortalece a autogestão, porque possibilita que as entidades sejam mais do que uma procuradora jurídica do grupo, mas que tenham efetiva participação na construção política e habitacional do empreendimento. Enquanto não conseguirmos avançar com a proposta da propriedade coletiva, a contratação PJ/PJ é o acordo possível dentro da conjuntura atual” (Entrevistado 41 – movimento de moradia).

As narrativas acima explicitam, em resumo, dois elementos importantes para se entender a atuação de parte desses agentes. A primeira refere-se ao caráter situado da ação, de acordo com a percepção revelada pelos próprios atores, no sentido de que a proposta apresentada era aquela que elas percebiam como ‘a possível’, dada a posição dos demais atores envolvidos e os ‘ajustes’ necessários advindos dessa interação. Ou seja, dadas as diferentes posições em torno do tema, a apresentação de uma possível ‘solução’ para um ‘problema’ não é automática, mas, sim, resultado da interação e da negociação entre diferentes atores – com diferentes concepções e posições –, a qual é marcada pela ‘incerteza’, já que, conforme explicitado pela primeira narrativa acima, não se sabe ‘de antemão’ o resultado dessa interação. A indeterminação sobre o fenômeno social por parte dos atores possibilita, inspirando-se na obra de Boltanski e Thévenot (1999), chamar a atenção para noção de ‘prova’, momento no qual os atores, a fim de justificar a sua posição diante dos demais agentes, ancoram em ordens de grandeza maiores. No caso específico narrado, é tentativa de defender uma proposta que seria ‘legitimada’ em um campo externo composto por atores do movimento de moradia e da reforma urbana, o qual entende que o protagonismo assumido pelas entidades é modelo ideal a fim da implementação de um projeto autogestionário habitacional. Associado a esse primeiro elemento, o segundo diz respeito ao papel de costura (ZITTOUN, 2014) e de tradução (LOTTA; OLIVEIRA, 2015) realizado por esses agentes, na tentativa de persuadir os demais atores envolvidos com o MCMV-E acerca da importância de aumentar o papel das EOs na gestão da produção habitacional, no sentido do possível impacto positivo que essa alteração poderia causar no tempo total de realização da obra, informação que não é obtida sem a interação com atores externos ao corpo burocrático.

3.2.3. Síntese da ação dos atores em torno da *controvérsia*

Ao observarmos a ação dos atores em torno dessa controvérsia relativa à *gestão da produção habitacional*, observamos que os atores ligados às entidades filiadas às 4 (quatro) principais organizações do movimento de moradia – com destaque para a UNMP, organização que tem a autogestão como bandeira de luta–, a partir da concepção autogestionária enquanto modelo ideal ‘a ser seguido’ dentro do MCMV-E e dos diversos problemas de implementação ocorridos na ponta, contaram com o apoio de alguns burocratas inseridos no Mcdades e na Caixa, na função de negociadores e de tradutores das propostas dentro de alguns espaços estatais nos quais as entidades não tinham direito à representação. Dada a multiplicidade de organizações envolvidas na gestão do MCMV-E e a ausência de um sistema de monitoramento e de avaliação consolidado – segundo a percepção dos atores envolvidos–, esse papel de negociador e de tradutor empreendido por alguns burocratas possibilitava o mínimo de coordenação entre algumas unidades dessas organizações afetas à modalidade, muitas vezes, preenchendo a falta de informações com vistas à tomada de decisão. Essa função, inclusive, conforme discutido no capítulo teórico da presente dissertação, já foi destacada em outros estudos que buscaram entender as práticas e os papéis exercidos pelos burocratas federais na implementação de políticas federais com arranjos interorganizacionais (GOMIDE; PIRES, 2014; OLIVEIRA, LOTTA, 2015; PIRES, 2015), o que sinaliza, segundo a própria percepção dos atores aqui compreendidos, que esse é um dos papéis fundamentais realizados por essa burocracia. No estudo de Lotta e Oliveira (2015), por exemplo, as autoras destacam que os burocratas de médio escalão do Bolsa Família que realizam esse papel de ‘negociação’ são aqueles que têm a competência de compreender as “diferentes sintaxes pelas quais circulam”(p.137). Já, na controvérsia analisada nessa seção, é possível dizer que o elemento interacional, fundado ora em uma *relação de proximidade pessoal*, ora em *experiências conjuntas de trabalhos em épocas anteriores*, mostra-se como um elemento constitutivo importante para o desempenho desses papéis, resultando, por vezes, em mudanças institucionais relativas a essa temática. No entanto, conforme será discutido na próxima subseção, para além da dimensão da mudança, essa interação permanecerá bastante intensa, especialmente no processo de luta contra a resistência das burocracias estatais, a qual perpassará as duas controvérsias acima expostas.

3.3. LUTA CONTRA A RESISTÊNCIA INTERNA DAS BUROCRACIAS ESTATAIS

Além das questões relacionadas às mudanças normativas do MCMV-E, ao analisarmos as narrativas dos atores, o problema *resistência interna dos burocratas* foi percebido, tanto por parte dos atores ligados às Entidades nacionais, quanto por parte dos burocratas federais inseridos nas diferentes agências estatais envolvidas com o MCMV-E, como um dos principais obstáculos no que diz respeito à implementação desse programa, perpassando as duas controvérsias trabalhadas nas seções anteriores. Há o entendimento de que esse problema, embora não se inicie exclusivamente com a operacionalização do MCMV-E, tendo ocorrido nas experiências habitacionais autogestionárias anteriores, terá maior incidência com a implementação desse programa, dada a sua maior escala em termos de contratação.

A burocracia governamental operadora de política habitacional, ao longo das últimas décadas, foi conformada no sentido de se relacionar com atores ligados ao mercado imobiliário e à construção civil (ROLNKIK, 2011). A própria CEF, principal organização executora de programas habitacionais no Brasil, herdeira da política habitacional massiva realizada pelo BNH durante o regime militar, sempre teve uma relação de ‘parceira’ com esses mercados, dada a sua natureza de instituição financeira. Portanto, induzir a burocracia, especialmente a que está localizada no nível local, a se relacionar com um novo público-alvo, organizado de maneira popular e coletiva, com vistas ao cumprimento dos objetivos e das metas concernentes ao programa, tem sido uma das principais tarefas, segundo a percepção dos próprios atores que atuam no nível federal.

A totalidade dos atores vinculados às entidades operadoras do programa relataram diversos problemas e conflitos no que diz respeito à relação das entidades com as burocracias locais. A fala a seguir, de uma das entrevistadas - importante liderança da UNMP, quem, também, em razão de seu conhecimento e de sua militância, já foi consultora da Presidência da CEF, no período de 2013 a 2015, com a atribuição de assessorar a relação entre esta instituição e as organizações do campo urbano e rural - explicita as dificuldades e os conflitos nessa relação:

“No início do programa, a gente tinha problemas de todas as ordens nessa relação. Muitas vezes, os servidores faziam interpretações excessivamente conservadoras e rígidas dos regulamentos, colocando mais restrições do que as que estavam previstas no programa. Às vezes, tínhamos que cumprir mais procedimentos internos e passar por mais análises das equipes, se comparado com o MCMV-FAR. Então, assim, havia, por parte de diversos técnicos, má vontade mesmo na operação da modalidade. Hoje,

eu diria que está um pouquinho melhor, mas esse problema ainda é bastante presente. Você pode perguntar isso para todos, das diferentes organizações, que eles vão te responder a mesma coisa” (Entrevistada 35 –movimento de moradia).

Ainda que, no interior do Estado, esses conflitos também foram mencionados pelos atores da burocracia como um dos problemas presentes na implementação do programa, conforme se depreende das falas da ex-Gerente Nacional de Relação com Entidades Urbanas e Rurais (GEHER) da Caixa e da ex-Secretária da SPU, respectivamente

“de fato, desde o início do programa, tanto no Entidades Urbana e quanto no Entidade Rural, houve um processo de aprendizagem muito grande no decorrer dos anos. Exceto em alguns poucos municípios que já tinham experiência em programas com participação da sociedade, a maioria não sabia se relacionar com entidades da sociedade civil, inclusive, com movimentos sociais. Então, houve todo um trabalho para dentro da CEF para que os técnicos, na ponta, pudessem melhorar nesse atendimento. É certo que havia um preconceito ao interagir com esses novos grupos. Mas, havia, também um desconhecimento. Acho que era tudo novo, tanto para a burocracia, quanto para as entidades também” (Entrevistada 15 – CEF).

“então, como eu disse um pouco antes, os servidores da SPU sempre tiveram imbuídos daquela *concepção patrimonialista do bem da União*, ou seja, de que aquele bem deveria cumprir a sua *função arrecadatória*. Imbuídos dessa concepção, quando iam operacionalizar os programas, especialmente o leilão de imóveis e terras, era comum elas se relacionarem com representantes do setor da construção civil e afins. Daí, quando chega um programa habitacional com intensa participação da sociedade civil, como é o caso do *Entidades*, e esses servidores passam a se relacionar, muitas vezes, com movimentos sociais e com pessoas mais pobres, é claro que houve um choque. Então, tinham muitos técnicos que falavam ‘ a gente vai atender essa gente? a gente vai destinar esse prédio no centro da cidade para pobre morar?’, questionamentos, na minha visão, que não eram simplesmente um preconceito, mas, também, um desconhecimento, não saber se relacionar mesmo. Então, para mim, isso seria possível de ser superado. E acho que melhorou ao longo dos anos” (Entrevistada 25 – SPU).

Esses conflitos e resistências, em linhas gerais, segundo os entrevistados, estão associados a problemas na interpretação dos normativos e no desrespeito ao cumprimento destes⁷⁶. Dessa maneira, ter o apoio de alguns burocratas no nível federal, ocupantes de cargos em nível gerencial com capacidade de mobilizar a cadeia de implementação, e com os quais compartilhem algumas concepções sobre o modelo de programa autogestionário, tem sido fundamental para que diversos problemas possam ser superados. Esses burocratas, no papel de tradutores-negociadores, têm adotado algumas estratégias, a depender da demanda em questão, a fim de induzir a participação dos demais agentes envolvidos com o MCMV-E, superando as

⁷⁶ Os atores ligados às entidades mencionaram resistências de natureza ‘político-clientelista’ de alguns agentes estatais, como um dos motivos de conflitos dessa relação. Como a presente pesquisa não buscou compreender a relação entre os diferentes atores no nível local, julgamos que não temos elementos para fazer essa afirmação, nem, ao menos, descartá-la.

resistências internas. Uma das estratégias, a partir da oportunidade política criada com a reivindicação dos atores do movimento popular de moradia, foi a de instituir espaços de concertação e de negociação por dentro das agências estatais, com forte participação da sociedade civil e dos burocratas, com o intuito de alinhar os diferentes valores presentes em torno da construção de alternativas para superação dos problemas emergentes. Esse alinhamento, tal qual defendido por Marques (2006), provoca, nos atores da burocracia, a necessidade de articular e de confrontar os seus próprios valores com os dos demais atores externos a fim de realizar suas ações, marcando o caráter situacional da capacidade de agir. Nesse sentido, foram criados dois espaços importantes, com diferentes objetivos, nos quais se colocavam os principais atores envolvidos com o MCMV-E ‘em torno da mesa’ a fim de discutir e de destravar questões relativas à modalidade, quais sejam: a mesa de negociação sobre política urbana⁷⁷, no âmbito da Secretária-Geral da Presidência; e o ‘ponto de controle’, no âmbito do Midades. O primeiro espaço, com reuniões realizadas a cada três meses e com a participação permanente de atores de alto escalão⁷⁸ da SPU, da CEF, do Midades, da Secretária-Geral da Presidência, do MPOG, da Casa Civil e das quatro principais organizações do movimento popular de moradia, tinha como objetivo discutir questões ‘macro’ relativas à modalidade, como, por exemplo, orçamento destinado ao programa, meta de unidades habitacionais a serem contratadas, destinação de terras e imóveis da União para habitação de interesse social e conflitos fundiários urbanos nas diferentes Unidades da Federação. Segundo uma das entrevistadas, ex-Coordenadora Geral de Movimentos Urbanos da Secretaria-geral da Presidência, a criação desse espaço é resultado da reivindicação das principais organizações do movimento de moradia, aliada à atuação de alguns burocratas por dentro desse órgão no papel de formatadores e de defensores da agenda, conforme se observa da sua fala,

“a instituição desse espaço foi fruto da pressão do segmento do movimento de moradia, por dentro do Midades, inclusive com a aprovação, eu acho, de uma resolução lá no Conselho solicitando a criação desse espaço. Na verdade, eu e alguns poucos aqui dentro da Secretária, com trajetória em mediação de conflitos urbanos, sempre defendemos a instituição de um grupo temática para fazer esse papel, mas não conseguíamos. Então, quando surge essa demanda vinda de fora, a gente vê uma *brecha* para criar essa unidade. Então, o nosso papel, na verdade, foi tanto o de construir a proposta técnica de viabilidade desse espaço, quanto o de convencer o alto

⁷⁷ Instalada no dia 14 de Julho de 2011, a Mesa de Negociações sobre a Política Urbana tem como objetivo promover o debate da pauta do movimento de moradia e instituir um canal de diálogo permanente entre o governo federal e os movimentos sociais voltados à questão.

⁷⁸ Em razão da reivindicação das organizações do movimento nacional de moradia para que esse espaço fosse dotado de atores com poder decisório, em geral, havia a presença de atores ocupantes de cargos gerenciais (secretários, diretores, coordenadores-gerais, superintendentes e gerentes nacionais), a depender da estrutura da organização participante.

escalão dos órgãos envolvidos da sua viabilidade e importância” (Entrevistada 32 – SGP).

A narrativa acima, coadunando com outros relatos coletados, é exemplificativa da estratégia exercida pelos burocratas de buscar oportunidades políticas, surgidas a partir de reivindicações de atores de fora do Estado, com vistas a implementar mudanças nas organizações estatais dentro das quais estão inseridos, a fim de operacionalizar *concepções* – nesse caso específico, sobre a resolução de conflitos fundiários urbanos – que eles achavam corretas.

O segundo espaço, chamado de ‘pontos de controle’⁷⁹, com reuniões realizadas a cada dois meses e, com a participação permanente de atores ligados ao MCidades, à CEF e às quatro principais organizações do movimento de moradia, tinha como objetivos destravar problemas mais ‘micro operacionais’ relativos aos empreendimentos contratados na modalidade e discutir os principais normativos estruturantes da modalidade. No que se refere ao objetivo de ‘destravar projetos’⁸⁰, além desses atores permanentes, havia a participação de outros agentes, a depender do caso a ser analisado, como, por exemplo, a participação da SPU em problemas com imóveis da União. Esse espaço, segundo análise das percepções dos entrevistados, era um importante fórum de *reconhecimento de problemas e de construção de legitimidade dos atores envolvidos*, no qual se buscava, em que pese a diferença de interesses e de concepções, ter clareza dos problemas existentes e dos interesses em disputa. Esse é um tipo de espaço que se assemelha ao conceito de “fóruns híbridos”, proposto por Callon, Lascoumes e Barthe (2009, p. 18), o qual é definido como locais abertos de participação e de reconhecimento entre diferentes atores, nos quais se discutem questões técnico-políticas que envolvem o coletivo, destacando a construção de sentidos em relação a essas questões por parte dos atores em interação. As falas a seguir de duas entrevistadas com participação nesse espaço – a primeira, coordenadora nacional da UNMP, e a segunda, ex-gerente nacional de relações com entidades urbanas e rurais da CEF – explicitam a dimensão conflitiva, mas, também, de construções coletivas de percepções acerca dos problemas ali discutidos,

⁷⁹ Esse espaço não foi formalmente instituído com a publicação de normativo do governo federal. Em razão da fragilidade institucional, com a aprovação do processo de *impeachment* da Presidenta Dilma, em Julho de 2016, e a troca dos cargos de alto escalão do MCidades decorrente desse processo, essa instância não teve mais reunião, o que sugere que o apoio político da alta burocracia, especificamente o da então Secretária Nacional de Habitação, teve relevância na manutenção de algumas agendas dentro do Ministério.

⁸⁰ Expressão *nativa*, utilizada pela quase totalidade dos atores entrevistados nessa pesquisa.

“Nos pontos de controle, nós discutíamos normativos e dávamos umas porradas (risos). É claro que nem tudo que a gente propôs foi acatado, mas a gente sabia o que ia ser acatado e o que não ia ser acatado no final, e isso foi uma questão legal que a gente teve com a Secretária XXX [preservado por questão de anonimato], né. A gente sabia o que ia ser pactuado e o que não ia ser pactuado, que ela tomaria a decisão, que ela não abriria mão. Então isso era muito claro. Isso dava muita porrada, mas era muito claro na mesa. Os pontos de controle também serviam para monitorar quantos projetos tinham em andamento, quais os problemas para as casas estarem paralisadas, como resolver, agendar com as entidades a darem encaminhamentos *in loco*. Servia, também, para entender o papel dos demais intervenientes e o entendimento deles sobre os problemas. É um espaço importante” (Entrevistada 35-movimento de moradia).

“olha, eu acho que o ‘ponto de controle’ era um dos espaços mais ricos de construção do MCMV-E. A gente juntava diferentes atores, com diferentes funções e concepções, e buscava ‘desatar nós’ de maneira coletiva. E acho que o pessoal dos movimentos teve um papel importantíssimo nisso. Então, por exemplo, eu, como Gerente Nacional da Caixa, às vezes, não conseguia ter acesso a algumas informações sobre a minha rede, que eu conseguia obter via o ‘ponto de controle’. Então, chegava o XXX, lá do Pará, e falava: ‘olha, os empreendimentos lá do Pará estão paralisados, porque a unidade regional da Caixa está colocando vários obstáculos’, então a gente ia checar determinado problema. Além disso, várias normativas foram construídas com efetiva participação dos movimentos. Alguns deles, por conta da larga experiência com autogestão, tinham propostas fantásticas, muito estruturadas. Então, era um espaço de negociação e de aprendizagem muito grande” (Entrevistada 15-CEF).

Ao compreendermos a construção desses espaços a partir da abordagem pragmatista que busca entender os diferentes elementos que influenciam a ação pública, é possível dizer que esses espaços criados são arranjos (LASCOUMES; LE GALES, 2012) a partir dos quais os agentes tentam construir uma legitimidade comum em torno de uma gramática, no caso específico, relacionada ao projeto autogestionário. Esses arranjos ou instrumentos, como salientado por esses autores, podem carregar sentidos, representações e uma forma densa de conhecimento, refletindo, muitas vezes, na concretização de uma teoria, de uma concepção ou de uma racionalidade mais ampla, como visto na atuação dos burocratas envolvidos com o MCMV-E.

O papel de *negociador*, que, dentro desses espaços, dá-se horizontalmente na interação com atores de outras organizações e da sociedade civil, ocorre também verticalmente dentro de suas próprias organizações, na medida em que esses atores têm de se relacionar com a cúpula da organização e com as unidades locais com vistas à resolução de problemas, marcando a natureza *multiescalar* desse papel. A capacidade de *transitar por múltiplos regimes*, interpretando as interações entre os atores e os interesses em disputa, com vistas à *costura*⁸¹ de

⁸¹ Zittoun (2014) utiliza, em seu trabalho, o termo *cementing* para se referir à função dos burocratas de articular diferentes interações e coalizões no processo de resolução de problemas. Nessa dissertação, por falta de melhor tradução, utilizaremos o termo *costura*.

soluções possíveis (ZITTOUN, 2014) parece ser a principal competência de parte dos agentes envolvidos com a gestão do MCMV-E, seguindo, de certa forma, o apontamento realizado por um conjunto de estudos (BEVIR;RHODES, 2010; LOTTA, 2010; LOTTA;OLIVEIRA, 2015; PIRES, 2015) que tem salientado a capacidade de articulação da burocracia de nível intermediário, como, por exemplo, no trabalho de Oliveira e Lotta (2015), as quais, ao analisarem as práticas dos burocratas envolvidos com o programa Bolsa Família, especialmente no que se refere ao papel de negociação realizado por eles, assinalam que “a articulação horizontal e vertical exige destes atores a habilidade de compreender as diferentes sintaxes de organizações e burocracias pelas quais circulam” (OLIVEIRA E LOTTA, 2015, p. 299). No nosso caso específico, essa capacidade de ‘transitar por diferentes regimes’, para uma parte dos burocratas envolvidos, parece estar relacionada ao compartilhamento de concepções mais amplas acerca da produção habitacional autogestionária, o qual, às vezes, pode estar associado a experiências anteriores em políticas habitacionais de HIS desde o nível municipal, e, às vezes, pode estar relacionado à participação nesses espaços de construção do programa após ingressarem ao corpo burocrático estatal. Nesse sentido, na tentativa de atuar para dentro de suas organizações a fim de superar problemas na operacionalização do programa, outra estratégia que tem sido utilizada por esses atores é a de realizar *atividades formativas*, como oficinas, seminários, cursos de curta duração, como uma forma de *difundir ideias e de construir entendimentos coletivos* sobre as temáticas inseridas no programa. De acordo com os diferentes atores entrevistados, inseridos em diferentes organizações estatais, a realização dessas atividades têm um importante papel de (des)construir algumas concepções, que podem ter impactos negativos ou positivos na execução da política na ponta, conforme se depreende das falas a seguir:

“uma das tarefas que investi, enquanto gerente nacional da CEF, foi a de realizar várias atividades de cunho formativo-informacional para buscarmos construir uma compreensão coletiva do que é o MCMV-E. Então, por exemplo, fizemos alguns seminários nacionais, aqui em Brasília, onde reunimos pessoas do Brasil inteiro, com a participação das gehabs da Caixa e dos atores da sociedade civil, onde, juntos, fazíamos oficinas e discutíamos o que era o programa. Além dos seminários nacionais, tentamos *induzir* as superintendências regionais para que também fizessem seminários regionais e discutissem lá, no nível regional, de maneira mais próxima entre os atores. Embora não tenha um indicador que consiga falar com certeza a efetividade dessas atividades, posso te garantir que isso teve um impacto bastante relevante na compreensão dos atores executando o programa” (Entrevistada 15 – CEF).

“como secretária da SPU, o grande desafio era o de trabalhar para dentro. É claro que, em razão do cargo, eu tinha que me relacionar com diversos atores externos, mas, sem dúvida, eu tinha o entendimento de que o grande desafio era superar as resistências internas. Então, além da instituição do GTN e dos GTEs, fizemos diversos seminários

nacionais com a participação de praticamente todos os superintendentes regionais e suas respectivas equipes do Brasil inteiro aqui, no qual discutíamos assuntos relevantes sobre a regularização fundiária e destinação de terras e imóveis da União para habitação de interesse social. O meu papel e o da XXX [preservado por questão de anonimato] era o de *articular* esses atores e tentar construir entendimentos coletivamente para que as políticas saíssem do papel” (Entrevistada XXX⁸²).

Observa-se que, na percepção desses atores, as funções de articulação e de indução *negociador e de tradutor* desempenhadas por eles têm impacto na produção da política pública, entendimento, em geral, confirmado por atores de fora da burocracia, ilustrado segundo a fala a seguir, de um dos coordenadores nacionais do MNLM acerca do engajamento de parte dos burocratas:

“olha, Rafael, eu acho que alguns burocratas no nível federal tiveram um papel muito importante na parte de fazer um trabalho para envolver os seus servidores. Posso te dar o exemplo da XXX, YYYY, ZZZZ [preservadas por questão de anonimato], que, por já terem trabalhado em experiências de habitação de interesse social, sabiam que é uma modalidade habitacional viável e com impacto na cidade. Então foram várias as atividades que eu participei com a presença de burocratas, em que lá a gente sentava, discutia, dava porrada, mas, no final, saía com uma compreensão melhor dos papéis de cada um. Inclusive, a gente, do campo da moradia, aprendia como se dava o funcionamento do Estado. É óbvio que a realização dessas atividades e o destravamento dos problemas não se dá de maneira automática. Mas, como coordenação-nacional do MNLM, eu posso te afirmar que essas atividades tiveram a sua importância na melhor relação com os servidores. Houve muita aprendizagem nesse processo” (Entrevistado 37 – movimento de moradia).

Essa percepção da *aprendizagem*, ao longo do processo⁸³, é compartilhada pela totalidade dos atores entrevistados, segundo diferentes concepções, quais sejam: aos atores ligados ao campo do movimento social, o reconhecimento de que, quando da criação do programa, muitos não tinham experiência na execução de projeto habitacionais complexos como os exigidos pela modalidade, o que os demandou forte esforço em termos de especialização técnica; aos burocratas, a compreensão de que as agências nas quais trabalhavam, na maior parte do tempo, não foram conformadas para lidarem com segmentos

⁸² Omitimos o setor ou o órgão, nessa entrevista, com vistas à preservação do anonimato.

⁸³ É importante registrar que vários entrevistados, independentemente do campo ao qual estão ligados, mencionaram a preocupação com o futuro do programa, dado o processo de *impeachment* da Presidenta Dilma. A fala a seguir, de um deles, sintetiza a percepção sobre o estágio de amadurecimento no momento desse processo “Eu acho que o ano de 2016, desde o início da experiência no âmbito federal lá com o Crédito Solidário, foi o ano de maior acúmulo com a experiência autogestionária. É notório que os projetos apresentados agora são muito superiores ao início do programa. As entidades evoluíram muito, inclusive, formando quadros dentro delas. Infelizmente, as fases não casaram, porque, no início se tinha dinheiro, mas não se tinha bons projetos. Hoje, sobram bons projetos e faltam recursos. E nem sabemos se o programa continuará a existir. É complicado” (Entrevistado 46 – CEF).

populares organizados, o que lhes exigiu a capacidade de fazer essa *tradução* entre múltiplos campos. Inclusive, alguns foram os relatos de burocratas no sentido de que, embora entendessem da construção de projetos habitacionais do ponto de vista *operacional*, estes não tinham a compreensão sobre questões mais amplas relativas à política urbana e à habitação de interesse social, as quais foram desenvolvidas na participação e na interação com os demais atores de fora do Estado, o que sugere que a atuação dentro do Estado, enquanto espaço de sociabilidade (CEFAI, 2009), pode permitir a construção de concepções mais amplas por parte desses agentes, tendo impacto, inclusive, em novas formas de ação, achado que se relaciona à chave analítica do ‘ativismo burocrático’ (ABERS, 2015), ampliando-o ao destacarmos que esse pode se dar após o ingresso para o Estado, na interação com determinadas temáticas e com diferentes atores em torno dessas. A fala a seguir, de uma gerente da CEF, é bastante ilustrativa sobre essa construção de sentidos acerca da produção autogestionária forjada na interação com outros atores do campo,

“então, Rafael, diferentemente da XXX e da YYYY [preservado por questão de anonimato], que já tinham experiência com os movimentos sociais nos seus estados, eu nunca tinha tido qualquer experiência. Minha formação é em exatas e, nos meus 20 anos de Caixa, sempre trabalhei com assuntos sobre risco de crédito e etc. É quando eu venho para aqui, para a gerência nacional, que eu passo a ter contato com essas pessoas e com essa agenda, que um mundo se abre, entendeu? Então, muitas vezes, eu me vejo defendendo a pauta, inclusive, aqui, para os demais colegas de outras áreas que atuam também com o MCMV. Mais do que isso, algumas vezes, por conta dessa atuação, eu participei de eventos, digamos assim, mais ‘políticos’, de caráter mais contestatório sobre o direito à cidade, como uma passeata ou um evento na universidade com a presença dos diferentes atores. Tem sido uma experiência enriquecedora” (Entrevistada 16 – CEF).

Outra estratégia, relacionada à anterior, foi a de buscar, *a partir de suas redes pessoais-profissionais*, atores em outras agências estatais com o objetivo de construir alternativas e resolver problemas que não seriam tratados adequadamente isoladamente. Em geral, essas pessoas se conheciam de experiências em outros trabalhos no nível local ou da participação em outros espaços coletivos, como do universo acadêmico e de organizações que lutam pelo direito à moradia e à cidade. O acionamento dessa rede informal permitia, segundo os entrevistados, a obtenção de informações, de maneira mais ágil e completa, apresentando-se como um ativo importante, dado o arranjo institucional marcado pela participação de múltiplas organizações no processo de execução desse programa. Segundo dois dos entrevistados, com atuações na CEF e na SPU, respectivamente, sobre a importância de mobilizar atores em outras agências para a realização do trabalho cotidiano,

“olha, Rafael, sem dúvida, eu buscava a cooperação de outros parceiros, especialmente na SPU e no Mcidades, quando eu tinha que tentar resolver determinados problemas. Como os problemas, quase sempre, são intersetoriais, então, por exemplo, quando eu participava de um processo de negociação de conflitos fundiários urbanos, eu sempre ligava para XXX, da SPU, e para a YYYY, do *Cidades*, para tentar construirmos uma proposta conjunta, que pudesse envolver, inclusive, a inserção do pessoal envolvido no conflito no *Entidades*, como uma forma de resolução pacífica do conflito. Ter esses ‘aliados’ era muito importante no meu trabalho, até para justificar, internamente, que aquela proposta tinha viabilidade” (Entrevistado 46 – CEF).

“nossa, nem saberia contar a quantidade de vezes que liguei, mandei *whatsaap* para o pessoal da Caixa ou do *Cidades* para buscarmos uma solução para uma determinada demanda, como uma maneira *pular* certos entraves burocráticos. Aliás, todas essas pessoas citadas são pessoas que militam há muito tempo na questão da habitação de interesse social, na questão da reforma urbana, ou seja, independentemente da questão ideológica, têm o compromisso com a causa da habitação de qualidade, da regularização fundiária, da reforma urbana, da função social. Obviamente, que são poucas dentro do universo do corpo burocrático. Mas, com certeza, essas concepções vão motivar a condução de políticas públicas na área de desenvolvimento urbano e habitação. Eu posso te afirmar, com absoluta certeza, que, se não tivessem essas pessoas que você citou, com esse grau de comprometimento, *tocando* o programa, ele não teria saído do papel. As adversidades são muitas, é um processo que, além de complexo, também envolve barreiras política-ideológicas, principalmente na ponta” (Entrevistado 27 – SPU).

Dessa forma, conforme já assinalado na análise da atuação dos burocratas em torno da *controvérsia* anterior, o fato de estarem inseridos em uma cadeia de implementação marcada pela presença de diferentes organizações executoras do programa faz com que a mobilização de *redes informais* seja considerada uma estratégia importante para promover o mínimo de coordenação e de comunicação entre esses atores envolvidos com a produção do MCMV-E, o que guarda similaridade com outros estudos que evidenciam a importância da interação entre agentes de diferentes organizações na produção de políticas públicas (GOMIDE; PIRES, 2014; LOTTA, 2010; PIRES, 2015; OLIVEIRA; LOTTA, 2015). Essas redes informais, conforme se observa da análise do caso do MCMV-E, perpassam, inclusive, a arena estatal, sendo compostas por atores localizados no movimento de moradia e no da reforma urbana, o que se aproxima, de certa maneira, da chave analítica da *política de proximidade* proposta por Abers, Serafim e Tatagiba (2014), no sentido de “facilitarem a realização de demandas públicas e de reconhecimento de direitos” (p. 333), mas em um vetor direcional inverso, uma vez que, no caso específico em análise nessa dissertação, são os atores da burocracia estatal que utilizam de contatos diretos com atores extraestatais para buscarem competências que não estão presentes dentro das agências estatais, como no caso tratado dos grupos de trabalho para destinação de habitação de interesse social.

Em resumo, entendemos que, dada a heterogeneidade do campo analisado nessa dissertação – seja no que se refere aos atores atuantes no MCMV-geral, seja no que diz respeito aos agentes participantes especificamente no MCMV-E -, compreender as diferentes percepções e sentidos que esses atores atribuem às suas ações relativas à operacionalização da política dentro da qual estão operando é importante a fim de entender as maneiras pelas quais esses agentes entendem que estão realizando mudança no programa em análise. No nosso caso específico, foi possível perceber que mudanças, de variadas naturezas, foram realizadas a partir da interação entre atores no âmbito do MCMV-E, que vão, desde mudanças em normativos estruturantes da modalidade, passando pela estrutura dos órgãos estatais a fim de melhor operacionalizar o programa, chegando, inclusive, a modificações nos atores envolvidos com o programa, forjadas com a participação e a interação com outros agentes, a partir das quais novos sentidos foram construídos sobre o seu trabalho e sobre a política habitacional.

Ao olhar a ação cotidiana desses atores na produção do MCMV-E a partir da perspectiva pragmatista que tende a destacar a competência crítica desses em torno das controvérsias e dos momentos de disputa (LATOUR, 2005; BOLTANSKI; THÉVENOT, 1999; CEFAL, 2009; LASCOURMES; LE GALES, 2012), ressaltamos que vários dos artefatos – fóruns de discussão, capacitações, instrumentos jurídicos, etc – construídos por esses agentes podem ser considerados como maneiras de apresentar soluções aos problemas nos quais estão inseridos, buscando a estabilização de novas formas de ação coletiva em torno dessas controvérsias. Nesse sentido, o próximo capítulo, a título de conclusões finais, retomará alguns desses pontos, apresentando as possíveis contribuições e os limites da presente pesquisa.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente dissertação teve como objetivo compreender como os atores envolvidos com a produção do programa Minha Casa Minha Vida- Entidades no nível federal, inseridos em diferentes organizações, a partir de diferentes entendimentos, posições e percepções sobre a política habitacional, agiram em torno das *controvérsias* presentes no programa com vistas à proposição de soluções aos problemas enfrentados, resultando, em alguns casos, em mudanças na modalidade. A noção de mudança, nesse estudo, enquanto categoria empírica, referiu-se a alterações nos normativos estruturantes do programa, a modificações nas estruturas estatais e a transformações nos próprios atores envolvidos com a sua operacionalização no que diz respeito às suas concepções sobre um modelo ideal de programa habitacional, resultado da interação entre esses agentes. Esse processo de mudança, conforme discutido na pesquisa, foi marcado pela complexidade, no qual idas e vindas, em uma lógica não sequencial, apresentaram-se como uma característica fundante desse processo.

Amparados por uma literatura de inspiração pragmatista – a qual, além de nos oferecer importantes ferramentas teóricas, também nos serviu como recurso metodológico ao chamar atenção para a importância dos momentos de disputa ou de controvérsias como circunstâncias ricas nas quais os agentes tornam visíveis os critérios e os princípios de justificação que utilizam em suas ações cotidianas (BOLTANSKI; THÉVENOT, 1999; LATOUR, 2005; PENNA, 2013) – o conceito de *controvérsia* aqui empregado nesta dissertação é compreendido como diferentes entendimentos e posições por parte dos atores acerca de um problema público, os quais podem resultar em diferentes ações em relação a essa *controvérsia*. No caso específico em análise, é possível afirmar que o MCMV-E aparece como resultado de uma relação ambígua e complexa, marcada pelo conflito, mas também pela cooperação entre atores dos movimentos de moradia e alguns burocratas do governo federal, inseridos em diferentes organizações estatais, em torno da maior política habitacional do Governo Federal desde a redemocratização, o MCMV (FERREIRA, 2014; SERAFIM, 2013; ABERS; SERAFIM; TATAGIBA, 2014; JESUS, 2015). Ao disputar com o modelo privatista de provisão habitacional predominante nas últimas décadas na política habitacional brasileira (ROLNIK, 2011; MARICATTO, 2011. LAGO, 2012), no qual as empresas de construção civil têm assumido protagonismo na produção da unidade habitacional, o MCMV-E, projeto de cunho autogestionário, no qual se reivindica a participação dos cidadãos em todo o processo de gestão do empreendimento – estendendo, inclusive, para a participação em torno da gestão da

cidade –, mostra-se, a partir de nosso entendimento, como uma *controvérsia* dentro do contexto ampliado da política habitacional brasileira. Trata-se, portanto, seguindo a perspectiva pragmatista, da disputa de duas gramáticas ou racionalidades distintas: a primeira, conformada no arranjo estado–setor da construção civil, a qual utiliza justificativas relacionadas à gramática da eficiência e do zelo do recurso público; e a segunda, organizada sob o arranjo estado–organizações da sociedade civil, a qual mobiliza justificativas ancoradas na gramática do controle social e do empoderamento dos cidadãos.

Percorrendo a discussão realizada na presente dissertação, no capítulo 2, retornamos às experiências de programas autogestionários em décadas anteriores, a fim de mostrar que a defesa de um projeto alternativo habitacional de produção social da moradia é fruto da experimentação forjada, ao menos, desde o final da década de 80, da interação entre diferentes atores – movimento de moradia, acadêmicos da reforma urbana, assistência técnica universitária e alguns burocratas ‘progressistas’ com atuação no nível local–, a qual ganharia força com a chegada do PT ao poder federal, em 2003, com a criação e a operacionalização de outros programas federais similares anteriores (PSM e PCS) ao lançamento do MCMV-E. Nesse sentido, argumentamos, com base na percepção dos atores envolvidos com esse projeto, e na revisão da literatura secundária, que a relação com o Estado foi fundamental a fim de que o projeto autogestionário, com seus componentes – como, por exemplo, o acesso a recursos públicos para construção de empreendimentos e o controle social sobre todo o processo – ganhasse consistência na agenda de luta desses agentes, especialmente para os do movimento de moradia, os quais, dada a ausência de políticas habitacionais para baixa renda, estavam inseridos em práticas de mutirão e de autoconstrução familiares como formas de solucionar problemas urgentes de habitação em assentamentos precários. Chegando ao final de capítulo, mostramos que a participação de alguns burocratas nos *papéis de tradutores e de negociadores* dentro dos espaços decisórios importantes relativos ao MCMV-E foi fundamental para que algumas propostas vindas de fora das arenas estatais fossem ‘adaptadas’ e ‘modeladas’ ao formato usual da administração pública federal, funções que seriam ainda mais frequentes durante o processo de gestão da modalidade.

No capítulo 3, tendo como ponto de partida a discussão anterior sobre a experimentação dos atores forjada na produção de outros programas de habitação de interesse social, e, ao olharmos para a percepção dos próprios atores envolvidos nessa interação – e de seus possíveis impactos – sobre o MCMV-E, temos como argumento central desta dissertação

o de que esses atores, ao transitarem por diferentes campos ao longo de sua trajetória profissional e pessoal, adquiriram a capacidade de compreender os diferentes atores e interesses em disputa, o que lhes possibilitou o exercício do *papel de tradução, negociação e de mediação* entre diferentes regimes em torno das *controvérsias subsidiárias* relativas ao MCMV-E, resultando, em alguns casos, em mudanças no programa.

Dada a heterogeneidade dos atores participantes na produção do MCMV-E e a incerteza do domínio no qual esses agentes estão atuando, entendemos que mobilizar diferentes literaturas nesta dissertação foi útil a fim de compreender o nosso objeto de estudo em profundidade. Nesse sentido, vale mencionar algumas possíveis contribuições que a presente pesquisa pode oferecer.

A primeira delas refere-se ao campo de estudos que busca compreender a relação entre a sociedade civil e o Estado, acompanhando algumas dessas pesquisas que tendem a enfatizar a complexidade dessa relação (ABERS; VON BULOW, 2011; CARLOS, 2015; ABERS; TATAGIBA; SERAFIM, 2014), marcada tanto pelo conflito quanto pela cooperação. No caso em análise, a dimensão conflitiva pode ser observada, por exemplo, nos repertórios de ação direta utilizados para abrir negociações com o governo federal na luta por demandas acerca do projeto autogestionário, como nos episódios narrados sobre o lançamento do MCMV e sobre a reivindicação da compra antecipada de terrenos. Já a dimensão colaborativa pode ser verificada, por exemplo, na mobilização de atores externos – e, conseqüentemente, de seus conhecimentos e habilidades – pelo corpo burocrático a fim de realizar mudanças internas ao Estado no sentido de alavancar algumas agendas, como no caso do processo de destinação de terras e de imóveis da União para fins de habitação de interesse social, coordenado pela SPU, na qual se constituíram grupos de trabalho com forte protagonismo dos atores do movimento de moradia, reconhecendo o conhecimento desses agentes com vistas à realização desse trabalho.

Olhando especificamente para a interação entre esses atores no processo de produção de políticas, a presente pesquisa contribui de duas maneiras. A primeira diz respeito ao diálogo com um conjunto de estudos que busca compreender a interação de atores dos movimentos sociais e das agências estatais na produção da política pública (BLIKSTAD, 2012; TATAGIBA; TEIXEIRA, 2016), mas na direção inversa, ou seja, no impacto que essa relação pode ter sobre as agências estatais no âmbito da Administração Pública Federal. A instituição dos GTN e GTEs, por exemplo, mostra que a interação com atores extraestatais foi fundamental

para que o mobiliário da União, para além da questão arrecadatória, também cumprisse a sua função socioambiental. Demonstra, também, que, se os burocratas no interior da SPU não tivessem mobilizado os conhecimentos e as experiências advindas dos atores da sociedade civil, dificilmente o processo de destinação para HIS teria saído do papel.

A segunda contribuição refere-se à ampliação do entendimento sobre o ‘ativismo institucional’ ou ‘ativismo burocrático’ (ABERS; TATAGIBA, 2014; ABERS; 2015; CAYRES, 2015), destacando que esse ativismo em torno de compromissos sociais mais amplos, em alguns casos, pode ser construído após entrarem para o corpo burocrático, e não necessariamente antes, como, por exemplo, no caso de burocratas que relataram que, ao participarem de espaços decisórios com a interação com atores da sociedade civil (GTN de destinação de terras da União ou Câmara Técnica de Habitação no âmbito do Concidades), despertaram o interesse pela temática do direito à moradia enquanto um direito social relevante, fazendo a defesa deste dentro das suas organizações.

Diferentemente de outros estudos (ABERS; TATAGIBA, 2014; ABERS, 2015; CAYRES, 2015) que buscam compreender o ativismo institucional em organizações que já possuem histórico de militância, como, por exemplo, os estudos de Abers e Tatagiba (2014) sobre a atuação de feministas no Ministério da Saúde e de Cayres (2015) sobre ativismo no âmbito da Secretaria-Geral da Presidência, a presente pesquisa salienta o ativismo de agentes em organizações que não possuem trajetória de militância no seu corpo técnico, como no caso da SPU, da CEF e do Mcidades após a inflexão conservadora. Conforme discutido durante a pesquisa, em alguns casos, após ingressarem via concurso público para o corpo estatal, a partir da participação nesses diferentes espaços de socialização, que o agente consegue perceber e dar sentido às suas ações cotidianas, como, por exemplo, no caso do burocrata que reconheceu a sua competência técnica para realização do trabalho operacional, mas não conseguia ligar essa competência à política mais ampla dentro da qual estava inserido, a qual foi desenvolvida com a participação em algumas atividades formativas – seminários, oficinas e cursos de curta duração. Essa compreensão, na nossa visão, contribui para aumentar o poder explicativo-analítico do conceito de ativismo institucional, ao tencionar o momento de sua construção, o qual pode se dar após a entrada para as organizações, dado que a trajetória dos indivíduos não se encerra ao entrarem para o Estado. Na nossa visão, esse entendimento também dialoga com alguns trabalhos da literatura pragmatista francesa, como o conceito de Cefai (2009) sobre arenas públicas enquanto espaço de sociabilidade, salientando como esses espaços propiciam

aos atores o reconhecimento de posições diferentes e a construção de pactos. Em outras palavras, é afirmar que o Estado também se apresenta como um espaço de sociabilidade em torno de compromissos sociais mais amplos, possibilitando o ‘ativismo burocrático’ por parte de alguns atores no exercício das suas atividades.

Ao destacar os papéis de *mediação*, *tradução* e *negociação* dos atores, especialmente dos burocratas federais envolvidos com o programa, essa pesquisa dialoga com um conjunto de estudos que tem ressaltado a importância de se compreender o papel dos burocratas de médio escalão na gestão de política pública (ABERS, 2015; CAVALCANTE; LOTTA, 2015; PIRES, 2012, 2015; LOTTA; PIRES; OLIVEIRA, 2014; GOMIDE, PIRES, 2014; LOTTA, 2015; LOTTA, 2015). Em particular, destaca-se o papel realizado por esses agentes inseridos em políticas públicas com arranjos institucionais interorganizacionais, realçando a sua função de *tradução* e de *negociação* tanto interna às suas organizações quanto externamente, ao se relacionarem com outros órgãos. Se, dado o caráter difuso das organizações operadoras do programa, a coordenação entre essas se apresenta como um enorme desafio, a ação desses agentes, muitas vezes, permitiu a minimização desse problema. No caso em tela, discutimos como, a partir de relações informais e pessoais forjadas em outros espaços e experiências, atores situados em diferentes organizações buscaram acionar essa rede de proximidade a fim de obter alguma informação que seria muito difícil de conseguir, caso seguissem o fluxo normal hierárquico, como, por exemplo, nos casos relativos à possível resistência da burocracia local da CEF no processo de contratação na modalidade, nos quais, dada a ausência de competência legal para que os burocratas do Midades pudessem atuar sobre os servidores daquela organização, muitas vezes, se mobilizavam atores de confiança na Gerência Nacional da CEF com vistas a ‘destravar’ esses problemas. Nesse sentido, apesar da similaridade com esse conjunto de estudos no que se refere ao nível de governo, entendemos que a presente dissertação contribui ao ampliar o olhar sobre essa capacidade de articulação dos atores para além das agências estatais, envolvendo, muitas vezes, atores relevantes da sociedade civil.

É importante destacar que, subjacente a esses papéis, há um forte componente de mediação política e relacional na atuação de parte dos burocratas envolvidos com a produção do MCMV-E. Mais uma vez, dialogando com a obra de Latour (2005), percebe-se que essa mediação é realizada pela capacidade desses atores de transitarem por diferentes mundos, em razão de suas experiências em diferentes campos, como, por exemplo, no movimento de

moradia, em programas autogestionários locais e no âmbito da reforma urbana. Além disso, essa mediação assume também uma intensa dimensão relacional. Ou seja, conforme discutido durante a pesquisa, não dá para compreender a atuação desses atores, muitas vezes, mediando conflitos e destravando resistências, sem levar em consideração essa ação sempre na interação com outros agentes, sejam situados em outras organizações estatais, sejam localizados na esfera da sociedade civil.

Outra contribuição que se espera dessa dissertação diz respeito à análise crítica do processo de produção de políticas públicas. Ao dialogar com o campo de análise de políticas públicas, de cunho construtivista-interpretativista, que tende a enfatizar o caráter situacional-contingencial desse processo (FISCHER, 2003; ZITTOUN, 2009, 2014; HAJER; WAGENAAR, 2003), a presente pesquisa estabelece um diálogo crítico com uma abordagem de viés racionalista e positivista, que tende a caracterizar o processo de políticas públicas como uma cadeia de atividades pré-estabelecidas, encadeadas de maneira linear e sequencial, com vistas à resolução de problemas (JOHN,1998;SABATIER,1993,2007). Nesse sentido, o presente estudo questiona uma visão fragmentada, baseada em um ciclo de políticas públicas, composto por fases delimitadas de formação, implementação e avaliação em políticas públicas. No caso específico em tela, aproximando-se do trabalho de Abers e Keck(2013), ressaltamos que a construção da política pública é marcada por um processo contínuo e permanente em acontecimento. Muitas vezes, novos problemas surgem, implicando novas negociações e novos pactos em torno da política pública. Outras vezes, propostas de soluções e experiências apresentadas em momentos anteriores e diversos podem ser adaptadas e aplicadas de novas maneiras. Nesse sentido, esse campo interpretativista, ao destacar as maneiras como os atores resolvem os problemas, entende que essas políticas não são meramente instrumentos de respostas mecânicas a problemas objetivos, mas, sim, que elas são construídas socialmente, a partir da *interação* entre diversos atores, na qual a disputa pela definição do que são os problemas e as soluções relativos à determinada política assume um lugar central a fim de entender como se dá a sua operacionalização. Nesse processo de construção de política pública, do qual cada vez mais atores participam, nem sempre a dimensão técnica ou a científica é a predominante, uma vez que, em razão de sua natureza pública, a capacidade de persuasão inerente à atividade política da ação pública, muitas vezes, é a mais importante (ZITTOUN, 2014). Segundo esse enfoque, para se compreender qualquer processo de mudança de política pública, é necessário entender como os atores compreendem e interpretam a ação dos demais atores. Nesse sentido, as posições expressadas por esses agentes, ancoradas em suas *concepções*

e seus valores sobre determinado problema, são dimensões-chave de qualquer análise social, uma vez que elas têm impacto sobre a forma de atuação desses agentes no que diz respeito à dimensão operativa e substantiva da política pública.

No caso específico do MCMV-E, entendemos que algumas mudanças pelas quais o programa passou, desde o seu lançamento, foram decorrentes da capacidade de negociação e de tradução de alguns burocratas, que, inseridos em unidades nacionais dos órgãos federais envolvidos com a implementação do programa e, em interação com atores internos às suas organizações e externos – seja por meio da participação em espaços decisórios coletivos construídos por dentro das arenas estatais, seja por meio de *relações pessoais-profissionais*–, foram capazes de transformar a informação fragmentada e dispersa apresentada pelos diferentes agentes em um problema político minimamente estruturado e relevante, passível de ser negociado a fim de se ter solução possível. Tomando por empréstimo a expressão de Zittoun (2014), esses burocratas exerceram importante *papel de tradução*, a partir do qual, como sugerem os casos discutidos no capítulo anterior sobre a ‘compra antecipada de terrenos’ e ‘a antecipação de parcelas’ referentes à *controvérsia da gestão da produção habitacional*, a fim de adaptar uma proposta discutida em outras arenas para dentro de importantes espaços decisórios relativos ao MCMV-E, na interação com atores não favoráveis, tiveram como importante papel o de *traduzir* essa proposta para os demais atores, levando suas posições em consideração, o que realça o caráter situado da ação. Mais uma vez, para além de se discutir se estruturas hierárquicas de comando e de controle no âmbito da burocracia são desejáveis, é ressaltar o componente inerentemente político da atuação dessa burocracia, ou seja, é ressaltar que, dada a diversidade de arranjos e de atores em torno dos quais os burocratas estão atuando na produção da política pública, uma das habilidades necessárias a esses agentes a fim de que a política possa ser implementada é de se relacionar com diferentes atores, muitas vezes, fazendo negociações e mediações para que as políticas públicas possam sair do papel. É, por fim, entender que esses agentes, ainda que inseridos situacionalmente em diferentes contextos, possuem criatividade política para atuarem (BERK; GALVAN; HATTAM, 2013; BEVIR; RHODES 2010), mobilizando, inclusive, os recursos e as ferramentas disponíveis, de diferentes maneiras, na sua atuação.

Por fim, a presente pesquisa espera contribuir para um campo em crescimento no Brasil, com forte inspiração nos pragmatistas franceses (CORRÊA; DIAS, 2016; FREIRE, 2012; PENNA, 2013; BARTHE *et all*, 2016 [2013]), o qual tende a destacar os momentos de

disputa e de controvérsias como valiosos a fim de entender o processo de justificação e de agência dos atores envolvidos associados a conexões, grandezas e redes mais gerais (LATOURE, 2005; BOLTANSKI;THÉVENOT, 1999; CEFAL, 2009; DODIER, 2005). Entendemos que fazer essa reflexão olhando para o processo de produção da política pública pode expandir o alcance dessas abordagens, pois, ao mesmo tempo em que traz um novo arcabouço para se analisar as políticas públicas, também amplia a variedade dos fenômenos sociais sobre os quais a literatura pragmatista pode ser útil, a qual, de uma maneira geral, tende a olhar para controvérsias presentes no campo social, dando pouca importância às intersecções com a esfera estatal. Ao dialogar especificamente com Lascoumes e Le Gáles (2004, 2012), a partir de um olhar no qual se levam em conta diferentes elementos sociotécnicos na produção da ação pública, o caso do MCMV-E revelou como os diversos atores mobilizaram, de maneira criativa, recursos, instrumentos e estratégias a fim de estabilizar alguns conceitos ou soluções em torno dos problemas relativos à modalidade. Alguns arranjos (GTN, GTEs, pontos de controle e mesa de negociação) e dispositivos (jurídicos e atividades formativas) podem ser considerados, à luz dessa perspectiva, como instrumentos concebidos criativamente pelos atores da burocracia com o propósito de estabilizar alterações, dadas as resistências, inclusive, nos órgãos estatais dentro dos quais estão inseridos.

Destacadas as possíveis contribuições, cabe reconhecer os limites de alcance desta pesquisa, apresentando, concomitantemente, futuras agendas de pesquisa. Um dos limites refere-se ao *não* aprofundamento do componente partidário como dimensão relevante para se compreender a interação entre os agentes no processo de gestão do MCMV-E. Conforme discutido, se, por um lado, o MCMV-E não foi prioritário dentro do maior programa de política habitacional federal conduzido por uma coalizão governamental liderada pelo PT, por outro lado, a presença desse partido, e de alguns atores em posições-chave com experiência em políticas habitacionais de interesse social no nível local, permitiu que os atores do movimento de moradia tivessem acesso aos diversos espaços decisórios com impacto no programa em análise, como, por exemplo, a mesa de negociação na Presidência da República, os ‘pontos de controle’ no Mcdades e na Caixa e os próprios grupos de trabalhos constituídos no âmbito da SPU. Nesse sentido, futuras pesquisas que realizem a comparação entre esse período governado pelo PT e o momento futuro – pós-*impeachment* – serão valiosas a fim de compreender em que medida a presença desse partido fez diferença na produção dessa política pública.

Outra perspectiva que não se avançou nessa pesquisa, mas que merece atenção na forma de novas agendas de pesquisa, diz respeito ao enfoque na dimensão organizacional do arranjo institucional em torno do qual o MCMV-E foi montado. Dada a multiplicidade de organizações envolvidas com a gestão do *Entidades* – com forte protagonismo, segundo a narrativa dos atores, da CEF no processo de produção –, seria importante, em futuras pesquisas, compreender como o peso dessas organizações tem impacto no papel desempenhado pelos atores inseridos nessas.

Outra limitação dessa dissertação refere-se à consideração apenas da visão dos burocratas situados no nível nacional, não levando em conta, dado o recorte da pesquisa, da percepção dos burocratas do nível local, o que nos impediu de contrapor algumas posições bastante mencionadas no nível federal acerca da atuação desses agentes, como, por exemplo, a resistência que eles tiveram na execução do programa. Nesse sentido, uma agenda de pesquisa importante refere-se à compreensão dessa interação no nível local e regional.

Por fim, os achados obtidos ainda sugerem a necessidade de aprofundamentos e de análises subsequentes, especialmente no que diz respeito a um esforço comparativo com outros programas nos quais a sociedade civil também possua protagonismo no processo de produção da política pública. No entanto, ao olharmos para um ator situado no nível intermediário da burocracia federal, entendemos que, além de melhor compreendermos essa esfera de atuação e caracterização desse ator, também oferecemos uma visão mais detalhada e matizada sobre a heterogeneidade marcante do processo de produção da política pública. Esses achados, de ordem prática, também oferecem uma problematização acerca da ação governamental, uma vez que apresentam descrições densas de como alguns problemas são ‘contornados’ e possíveis ‘soluções’ são negociadas, realçando o caráter político e heterogêneo dos atores da burocracia envolvidos com a gestão de políticas públicas, questionando, no limite, uma visão uniforme e padronizada de reforma do Estado baseada em uma única solução mágica.

REFERÊNCIAS

Livros e artigos

ABERS, Rebecca Neaera. Capítulo 5 – Ativismo na burocracia? O médio escalão do programa bolsa verde. In: Pedro Cavalcante e Gabriela Lotta. (Org.). Burocracia de Médio Escalão: perfil, trajetória e atuação. 1ed. Brasília: ENAP, 2015, v. , p. 143-176.

ABERS,Rebecca; SERAFIM, Lizandra; TATAGIBA, Luciana. “Repertórios de Interação Estado-Sociedade em um Estado Heterogêneo: A experiência na era Lula”. *Dados*, vol. 57, n. 2, 2014. p. 325-257.

ABERS, R. N. ; OLIVEIRA, M. Nomeações políticas no Ministério do Meio Ambiente (2003-2013): interconexões entre ONGs, partidos e governos. *Opinião Pública*, v. 21, 2015. p. 336-364.

ABERS, Rebecca N.; VON BÜLOW, Marisa. 2011. “Movimentos Sociais Na Teoria E Na Prática: Como Estudar O Ativismo Através Da Fronteira Entre Estado E Sociedade? ” *Sociologias* 13 (28): 52–84

ABERS, Rebecca Neaera; TATAGIBA, Luciana. Institutional Activism: Mobilizing For Women’s Health From Inside The Brazilian Bureaucracy. Texto preparado para apresentação no 38º Encontro Anual da ANPOCS, 2014, p. 1 - 32.

ANSELL, Chris. *Pragmatist Democracy: Evolutionary Learning as Public Philosophy*. Oxford/New York, NY, Oxford University Press, 2011.

ANSELL, Chris. What is a “democratic experimente”? *Contemporary Pragmatism*. Vol.9, No. 2012. p. 159-180.

BANASZAK, Lee Ann. *The Women’s Movement Inside and Outside the State*. Cambridge University Press. 2010.

BARAVELLI, J. E. O cooperativismo uruguaio na habitação social de São Paulo. Dissertação de Mestrado. São Paulo: Universidade de São Paulo. 2007.

BARROS, Luís T. Política Habitacional em Goiás: do Mutirão ao Cheque Moradia. 2011. 192 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.

BARTHE,Y.,RÉMY.C;TROM,D;LINHARDT,D;BLIC,D;HEURTIN,J.P.;LAGNEAU,E.,BE LLAING,C.M.;LEMIEUX,C. Sociologia pragmática: guia do usuário. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 18,no 41, jan/abr 2016, p. 84-129.

BEVIR, Mark; RHODES, R. A. W. *Governance stories*. New York, NY London: Routledge. 2006.

BEVIR, Mark; RHODES, R.A. W. “Chapter 4: Interpretation”. *The State as Cultural Practice*. Oxford University Press. 2010.

BLIKSTAD, K.. O agir coletivo nas interfaces da sociedade civil e do sistema político: o caso da atuação do movimento de moradia de São Paulo sobre a política pública de habitação.

BOLTANSKI, Luc. El amor y la justicia como competencias: três ensayos de sociología de la acción. Buenos Aires: Amorrutú, 2000.

BOLTANSKI, Luc; THEVÉNOT, Laurent. The sociology of critical capacity. *European Journal of Sociology*. Vol. 2, n° 3, 1999.

_____. “De la justification: les économies de la grandeur”. Paris: Gallimard, 1991.

BONDUKI, N Habitação e autogestão - Construindo territórios de utopia. Rio de Janeiro: Fase, 1992.

BONDUKI, Nabil. Crise de habitação e luta pela moradia no pós-guerra. In L. Kowarick, ed. *As lutas sociais e a cidade*. São Paulo: Paz e Terra.1994.

BONDUKI, Nabil. Política habitacional e inclusão social no Brasil:revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. *Revista Eletrônica de Arquitetura e Urbanismo*, São Paulo, n. 01, 2008.

BONDUKI, Nabil. Do Projeto Moradia ao Programa Minha Casa Minha Vida. TD. *Teoria e Debate*, v. 82, p. 1, 2009.

BOTELHO, A. O urbano em fragmentos: a produção do espaço e da moradia pelas práticas do setor imobiliário. São Paulo: Annablume/FAPESP. 2007.

BRASIL. Plano Nacional de Habitação. Brasília. 2009.

CALLON, Michel; LASCOUMES, Pierre; BARTHE, Yannick. “Acting in an Uncertain World: An Essay on Technical Democracy”. The MIT Press Cambridge, Massachusetts.2009.

CARDOSO, A. L. (org.). O Programa Minha Casa, Minha Vida e seus efeitos territoriais. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

CARLOS, Euzeneia; Movimentos sociais e instituições participativas: Efeitos do engajamento institucional nos padrões de ação coletiva. *Revista Brasileira de Ciências Sociais (Online)*, v. 30, p. 83, 2015.

CAVALCANTE, Pedro e LOTTA, Gabriela. Burocracia de Médio Escalão: perfil, trajetória e atuação. ENAP, Brasília, 2015.

CAYRES, Domitila Costa. Ativismo institucional no coração da Secretaria-Geral da Presidência da República: a Secretaria Nacional de Articulação Social no Governo Dilma Rousseff (2011-2014). Tese (doutorado). Universidade Federal de Santa Catarina. Centro de Filosofia e Ciências Humanas. Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política. Florianópolis: UFSC, 2015. 207 p.

CEFAÏ, Daniel. Como nos mobilizamos? A contribuição de uma abordagem pragmatista para a sociologia da ação coletiva. *Dilemas*. Rio de Janeiro n° 4, vol.2, p.11-48, 2009.

COHEN, Jean L., e ARATO, Andrew. *Civil Society and Political Theory*. Cambridge MA: MIT Press, 1992.

COLETIVO USINA, 2008. Arquitetura, Política e Autogestão. Revista Urbânia 3, São Paulo: Editora Pressa.

CORREA, Diogo Silva; DIAS, Rodrigo de Castro. “A crítica e os momentos críticos: de la justification e a guinada pragmática na sociologia francesa”. *Mana* [online]. 2016, vol.22, n.1 [cited 2016-12-15], pp.67-99. Available from: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-93132016000100067&lng=en&nrm=iso>. ISSN 0104-9313. <http://dx.doi.org/10.1590/0104-93132016v22n1p067>.

DAGNINO, E.; OLVERA, A.; PANFICHI, A. (orgs.) A disputa pela construção democrática na América Latina. São Paulo: Paz e Terra, 2006.

D'ARAÚJO, M. C. S. A elite dirigente do governo Lula. Rio de Janeiro: Cpdoc/Fundação Getúlio Vargas, 2009.

DUARTE, Rosália. Entrevistas em pesquisas qualitativas. *Educar*. n. 24, 2004, p. 213-225.

DUBOIS, Vincent. *The bureaucrat and the poor: encounters in French welfare offices*. Burlington: Ashgate, 2010 (1999).

DEWEY, John. 1927. “The public and its problems”. New York: Henry Holt.

DEWEY, John. 1960. “Logic: The Theory of Inquiry”. New York: Holt, Rinehart and Winston.

DODIER, Nicolas. 2005. “L’espace et le mouvement du sens critique”. *Annales HSS*, 60(1):7-31.

DOSSE, François. 2003. *O império do sentido*. Bauru, SP: Edusc.

DOWBOR, Monica, 2012. *Arte da institucionalização: estratégias de mobilização dos sanitaristas (1974-2006)*. Tese de doutorado, Universidade de São Paulo.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. *Idéias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes*. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 18 (51): 21-30, 2003.

FERREIRA, Regina F. C. F. 2014. *AUTOGESTÃO e HABITAÇÃO: entre a utopia e o mercado*. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional). Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

FISCHER, F.; FORESTER, J. “The Argumentative turn in policy analysis and planning”. Durham, N.C.: Duke University press. 1993.

FISCHER, F. “Reframing public policy. Discursive politics and deliberative practices”. Oxford: Oxford University Press. 2003.

FIX, M.; ARANTES, P. *Como o governo Lula pretende resolver o problema da habitação*.

Jundiaí: Human Rigths in Brazil, 2009.

FIX, M.A.B. *Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil*. Tese (Doutorado)- Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas, 2011. Disponível em: <<http://www.bibliotecadigital.unicamp.br/document/?code=000815022>>. Acesso em: 22 jan. 2013.

FREIRE, Jussara. “Uma caixa de ferramentas para a compreensão de públicos possíveis: um arranjo de sociologias pragmatistas”. *RBSE – Revista Brasileira de Sociologia da Emoção*, v. 12, n. 36, pp. 720-736, Dezembro de 2013. ISSN 1676- 8965.

GOLDSTONE, Jack A. 2003. “Introduction: bridging institutionalized and noninstitutionalized politics”, em: Goldstone (org). *States, Parties, and Social Movements*, Cambridge: Cambridge University Press, p. 1-26.

HAJER, M; WAGENAAR H. (eds.) “Deliberative policy analysis. Undertanding governance in the network Society”. Cambridge: Cambridge University Press 228-247.

JENKINS, J. Craig; PERROW, Charles. 1977. “Insurgency of the Powerless: Farm Worker Movements (1946-1972).” *American Sociological Review* 42, no. 2. 249–68. doi:10.2307/2094604.

JESUS, P. 2015. O programa Minha casa minha vida entidades no município de São Paulo. Tese de doutorado em Geografia pela FFLCH-USP

JOHNSON, C. “MITI and the Japanese miracle: the growth of industrial policy, 1925-1975”. Stanford: Stanford University Press, 1982.

JOHNSON, C. 1982. MITI and the Japanese miracle: the growth of industrial policy, 1925-1975. Stanford: Stanford University Press.

JOHN, P. (1998) *Analysing Public Policy*. London and New York: Pinter.

KRAUSE, Cleandro; BALBIM, Renato; LIMA NETO, Vicente. *Minha Casa Minha Vida, nosso crescimento*. Rio de Janeiro: IPEA, 2013. (Texto para Discussão, 1853).

KINGDON, John. 1995. *Agendas, Alternatives and Public Policies*, New York (NY): Longman.

LAGO, L.C., ed, 2012. *Autogestão habitacional no Brasil: utopias e contradições*. Rio de Janeiro: Letra Capital/Observatório das Metrôpoles.

LAGO, L. C.. A produção autogestionária do habitat popular e a requalificação da vida urbana.. In: Adauto Lucio Cardoso; Samuel Thomas Jaenisch; Thêmis Amorim Aragão. (Org.). *Vinte e dois anos de política habitacional no Brasil: da euforia à crise..* 1ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2016, v. 1, p. 129-150.

LANGE, M.; REUSCHEMEYER, D. (Orgs.) “States and development: historical antecedents of stagnation and advance”. New York: Palgrave Macmillan, 2005.

LATOUR, Bruno. *Reassembling the Social: an introduction to actor-network-theory*. Oxford: University Press, 2005.

LODGE; WEGRICH, 2014. *The Problem-Solving Capacity of the Modern State: Governance Challenges and Administrative Capacities*. Oxford University Press.

LOTTA, Gabriela Spanghero. *Implementação de políticas públicas: o impacto dos fatores relacionais e organizacionais sobre a atuação dos burocratas de nível de rua no Programa Saúde da Família*. 2010. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidad de São Paulo, São Paulo, 2010. Disponível em:

<<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-20102010-120342/>>. Acesso em: 2016-08-01.

LOTTA, G. S. ; PIRES, Roberto ; OLIVEIRA, V. E. . Burocratas de médio escalão: novos olhares sobre velhos atores da produção de políticas públicas. *Revista do Serviço Público*, v. 64, p. 463-492, 2014.

LOTTA, G. S ; OLIVEIRA, V. ; 2015. Implementando uma inovação: a burocracia de médio escalão do Programa Bolsa Família. In: Pedro Cavalcante e Gabriela Lotta. (Org.). *Burocracia de Médio Escalão: perfil, trajetória e atuação*. 1ed. Brasília: ENAP, 2015, v. , p. 115-142

LOTTA, G. S.; VAZ, J. C. . Arranjos Institucionais de Políticas Públicas: aprendizados a partir de casos do Brasil. *Revista do Serviço Público*, v. 66, p. 171-194, 2015.

LOUREIRO, Maria Rita; MACÁRIO, Vinicius; e GUERRA, Pedro. 2013. *Democracia, Arenas decisórias e Políticas Públicas: O Programa Minha Casa, Minha Vida*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. Brasília: Rio de Janeiro.

MCCARTHY, John D.; ZALD, Mayer N. Resource Mobilization and Social Movements: A Partial Theory. *American Journal of Sociology*, Vol. 82, No. 6 (1977), pp. 1212-1241.

MARICATO, E. *Política habitacional no regime militar – Do milagre brasileiro à crise econômica*. Petrópolis: Vozes, 1994.

MARICATO, E. Por um novo enfoque teórico na pesquisa sobre habitação. *Cadernos Metrópole (PUC-SP)*, v. 21, 2009.

MARICATO, E. 2011. *O impasse da política urbana no Brasil*. Petrópolis: Vozes.

MARQUES, E. *Redes sociais, Instituições e Atores Políticos no Governo da Cidade de São Paulo*. Anablume e Fapesp, São Paulo, 2003.

MARQUES, Eduardo Cesar. 2006. Redes sociais e poder no Estado brasileiro: aprendizados a partir de políticas urbanas. *Rev. bras. Ci. Soc.*, São Paulo , v. 21, n. 60, p. 15-41, Feb. 2006 . Disponível em :<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010269092006000100002&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 2016-06-19. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-69092006000100002>.

McADAM, Doug; TARROW, Sidney; TILLY, Charles. *Dynamics of Contention*. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.

MINEIRO, Edilson Henrique e RODRIGUES, Evaniza. 2012. “Do Crédito Solidário ao MCMV Entidades: uma história em construção” em Lago, Luciana Corrêa do (org.) *Autogestão habitacional no Brasil: utopias e contradições* (Rio de Janeiro: Letra Capital/ Observatório das Metrópoles).

MELUCCI, A. 1996. *Challenging codes*. Cambridge/ Nova York, Cambridge University.

MEIER K, O'TOOLE L. Modeling Public Management: Empirical Analysis of the Management–Performance Nexus. *Public Administration Review*. ;9(4):503–27, 2007.

MOMMSEN, W. J. *The political and social theory of Max Weber: collected essays*. Chicago, The University of Chicago Press. 1989.

MOREIRA, Fernanda Accioly. O lugar da autogestão no governo Lula. Dissertação (Mestrado em Hábitat) - FAU-USP, São Paulo, 2009.

MUNCHMEYER, M. P. M. ¿Nuevos rumbos en el sistema de protección social? Continuidades y cambios en Chile desde el policy frames analysis: El caso de Chile Solidario y la Reforma Previsional chilena (2000-2010). Tesis doctoral. Instituto de Gobierno y Políticas Públicas IGOP, Universitat Autònoma de Barcelona (UAB), 2013.

NADAI, Larissa. Descrever crimes, decifrar convenções narrativas: uma etnografia entre documentos oficiais da Delegacia de Defesa da Mulher de Campinas em casos de estupro e atentado violento ao pudor. Dissertação de Mestrado. Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), 2012.

NAIME, J. Os interesses em torno da Política de Habitação Social no Brasil: a autogestão no Programa Crédito Solidário. Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2009

NAIME, J. Política de Habitação Social no Brasil pós 2003: incentivos e barreiras estatais à produção associativa. In: LAGO, L., (org.). Autogestão habitacional no Brasil: utopias e contradições. Rio de Janeiro: Letra Capital/Observatório das Metrôpoles, 2012.

OLIVEIRA, V. E.; ABRUCIO, F. L. Entre a política e a burocracia: a importância dos burocratas de nível médio para a produção de políticas públicas em saúde e educação. Artigo apresentado no 35o. Encontro Anual da ANPOCS, Caxambu, MG, 2011.

PENNA, C. Conexões e controvérsias no Incra de Marabá: o Estado como um ator heterogêneo. Tese de doutorado em Sociologia. Brasília: UnB, 2013.

PETTINICCHIO, DAVID. "Institutional Activism: Reconsidering the Insider/Outsider Dichotomy in Social Movements," *Sociology Compass* 6:499-510, 2012.

PIRES, Roberto. "Estilos de Implementação e Resultados de Políticas Públicas: fiscais do trabalho e o cumprimento da lei trabalhista no Brasil". *Dados* (Rio de Janeiro. Impresso), v. 52, p.735-769, 2009.

PIRES, R. Burocracias, gerentes e suas "histórias de implementação": narrativas do sucesso e fracasso de programas federais in: FARIA, C. A. P. (Org.) Implementação de Políticas Públicas: teoria e prática. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, pp.182-220, 2012.

PIRES, R. e GOMIDE, A. Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas. Brasília: IPEA, 2014.

PIRES, Roberto. Por dentro do PAC: dos arranjos formais às interações e práticas dos seus operadores. In: Pedro Cavalcante; Gabriela Lotta. (Org.). Burocracia de médio escalão: perfil, trajetória e atuação. 1ed. Brasília: ENAP, 2015, v. 1, p. 177-222

PIRES, Roberto Rocha Coelho; GOMIDE, Alexandre de Ávila. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. *Rev. Sociol. Polit.*, Curitiba, v. 24, n. 58, p. 121-143, June 2016 Available from http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782016000200121&lng=en&nrm=iso. access on 23 Jan. 2017. <http://dx.doi.org/10.1590/1678-987316245806>.

PIVEN, Frances Fox; CLOWARD, Richard. 1977. *Poor People's Movements: Why They Succeed, How They Fail*. New York: Vintage Books.

REZENDE, Flávio da Cunha. Convergências e controvérsias sobre a mudança institucional: modelos tradicionais em perspectiva comparada. *Rev. Sociol. Polit.*, Curitiba, v. 20, n. 41, p. 37-51, Feb. 2012. Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782012000100004&lng=en&nrm=iso>. access on 26 Jan. 2017. <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-44782012000100004>.

RICH, Jessica AJ.. "Grassroots Bureaucracy: Intergovernmental Relations and Popular Mobilization in Brazil's AIDS Policy Sector." *Latin American Politics and Society* 55 (2): 1–25, 2013.

RODRIGUES, E., 2013. A estratégia fundiária dos movimentos populares na produção autogestionária da moradia. Dissertação de Mestrado. São Paulo: Universidade de São Paulo.

ROYER, L. de O. Financeirização da política habitacional: limites e perspectivas. 2009. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

ROLNIK, Raquel. 2009. La democracia en el filo de la navaja: límites y posibilidades para la implementación de una agenda de reforma urbana en Brasil. *Revista Eure*, Vol. XXXV, N° 104.

_____. 2011. Desafios para a implementação do direito à moradia no Brasil. In: MARTINS, C. A. A.; MARTINS, S. F.; SILVA, S. M. V.. (Org.). *Quintas urbanas: Cidades e possibilidades*. 1ed. Rio Grande: Editora e Gráfica da FURG, v. , p. 13-23.

_____. 2015. *Guerra dos lugares A colonização da terra e da moradia na era das finanças*. 01. ed. São Paulo: Boitempo Editorial, 2015. 424p .

RUESCHEMEYER, Dietrich. 2003. "Can One or a Few Cases Yield Theoretical Gains?" In *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*, James Mahoney e Dietrich Rueschemeyer (orgs), 305–36. New York: Cambridge University Press.

SABATIER, P. 1993. 'Policy Change over a Decade or More' in (eds.) Sabatier, P. & Jenkins-Smith, H. *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach* (Boulder: Westview Press)

SABATIER, P. A. 2007. *Theories of the policy process* (2nd edition). Boulder, CO: Westview Pres

SANTORO, Wayne A.; MCGUIRE, Gail M. 1997. "Social Movement Insiders: The Impact of Institutional Activists on Affirmative Action and Comparable Worth Policies." *Social Problems* 44: 503–19.

SCHERER-WARREN, Ilse. 1987. O caráter dos novos movimentos sociais. In: SCHERER-WARREN, Ilse; KRISCHKE, Paulo. *Uma revolução no cotidiano? Os novos movimentos sociais na América Latina*. São Paulo: Brasiliense, p. 35-53.

SCHÖN, D.A.; REIN, M. “Frame Reflection: toward a resolution of intractable policy controversies”. New York: Basic Books. 1994.

SERAFIM, Lizandra. 2013. Participação no governo Lula: as pautas da reforma urbana no Ministério das Cidades (2003-2010). 2013. Tese (Doutorado em Ciência Política). Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Universidade de Campinas, São Paulo, 2013.

SHIMBO, L. Z. Habitação Social, Habitação de Mercado: a confluência entre Estado, empresas construtoras e capital financeiro. 2010. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

SILVA, Marcelo Kunrath, De volta aos movimentos sociais? - Reflexões a partir da literatura brasileira recente. *Revista Ciências Sociais Unisinos*, v. 46: 2-9. 2010.

SILVA, M. K. ; OLIVEIRA, G. L. . A face oculta(da) dos movimentos sociais: trânsito institucional e interseção Estado-Movimento - uma análise do movimento de economia solidária no Rio Grande do Sul. *Sociologias (UFRGS. Impresso)*, v. 13, p. 86-124, 2011.

STONE, D. “Policy paradox: the art of political decision making”. Revised edition New York/London: WW Norton and Company. 2001

TARROW, Sidney G. *Power in Movement: Social Movements, Collective Action and Politics*. Cambridge: Cambridge Univ Press, 1994.

TATAGIBA, Luciana; TEIXEIRA, Ana Claudia Chaves. Efeitos combinados dos movimentos de moradia sobre os programas habitacionais autogestionários. *Revista de Sociologia e Política (Online)*, v. 24, p. 85-102, 2016.

TCU. 2016. Relatório de Auditoria Operacional do Programa Minha Casa Minha Vida.

TILLY, Charles. *From Mobilization to Revolution*. Reading MA,: Addison-Wesley Pub. Co., 1978.

TOURAINÉ, A. An introduction to the study of social movements. *Social Research*, 52: 749-788. 1985.

VINUTO, J. A amostragem em Bola de Neve na pesquisa qualitativa: um debate em aberto. *Temáticas (UNICAMP)*, v. 44, p. 201-218, 2015.

WADE, R. “Governing the market: economic theory and the role of government in Taiwan’s industrialization”. Princeton: Princeton University Press, 1990.

ZITTOUN, P. “Understanding Policy Change as a Discursive Problem”, *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 11: 1, 65-82. 2009.

ZITTOUN, P. Entre défi nition et propagation des énoncés de solution. *Revue Française de Science Politique* 63(3): 625–646. 2013a.

ZITTOUN, P. “The political Process of Policymaking, A pragmatic approach on Public Policy”, Palgrave-McMilan. 2014.

ZITTOUN, P.; PETERS.G (Eds.) “Contemporary Approaches to Public Policy: Theories, Controversies and Perspectives”. Palgrave Macmillan UK, 2016.

YIN, Robert K. Case Study Research: Design and Methods. London: SAGE. 1984.

Legislação

Decreto nº 6.962, de 17 de setembro de 2009.

Decreto nº 7.499, de 16 de junho de 2011.

Decreto nº 7.795 de 24 de agosto de 2012.

Instrução Normativa nº 9, de 28 de abril de 2016

Instrução Normativa nº 14, de 25 de março de 2008.

Instrução Normativa nº 36, de 15 de julho de 2009.

Instrução Normativa nº 34, de 28 de setembro de 2011.

Instrução Normativa nº 39, de 19 de dezembro de 2014.

Instrução Normativa nº 45, de 9 de novembro de 2012.

Instrução Normativa nº47, de 8 de outubro de 2008: regulamenta a Ação de Apoio à Produção Social da Moradia, do Programa de Habitação de Interesse Social, operada com recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social.

Lei nº 8.677/1993 – criação do Fundo de Desenvolvimento Social

Lei nº 10.257/2001 – criação do Estatuto das Cidades.

Lei ° 11.124/2005 – criação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social

Lei nº11.578/2007 – estabelece que entidades possam ter acesso ao FNHIS

Lei nº 11.888/2008 - Assegura às famílias de baixa renda assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social.

Lei nº 11.977/2009 – criação do Programa Minha Casa Minha Vida.

Lei nº 12.424/2011 - lançamento da segunda fase do Programa Minha Casa Minha Vida.

Medida provisória nº 459, de 25 de março de 2009.

Portaria nº 80, da SPU/MP, de 27.03.2008 – instituição do Grupo de Trabalho Nacional.

Portaria nº 436, da SPU/MP, de 02.12.2008 – criação de GT nas unidades regionais da SPU.

Portaria Interministerial nº 326, de 31 de agosto de 2009.

Portaria Interministerial nº 484, de 28 de setembro de 2009.

Portaria 80, de 26 de março de 2008.

FDS – MCMV Entidades

Portaria Interministerial n° 464, de 30 de setembro de 2011.

Portaria n° 355, de 29 de julho de 2011.

Portaria n° 105, de 2 de março de 2012.

Portaria n.163, de 6 de maio de 2016.

Portaria n. 618, de 14 de dezembro de 2010.

Portaria n. 107, de 26 de fevereiro de 2013

Resolução n. 141, de 10 de junho de 2009 – institui o Programa Minha Casa Minha Vida-Entidades.

Resolução n. 182, de 18 de agosto de 2011.

Resolução n. 183, de 10 de novembro de 2011.

Resolução n. 190, de 7 de agosto de 2012.

Resolução n. 194, de 12 de dezembro de 2012.

Resolução n. 200, de 5 de Agosto de 2014

FDS – PCS

Resolução n° 93, de 28 de abril de 2004 – cria o Programa Crédito Solidário

Resolução n. 121, de 9 de janeiro de 2008.

Sítios eletrônicos

Jornada de Luta pela Moradia, publicada em 07 de dezembro de 2009. Acessível em: http://www.unmp.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=338:jornada-de-luta-por-moradia&catid=36:noticias

A Reforma Urbana e o Programa Minha Casa Minha Vida, publicada em abril de 2009. Acessível em: http://www.unmp.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=260:boletim-fnru-a-reforma-urbana-e-o-programa-minha-casa-minha-vida&catid=36:noticias&Itemid=61

Missão da SPU. Acessível em: <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/patrimonio-da-uniao/politica-nacional-de-gestao-do-patrimonio-da-uniao/a-pngpu>

Uma máquina de construir casas. Campeã de vendas do programa Minha Casa, Minha Vida, MRV tem planos de construir 70 mil casas por ano até 2015, o que pode transformá-la na maior construtora do mundo. O Estado de São Paulo. 19 de abril de 2010. Acessível em: <http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,uma-maquina-de-construir-casas,540169>

ANEXO 1: Lista de entrevistados por órgão/setor

ÓRGÃOS/SETORES	INTERVALO
Ministério das Cidades	1 a 14
Caixa Econômica Federal	15 a 24
Secretaria do Patrimônio da União	25 a 28
Controladoria Geral da União	29 a 30
Tribunal de Contas da União	31
Secretaria de Governo	32 a 34
Movimentos Sociais de Moradia	35 a 44
Reforma Urbana	45 a 50