Capítulo 7- Programa Minha Casa Minha Vida – Entidades: ativismo institucional no acesso à terra urbanizada

Rafael Viana

SciELO Books / SciELO Livros / SciELO Libros

VIANA, R. Programa Minha Casa Minha Vida – Entidades: ativismo institucional no acesso à terra urbanizada. In: ABERS, R. N., ed. *Ativismo institucional: criatividade e luta na burocracia brasileira* [online]. Brasília: Editora UnB, 2021, pp. 255-286. ISBN: 978-65-5846-159-3.
<https://doi.org/10.7476/9786558461593.0008>.

All the contents of this work, except where otherwise noted, is licensed under a [Creative Commons Attribution 4.0 International license](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Todo o conteúdo deste trabalho, exceto quando houver ressalva, é publicado sob a licença [Creative Commons Atribuição 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Todo el contenido de esta obra, excepto donde se indique lo contrario, está bajo licencia de la licencia [Creative Commons Reconocimiento 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Capítulo 7

Programa Minha Casa Minha Vida – Entidades: ativismo institucional no acesso à terra urbanizada¹

Rafael Viana

1. Introdução

Esse capítulo buscará analisar como a interação entre diferentes atores em torno da produção do Programa Habitacional Minha Casa Minha Vida – Entidades o reconfigurou ao longo do tempo. Esse trabalho insere-se em uma agenda de pesquisa em crescimento nos últimos anos que busca avaliar a importância de diferentes atores no processo de formulação, de implementação e de avaliação de políticas públicas, entre eles, notadamente, o papel desempenhado pelos burocratas estatais (ABERS, 2015; LOTTA, 2010;

¹ O presente capítulo é resultado parcial da dissertação defendida pelo autor. Para saber mais, ver Viana (2017).

LOTTA; PIRES; OLIVEIRA, 2014; LOTTA; OLIVEIRA, 2015; PIRES, 2009, 2012, 2015; PIRES; GOMIDE, 2014; CAVALCANTE; LOTTA, 2015).

Nos últimos anos, a análise sobre o processo de produção de políticas públicas 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 vão chamar 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, 2006; LOTTA, 2010; PIRES, 2009; ZITTOUN, 2014). Ainda que sob enfoques analíticos diferentes, esse conjunto de estudos entende que o burocrata, embora limitado por contextos institucionais diversos, possui alguma criatividade para a realização de suas ações cotidianas. Essas abordagens vão destacar o caráter heterogêneo da burocracia, posicionando-se criticamente frente a estudos clássicos com forte natureza normativa que reivindicavam uma noção homogeneizante da burocracia, fundada na concepção weberiana clássica segundo a qual aspectos como, por exemplo, impessoalidade, cumprimento de regras e previsibilidade eram considerados indispensáveis para que o Estado pudesse cumprir a sua função no que diz respeito ao desenvolvimento econômico-social (JOHNSON, 1982; LANGE; REUSCHEMEYER, 2005; MOMMSEN, 1989).

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 entre burocratas de nível federal e atores dos 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.

A escolha do Programa Habitacional Minha Casa Minha Vida – Entidades (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 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 MCMV-E é uma modalidade do Programa Habitacional Minha Casa Minha Vida, programa de subsídio desenvolvido 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) – que contava com forte participação do setor da construção civil e apresentava 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.

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, pressionaram o governo federal para que suas demandas fossem 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, como a ocupação de prédios estatais – do MCidades e da CEF em diferentes unidades da federação –, a organização de marchas pela reforma urbana, ou mesmo audiências particulares com a Casa Civil e com a Presidência da República. Foi criado, assim, o Minha Casa Minha Vida – Entidades.

Nesse sentido, a criação do MCMV-E, desde o seu início, será considerada, nesta pesquisa, uma controvérsia dentro do programa “guarda-chuva” Minha Casa Minha Vida. A noção de controvérsia, fortemente inspirada por abordagens pragmatistas francesas, é percebida aqui como diferentes

entendimentos e posições por parte dos atores acerca de um problema público, ancorados, em geral, em ordens de grandeza ou em racionalidades mais amplas, resultando em diferentes ações em relação ao referido problema, no sentido de estabilizá-lo (BOLTANSKI; THÉVENOT, 1999; LATOUR, 2005; PENNA, 2013; VIANA, 2017). No caso específico em análise, é possível afirmar que, dada a sua natureza, o MCMV-E é 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 àquela criada pelo MCMV-E.

A fim de compreender o poder de atuação desses atores da burocracia estatal federal com os das organizações nacionais do movimento de moradia em torno do Programa Minha Casa Minha Vida – Entidades, este trabalho buscará responder as seguintes perguntas: *i)* como essa interação levou à adesão de burocratas a causas defendidas por organizações de movimentos populares?; *ii)* como a interação entre burocratas federais e atores da sociedade civil levou ao aumento do acesso à terra urbanizada no âmbito do MCMV-E? Argumento que a interação entre burocratas em espaços de negociação formais e informais propiciou a formação de compromissos tanto entre eles próprios quanto entre burocratas e causas contenciosas, como a produção de moradia popular nas cidades brasileiras. Esses compromissos desenvolvidos ao longo de suas trajetórias dentro das arenas estatais e na relação entre os diversos atores, por sua vez, se desdobraram em diferentes práticas no processo de reconfiguração do MCMV-E. Nesse sentido, os achados da pesquisa contribuem para a recente convergência entre a literatura sobre políticas públicas, participação e movimentos sociais no Brasil, qual seja: o compromisso de burocratas com causas sociais nem sempre surge da militância pregressa em organizações de movimentos sociais atuantes no setor de políticas em que trabalham após entrarem para o Estado. No limite, a trajetória dos indivíduos continua a ser desenvolvida após ingressarem para agências estatais, motivo pelo qual defendemos que as arenas estatais são espaços de sociabilidade em torno de pautas mais amplas.

As dinâmicas de conflito e cooperação entre atores de diferentes burocracias e atores de movimentos sociais propiciam a formação de compromissos que não são dados apenas por laços anteriores de pertencimento a organizações

da sociedade. Essas redes de sociabilidade são fortalecidas – e, em alguns casos, iniciadas – quando esses atores entram para as arenas estatais (VIANA, 2017).

A análise se baseia em entrevistas aprofundadas, documentos e observações de reuniões públicas.² As interlocutoras foram selecionadas por meio da técnica “bola de neve”, com múltiplas entradas ao campo.³ Buscamos mitigar, dessa forma, o viés intrínseco a essa técnica pela qual cada interlocutora indica ao final de cada entrevista novos interlocutores para a pesquisa. Atas de reuniões, cartilhas, decretos, editais, termos de referência e leis foram os documentos em que nos baseamos para analisar o caso. A presença em reuniões do Conselho das Cidades também subsidia a análise. Ao valorizar a percepção dos burocratas sobre suas experiências e práticas, a presente pesquisa segue o trabalho de Hallett e Ventresca (2006), Abers e Keck (2013) e Fischer (2016), situando-se na arena epistemológica do interpretativismo na análise de políticas públicas, dedicada à compreensão da ação humana sem descartar a importância do contexto no qual está inserida. Além disso, a análise aqui empreendida privilegia a dimensão processual da política pública, entendendo-a não apenas a partir dos seus efeitos, mas, também, sobre o processo de construção desta ao longo do tempo.

² Foram realizadas 70 entrevistas com burocratas federais espalhados nas diferentes agências estatais envolvidas com a gestão do MCMV-E. Foi garantido o sigilo sobre a identidade dos interlocutores como maneira de garantir o anonimato de suas declarações, sem prejuízo do conteúdo de suas percepções para a análise. Além disso, foram analisadas todas as publicações relativas ao programa (Leis, Portarias, Decretos e Instruções Normativas publicadas pelo MCidades, e atas do Conselho Nacional das Cidades). Por fim, algumas reuniões dentro do Conselho Nacional das Cidades, no âmbito do Comitê Técnico de Habitação (fórum importante de estruturação da modalidade) foram acompanhadas a fim de compreender a interação dos diferentes atores na construção do programa.

³ A técnica bola de neve com múltiplas entradas foi utilizada a fim de minimizar os vieses de seleção inerentes à técnica. Nesse estudo, as “múltiplas entradas” são caracterizadas como a solicitação de potenciais entrevistados por atores inseridos em diferentes organizações, tais como: Ministério das Cidades, Caixa Econômica Federal, Secretaria do Patrimônio da União, Secretaria da Presidência da República e organizações nacionais do movimento de moradia. Dessa forma, conseguimos mapear uma quantidade de atores elevada, indo para além de subgrupos específicos.

Destarte, além desta introdução, o presente trabalho está organizado da seguinte maneira. A segunda seção destina-se à discussão teórica, na qual mobilizamos literatura pragmatista de inspiração francesa que valoriza a ação situada dos agentes envolvidos em controvérsias e sua necessidade de justificação dentro dessas disputas. A terceira seção apresentará o caso estudado, o Programa Habitacional Minha Casa Minha Vida – Entidades, tendo como objetivo compreender a finalidade do programa a fim de perceber o papel desempenhado por seus operadores. A quarta seção dedica-se à análise do processo de mudança institucional – regras, instrumentos, processos e estruturas organizacionais estatais – no que diz respeito à disponibilização de imóveis e terras da União Federal no âmbito do MCMV-E a partir de diferentes entendimentos e ações dos atores, sejam da burocracia, sejam dos movimentos sociais. Essa seção 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, após transitarem por diferentes campos ao longo de sua trajetória profissional e pessoal, adquiriram a capacidade de compreender os diferentes atores e interesses em disputa. Isso lhes possibilitou 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.

2. Relação entre instituições estatais e a sociedade civil organizada: um olhar para ação dos atores nas controvérsias

Até a década de 1980, a literatura sobre movimentos sociais tomava como irrelevante ou até mesmo prejudicial a participação de militantes dos movimentos sociais dentro do Estado. Algumas literaturas questionavam a participação desses atores dentro do Estado pois entendiam que, a fim de garantir uma atuação autônoma por partes dos movimentos, esses atores deveriam permanecer longe da esfera estatal (COHEN; ARATO, 1992). Havia, nesse sentido, a noção de que a interação entre os atores externos

ao Estado e os burocratas estatais poderia ser prejudicial aos primeiros, reduzindo sua efetividade.

No entanto, em anos mais recentes, a literatura sobre movimentos sociais tem se preocupado em expandir seus horizontes, tanto empírica quanto teoricamente. Essa nova abordagem entende que há diversas formas de interações empregadas pelos movimentos sociais – a interação entre os atores dentro e fora do Estado seria uma delas (ABERS; VON BÜLOW, 2011; ABERS; SERAFIM; TATAGIBA, 2014).

O conceito de “ativismo institucional” emerge dessa discussão recente sobre os “novos movimentos sociais” e as interações dos ativistas desses movimentos dentro e fora do Estado (ABERS; TATAGIBA, 2015; ABERS; SERAFIM; TATAGIBA, 2014; ABERS; VON BÜLOW, 2011). Buscando superar uma visão dicotômica entre o Estado e os movimentos sociais, alguns estudos importantes entendem que é necessário compreender a relação imbricada entre essas duas esferas. Para Abers e Von Bülow (2011, p. 54), “as fronteiras organizacionais da nossa unidade de análise não deveriam ser definidas *a priori*, mas sim pelo formato das redes de ação coletiva que existem na prática”. As autoras, portanto, salientam a importância de se compreender as diversas formas de interação entre os movimentos sociais e o Estado.

É a partir dessa discussão que o conceito de “ativismo institucional” ganha destaque, tomado por empréstimo neste trabalho a fim de compreender a interação entre os burocratas e os atores da sociedade civil atuantes no Programa Minha Casa Minha Vida – Entidades. O conceito, inicialmente apresentado por Abers e Tatagiba (2015, p. 73, tradução nossa), é definido como “o que pessoas fazem quando assumem cargos em burocracias governamentais com os propósitos de fazer avançar agendas políticas ou projetos propostos por movimentos sociais”.⁴ No entanto, tendo em vista a investigação deste trabalho, adotaremos a nova definição trazida pela autora sobre ativismo institucional (ABERS, 2015), abarcando a ação do

⁴ “[...] *what people are doing when they take jobs in government bureaucracies with the purpose of advancing the political agendas or projects proposed by social movements.*” (ABERS; TATAGIBA, 2015, p. 73).

burocrata que tenha como objetivo perseguir um compromisso público mais amplo – no caso em análise, compromissos voltados à reforma urbana –, ainda que esse burocrata não tenha ligação direta com um movimento específico (ABERS, 2015, p. 148). O intuito desta pesquisa é contribuir para a construção desse conceito.

A fim de entender como se dá a interação entre agentes no nível micro, levando em consideração a percepção e o posicionamento desses na produção do MCMV-E em sua ação cotidiana para dentro e para fora de suas organizações, consideramos que mobilizar a lente pragmatista francesa nos é útil uma vez que 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 sem que se oponha às dimensões 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, p. 88).

Para Cefaï (2009, p. 28), 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 cientista social. As perspectivas dos pesquisadores devem ser devedoras em relação às dos atores.

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 por meio da oposição de 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 por meio da crítica produzida por eles” (PENNA, 2013, p. 125). Consiste em realçar, portanto, o engajamento situado dos atores, acompanhando suas experiências e posições. É nesse sentido que afirmamos 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 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.

A partir de ferramentas teórico-metodológicas trazidas por sociólogos pragmatistas franceses, adotaremos o conceito de controvérsia 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), Boltanski (2000) e Viana (2017), 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), em 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 maior. 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”. Em geral, essas posições estão lastreadas em ordens de grandeza ou em quadros de referências mais amplos. As competências críticas desses atores 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 por sua reprodução, mas pela reflexão realizada pelos atores, ocasionando a integração entre o micro e o macro pelo exercício crítico interpretativo dos agentes. Assim, ao identificarmos o questionamento destes ao coletivo e às formas de reparação colocadas em prática a partir da crítica da ordem, da justificação, da legitimação e da reconstrução da ordem (do desarranjo ao rearranjo), conseguimos compreender a atuação situada dos atores no processo de produção da política pública.

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, posições e ações de burocratas federais inseridos em diferentes organizações em relação a temas com os

quais lidam cotidianamente enquanto exercem suas atividades em torno do cumprimento desse programa federal. É uma possibilidade analítica de olhar para as ações dos atores (nível micro), inseridas em uma dimensão meso dentro da política, em interação com outros atores, sejam estatais, sejam da sociedade civil. 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 mudança institucional do Minha Casa Minha Vida- Entidades (MCMV-E) desde a sua criação, é possível identificar alguns problemas públicos sobre os quais os diferentes atores, sejam da burocracia, sejam da sociedade civil, se debruçavam, problemas que 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 um problema-chave advindo da implementação da modalidade que será o foco de análise deste capítulo: o acesso à terra urbanizada e imóvel para construção dos empreendimentos (VIANA, 2017). A diferente gramática subjacente ao projeto autogestionário estará permanentemente em disputa no processo de produção da modalidade. A partir dela se reivindica o protagonismo da sociedade civil na produção da política em disputa com o programa MCMV “guarda-chuva”, marcado pela gramática da eficiência segundo a qual a relação de proximidade com empresas da construção civil é a ordem. Nesse sentido, na operacionalização cotidiana do MCMV-E é possível perceber diferentes posições e ações dos atores envolvidos acerca de alguns problemas públicos, justificando, mais uma vez, a potencialidade dessa ferramenta teórica-analítica.

Inspirado na abordagem pragmatista, o conceito de “mediação” torna-se chave para compreendermos como a ação dos atores da sociedade civil e da burocracia tem efeito recíproco uns sobre os outros em torno da operacionalização do MCMV-E. Para Latour (2005, p. 39), os mediadores, mais do que

simples intermediários transportadores de ideias, significados e ações já existentes sem o desejo de modificá-las, são agentes que se ligam a outros provocando 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, tradução nossa).⁵ No papel de mediadores, esses atores 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.

Outra ferramenta teórico-analítica importante oferecida por essa abordagem é a noção da sociabilidade dentro das arenas públicas (CEFAÏ, 2009) ou dos fóruns híbridos (CALLON *et al.*, 2009). De acordo com Cefaï (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. (CEFAÏ, 2009, p. 23).

Já para Callon *et al.* (2009, p.18), fóruns híbridos são definidos como locais abertos de participação e de reconhecimento entre diferentes atores, nos quais se discutem questões técnico-políticas que envolvem o coletivo.

⁵ “*Mediators transform, translate, distort, and modify the meaning or the agents in which they are transmitted*” (LATOURE, 2005, p. 39).

Nesse tipo de espaço, marcado pela incerteza e pela disputa, um dos papéis importantes dos atores na ação pública é o de construção de sentidos, ao realizarem a 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, algo que, em atuação isolada, seria improvável de acontecer. Assim, um dos argumentos deste estudo, 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 à cidade. Como será observado mais à frente, alguns atores passam a construir compreensões mais gerais sobre o direito à moradia e à cidade no momento em que, ao entrarem para o Estado, começam a participar de determinados espaços nos quais essas controvérsias e as diferentes posições em torno delas estão presentes. Tais construções de sentidos vão influenciar as formas de agir e se posicionar desses atores frente aos problemas. Esse entendimento, de certa maneira, dialoga com o conceito de ativismo institucional e amplia a sua compreensão, uma vez que permite pensar em um ativismo sendo forjado após o ingresso para o corpo burocrático. A partir do caso em análise argumentamos que, a fim de compreender os elementos que impactam a ação do indivíduo, a trajetória dos atores após sua incorporação ao corpo estatal deve ser levada em conta, uma vez que o Estado é um espaço de sociabilidade política.

Em resumo, essa abordagem permite destacar o papel de mediação exercido pelos atores no processo de mudança do MCMV-E, resultado de práticas discursivas e de experimentação como uma atividade de “colagem ou cimentação” (ZITTOUN, 2014, p. 10, tradução nossa)⁶ 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

⁶ “[...] ‘gluing’ or ‘cementing’ processes” (ZITTOUN, 2014, p. 10).

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, é importante compreender como essa propagação de soluções ocorre por meio da construção de coalizão de atores. O 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 (CEFAÏ, 2009; BOLTANSKI; THÉVENOT, 1999) e a diferencia de outras abordagens que tendem a compreender os campos, especialmente do Estado e dos Movimentos Sociais, como separados e fixos.

3. Minha Casa Minha Vida – Entidades

O Programa Minha Casa Minha Vida – Entidades, criado a partir da publicação da Lei nº 11.977, de 7 de julho 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, se diferencia do PMCMV por dois princípios importantes ligados à pauta urbana, a saber: o subsídio direto do poder público à construção da moradia e a autogestão (FERREIRA, 2014).

O primeiro princípio diz respeito ao subsídio parcial direto do poder público às famílias de baixa renda, a partir de recursos oriundos do Orçamento Geral da União (OGU) repassados ao Fundo de Desenvolvimento Social (FDS). Trata-se de uma reivindicação que sempre esteve presente na pauta dos movimentos de moradia, que entendem que o montante do financiamento não deve estar associado à capacidade de pagamento, mas à necessidade habitacional (MINEIRO; RODRIGUES, 2012). O segundo princípio se refere à autogestão, que concede um papel central às “entidades organizadoras” – cooperativas habitacionais, associações e demais entidades privadas sem fins

lucrativos – no sentido de dar poder a essas entidades para organizar as famílias em torno da construção da moradia. Essa autogestão se manifesta por meio da construção do projeto a ser aprovado pelo poder público, da obtenção do financiamento, da construção das moradias e da entrega das casas, o que, em tese, estimularia o cooperativismo e a intensa participação das famílias como protagonista na construção da política habitacional.⁷ Embora essa modalidade seja considerada uma conquista pelos movimentos ligados à pauta urbana, uma vez que, conforme discutido anteriormente, dá centralidade ao papel da autogestão e do financiamento público da moradia, ela corresponde a apenas 1% do total de habitações do programa, assumindo um caráter residual (FERREIRA, 2014; MINEIRO; RODRIGUES, 2012) no MCMV. Isso revela a fragilidade que a modalidade apresenta dentro da Política Habitacional do Governo e as disputas, inclusive dentro do Ministério das Cidades, para que o MCMV-E continue a fomentar a inclusão de setores sociais vulneráveis à moradia digna. É dentro desse contexto de disputas que a próxima seção tentará compreender o papel desempenhado pelos burocratas ligados à mudança institucional dessa política pública.

4. Ação dos burocratas na construção do MCMV-E

O programa Minha Casa Minha Vida – Entidades emergiu no contexto de implantação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) durante o segundo mandato do ex-presidente Lula (2007-2010). Conforme já pontuado em seção anterior, o programa surgiu da articulação entre burocracias da administração direta e da administração indireta, em resposta a demandas de organizações de movimentos sociais. As principais burocracias envolvidas inicialmente no MCMVE foram o Ministério das Cidades e a Caixa Econômica Federal. O programa se transformou ao longo do tempo, passando a contar com a participação de outras burocracias federais em sua gestão. Nesta seção, mostramos como burocratas perceberam sua atuação na emergência do programa.

⁷ Há, no entanto, diversos estudos que apontam para uma “lógica de mercado” na relação entre as entidades e as famílias. Ver Lago (2011).

A criação do MCMV-E foi resultado de diferentes pressões de ativistas de organizações nacionais de movimentos de moradia. Atores ligados ao campo da moradia demandavam que uma parte do MCMV geral fosse destinada à construção de habitações de interesse social, formato no qual entidades sem fins lucrativos teriam protagonismo na gestão do programa.

A fim de que a demanda entrasse na agenda do governo federal, organizações do movimento de moradia ocuparam o edifício sede da Caixa Econômica Federal (CEF), em Brasília, como repertório de ação para negociar a existência do programa e forçar a Presidência da República e a Casa Civil a assumirem o compromisso público de criação de uma modalidade com essa natureza. Mas, para que o programa pudesse efetivamente ser institucionalizado, o apoio de burocratas em diferentes organizações foi importante, no sentido de desenhar o formato financeiro-operacional de modo a superar os problemas de experiências anteriores.

Ainda que o perfil dos servidores públicos federais espalhados nas diferentes organizações envolvidas com a gestão do MCMV-E seja preponderantemente sem trajetória anterior em organizações do movimento de moradia, há um entendimento comum dentro do Ministério das Cidades e da unidade matriz da Caixa Econômica Federal de que o projeto político-organizativo do MCMV-E advém de experiências municipais no final da década de 1980 e início da década de 1990, a partir das quais se compreende que projetos autogestionários habitacionais poderiam efetivamente transformar-se em política pública.

Além da percepção de que o projeto autogestionário subjacente ao MCMV-E emerge da experimentação no nível municipal como alternativa para resolver um problema público de déficit habitacional para populações de baixa renda, vários burocratas federais entendem que o modelo financeiro-operacional do Entidades, no momento de sua criação em 2009, foi resultado do aprendizado com outras experiências já realizadas no âmbito federal, notadamente o Programa Crédito Solidário (PCS) e o Programa Social de Moradia (PSM). Esses programas, criados respectivamente em 2004 e 2008, também tinham as entidades organizadoras como protagonistas no processo de produção habitacional. No entanto, esses programas tiveram diversas dificuldades de operacionalização devido à sua natureza inovadora, principalmente no que se refere ao repasse financeiro-orçamentário às entidades.

Nesse sentido, um dos papéis desempenhado por parte da burocracia situada no MCidades à época da reivindicação das organizações nacionais do movimento de moradia pela criação de um programa autogestionário dentro do grande pacote habitacional recém-lançado foi o de desenhar, juntamente com técnicos da Caixa Econômica Federal da unidade matriz e alguns militantes com grande trajetória em política habitacional, um modelo inicial que já partisse de um aprendizado, especialmente do que não dera certo nas experiências anteriores, a fim de que se tivesse um programa de habitação de interesse social “menos travado, mais rodável” (Entrevistada 20, Caixa Econômica Federal). Essa tarefa, segundo os entrevistados, exigiu grande poder de negociação, especialmente em sua atuação dentro dos grupos técnicos do Conselho Curador do Fundo de Desenvolvimento Social (CCFDS) a fim de *traduzir* as demandas das principais organizações em normas com viabilidade dentro da administração pública federal. Essa modalidade autogestionária, embora tenha sido reivindicada nas semanas que antecederam o lançamento do MCMV e já fosse conhecida naquela ocasião, será oficialmente criada apenas cinco meses depois com a publicação da Resolução do CCFDS, nº 141, de 10 de junho de 2009.

Observa-se, neste sentido, conforme mobilizado na seção teórica, um forte papel de *mediação político-relacional* de alguns burocratas federais envolvidos com a modalidade, na tentativa de *traduzir* uma demanda da sociedade civil em uma linguagem defensável dentro da administração pública federal. Esse papel, conforme as narrativas dos próprios atores envolvidos atestam, foi desenvolvido ao longo de suas trajetórias, tendo dois elementos acionadores: *i*) experiência com programas autogestionários em outros níveis da federação; e *ii*) formação em urbanismo, a partir da qual tiveram contato com organizações dos movimentos sociais, compreendendo suas demandas. Conforme será discutido na próxima seção, aprendizado e experiência também serão mobilizados a fim de que terras urbanizadas sejam destinadas aos empreendimentos construídos no âmbito do MCMV-E.

4.1. A ação dos burocratas na reformulação do MCMV-E: o problema de acesso à terra urbanizada

Inúmeros desafios perpassam o desenho e a implementação do MCMV-E. Além do esforço de *traduzir* as demandas de organizações de movimentos sociais para os parâmetros de entendimento sobre direito administrativo de diferentes burocracias, burocratas também precisam lidar com desafios surgidos no processo de implementação dos programas. Nesta seção, analisamos a percepção de burocratas sobre sua participação na criação de soluções para problemas e desafios decorrentes da implementação do MCMV-E no que diz respeito ao acesso à terra urbanizada para a construção dos empreendimentos.

Os burocratas encarregados de operacionalizar o MCMV-E tiveram que enfrentar diversos desafios para que os programas “saíssem do papel”.⁸ Esses desafios podem ser reunidos em duas categorias, quais sejam: problemas públicos surgidos ao longo da implementação do programa, especificamente no tocante ao acesso à terra urbanizada; e resistências burocráticas oferecidas à execução dos programas dentro das próprias agências estatais participantes do arranjo. Abordamos a seguir a primeira categoria de controvérsias que se relacionam à atuação de burocratas na mudança dos programas e deixamos a segunda categoria para a seção seguinte, pois nos permitirá também abordar o processo de conversão de burocratas às causas defendidas pelos movimentos sociais envolvidos em cada programa.

O vultoso montante investido e o número de unidades habitacionais projetadas por uma política pública habitacional como o MCMV tiveram grande impacto no espaço urbano e no mercado imobiliário, dificultando o acesso à terra urbanizada. A elevação do valor da terra para a construção de empreendimento habitacional nos centros urbanos gerou sérios obstáculos para que as entidades organizadoras pudessem “tocar os seus projetos”, especialmente no que se refere ao maior tempo da obra. Provocados por conselheiros das organizações nacionais do movimento de moradia atuantes

⁸ Termo frequentemente utilizado pelos atores envolvidos com a gestão do programa para denotar a dificuldade de operacionalização, inclusive interna às organizações estatais.

no Conselho Nacional das Cidades,⁹ burocratas situados no MCidades, na CEF e na Secretaria do Patrimônio da União (SPU) decidem articular, de dentro de suas agências, soluções para minimizar o problema do acesso à terra urbanizada de duas maneiras: *i)* alterar a regulamentação do programa, prevendo a possibilidade de antecipação de recursos para compra de terrenos; e *ii)* articular a destinação de terras e imóveis da União para projetos de habitação de interesse social.

A antecipação de recursos era defendida veementemente pelos coletivos sociais, mas tinha bastante resistência dentro das agências estatais – especialmente no MCidades e na CEF –, uma vez que invertia a ordem vigente de contratação no setor público, segundo a qual primeiro se constrói a obra/produto e depois se descentraliza o recurso financeiro. Nesse sentido, contar com a participação de burocratas dispostos e capazes de traduzir a demanda dos atores societais para uma “roupagem” minimamente aderente ao campo da administração pública federal foi fundamental para que essa mudança fosse implementada. A construção da solução teve forte interação tanto entre aqueles que defendiam a proposta – em geral, técnicos com experiência em programas de habitação de interesse social – quanto com aqueles que mostravam resistência à solução apresentada. Após intensa negociação entre tais atores ficou estabelecida então, por meio da portaria 143, uma nova modalidade no programa, popularmente conhecida como “Compra Antecipada de Terrenos”, que previa a antecipação de recursos para as EOs com vistas à elaboração de projetos, à compra de terrenos e às despesas com legalização. Essa é uma das mudanças mais importantes no MCMV-E.

Diante do problema de acesso das entidades à terra urbanizada para construção de habitação de interesse social, burocratas situados na SPU e participantes do Conselho Nacional de Cidades decidiram criar um grupo de trabalho nacional com a finalidade de mapear os imóveis e as terras da União aptos a tal destinação, a fim de disseminar a gestão democrática do patrimônio. Segundo os entrevistados, a criação desse grupo teve forte

⁹ Mais especificamente, dentro da Câmara Técnica de Habitação (CTH), unidade temática na qual se discutiam questões relativas ao MCMV, com forte participação de conselheiros ligados às organizações nacionais do movimento de moradia.

apoio da Secretária Nacional do Patrimônio da União e veio de uma proposta construída no âmbito do Concidades resultante da interação entre atores do campo da moradia, ONGs com atuação na reforma urbana e de servidores da SPU nacional, da CEF e do MCidades.

O GTN era composto por esses segmentos, junto a representantes de estados, municípios e empresários a fim de que fosse garantida 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 Habitação de Interesse Social (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. A criação do GTN – e dos respectivos grupos de trabalhos estaduais (GTEs) – aumentou a destinação de imóveis e terras da União para habitação de interesse social, mostrando que a atuação de atores burocráticos por dentro da arena estatal, a partir de uma concepção ampliada sobre a função social da moradia e contando com o apoio de atores extraestatais, foi importante para que essa política fosse implementada.

Observa-se, neste sentido, que uma das funções importantes desempenhadas por parte da burocracia federal dentro da SPU foi a de disseminação ideacional a fim de diminuir as resistências presentes na implementação da modalidade. Para além dessa função, 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 MCidades e na CEF a partir de uma relação de proximidade

e de afinidade com 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 X [nome omitido para preservar o 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, X, Y, Z, W [nomes omitidos para preservar o anonimato], a gente atuava muito em parceria, são amigas de longa data, tudo gente fina. 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 comunicava as 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 anteriormente citadas, 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 agir para mobilizar essas concepções com vistas a alterar os contextos sociais e os arranjos institucionais nos quais 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 esta seja operacionalizada, dada a sua natureza inerentemente difusa (LOTTA; OLIVEIRA, 2015; PIRES; GOMIDE, 2016; PIRES, 2015).

Em resumo, a partir das diferentes concepções dos atores em torno da controvérsia discutida nesta seção, é possível dizer que esses agentes têm empreendido diferentes ações a fim de implementar mudanças quanto 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, tentaram adaptar algumas das demandas e propostas apresentadas por esses agentes em formatos que fossem passíveis de serem defendidos nos espaços aos 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 na seção teórica deste capítulo, assemelha-se, de certa maneira, à noção de “tradução” ou de “mediação” proposta por Latour (2005) e salientada no trabalho de Penna (2013), que exige dos atores a competência de circular em por “diferentes mundos” a fim de operacionalizar associações entre os diversos agentes, o que, no caso em análise, segundo a percepção dos atores envolvidos, parece ter tido efeito na execução da política.

Baseado na realização de diversas atividades formativo-iterativas (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 o papel de disseminação 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 socio-ambiental com vistas a minimizar as resistências desse corpo burocrático na destinação do mobiliário para HIS. As criações do GTN e 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. Neles, era possível conhecer a percepção dos outros atores envolvidos com a temática, observação que se aproxima daquela 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 papéis importantes 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 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 – mobilizou atores externos para realizar mudanças no interior do órgão, o que, em nosso entendimento, dialoga com a noção trazida por Abers (2015, p. 148) acerca do ativismo burocrático. Em seu estudo, Abers destaca que alguns agentes no interior da burocracia buscam implementar mudanças dentro do Estado ao perseguir um compromisso

público mais amplo, inclusive por meio da mobilização de atores externos, como se revela em nosso caso.

Além disso, esses cursos de capacitação e a constituição de grupos de trabalho com a participação de atores da sociedade civil, se compreendidos segundo uma abordagem pragmatista, que tende a enfatizar o papel dos elementos que compõem as redes sociotécnicas na produção do social (LATOURE, 2005; LASCOUMES; LE GALÈS, 2012), podem ser considerados instrumentos importantes com vistas à estabilização de uma nova ordem. Em outras palavras, 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, os burocratas da SPU estão, na verdade, criando instrumentos ou dispositivos para superar essas resistências internas e reconstruir a ordem, ainda que momentaneamente, em torno dessa controvérsia. Ou seja, esses atores, 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.

5. Considerações finais

O presente estudo teve como objetivo compreender como os atores envolvidos com a produção do programa Minha Casa Minha Vida – Entidades no nível federal agiram em torno da controvérsia relativa à destinação de terras e imóveis da União para Habitação de Interesse Social. Esses atores, apesar de inseridos em diferentes organizações e a partir de diferentes entendimentos, posições e percepções sobre a política habitacional, mobilizaram recursos diversos a fim de que esse problema público relacionado à implementação do programa pudesse ser operacionalizado.

Além de nos oferecer importantes ferramentas teóricas, a literatura de inspiração pragmatista nos serviu como recurso metodológico ao chamar a atenção para a importância dos momentos de disputa ou de controvérsias como circunstâncias ricas nas quais os atores 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 é compreendido como diferentes entendimentos e posições por parte dos atores acerca de um problema público que 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 em torno da maior política habitacional do Governo Federal desde a redemocratização, o MCMV (FERREIRA, 2014; SERAFIM, 2013; ABERS; SERAFIM; TATAGIBA, 2014; JESUS, 2015). Uma relação marcada pelo conflito, mas também pela cooperação, entre atores dos movimentos de moradia e burocratas do governo federal inseridos em diferentes organizações estatais. Ao disputar com o modelo privatista de provisão habitacional predominante nas últimas décadas,¹⁰ o MCMV-E, projeto de cunho autogestionário que 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 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, 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, mobiliza justificativas ancoradas na gramática do controle social e do empoderamento dos cidadãos.

Ao olharmos para ação dos diferentes atores em torno da produção do MCMV-E, temos como argumento central 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 mediação político-relacional entre diferentes regimes na controvérsia relativa à produção do MCMV-E. Em alguns casos, como resultado, ocorreram mudanças no programa.

¹⁰ Modelo a partir do qual as empresas de construção civil têm assumido protagonismo na produção da unidade habitacional (ROLNIK, 2015; MARICATO, 2011; LAGO, 2012).

Entendemos que a presente discussão apresenta contribuições para duas literaturas. A primeira contribuição diz respeito à ampliação do entendimento sobre “ativismo institucional” ou “ativismo burocrático” (ABERS; TATAGIBA, 2015; ABERS, 2015; CAYRES, 2015), destacando que esse ativismo em torno de compromissos sociais mais amplos pode ser construído, em alguns casos, após os atores entrarem para o corpo burocrático e não necessariamente antes. Convém recordar, por exemplo, o caso de burocratas que relataram que, ao participarem de espaços decisórios nos quais interagiram com atores da sociedade civil (GTN de destinação de terras da União ou Câmara Técnica de Habitação no âmbito do Conciudades), 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, 2015; 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 (2015) 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 engajamento de atores em organizações que não possuem trajetória de militância em seu corpo técnico, como no caso da SPU, da CEF e do MCidades após a inflexão conservadora. Conforme discutido durante a pesquisa, somente após ingressarem via concurso público para o corpo estatal é que alguns atores, a partir da participação nesses diferentes espaços de socialização, conseguiram perceber e dar sentido às suas ações cotidianas. Pode nos servir de exemplo, ainda, o caso do burocrata que reconhecia a sua competência técnica para realização do trabalho operacional, mas não conseguia ligar essa competência à política mais ampla dentro da qual estava inserido, o que foi desenvolvido por meio da participação em algumas atividades formativas – seminários, oficinas e cursos de curta duração. Essa compreensão contribui para aumentar o poder explicativo-analítico do conceito de ativismo institucional porque tenciona o momento de sua construção, que pode se dar após a entrada para as organizações uma vez que a trajetória dos indivíduos não se encerra ao ingressarem no Estado. Na nossa visão, esse entendimento também dialoga com alguns trabalhos da literatura pragmatista francesa, como o conceito de Cefaï (2009) sobre arenas públicas enquanto espaços

de sociabilidade que 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.

A segunda contribuição, ao destacarmos o papel de mediação político-relacional, especialmente dos burocratas federais envolvidos com o programa, diz respeito ao diálogo 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). Em particular, destaca-se o papel realizado por esses atores 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 dos atores, 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 hierárquico normal. Foi o que pudemos observar, por exemplo, nos casos relativos à possível resistência da burocracia local da CEF no processo de contratação previsto na modalidade dada a ausência de competência legal para que burocratas do MCidades pudessem atuar sobre os servidores daquela organização. Muitas vezes, atores de confiança na Gerência Nacional da CEF se mobilizavam com vistas a “destravar” esses problemas. Nesse sentido, apesar das similaridades com o supracitado conjunto de estudos no que se refere ao nível de governo, entendemos que o presente capítulo 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.

Dentre os vários limites, destacamos o não aprofundamento do elemento político-partidário como dimensão relevante para se compreender a

interação entre os atores no processo de gestão do MCMV-E, a assimetria de poder das organizações dentro do arranjo de implementação da modalidade (com claro protagonismo da CEF), bem como a ausência de um olhar sobre a burocracia de nível de rua envolvida com a implementação. Desde já ressaltamos que esses pontos deverão ser levados em consideração em uma futura agenda de pesquisa sobre o tema.

Por fim, entendemos que os achados de ordem prática também oferecem uma problematização acerca da ação governamental e da gestão pública, uma vez que apresentam descrições densas de como alguns problemas públicos são compreendidos e de que maneira possíveis soluções são negociadas, realçando o caráter político e heterogêneo dos atores da burocracia envolvidos com a gestão de políticas públicas.

Referências

ABERS, Rebecca Neaera. Ativismo na burocracia? O médio escalão do programa bolsa verde. In: CAVALCANTE, Pedro; LOTTA, Gabriela (org.). *Burocracia de médio escalão: perfil, trajetória e atuação*. Brasília: ENAP, 2015. p. 143-176.

ABERS, Rebecca Neaera; KECK, Margareth. *Practical Authority: Agency and Institutional Change in Brazilian Water Politics*. New York: Oxford University Press, 2013.

ABERS, Rebecca Neaera; SERAFIM, Lizandra; TATAGIBA, Luciana. Repertórios de interação estado-sociedade em um Estado heterogêneo: a experiência na era Lula. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 57, n. 2, p. 325-357, 2014.

ABERS, Rebecca Neaera; TATAGIBA, Luciana. Institutional Activism: Mobilizing for Women's Health from Inside the Brazilian Bureaucracy. In: ROSSI, Federico M.; von BÜLOW, Marisa (org.). *Social Movement Dynamics: New Perspectives on Theory and Research from Latin America*. London: Ashgate, 2015, p. 73–101

ABERS, Rebecca Neaera; VON BÜLOW, Marisa. Movimentos sociais na teoria e na prática: como estudar o ativismo através da fronteira entre Estado e sociedade? *Sociologias*, Porto Alegre, v. 13, n. 28, p. 52-84, set./dez. 2011.

BARTHE, Yannick *et al.* Sociologia pragmática: guia do usuário. *Sociologias*, Porto Alegre, v. 18, n. 41, p. 84-129, jan./abr. 2016.

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

BRASIL. Ministério das Cidades. *Déficit habitacional no Brasil*. Brasília, dez. 2009.

BLIKSTAD, Karin. *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*. 2012. 166 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Unicamp, Campinas/SP, 2012.

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

BOLTANSKI, Luc; THÉVENOT, Laurent. The sociology of critical capacity. *European Journal of Sociology*, v. 2, n. 3, p. 359-377, ago. 1999.

CALLON, Michel *et al.* *Acting in an Uncertain World: an Essay on Technical Democracy*. Massachusetts: The MIT Press Cambridge, 2009.

CAVALCANTE, Pedro; LOTTA, Gabriela. *Burocracia de médio escalão: perfil, trajetória e atuação*. Brasília: ENAP, 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)*. 2015. 207 f., il. Tese (Doutorado em Sociologia Política) – Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2015.

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

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

DUBOIS, Vicent. Politiques au guichet, politiques du guichet. *HAL archives-ouvertes*, 2010. Disponível em: <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00498010>. Acesso em: 6 mar. 2019.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Ideias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 18, n. 51, p. 21-30, fev. 2003.

FERREIRA, Regina F. C. F. *Autogestão e Habitação: entre a utopia e o mercado*. 2014. 2019 f., il. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional) – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2014.

FISCHER, Frank. Para além do empirismo: policy inquiry na perspectiva pós-positivista. *NAU Social*, v. 7, n. 2, p. 163-180, mai./nov. 2016. Disponível em: <http://www.periodicos.adm.ufba.br/index.php/rs/article/view/554>. Acesso em: 28 Fev. 2019.

HALLETT, Tim; VENTRESCA, Marc. Inhabited institutions: Social interactions and organizational forms in Gouldner's Patterns of Industrial Bureaucracy. *Theory and Society*, v. 35, n. 2, p. 213-236, Apr. 2006.

JESUS, Patrícia Maria de. *O programa Minha casa minha vida Entidades no município de São Paulo*. 2015. 285 f., il. Tese (Doutorado em Geografia) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

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

LAGO, Luciana Corrêa. Autogestão da moradia na superação da periferia urbana: conflitos e avanços. *Revista eletrônica E-metropolis*, Rio de Janeiro, n. 5, p. 6-12, jun. 2011.

LANGE, Matthew; REUSCHEMEYER, Dietrich (org.). *States and development: historical antecedents of stagnation and advance*. New York: Palgrave Macmillan, 2005.

LASCOUMES, Pierre; LE GALÈS, Patrick. A ação pública abordada pelos seus instrumentos. *Revista Pós Ciências Sociais*, v. 9, n. 18, p. 20-44, jul./dez. 2012.

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

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. 295 f., il. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

LOTTA, Gabriela Spanguero; PIRES, Roberto; OLIVEIRA, Vanessa Elias. Burocratas de médio escalão: novos olhares sobre velhos atores da produção de políticas públicas. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 65, n. 4, p. 463-492, out./dez. 2014.

LOTTA, Gabriela Spanguero; OLIVEIRA, Vanessa Elias. Implementando uma inovação: a burocracia de médio escalão do Programa Bolsa Família. In: CAVALCANTE, Pedro; LOTTA, Gabriela (org.). *Burocracia de médio escalão: perfil, trajetória e atuação*. Brasília: ENAP, 2015. p. 115-142.

MARICATO, Erminia. Metrôpoles desgovernadas. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 25, n. 71, p. 7-22, jan./abr. 2011.

MARQUES, Eduardo Cesar. *Redes sociais, instituições e atores políticos no governo da cidade de São Paulo*. São Paulo: Annablume; Fapesp, 2003.

MARQUES, Eduardo Cesar. Redes sociais e poder no Estado brasileiro: aprendizados a partir de políticas urbanas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 21, n. 60, p. 15-41, fev. 2006.

MARQUES, Eduardo Cesar. *Redes sociais, segregação e pobreza*. São Paulo: Editora UNESP, 2010.

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

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

PENNA, Camila. Conexões e controvérsias no Incra de Marabá: o Estado como um ator heterogêneo. 2013. 383 f., il. Tese (Doutorado em Sociologia) – Instituto de Ciências Sociais, Universidade de Brasília, Brasília, 2013.

PIRES, Roberto. Estilos de implementação e resultados de políticas públicas: fiscais do trabalho e o cumprimento da lei trabalhista no Brasil. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 52, n. 3, p.734-769, 2009.

PIRES, Roberto. Burocracias, gerentes e suas “histórias de implementação”: narrativas do sucesso e fracasso de programas federais. In: FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (org.). *Implementação de Políticas Públicas: teoria e prática*. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2012. p.182-220.

PIRES, Roberto. Por dentro do PAC: dos arranjos formais às interações e práticas dos seus operadores. In: CAVALCANTE, Pedro; LOTTA, Gabriela (org.). *Burocracia de médio escalão: perfil, trajetória e atuação*. Brasília: ENAP, 2015. p. 177-222.

PIRES, Roberto; GOMIDE, Alexandre de Ávila. *Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas*. Brasília: Ipea, 2014.

PIRES, Roberto; GOMIDE, Alexandre de Ávila. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 24, n. 58, p. 121-143, jun. 2016.

ROLNIK, Raquel. *Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças*. São Paulo: Boitempo, 2015.

SERAFIM, Lizandra. *Participação no governo Lula: as pautas da reforma urbana no Ministério das Cidades (2003-2010)*. 2013. 202 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade de Campinas, São Paulo, 2013.

VIANA, Rafael. *Programa Minha Casa Minha Vida – Entidades: um olhar para a ação dos atores em torno das controvérsias*. 2017. 147 f., il. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, 2017.

ZITTOUN, Philippe. *The political process of policymaking: a pragmatic approach to Public Policy*. Houndsmills, Basingstoke, Palgrave: MacMillan, 2014.