

## 39º Encontro Anual da Anpocs

### GT 30 Políticas Públicas

#### Movimentos sociais na implementação de programas federais: reflexões a partir do caso do MCMV-E<sup>1</sup>

Ana Claudia Teixeira<sup>2</sup>, Luciana Tatagiba<sup>3</sup> e Karin Blikstad<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> Este texto está baseado na pesquisa “Avaliação da implementação do Minha Casa, Minha Vida Entidades no Estado de São Paulo: o desafio da participação dos beneficiário”, realizada entre janeiro de 2013 a janeiro de 2015, com recursos do CNPQ e Ministério das Cidades. A pesquisa foi realizada pelo Nepac e contou com a participação, para além dos autores, dos seguintes pesquisadores: Stella Zagatto Paterniani, Adriana Pismel e Flávio Coutinho.

<sup>2</sup> Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Nepac-Unicamp, Campinas-SP, Brasil.

<sup>3</sup> Professora do Departamento de Ciência Política da Unicamp e coordenadora do Núcleo de Pesquisa em Participação, Movimentos Sociais e Ação Coletiva (Nepac-Unicamp).

<sup>4</sup> Doutoranda em Ciência Política, no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Unicamp, e pesquisadora do Nepac.

Em diversos setores de políticas públicas, organizações da sociedade civil têm atuado diretamente na execução da política exercendo atividades que outrora estiveram a cargo de agentes governamentais. Nas últimas três décadas, entidades sem fins lucrativos têm assumido um papel cada vez maior de colaboração com os governos na execução das políticas públicas, principalmente na área social, atuando diretamente com o público-alvo na oferta de serviços e produtos, a partir de diversas formas de convênios firmados com os órgãos governamentais responsáveis pelas políticas (Lopez e Barone, 2013<sup>5</sup>).

Nossa pesquisa se insere nesse tema mais amplo das relações entre sociedade civil e Estado na execução de políticas públicas. Contudo, nesse universo mais amplo, vamos iluminar um fenômeno sociologicamente distinto, que é a operação dos “programas associativos”<sup>6</sup>. A referência aos “programas associativos” busca destacar uma forma particular de execução das políticas públicas, em curso no Brasil, na qual organizações da sociedade civil de caráter popular assumem uma função de mediação entre a população e o acesso a determinados direitos de cidadania, ou seja, atuam como mediadoras entre os cidadãos e o Estado na implementação de políticas (Blikstad, 2015).

Falar que essas organizações fazem mediação é diferente de afirmar que fazem pura e simplesmente a entrega de serviços e produtos, como, por exemplo, o caso do programa Viva Leite no Estado de São Paulo, em que as organizações conveniadas distribuem leite a partir de uma lista de beneficiários enviada pelo poder público, ou seja, nesse caso o indivíduo já passou pelas agências e protocolos estatais e foi, então, reconhecido como beneficiário. No caso do tipo de política a que nos referimos, em que o coletivo faz a mediação, acontece o contrário: é a organização, na condição de mediadora, que “constrói” o beneficiário da política, dentre os seus associados, e posteriormente o apresenta ao Estado. O exercício dessa mediação tem um conjunto de

---

<sup>5</sup> Nesta pesquisa do Ipea, os autores apontam que entre 2003 a 2011, foram repassados 29 bilhões de reais do governo federal a entidades sem fins lucrativos, num universo de 10 mil organizações que firmaram convênios pelo menos uma vez neste período. Não há dados disponíveis para o período anterior a 2003. Segundo os autores, a maioria dos convênios se deu em áreas de saúde, assistência social e educação. As categorias utilizadas para classificar estas entidades são de natureza jurídicas e não sociológicas. São elas: associação, cooperativa, entidade sindical, fundação, fundação de apoio à pesquisa, hospital e santa casa, serviço social autônomo e outros. [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2915/1/TD\\_1896.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2915/1/TD_1896.pdf)

<sup>6</sup>Esse termo "programa associativo" com o sentido que aqui lhe conferimos foi cunhado por Karin Blikstad (2015) em texto apresentado para seu exame de qualificação no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Unicamp.

implicações para a ideia de universalidade das políticas públicas e, principalmente no campo da moradia, tem gerado acirrados debates acerca de sua legitimidade<sup>7</sup>.

Cabe a essas organizações mediadoras uma série de atribuições gerais, tais como: construir o “cliente”, produzir o bem público na interação com outros atores da comunidade de política e selecionar os beneficiários com base em critérios definidos, em parte, pelas próprias organizações. Assim, o Estado confere a essas organizações a legitimidade para atuar na implementação da política na condição de mediadoras do acesso da população aos direitos de cidadania. São exemplos dessa tendência o Programa Um Milhão de Cisternas, o Programa Nacional de Cultura Viva, o Programa de Aquisição de Alimentos na sua primeira versão, o Programa Cataforte, o Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Pronater), além do Programa Minha Casa Minha Vida - Entidades, que será nosso objeto de análise nesse texto. O caráter mais espreado do fenômeno tem a ver com as mudanças ao longo das duas gestões do governo Lula no sentido de uma maior permeabilidade dos setores governamentais às demandas dos movimentos, que se traduziu em inovações na produção das políticas públicas<sup>8</sup>.

Ao conferir a essas organizações a função de mediadoras no acesso a determinados direitos de cidadania, os programas associativos tornam-se um tipo de política que reconhece e visa fortalecer as organizações da sociedade civil na medida em que, para acessar essas políticas, é preciso antes associar-se a um coletivo organizado.

Os programas associativos surgem com forte envolvimento de atores da sociedade civil, dentro de uma linha de se reconhecer as práticas e valores que já vinham sendo experimentados e compartilhados por grupos sociais nos territórios para a solução

---

<sup>7</sup> Para um conjunto amplo de atores na sociedade civil e no campo político institucional, os movimentos sociais não deveriam ter esse papel na implementação de uma política pública. No caso do MCMV-E, a posição dos meios de comunicação tem sido de crítica acirrada ao Programa denunciando o que definem como um privilégio: a adoção de critérios complementares para seleção das famílias beneficiárias, dentre os quais se destaca o critério da participação. Ao lado disso, frequentemente as matérias explicitam, em tom de denúncia, os vínculos históricos entre as lideranças do movimento de moradia e o Partido dos Trabalhadores. Essa matéria publicada no Jornal Estado de São Paulo, em 28 de setembro de 2013 é um bom exemplo, “Militância vira critério para receber moradia do Minha Casa, Minha Vida”, disponível em: <http://www.estadao.com.br/noticias/cidades,militancia-vira-criterio-para-receber-moradia-do-minha-casa-minha-vida,1079892,0.htm>. Cabe lembrar ainda que a questão da indicação da demanda pelos movimentos de moradia é um importante ponto de atrito entre os movimentos e a gestão Haddad, desde o início do governo.

<sup>8</sup> Sobre as relações entre Estado e sociedade civil movimentos nos governos Lula remetemos à Abers, Serafim e Tagatiga, 2014 e Dagnino e Teixeira, 2015.

de problemas. Esse reconhecimento implica uma preocupação não apenas em garantir o acesso ao serviço ou bem público, mas também de favorecer um processo de implementação dentro do qual a população atendida teria a oportunidade de exercer protagonismo com autonomia. A participação ativa e autônoma da população na viabilização do serviço ou bem público é então valorizada tanto no sentido de fazer as coisas “do jeito da gente” quanto no sentido de favorecer o empoderamento dos indivíduos a partir da ação coletiva na implementação. O fazer “do jeito da gente” em geral implica rejeitar as “soluções” do *status quo*: a moradia minúscula de baixa qualidade, a “indústria da seca” que drena recursos que deveriam garantir acesso à água à população do semi-árido, o lugar subalterno dos catadores explorados no mercado de resíduos sólidos, a produção de alimentos em larga escala com agrotóxicos etc.

Para resumir, podemos afirmar que o programa associativo se distingue pelas seguintes características:

i) o *reconhecimento formal*<sup>9</sup> das organizações da sociedade civil como parte da rede de implementação da política;

ii) o estabelecimento de uma *função de mediação* para essas organizações na relação entre o Estado e os cidadãos que buscam atendimento público;

iii) a *valorização do processo* de interação entre o público alvo e as organizações da sociedade civil, processo que se desenrola no “tempo de espera do benefício” (Blikstad, 2015) – ou seja, busca-se aliar a entrega de um produto à construção ou fortalecimento de coletividades que garantam a sustentabilidade da política;

iv) a incorporação, total ou parcial, na execução da política de um “*modo de fazer*” das organizações sociais que tem potencial contra hegemônico ao desafiar interesses e saberes estabelecidos e cristalizados nos percursos tradicionais de produção das políticas.

Esses são os elementos gerais que, combinados, nos permitem enquadrar e caracterizar esse fenômeno específico, os programas associativos, sobre os quais temos ainda pouca análise sistemática. Essa caracterização deve ser tomada como um guia

---

<sup>9</sup>Ao falar em reconhecimento “formal” estamos apontando para o fato de que os programas associativos reconhecem em suas normas e leis o papel de mediação das organizações da sociedade civil. Há políticas em que organizações da sociedade também fazem mediação, mas isso não é formalizado nas normas da política, como vemos ser o caso da distribuição de lotes da Reforma Agrária (Castro, 2013).

inicial para nos aproximarmos desse fenômeno complexo e compreender sua variação empírica em contextos específicos, testando sua potencialidade explicativa em outros programas, do que decorre a importância de desenhos de pesquisa centrados na comparação<sup>10</sup>. Sabemos que as experiências concretas se aproximarão mais ou menos dessa definição e que os fatores estarão combinados com pesos diferentes. Ao que parece, este fenômeno não está suficientemente problematizado na literatura<sup>11</sup>, carecendo de estudos empíricos, novos conceitos e teorização adequada. Esperamos, com esse texto, oferecer uma pequena contribuição nessa direção. Para tanto, realizamos um estudo de caso sobre um programa associativo na área da habitação, o MCMV-E. Além de revisão bibliográfica, a metodologia utilizada consistiu em selecionar alguns empreendimentos no Estado de São Paulo. Nestes empreendimentos, realizamos entrevistas com lideranças, visitas de campo e aplicação de um *survey* com beneficiários numa amostra de oito empreendimentos. No período da pesquisa, havia poucos empreendimentos do MCMV-E em São Paulo e desses, muitos ainda estavam na fase de aprovação do projeto ou viabilização inicial. Como nossa pesquisa implicava chegar aos beneficiários, tivemos que escolher empreendimentos com obras já iniciadas. Isso nos levou a um total de 17 empreendimentos nos quais realizamos um pré-campo. Desses, excluímos empreendimentos tocados pela mesma entidade, ou que estavam em terrenos contíguos, e outros cujas lideranças não demonstraram interesse em participar na pesquisa, bem como um empreendimento que parecia ser um desvio do programa, o que tem sido chamado pelos gestores de “barriga de aluguel” (ou seja, entidades muito frágeis ou criadas por empreiteiras para construir casas), o que nos levou a definição de nove casos. Em um desses empreendimentos a obra estava paralisada no momento de realização da pesquisa o que dificultava muito o acesso aos beneficiários. Como o caso era muito interessante, incluímos o empreendimento na fase qualitativa da pesquisa (visita in loco ao empreendimento e entrevistas com as lideranças responsáveis), mas não

---

<sup>10</sup> O esforço para construção dessa generalização tem como base o caso da moradia, será importante testarmos o quanto em outros programas, como por exemplo nas áreas da cultura, agricultura familiar, meio ambiente, etc. encontramos programas com o mesmo perfil e características. É nessa direção que estamos avançando agora com uma pesquisa que compara o MCMV-E com outros dois programas: o Programa de Aquisição de Alimentos e o Programa Cataforte (Pesquisa “Movimentos sociais e implementação de políticas públicas em perspectiva comparada”, financiada pelo CNPQ, e coordenada pela Prof. Luciana Tatagiba do Nepac-Unicamp, em associação com os professores Marcelo Kunrath e Silva (UFRGS), Rebecca Abers (UNB) e Euzeneia Carlos (UFES).

<sup>11</sup> Uma importante exceção é o trabalho de Silva e Schmitt, 2013.

na parte quantitativa (questionário com os beneficiários). Com isso, ao invés de nove, decidimos manter apenas oito empreendimentos como o universo total da pesquisa.

No que se refere ao processo global de produção da política, nosso estudo permite afirmar a importância dos movimentos sociais na construção do MCMV-E e nas mudanças de suas normativas ao longo do tempo, principalmente a partir da atuação da UNMP. Foi pelo exercício da negociação e pressão que as organizações dos movimentos conquistaram seu reconhecimento formal como atores do processo de execução da política. Contudo, no caso da moradia há significativa variação nos “modos de fazer das organizações” - principalmente no que se refere à adesão ou não aos valores da autogestão com implicações sobre a forma de envolvimento das famílias - e o desenho da política buscou abarcar essa heterogeneidade ampliando as margens de liberdade das organizações no contexto da execução. Essa abertura significou incluir também nas normas do programa a possibilidade de manutenção dos percursos tradicionais de produção da política habitacional, como a centralidade das construtoras e o baixo envolvimento dos beneficiários na gestão da obra.

No que se refere ao *como* da implementação, vemos, por um lado, muitas *semelhanças* no que se refere aos problemas enfrentados pelas organizações. Esses constrangimentos parecem associados a um padrão comum de inserção das organizações no circuito de produção dos programas associativos: são *inseridos como outsiders*. Por outro lado, nosso estudo demonstra a grande variação nas formas de execução do Programa, principalmente nos processos que envolvem o recrutamento, a seleção dos beneficiários e as modalidades construtivas. A flexibilidade das normas do MCMV-E – resultado dos acordos possíveis na rede da implementação - permitiu uma “discricionariedade coletiva”<sup>12</sup> que cada organização explorou de uma forma diferente, a partir dos seus valores e recursos.

Esse artigo está dividido em quatro partes. Na primeira fazemos o diálogo com as literaturas da participação, dos movimentos sociais e de políticas públicas. Na segunda tratamos do desenho do programa e suas reformulações por conta da participação dos movimentos sociais. Na terceira parte mostramos que as organizações populares, mesmo

---

<sup>12</sup>Fazemos um jogo com a noção de “discricionariedade” presente nos estudos sobre implementação que seguem uma abordagem bottom up. Ao falar em discricionariedade coletiva estamos nos referindo à margem de liberdade decisória deixada às organizações, uma flexibilidade que advém do fato de serem convertidas em mediadoras entre o Estado e os cidadãos em busca de serviços ou bens públicos.

que inseridas dentro da política, ali atuam na condição de outsiders, lidando com problemas e travas para os quais buscam soluções. Na última parte trabalhamos a forma como a “discricionariedade coletiva” exercida pelas organizações se manifesta na implementação do PMCMV-E, especialmente quanto às formas como buscam engajar as famílias no processo. Por fim, tecemos breves considerações finais.

### **1. Nosso objeto no diálogo com a bibliografia**

Os programas associativos localizam-se na fronteira entre três diferentes áreas de pesquisa: participação, movimentos sociais e políticas públicas. Esses campos de pesquisa se aproximam do fenômeno que analisamos sem, no entanto, dar-lhe um estatuto próprio. Por isso, a natureza ainda exploratória desse artigo.

No campo de estudos da participação o foco tem estado nos processos de diálogo entre Estado e sociedade em torno da deliberação das políticas públicas, principalmente no que se refere à definição das regras do jogo e destinação orçamentária. Seguindo essa ênfase, os estudos empíricos têm se debruçado sobre os canais institucionais de encontro entre Estado e sociedade voltados à formulação das políticas públicas, como os conselhos de políticas públicas, conferências e orçamento participativo. Foram poucos os estudos que se debruçaram sobre os espaços de participação que envolviam a implementação e fiscalização das políticas nos territórios<sup>13</sup>, e mesmo nesses casos não foram desenvolvidas ferramentas analíticas próprias para a avaliação da participação no âmbito da implementação. Cabe destacar que essa lacuna possivelmente está associada a uma carga normativa que permeia o campo da participação, que levaria à percepção de que a atuação da sociedade civil na implementação de políticas públicas envolveria a adesão ao projeto de Estado neoliberal, distanciando-se de um projeto de participação democrático-popular. Ao fazer essa associação direta, o fenômeno deixa de ser enquadrado e caracterizado, impossibilitando o desenvolvimento de um debate importante acerca dos diferentes sentidos e das diferentes práticas que orientam o campo societal na implementação de políticas.

Existe um conjunto de estudos – tanto no Brasil quanto na América Latina em geral (Collier e Hanagan) - que se dedicam a mapear e analisar as formas de organização

---

<sup>13</sup>Uma exceção importante são os estudos de Shatan sobre os conselhos das UBs (ref?).

da sociedade para a solução de problemas, o que envolve um universo bastante amplo de entidades em parcerias com governos. Esses estudos usam categorias como associações populares, cooperativas, sindicatos, organizações de interesse, Organizações Não-Governamentais (ONGs), ou termos guarda-chuva, como Organizações da Sociedade Civil (OSCs) ou Entidades Sem Fins Lucrativos (ESFL).<sup>14</sup>

Nos anos 1990, houve uma produção sobre as relações entre Estado e sociedade civil sob a forma de parcerias (Dagnino, 2002), muito marcada, como dissemos, pela crítica à visão idealizada de que a sociedade civil seria mais eficaz para prover serviços, e de desresponsabilização do Estado. Na literatura brasileira recente há importantes estudos que têm procurado nomear as distintas formas de organização da sociedade civil e refletir sobre sua proximidade com o Estado. Elisa Reis (2013) lançou uma coletânea recente de artigos que trata das relações entre ONGs e Estado, destacando como desde os anos 1980 há o que a autora denomina uma “mudança cultural quanto ao entendimento das interações do Estado com o mercado e a sociedade civil”. Segundo a autora, a ideia de sociedade civil não se contrapõe a interesses do mercado ou à autoridade do Estado, mas ela mesma é percebida como “composta de núcleos solidários variáveis, por vezes superpostos, outras vezes em competição”. De qualquer forma, cada um desses núcleos postula a legitimidade de suas motivações como fundada em algum ideal compartilhado, ou seja, um foco de solidariedade.

O IPEA (Lopez e Bueno, 2012; Lopez e Barone, 2013; Lopez e Abreu; 2014, Lopez, Lopes, Souto e Santana, 2014) tem coordenado um conjunto de trabalhos que procuram mapear e compreender os convênios estabelecidos entre organizações da sociedade civil e o governo federal. No texto Lopez e Bueno (2012), os autores fazem uma retrospectiva das transferências federais para entidades sem fins lucrativos entre 1999 e 2010, mostrando que há várias tendências concomitantes no mesmo período. Ao mesmo tempo algumas políticas públicas passaram a fortalecer os serviços prestados pelo estado (por exemplo, com a implementação do Sistema único de Assistência Social),

---

<sup>14</sup>Uma importante referência de dados e análises para o conhecimento da sociedade civil organizada no Brasil é o estudo sobre as Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos no Brasil – FASFIL. Também há o ainda mais recente Mapa de Organizações Cívicas, uma plataforma georreferenciada que apresenta dados relativos às organizações da sociedade civil (OSC) no Brasil, a partir de bases de dados do Governo Federal. Em nenhuma dessas valiosas referências, no entanto, há uma classificação de entidades que integram movimentos sociais.

enquanto outras tiveram o direcionamento para que fossem executadas por organizações da sociedade civil, consideradas com maior flexibilidade de atuação, capacidade de inovar em soluções para ampliar a efetividade de políticas públicas e maior capilaridade e acesso a alguns rincões do país. A nova orientação estatal se materializou em mudanças legais que definiram novos instrumentos de cooperação entre Estado e ESFLs, com destaque para a Lei no 9.790/1999, conhecida como Lei das Organizações das Sociedades Civas de Interesse Público (OSCIPs), e para a Lei no 9.637/1998, que instituiu as Organizações Sociais (OS). Os autores não chegam a considerar como parte das mudanças recentes um terceiro fator concomitante no contexto dos anos 2000, as reivindicações de movimentos sociais para que existissem o que denominamos aqui programas associativos. Provavelmente porque este fenômeno no universo maior do conjunto das relações Estado e entidades seja relativamente pequeno em termos de número de convênios e de recursos investidos, quando comparado, por exemplo, aos volumosos recursos destinados à organizações nas áreas de saúde, educação, pesquisa e assistência social.

Collier e Hanagan (2009), ao fazer um vôo panorâmico sobre o universo das associações populares de quatro países latino-americanos, mostram que, no agregado, esse universo apresenta um padrão dual de ação, combinando ações voltada à sociedade (em favor de outras associações e em favor de seus membros – como, por exemplo, a provisão de bens e serviços via programas públicos) com ações voltadas ao Estado (encaminhando reivindicações por vias institucionais ou através de protestos). O estudo também indica que as associações são bastante conectadas ente si, configurando redes associativas. No entanto, os dados não são suficientemente detalhados para que se possa reconhecer e identificar a existência de organizações mediadoras atuantes em programas associativos. Também não há dados que possam esclarecer o que está sustentando as conexões entre as associações, ou seja, o que está por trás da conformação das redes presentes nesse universo. Parte delas possivelmente seria adequadamente enquadrada como redes de movimentos sociais.

Os estudos de movimentos sociais, apesar de propiciar um rico debate acerca da relação entre movimentos sociais e políticas públicas (cf. Meyer, Jenness e Ingram, 2005), faz isso tendo como pano de fundo os EUA - com um processo de estruturação do Estado e das políticas públicas muito diferentes do contexto latino-americano no geral, e

brasileiro em particular, e sem deter-se especificamente sobre a atuação dos movimentos sociais na implementação. Como veremos adiante, a inserção das organizações em redes movimentalistas tem impactos sobre a forma como atuam na implementação de programas associativos, na medida em que as coloca em posição de atuar de forma multiescalar – conectando o processo de (re)formulação ao processo de implementação da política, utilizando para isso um repertório de ação mais variado que inclui a estratégia dos protestos como forma de pressão.

Por fim, cabe destacar que também na área de políticas públicas não encontramos uma problematização da atuação de organizações de movimento junto a programas associativos<sup>15</sup>. A razão principal para isso, acreditamos, é que na área ainda é predominante a perspectiva top-down, que privilegia as normas e os planos em detrimento dos atores e suas ações. Seja em estudos sobre políticas públicas em geral, seja em setores específicos de política – é comum haver menções às parcerias e convênios entre o Estado, o mercado e a sociedade civil. Estudos sobre o desenvolvimento do Estado de Bem Estar, como aqueles feitos por Draibe (1992, 1993), trouxeram à tona o tema das parcerias com a sociedade civil, na linha de se pensar os desafios, dilemas e implicações desse fato sobre a política.

Formas de parceria do Estado com a sociedade civil foram abordadas a partir da virada deste século por estudos sobre as inovações na gestão pública trazidas por governos locais em contexto pós-descentralização das políticas públicas, apresentando um “mosaico de experiências” inovadoras com potencial democratizante e de fortalecimento da cidadania (cf. Jacobi e Pinho, 2006). No estudo de Farah (2006), há uma boa apresentação desse “mosaico”, com experiências de parceria do Estado com a sociedade civil tanto na formulação quanto na implementação de políticas – notadamente os casos de mutirão habitacional. Entretanto, como o debate gira em torno dos efeitos da descentralização e o tipo de transformações que opera para a provisão de serviços públicos, ficou de fora do escopo do estudo uma análise aprofundada dos casos que possibilitasse conhecer a especificidade da atuação das organizações da sociedade civil e movimentos sociais na implementação. Trata-se de uma linha de estudos que reconhecem

---

<sup>15</sup>É preciso apontar para o fato de que a “inevitável fragmentação” (Faria, 2012, p.126) da área de políticas públicas torna difícil para alguém de fora da área fazer um mapeamento muito seguro sobre sua produção.

*políticas* inovadoras, que possibilitam parcerias e encontros inovadores entre Estado e sociedade civil, mas não se propõem, por ser outro o foco, a olhar centralmente para os *atores* envolvidos e suas *ações*.

Já o recente campo de estudos da implementação no Brasil, por envolver pesquisas empíricas<sup>16</sup> e assumir uma perspectiva bottom-up (Faria), nos parece mais propício para acolher e analisar o fenômeno que apontamos. Desde a virada epistemológica trazida pelo estudo de Lipsky (1980) sobre a burocracia de nível de rua (*streetlevelburocracy*), em que se tematiza o funcionário público que está em contato direto com o cidadão usuário do serviço público, amadurece-se a percepção de que as burocracias públicas não são neutras, isto é, na implementação de políticas há pessoas fazendo escolhas e tomando decisões (Faria, 2012: 9). A implementação passa a ser vista, então, como um momento de produção de políticas, tanto no sentido da discricionariedade dos implementadores como no sentido de se produzirem processos *bottom-up*, ou seja, com mudanças na orientação das políticas a partir da ação dos indivíduos “lá embaixo”, que provocam uma alteração na própria concepção da política.

Autores brasileiros têm buscado compreender como as políticas públicas no Brasil são afetadas pela forma específica de atuação dos burocratas de nível de rua, ou seja, pela ação daqueles que estão na ponta conduzindo os processos de implementação. Uma das referências no campo é a coletânea organizada por Faria (2012), que reúne textos teóricos e estudos de caso de implementação de políticas públicas. Outros exemplos são os trabalhos de Torres *et al.* (2010), sobre variações no processo de alocação de professores e sua ação no desempenho escolar; Muniz (2008) que investiga a discricionariedade na atuação de policiais, identificando uma grande variação individual na aplicação da lei; Oliveira (2009), Bichir (2010), Bodstein e Magalhães (2010) e Santos (2011), em pesquisas sobre os agentes implementadores do Programa Bolsa Família.

O burocrata emerge então como a chave para se compreender uma dimensão até então invisível do que são, concretamente, as políticas públicas. A implementação é o momento do exercício da discricionariedade, ou seja, um momento em que os atores em contato direto com os cidadãos podem explorar a margem de autonomia que a política,

---

<sup>16</sup>Isso pode ser atestado inclusive pelo recente livro dedicado especificamente à implementação (Faria, 2012), onde há uma parte dedicada apenas à apresentação de estudos de caso.

inevitavelmente, lhes reserva (Lipsky, 1980). É a partir do exercício da discricionariedade que os cidadãos são transformados em clientes, que se determinam procedimentos para a elegibilidade dos cidadãos em busca de atendimento público, que são construídos mecanismos para se exercer controle sobre os clientes, aplicando-lhes recompensas e sanções (Lipsky, 1980). Nesse sentido, é interessante notar que uma dimensão relevante da cidadania fica nas mãos desses burocratas – algo apontado por Lipsky (1980, p.4) - o “elo da cadeia que une o Estado às comunidades, de maneira que são o canal de acesso mais direto que permite levar e trazer informações, gerando a integração e a permeabilidade entre esses mundos” (Lotta, 2012, p.39).

As organizações de movimento social e demais entidades que atuam em programas associativos são justamente parte desse “canal de acesso mais direto”, mas não são analisadas pela literatura da implementação – ou de políticas públicas em geral. Neste artigo nos propomos a fazer isso, buscando indicar como a política é produzida a partir de decisões e práticas destas organizações, sobretudo no que se refere às formas como os cidadãos são envolvidos no processo de implementação a partir da mediação das organizações. Como nosso olhar não recai sobre um autêntico “burocrata de nível de rua”, fazemos um jogo com a ideia de “discricionariedade coletiva”, no sentido de se pensar as organizações da sociedade civil como um ator (coletivo) dotado de uma relevante margem de autonomia na implementação de um programa associativo, no caso, o MCMV-E.

Neste item tratamos brevemente dos campos teóricos da participação, dos movimentos sociais e das políticas públicas no sentido de explicitar que são campos que dialogam com o fenômeno específico a que nos referimos – os programas associativos – mas que fazem isso sem dar-lhe um estatuto e análise própria. No próximo item mostraremos a importância dos movimentos sociais para a criação e reconfiguração do programa associativo MCMV-E e de como seu desenho busca incorporar e conciliar concepções distintas sobre o programa.

## **2. O arranjo possível: conflito e conciliação na conformação da política pública**

Os programas associativos envolvem uma diversidade de organizações da sociedade civil, vinculados a diferentes redes, com diferentes projetos e recursos. Contudo, o que nossa pesquisa do MCMV-E demonstrou foi a importância dos

movimentos sociais na criação e nas mudanças do Programa ao longo do tempo. No caso dos programas associativos, destaca-se o potencial de inovação da política pública proveniente da atuação das redes movimentalistas. Em particular, nosso estudo mostrou que a capacidade de atuação multiescalar da UNMP (União Nacional dos Movimentos de Moradia), do local ao nacional imprimiu contornos particulares a esse programa, seja nas suas origens seja nas mudanças de suas normativas ao longo do tempo. É isso que vamos explorar nesse item.

*Atuando nas brechas: as origens do MCMV-E*

O Programa Minha Casa, Minha Vida Entidades é considerado um programa oriundo das relações de pressão e proximidade dos movimentos sociais com o governo federal (Jesus, 2015; Rodrigues 2013; Lago, 2012). Contudo, esta não foi uma trajetória linear. Observando todo o percurso errático para se chegar ao desenho atual deste programa percebe-se que foi o desenho possível num contexto bastante adverso<sup>17</sup>.

Quando o MCMV-E foi criado, em 2009, a estratégia principal do conjunto dos movimentos não era criar um programa específico para que o conjunto dos movimentos construísse casas. Até esta data, esta demanda era apenas de alguns grupos que já tinham experiência com autogestão e mutirão, notadamente a União Nacional por Moradia Popular (UNMP), mas mesmo no caso da UNMP era uma parte de um projeto mais amplo que envolvia transformações mais robustas na forma de produção da moradia popular.

Para o conjunto dos atores envolvidos com a agenda da reforma urbana a principal demanda antes de 2009 era pela criação e/ou efetivação de sistemas nacionais (nos documentos há referências a sistemas de moradia, de moradia popular e de desenvolvimento urbano), que envolvessem União, estados e municípios e atores do mercado e da sociedade, e garantissem o direito à moradia (Serafim, 2013).

O fato é que de uma demanda pontual, a construção de moradias por organizações populares acabou se transformando no principal investimento dos movimentos de habitação de 2009 para cá, quando houve o vultoso investimento de recursos públicos para a habitação foi canalizado para o PMCMV, por fora do sistema e do fundo nacional aprovados em 2005.

---

<sup>17</sup> Exploramos em detalhe esse percurso descontínuo em Tatagiba e Teixeira, 2015.

O PMCMV é um programa massivo de produção de moradias, criado para aquecer o mercado da construção civil como resposta à crise econômica internacional de 2008. Segundo os pesquisadores, o Ministério das Cidades praticamente não participou da criação deste Programa, muito menos os movimentos sociais. Ele foi criado pela Casa Civil e Ministério da Fazenda no diálogo com empresários do setor da construção civil. Segundo Ferreira (2012), o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) responde a uma demanda do empresariado da construção civil, desconsiderando o papel que os governos municipais e estaduais podem (e devem) ter na formulação e implementação de uma política habitacional mais ampla, que inclua produção de novas moradias, estoque de terras, urbanização, regularização fundiária e planejamento urbano. Pouco se integra às propostas do Sistema Nacional de Habitação (SNHIS) e ao Plano Nacional de Habitação.

O lançamento do MCMV reestruturou o foco de atuação dos movimentos, evidenciando a importância da política pública na modelagem do campo do conflito no qual atuam as organizações de movimentos sociais (Meyer, Jennes e Ingram, 2005). Sem poder para alterar a lógica da produção habitacional centrada no mercado, os movimentos atuaram nas brechas, buscando abrir espaço no PMCMV para inclusão das suas pautas.

Como já discutimos em outros textos<sup>18</sup>, a vitória de Lula abriu uma oportunidade sem precedentes para a influência do movimento no plano federal. Contudo, os limites para a incorporação dos movimentos no sistema de produção da moradia popular continuaram, face à predominância crescente dos interesses do mercado da construção. Foi nesse contexto complexo caracterizado pela alta permeabilidade do Estado aos movimentos e pela baixa disposição do governo Lula de produzir mudanças radicais no sistema, que o MCMV-E aparece como resultado incremental da ação dos movimentos de moradia.

A modalidade entidades foi lançada cinco meses após o MCMV. Comparativamente, ela representa menos de 1% do valor total investido no MCMV o que mostra seu caráter residual em relação ao programa como um todo. De qualquer forma, ele foi o primeiro programa a garantir um recurso definido para a construção da moradia, no qual as organizações do movimento se responsabilizam por todas as etapas

---

<sup>18</sup> Dagnino e Teixeira, 2014, Abers, Serafim e Tatagiba, 2014, Serafim, 2013, Teixeira, 2013.

da obra, da aquisição do terreno, elaboração do projeto à seleção das famílias beneficiárias.

A experiência dos movimentos de moradia leva a um desenho em que as *associações de habitação são o agente central do PMVMC-E*. Desde o seu início, o Programa é voltado para a organização, chamada Entidade Organizadora (EO), que se responsabiliza por organizar a demanda habitacional. Para isso, as entidades precisam responder aos critérios da Secretaria Nacional de Habitação para serem consideradas habilitadas a operar o programa. Esta organização pode ser cooperativa habitacional ou mista, associação ou entidade sem fins lucrativos. Diz o Manual do Programa (p. 8), “As famílias devem ser agrupadas e indicadas por uma entidade organizadora”. Os futuros moradores são considerados associados.

#### *A presença dos movimentos no desenho do programa: flexibilizando e compatibilizando as divergências*

Nas origens e no desenho do MCMV-E nota-se o papel preponderante da União dos Movimentos por Moradia Popular (UNMP)<sup>19</sup>. A UNMP é uma organização nacional que ao longo de três décadas tem tido como objetivo expresso influenciar a produção da política habitacional<sup>20</sup>, com experiência em construção autogestionária a partir de sua atuação no governo de Luiza Erundina, em São Paulo (1989-1991).

A capacidade de mobilização e o trânsito político da UNMP<sup>21</sup> foram importantes não apenas para pressionar pela criação do Programa como também na (re)construção de suas normativas. Nesse sentido, destacamos a centralidade que o programa confere ao

---

<sup>19</sup> Atuando no plano nacional, além da UNMP, existem ainda outras quatro organizações articuladoras: Central de Movimentos Populares (CMP), Confederação Nacional das Associações de Moradores (CONAM), Movimento Nacional de Luta por Moradia (MNLN) e Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST).

<sup>20</sup> A UNMP surge a partir da experiência da União dos Movimentos de Moradia de São Paulo (UMM), uma organização que desde meados dos anos de 1980 articula as lutas por moradia na capital e que na experiência com o governo de Luiza Erundina (1989-1992) desenvolveu uma proposta de construção habitacional autogestionária que tem orientado sua intervenção no debate público nacional (Silva, 1994, Paz, 1996, Rodrigues, 2013). Para um conhecimento da história da UNMP remetemos à Paz (1996). Para uma análise de seus efeitos na política habitacional remetemos à Tatagiba e Teixeira (2015) e Rodrigues (2013).

<sup>21</sup> A UMM-SP e, posteriormente, a UNMP emergem de um processo de mobilização na década de 1980 que envolveu centralmente a Igreja progressista, o Partido dos Trabalhadores e os acadêmicos preocupados em unificar e fortalecer as lutas populares, o que gerou e fez proliferar as lideranças com múltiplas filiações. Para saber mais sobre as proximidades entre o movimento e o PT remetemos a Cavalcanti (2006) e Tatagiba e Blikstad (2013).

fortalecimento das organizações de moradia e ao papel central atribuído à participação das famílias no processo construtivo<sup>22</sup>. Ou seja, os ecos da influência da UNMP podem ser ouvidos nessa compreensão de que o Programa deveria não apenas viabilizar a construção de casas, mas fortalecer coletividades a partir do empoderamento dos futuros moradores.

Mas, se a influência dos movimentos de moradia foi determinante na construção da política, as normativas tinham que atender a um conjunto mais amplo de organizações vinculadas a diferentes redes. A UNMP, portanto, fornece as diretrizes do programa, mas não é “seu modo de fazer” que será o modelo a ser seguido por outras entidades. É um modo de fazer aberto, que permitirá arranjos com os quais a União nem concordará, como por exemplo, a contratação de construtoras pelo movimento, a chamada modalidade “empreitada global”. Há várias ambiguidades nas normativas do Programa que se explicam pela necessidade de lidar com essa diversidade interna às organizações populares e as diferentes formas pelas quais elas exercem a mediação. Por exemplo, ao mesmo tempo em que o programa valoriza a associação e pressupõe a existência de uma relação prévia entre organizações e famílias, não se define desde quando as pessoas devem estar associadas, o que resultou, em alguns casos, na criação de associação para o empreendimento, através de um recrutamento aleatório dos beneficiários. Na maioria dos casos, esse recrutamento aleatório se manteve como um vínculo meramente formal, ou seja, sem desenvolvimento de um sentido de pertencimento das famílias a um coletivo organizado.

Outro exemplo diz respeito à área de expertise das organizações. Apesar do Programa ter sido desenhado por e para movimentos de moradia, uma parte das organizações não têm tradição nessa área. Nos critérios de habilitação exige-se que as entidades tenham sido legalmente constituídas, no mínimo, 3 (três) anos antes da data da aprovação do manual, e seus estatutos sociais devem contemplar a provisão habitacional, o que não significa, como constatamos no campo, que a entidade tenha expertise na área.

---

<sup>22</sup> Essa afirmação está baseada na análise das instruções normativas, portarias e resoluções que definem os objetivos e as regras do MVCM-E. A Instrução Normativa nº. 36, de 15 de julho de 2009, aprova o regulamento do Minha Casa Minha Vida – Entidades “para efeitos de habilitação, seleção e contratação de projetos”. Mas é na Resolução nº 141, de 10 de Junho de 2009, que a ideia participação começa a se delinear como um objetivo do programa ao afirmar que os “estímulos ao regime de cooperativismo habitacional e ao princípio de ajuda mútua são formas de garantir a participação da população como protagonista na solução dos seus problemas habitacionais comuns”.

Em um dos casos de nossa amostra vimos claramente a influência do Programa nas estratégias das organizações, com uma organização tradicional na área de alfabetização de adultos que passa a construir casas a partir do Entidades.

Mas talvez a principal expressão dessas ambigüidades esteja na expectativa da organização do público alvo. Na leitura das normativas do Programa fica evidente a valorização da construção de um sentido de pertencimento entre as famílias, a ser desenvolvido no tempo de espera do benefício, que lhes permita construir, no futuro, estratégias coletivas de solução dos problemas. Por exemplo, no site da CEF o Programa é justificado como ação que visa estimular o cooperativismo e a participação da população como protagonista na solução dos seus problemas habitacionais [acessado em 05/10/2015] Entretanto, essa é uma diretriz geral que na prática abrigou concepções bem díspares sobre o envolvimento das famílias.

Segundo a norma, todos os empreendimentos têm que instalar duas comissões voltadas à participação e controle das famílias sobre o processo de construção: a CAO (Comissão de Acompanhamento de Obras) e CRE (Comissão de Representantes de Obras). Além disso, é obrigatório fazer um Trabalho Técnico Social (TTS) com os beneficiários<sup>23</sup>, para preparar as pessoas para morarem, através de reuniões mensais com assinatura de lista de presença. Sem isso, não é liberado recurso para as fases seguintes. Entretanto, se olharmos as normas, vemos que a participação dos beneficiários na gestão da obra não é de fato uma obrigatoriedade, mas sim uma possibilidade, a depender do regime de construção escolhido pela entidade. A obra pode ser executada pelos seguintes regimes: autoconstrução, autogestão ou auto-ajuda, administração direta, e regime de empreitada global. No caso dos três primeiros regimes, é preciso definir a forma de participação dos beneficiários na *gestão* do empreendimento, para além do mero acompanhamento da obra. No caso da empreitada global, a gestão fica a cargo de uma construtora, cabendo aos beneficiários fazer apenas o *acompanhamento* das obras. Vemos que o nível de envolvimento dos beneficiários pressuposto pelos primeiros três regimes é muito maior do que no último.

---

<sup>23</sup> O TTS é um exigência para todos os programas habitacionais federais voltados a famílias de baixa renda, no sentido de prepará-las para a vida na nova moradia. Para saber mais sobre esse tema, inclusive das disputas conceituais e programáticas em torno do TTS, remetemos ao estudo de Paz (s/d) sobre o TTS no âmbito do PMCMV.

Uma das nossas entrevistadas, pertencente à UNMP e defensora da autogestão, reconhece a existência de diferentes concepções sobre os sentidos do PMCMV-E dos movimentos, e indica que essas divergências geraram tensões no momento de desenhar o programa. Ao se referir à flexibilidade que o programa abre, ela diz:

“Então, não é "tudo bem". Pra gente não é "tudo bem". Agora, é uma queda de braços, isso. Na verdade, a ferro e fogo, parte das lideranças que lutaram por isso achava que o Minha Casa Entidades seria um programa de autogestão. Ou seja, "quem quer fazer autogestão vai lá nesse programa, quem não quer, faça o outro” (Evaniza Rodrigues, em entrevista).

#### *As mudanças nas normativas e os seus ganhos incrementais*

Desde a sua criação, o MCMV-E tem sofrido inúmeras alterações em suas normativas. Essas alterações refletem, por um lado, os problemas de operacionalização da política habitacional em um contexto novo, no qual a implementação fica a cargo de organizações populares; e, por outro lado, refletem a capacidade que o movimento tem tido de experimentar o programa na ponta, identificar problemas, propor alternativas e pressionar os órgãos governamentais (especialmente a Caixa Econômica Federal) pelas mudanças.

Nossa pesquisa sobre a implementação do MCMV-E em São Paulo tem demonstrado essa capacidade das organizações do movimento de operar em várias escalas espaciais. O know-how e a legitimidade adquiridos pelos movimentos, e principalmente pela UNMP ao longo de sua trajetória, tem lhes permitido exercer pressão na correção dos rumos do Programa e uma evidência disso foi a indicação de Evaniza Rodrigues, da União, como Assessora da Presidência da Caixa Econômica Federal, função que ela exerceu entre 2010-2013, quando regressou à União Nacional e à Zona Leste, seu território de militância.

Algumas mudanças nas normas foram saudadas como conquistas dos movimentos. Por exemplo, uma disputa logo no começo da implementação envolvia a relação das famílias com a Caixa. Logo que o Programa foi lançado as famílias deveriam ser todas selecionadas e aprovadas antes da obra se iniciar, e sem que houvesse possibilidade de trocas. Como os futuros beneficiários já estariam determinados antes do início do processo de construção, isso significava que os movimentos não teriam em suas mãos um valioso recurso: a indicação dos beneficiários *depois* do tempo de espera do benefício. Assim, não poderiam exigir das famílias a obrigatoriedade da participação e

envolvimento ativo nas atividades associadas ao empreendimento durante esse tempo de espera – um envolvimento que, em alguns casos, é bastante elevado, como mostraremos mais adiante. Além disso, o processo de aprovação dos beneficiários é bastante demorado, o que dificultava ainda mais a contratação da obra. Por fim, havia famílias que desistiam durante o processo, o que implicava em mais trâmites burocráticos complicados para que pudessem ser substituídas.

A partir da Resolução 190/2012, essa regra foi alterada e a contratação do empreendimento com a Caixa passou a ser feito diretamente com a entidade que, só ao final do processo, o repassa de modo individualizado aos moradores. Essa mudança envolveu pressão e negociação dos movimentos e foi celebrada como uma vitória deles, no sentido de se “reconhecer o protagonismo das entidades populares” e “fortalecer a autogestão”<sup>24</sup>. Uma das mudanças na legislação do Programa mais comemorada pelos movimentos foi a modalidade de “Aquisição de terreno, elaboração de projetos e legalização”, conhecida como “compra antecipada”, que garantia recursos para a compra do terreno antes de finalizado o processo de viabilização da obra. A “compra antecipada” é uma tentativa de minimizar os problemas decorrentes da falta de terra disponível para empreendimentos populares.

Outra mudança nas normas e regras do programa que segue as propostas dos movimentos é referente ao valor máximo da renda que uma família pode ter acesso aos fortes subsídios do programa. Os movimentos – inclusive o MTST quando da “Ocupação Copa do Povo” – argumentavam que o valor de 1.600 reais em São Paulo excluía um número relevante de famílias que estavam apenas ligeiramente acima desse teto, mas que não podiam assumir os encargos que as outras faixas de renda lhe impunham. Muito recentemente esse teto foi aumentado para 1.800 reais, e houve ainda a criação da chamada faixa 1,5 (renda de até 3.250 reais), onde há também incidência de subsídios.

A UNMP continua buscando alterar as normativas do Programa. Segundo Benedito Barbosa (entrevista), a União estaria pressionando mais uma vez pela viabilização da propriedade coletiva da moradia autogestionária. E, recentemente, teria sido formado um grupo de trabalho entre movimentos, Caixa Econômica e Ministério das Cidades, para viabilizar esta pauta. Ainda segundo Benedito Barbosa, em entrevista, outra crítica que a União tem feito sistematicamente é contra a possibilidade de

---

<sup>24</sup> Termos do documento da UNMP “O que muda com a nova resolução”

empreitada global no MCMV-E, ou seja, quando uma entidade contrata uma construtora que faz toda a obra. Várias entidades e movimentos (fora da União) têm se utilizado desta modalidade prevista no Programa. No 13º Encontro, a União lançou a proposta a ser levada ao Ministério das Cidades de que não exista mais esta possibilidade de construção do empreendimento por empreitada global, mesmo sabendo que isso desagradará outros movimentos. No “Jornalzinho da União”, a justificativa reforça, mais uma vez, a relação entre a forma de construção da moradia e a conquista do poder popular:

*“A autogestão é o contraponto a empreitada global, que penaliza os movimentos sociais, que correm atrás de terras, correm atrás de prefeituras e autoridades, sofrem pressões da comunidade e depois entregam tudo nas mãos de uma construtora. Mais que uma proposta de construir moradias, a autogestão foi defendida como uma forma de fortalecer as comunidades e construir o poder popular” (Jornalzinho do 13º Encontro, 24/05/2014, p. 3, grifos nossos).*

### **3. Os outsiders e suas estratégias de solução dos problemas**

A despeito de todas as divergências e ambiguidades associadas à concepção do PMCMV-E e dos problemas em sua execução, podemos afirmar que, ao menos no estado de São Paulo, o MCMV-E é o centro da atividade dos movimentos de moradia, ou, como as lideranças dizem, “*é o que tem pra hoje*”. Mesmo organizações mais afeitas à ação direta, como o MTST - que desafiou com sucesso o governo federal na época da realização da Copa do Mundo<sup>25</sup> - o fez com o objetivo principal de alterar as normativas do programa e ampliar o montante de recursos destinados à sua execução. A frase “*é o que tem pra hoje*” sintetiza a visão do campo segundo a qual o MCMV-E deve continuar porque é essencial, e deve ser transformado porque ainda é insuficiente, principalmente no que se refere ao montante de recursos investido<sup>26</sup> e às forma de relação entre Estado, mercado e sociedade organizada.

É importante destacar que as organizações do movimento compõem um tecido associativo popular que, desde suas origens, esteve envolvido na construção e

---

<sup>25</sup> Às vésperas da Copa do Mundo de 2014 no Brasil o MTST ganhou destaque nacional ao organizar uma ocupação de um terreno ocioso em Itaquera, reivindicando seu uso para moradia popular. A ocupação foi chamada de “Copa do Povo”, como crítica à destinação de vultosos gastos para a organização do megaevento em detrimento de ações como na área da habitação.

<sup>26</sup> No momento em que escrevemos esse texto a UMM, filiada a UNMP, está acampada na praça da Sé contra os cortes anunciados no MCMV 3.

distribuição de casas a seus aderentes (Blikstad, no prelo). O PMCMV-E, portanto, significa a destinação de recursos públicos para que as organizações do movimento possam fazer, com mais planejamento, aquilo que sempre fizeram. No entanto, essa inserção institucional como agentes da implementação não acontece sem ruídos: as organizações populares foram inseridas na implementação da política na condição de outsiders, o que se manifesta por um conjunto de “problemas” ou “travas” no processo de implementação. As organizações do movimento passaram a ter que lidar com uma institucionalidade que lhes era hostil e com outros operadores da rede de implementação (cartórios, técnicos da CEF, técnicos da prefeitura etc.) que não tinham experiência na relação com os movimentos e acabam exigindo deles a manutenção de uma mesma rotina de operação da política construída, por exemplo, com os agentes do mercado.

O principal problema relatado pelas lideranças foi a questão do terreno, em torno do qual se contam verdadeiras “sagas”. As organizações do movimento passam a ter que atuar como agentes dentro do mercado de terras da cidade, em condições profundamente desiguais. Por diversos fatores, entre eles a inexperiência<sup>27</sup>, elas têm muita dificuldade de finalizar o processo de compra do terreno. Além de haver poucos terrenos disponíveis e os preços aumentarem crescentemente – em parte estimulado pelo avanço do MCMV – as lideranças sofrem tentativas de serem ludibriadas pelas imobiliárias, que se “aproveitam da inexperiência do movimento” (Aquino, p. 169) para tentar vender-lhes os piores terrenos – com localização e topografias ruins, problemas de documentação, restrições ambientais etc.<sup>28</sup>

Outro problema muito presente na fala das lideranças diz respeito à relação com as estruturas institucionais e com os agentes públicos, em particular prefeituras, cartórios e CEF. O que as entrevistas evidenciam é que esses agentes são em geral despreparados e relutantes ao lidar com as organizações do movimento.<sup>29</sup> Em geral os burocratas da Caixa

---

<sup>27</sup>Essa “saga” representa uma novidade para as organizações do movimento, pois apenas com a criação de programa associativo em nível federal é que a busca de terrenos passou a ser atribuição das organizações, e não mais do poder público, como acontecia nos programas associativos anteriores em nível local, em que “o governo dava o terreno e você ia fazer o projeto” (Aquino, p.169)

<sup>28</sup>Para saber detalhes sobre uma das “sagas do terreno”, ver Aquino (cap.4)

<sup>29</sup>Nas palavras de Rodrigues e Mineiro (2012, p.37): “A burocracia governamental é estreatante nas relações com grupos organizados de origem popular e ao realizar interpretações excessivamente conservadoras da legislação, a multiplicação de procedimentos internos pouco transparentes e a adoção de encargos que aos movimentos pesam demasiadamente além do necessário, impõe a estes a necessidade de se dedicarem a uma agenda que exige maior especialização por parte das lideranças, capacidade técnica por parte dos agentes técnicos e disposição de mobilização por parte da base social dos movimentos.”

procuram enquadrar as organizações dentro do *modos operandi* que caracteriza a relação da Caixa – uma instituição financeira – com empresas construtoras. Esses funcionários não são treinados para lidar com as particularidades dessas organizações e de seus associados, e também desconhecem algumas normas do MCMV-E que implicam protocolos de ação distintos do que é o padrão já estabelecido dentro da Caixa<sup>30</sup>. Como dito no item anterior, as normas do MCMVE são constantemente reformuladas a partir da pressão e negociação dos movimentos no nível federal, justamente por conta das dificuldades de executar uma política pública em interação com instituições e agentes não preparados para a realidade das organizações populares e seu público alvo (cf. Rodrigues e Mineiro; 2012); Naime, 2012). Além do despreparo, existe uma dificuldade ou relutância em absorver as novidades trazidas pelas organizações em relação ao que já é comum e esperado na interação com as construtoras, sobretudo no que se refere ao projeto arquitetônico.<sup>31</sup>

A inserção como outsider das organizações populares também fica evidente na relação com os cartórios, algo também muito recente para as organizações. Tem sido comuns a ocorrência de atrasos muito além dos previstos para o cumprimento dos trâmites por conta de problemas associados a “desconfianças mútuas” (Rodrigues, 2013).<sup>32</sup> Os exemplos de atritos referem-se geralmente à dificuldade ou recusa em entender qual o papel das organizações mediadoras no processo – buscando, por exemplo, enquadrá-las como empresas incorporadoras, ou recusando-se a fazer os devidos registros “*alegando razões técnicas que eram impossíveis de superar*”<sup>33</sup>.

No caso das prefeituras, a situação descrita por todas as lideranças é de períodos extremamente longos para a aprovação do projeto, etapa pré-requisito para a assinatura do contrato com a Caixa.

---

Sobre o uso da discricionariedade de funcionários da Caixa na interação com lideranças de movimento que implementam programa associativo, ver Naime, 2012.

<sup>30</sup> Por exemplo, o caso de liderança de movimento que precisou mostrar ao funcionário da Caixa que não era necessário fazer “análise de risco” das pessoas que serão atendidas pelo MCMVE, um programa fortemente subsidiado para baixíssima renda que suprimira essa exigência.

<sup>31</sup> Uma liderança nos relatou ter ouvido de um técnico da Caixa que o melhor era “não inventar”, e assim garantir agilidade na análise do processo. Outro caso ouvido no campo foi a rejeição da Caixa à inclusão de “tetos verdes” em projeto arquitetônico feito pela assessoria técnica.

<sup>32</sup> Há vários casos de problemas com os cartórios relatados em todo o país, como o cartório que afirmava não ser possível lançar a garantia sobre uma Concessão do Direito de Uso (CDRU) coletiva, exigindo a individualização prévia dos lotes (Rodrigues, 2013).

<sup>33</sup> Trecho do documento da UNMP intitulado “o que muda com a nova resolução”.

Diante desse conjunto de situações adversas, as estratégias das organizações envolveram a mobilização das suas redes, através das quais podem acessar e trocar informações entre si, identificando problemas comuns na implementação e construindo propostas para solucioná-las. Por meio das redes foi possível ainda acionar aliados em posições de poder em Brasília e aumentar as chances das propostas serem incorporadas à política, prática comum em todos os casos investigados, o que pode envolver também, no caso das organizações de movimentos sociais, a convocação de ações de protesto em sincronia com as negociações.

Nesse sentido o que ficou muito evidente em nosso campo foi a capacidade que as organizações de movimentos sociais demonstraram de atuar na ponta, implementando a política no território, e ao mesmo tempo atuar sobre o processo de reformulação das normativas do programa no plano federal. No caso da moradia, o fato do programa ter surgido da pressão dos movimentos e da capacidade de articulação e proposição da UNMP parece fortemente associado a essa atuação multiescalar<sup>34</sup> que vai do local ao nacional – o que, por sua vez, nos parece uma fonte em potencial de inovações para a política.

#### **4. A discricionariedade coletiva na implementação**

No item anterior apresentamos elementos comuns a todas as organizações que implementam o programa, o que envolve constrangimentos e obstáculos para a implementação do MCMV-E – problemas que entendemos estar associados à inserção das organizações na condição de *outsiders*. Também falamos sobre o acionamento de redes movimentalistas como um recurso estratégico comum às organizações na busca de soluções aos problemas da implementação.

---

<sup>34</sup>Cabe destacar que essa inserção em rede não é igual para todas as organizações de movimento. Há casos de organizações que já foram melhor inseridas nas redes movimentalistas, mas em geral as organizações que implementam o programa fazem parte de uma rede parcial do movimento de moradia, algumas mais amplas que outras, mas todas com um nível de articulação que lhes permite acionar esses recursos.

Nesta parte do texto iremos apresentar como as nove entidades estudadas<sup>35</sup> lidam com a “discricionariiedade coletiva”, ou seja, dada as características abertas do programa, como cada uma gere o empreendimento e organiza sua forma de se relacionar com as famílias beneficiárias.

O que foi possível perceber retomando as características dos programas associativos apontadas na introdução deste texto, é que do ponto de vista normativo, o MCMV-E se adequa àqueles quatro critérios, quais sejam, a) reconhece as entidades como parte da implementação, b) dá a elas um papel mediador na relação com os beneficiários, c) valoriza o processo de implementação associando-o à expectativa da participação das famílias e d) incorpora o modo de fazer que se diferencie do modo hegemônico de produção de habitação para os pobres.

Entretanto, na operacionalização do programa, umas entidades se aproximam mais destas expectativas normativas, e outras estão muito distantes. Se pensarmos num contínuo, temos de um lado, entidades que geriram de perto o empreendimento e provocaram fortemente o envolvimento das famílias no processo construtivo. E no outro extremo, entidades que abriram mão da gestão do empreendimento, subcontratando uma construtora, e praticamente não envolveram os beneficiários na gestão da obra, até porque eles mesmos estavam bastante distantes de todo o processo construtivo. A este segundo grupo restou o papel de constituir as duas comissões obrigatórias (CAO e CRE) e preparar os futuros moradores, com cursos de formação, para morarem em uma coletividade. Entre um polo e outro encontram-se diversas combinações possíveis com maior ou menor envolvimento das entidades e dos beneficiários.

Uma conclusão importante que chegamos é que há dois processos em curso na implementação do MCMV-E que não necessariamente se confundem: de um lado o fortalecimento das entidades e de outro o envolvimento das famílias. Em quase todos os casos foi possível perceber que as entidades saíram mais fortalecidas, mas em poucos casos houve um forte envolvimento dos beneficiários. Entre aquelas que envolveram as famílias até o termo utilizado se altera: elas não são consideradas beneficiárias do programa, mas participantes.

---

<sup>35</sup> Por preservá-las e respeitar a relação de confiança estabelecida no processo de pesquisa, vamos tratá-las aqui com nomes fictícios.

Como afirmamos no item 3, a autogestão era uma possibilidade deste programa, mas não uma obrigação. As entidades que optaram por fazer autogestão até subcontrataram serviços de terceiros, mas não abriram mão em momento algum de gerirem todos os passos da obra. Outra característica importante é que estas entidades contaram com assessorias técnicas, que compartilhavam os mesmos valores, além de já terem experiência prévia de autogestão. Eles também tinham uma relação previamente estabelecida com os futuros moradores, no que se convencionou chamar de “grupos de base”. Destes grupos foram selecionados aqueles que entrariam no empreendimento. E desde antes de serem selecionados já estavam organizados de um forma que os socializava dentro do *modus operandi* do movimento. Por exemplo, de que haveria critérios de participação (em eventos, passeatas, ocupações, nos grupos de trabalho e no mutirão do seu empreendimento e de outros) que os habilitavam a ter mais pontos, e portanto, a pleitear melhores condições na escolha da sua unidade habitacional. As entidades envolveram os beneficiários também nos vários momentos da obra (desde a escolha do terreno, à elaboração do projeto, na própria construção com o uso do mutirão e em comissões para viabilizar todas as etapas). Os empreendimentos que mais se identificam com este modo de fazer foram o Lírio e o Tulipa.

Os dois empreendimentos são dirigidos por organizações de movimentos sociais que, embora com trajetórias diferentes, pertencem a uma mesma frente de luta em torno do direito à moradia digna e à reforma urbana. Para essas entidades, o MCMV-E é muito mais do que uma forma de construir moradia: é uma estratégia para fortalecer o movimento, em termos organizacionais e na relação com sua base. O fortalecimento do movimento, por sua vez, aparece como a estratégia de luta pela conquista dos direitos de cidadania. A ideia de autogestão é central para essas entidades e é partir dela que se dá o envolvimento das famílias no processo construtivo. Embora nos dois casos haja o mutirão, a participação das famílias é construída por meio de uma combinação de metodologias participativas, no qual assume destaque a criação de comissões para o envolvimento das famílias.

Para essas entidades a autogestão significa participação ativa das famílias em todas as etapas do processo construtivo, da compra do terreno à pós-ocupação, “*Eles se entendem como parte do fundamental disso aqui. É autogestão? Então eu posso escolher*” (Entrevista, liderança do Tulipa). A aposta é que no decorrer do processo de construção da moradia, e antes já nos grupos de origem, as famílias vão aprender a

vincular a conquista da moradia à luta pelos direitos de cidadania e, uma vez conquistada a casa, serão capazes de lutar pela melhoria das condições de vida de sua comunidade.

A defesa da autogestão e o sentido atribuído ao termo é completamente diferente do que vemos nos demais casos. Novamente há grande variação no campo. Para além dessas duas entidades, há outras três que mobilizam o termo, mas nesse caso autogestão significa o controle da *entidade* sobre a obra, sem qualquer menção ao papel das famílias. Nos demais casos, a referência à ideia de autogestão não é mobilizada para descrever a experiência.

Comparativamente, nosso estudo mostra que estes dois casos são exceções. Parece haver uma tendência para a individualização, com o risco das famílias assumirem o papel de clientes das organizações, com direitos e obrigações a cumprir, numa relação quase mercantil.

Encontramos também entidades que entregaram o empreendimento para uma construtora e praticamente não exigiram dos futuros moradores qualquer envolvimento mais próximo com a obra, além dos formalmente constituídos. Em alguns casos, isso gerou uma baixa qualidade da obra, atrasos, denúncias, etc.

Outra conclusão surpreendente foi de que o jeito como cada entidade implementa a política gerou também graus distintos de satisfação (ou insatisfação) por parte dos beneficiários. Nossa hipótese inicial era que encontraríamos um nível maior de satisfação com o empreendimento, com o processo participativo e um maior vínculo entre entidade e famílias nos dois empreendimentos autogestionários (Tulipa e Lírio) quando comparados com os demais. A hipótese não se confirmou completamente e a realidade mostrou um quadro mais complexo do que supúnhamos inicialmente.

No caso do empreendimento Tulipa a hipótese se confirmou plenamente. Todos os indicadores apontam uma forte integração entre famílias e entidade no decorrer do processo participativo, assim como um nível elevado de satisfação das famílias com o processo. O conjunto dos dados nos permite afirmar tratar-se do caso mais bem sucedido entre os oito que compõem a nossa amostra no que se refere ao efetivo engajamento das famílias com a obra. Também é o caso no qual os entrevistados mostram uma relação mais orgânica com o movimento, se vendo como parte de um processo de luta coletivo.

Já no caso do Lírio, nossa hipótese não se confirmou. Há um nível considerável de insatisfação das famílias com o processo participativo e uma fragilidade nos vínculos entre a entidade e as famílias cadastradas. Ou seja, podemos afirmar que nesse caso, a

autogestão defendida e aplicada pela entidade não resultou em um sentimento de maior engajamento e empoderamento por parte das famílias. Não houve aderência junto à base.

Por outro lado, houve empreendimentos nos quais identificamos, na fase qualitativa, processos de grande concentração do poder nas mãos da entidade e os dados do *survey* apontam para indicadores consistentes de satisfação das famílias com o processo participativo, esse é o caso principalmente do empreendimento Esmeralda.

O Esmeralda é um empreendimento tocado por uma entidade nacional que não faz parte da rede de movimentos sociais de luta pela moradia, possui vários projetos em andamento, muita experiência na construção, e considerável trânsito político no plano local e nacional. Não possuía relação com as famílias previamente à obra e o processo de recrutamento se deu de forma aleatória. O foco do Trabalho Técnico Social realizado pela entidade é a preparação das famílias para morar em apartamento, e outros aspectos formais obrigatórios pelas normativas do MCMV-E. Não inovam nos métodos participativos e não atribuem importância particular a esse quesito. Não há na entrevista referência a ideários como o direito à moradia, cidadania, e a entidade justifica seu trabalho pelo fato de oferecer uma casa melhor, muito mais bonita, por um preço que as famílias jamais encontrariam no mercado. A entrevista sugere uma relação verticalizada com as famílias e, em certo sentido, paternalista, como podemos constatar nesses trechos da entrevista com a liderança da

Não há referência à pontuação por participação para escolha da casa, um método encontrado no caso das organizações com vinculação à rede do movimento de moradia; mas há referência à exclusão de pessoas que não participam das atividades e não justificam, e por não cumprirem as regras: “...**por insubordinação** nós estamos para trocar uma pessoa, por **indisciplina** mesmo”.

Esse caso do Esmeralda chama a atenção para o fato de que o nível de satisfação dos usuários com os processos participativos não podem ser diretamente e unicamente relacionados à qualidade desses processos. Há outras questões em jogo, como por exemplo, a adequação entre o projeto político das entidades e as expectativas do seu público e sua maior ou menor disposição para se engajar em processos participativos mais exigentes. É possível também que a concentração de poder seja vista pelas lideranças e pelas famílias como uma vantagem na relação com a burocracia pública, por conferir uma suposta maior agilidade aos processos, assim como uma resposta ao anseio

das famílias de conseguir a casa em tempo reduzido e com um mínimo de esforço individual.

Pelo aqui exposto vemos que os sentidos e valores atribuídos pelas organizações à sua atuação na implementação representam uma dimensão importante para compreender as variações na implementação associadas ao uso da “discricionariedade coletiva”. As escolhas a respeito da forma como incluir o cidadão no processo de implementação e de como se dará o processo construtivo pode então se basear não simplesmente nos valores e na história de vida do indivíduo (Lipsky, 1980), mas nos valores e na história dos movimentos sociais, algo que é construído coletivamente dentro de uma trajetória de *luta* que mobiliza projetos políticos e envolve uma rede complexa de atores e organizações.

### **Considerações finais**

Neste artigo buscamos, em primeiro lugar, afirmar a existência de um fenômeno que se manifesta em diferentes políticas e que não tem sido reconhecido e analisado em seu estatuto próprio: os programas associativos. Trata-se de programas que envolvem quatro características: o reconhecimento formal das organizações sociais, a sua função de mediadora entre Estado e cidadãos na implementação, a valorização do processo que se desenrola no “tempo de espera do benefício”, e também a incorporação de “*um modo de fazer*” característico das organizações sociais. O reconhecimento desse fenômeno nos parece importante para dar o devido enquadramento àquilo que o artigo buscou fazer em segundo lugar: apresentar o “como” da implementação do PMCMV-E por organizações populares, entre as quais encontramos organizações de movimentos sociais.

Como vimos, o desenho e as orientações do PMCMV-E seguem o padrão que caracteriza os programas associativos, algo que, no caso da habitação, não pode ser desvinculado da participação ativa de movimentos sociais em sua criação e também nas suas posteriores reformulações. E aqui entra outro ponto a ser destacado: percebemos a existência de uma forte dinâmica de comunicação e conexão da (re)formulação e da implementação da política. Essa dinâmica implica a ativação de redes movimentalistas para a identificação de problemas, a proposição de soluções e a definição de estratégias de ação – seja pela via institucional, seja pela via da ação direta, seja ainda pelo acionamento de pessoas influentes.

Apesar dos movimentos sociais serem atores fundamentais para entender o surgimento e muitas das reformulações do PMCMV-E, isso não significa que eles sejam os únicos a atuar no papel de mediadores, ou que todos fazem isso dentro dos mesmos moldes. O universo de organizações que efetivamente atuam na ponta é bastante heterogêneo, algo especialmente perceptível nas formas como as famílias são engajadas no processo, e nas formas como as moradias são construídas. Buscamos apresentar algo desse universo heterogêneo, no intuito de iluminar aquilo que entendemos ser o uso de uma “discricionariedade coletiva”.

A “discricionariedade coletiva” nos parece algo particularmente forte em programas associativos. Pelas próprias características desses programas, essa forma de discricionariedade apresenta-se como um valor, no sentido de acolher a diversidade associada ao “modo de fazer” das organizações e possibilitar que ela se exprima em inovações na ponta.<sup>36</sup> E no caso do MCMV-E a discricionariedade nos parece ainda maior, pois suas normas são suficientemente abertas para dar conta de gerar um consenso mínimo entre as organizações populares e suas expectativas em relação ao programa. Essa abertura possibilita inclusive a adoção de fórmulas tradicionais de fazer habitação (como a empreitada global), o que vai na contramão daquilo que o programa em tese buscava superar.

Como vimos no caso do MCMV-E, esse modo de fazer pode vir associado a um “modo de pensar” – como é o caso da autogestão habitacional – que é construído coletivamente dentro de um processo de mobilização prévia.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABERS, R., SERAFIM, L. e TATAGIBA, L. Repertórios de interação estado sociedade em um estado heterogêneo: a experiência na Era Lula. Dados vol.57 no.2 Rio de Janeiro April/June 2014

AQUINO, C. A luta está no sangue: família , política e movimentos de moradia em São Paulo. Tese de doutorado em Antropologia FFLCH-USP, 2015

---

<sup>36</sup> Isso não significa afirmar que as organizações efetivamente conseguem imprimir suas particularidades, pois, como vimos, elas encontram muitas barreiras que são enfrentadas com modos variados de conceber a relação com os clientes da política.

BICHIR, R. O Bolsa Família na berlinda? Os desafios atuais dos programas de transferência de renda. **Novos Estudos Cebrap**, São Paulo, n. 87, p. 115-129, jul. 2010.

BLIKSTAD, K. Parceiros do Estado na política: movimentos sociais na implementação de programas associativos. Texto de qualificação do doutorado em Ciência Política da Unicamp, 2015

BLIKSTAD, K. Movimento social, Estado e institucionalização: trajetória dos programas associativos na habitação em São Paulo, no prelo.

BOLDSTEIN, V.; MAGALHÃES, J. Avaliação de iniciativas e programas inter-setoriais em saúde: desafios e aprendizado. **Ciência e Saúde Coletiva**, v. 14, n. 3, p. 861-868, 2009.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. *COTS: Caderno de orientação técnico-social*. Brasília, 2012. Disponível em: <[https://webp.caixa.gov.br/urbanizacao/publicacao/texto/programa/Cots\\_setor\\_publico.pdf](https://webp.caixa.gov.br/urbanizacao/publicacao/texto/programa/Cots_setor_publico.pdf)>. Acesso em: 09 jun. 2013

CASTRO, C. P. Conexões e controvérsias no Incra de Marabá: o Estado como um ator heterogêneo. Tese de Doutorado da UNB, 2013

CAVALCANTI, G. C. Uma concessão ao passado: trajetórias da União dos Movimentos de Moradia de São Paulo. São Paulo. Dissertação de mestrado. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo. São Paulo, USP, 2006.

COLLIER, R. e HANAGAN, S. Reorganizing Popular Politics: Participation and the New Interest Regime in Latin America. Pennsylvania State University Press, 2009

DAGNINO, E. 2002. **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra.

DRAIBE, S. Brasil: o sistema de proteção social e suas transformações recentes. Cepal, 1992

\_\_\_\_\_As políticas sociais e o neoliberalismo: reflexões suscitadas pelas experiências latino-americanas. Revista USP, 1993

FARAH, M. Inovação e governo local no Brasil contemporâneo. In: JACOBI, P. e PINHO, J. Inovação no campo da gestão pública local: novos desafios, novos patamares. São Paulo: Ed. FGV, 2006

FARIA, C. Implementação de políticas públicas: teoria e prática. Belo Horizonte: Ed. Puc Minas, 2012

FERREIRA, Regina. 2012. *A autogestão habitacional no Brasil a partir do governo Lula: produção e agentes*. In: LAGO, L. C. **Autogestão habitacional no Brasil: utopias e contradições**. Rio de Janeiro: Letra Capital.

JACOBI, P. e PINHO, J. Inovação no campo da gestão pública local: novos desafios, novos patamares. São Paulo: Ed. FGV, 2006

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

LIPSKY, M. Street Level Bureaucracy: dilemmas of the individual in public services. New York: Russel Sage Foundation, 1980

LOPEZ, F. G.; BUENO, N. S. 2012. Transferências federais a entidades privadas sem fins lucrativos (1999-2010). Texto de Discussão n. 1778. Rio de Janeiro: Ipea.

LOPEZ, F. G.; BARONE, L. 2013. As entidades sem fins lucrativos e as políticas públicas federais: tipologia e análise de convênios e organizações (2003-2011). Texto de discussão n. 1896. Rio de Janeiro: Ipea.

LOPEZ, F. G.; ABREU, R. 2014. A participação das ONGs nas políticas públicas: o ponto de vista dos gestores. Texto de discussão n. 1949. Rio de Janeiro: Ipea.

LOPEZ, F. G.; LOPES, L. F.; SOUTO, B.; SANT'ANA, D. 2014. *A Interação entre organizações da sociedade civil e o governo federal: colaboração nas políticas públicas e aperfeiçoamentos regulatórios possíveis*. In. MONASTERIO, L. M. ; NERI, M. C., SOARES, S.S.D (ed.). Brasil em desenvolvimento 2014 : estado, planejamento e políticas públicas. Brasília : Ipea, 2014

LOTTA, G. O papel das burocracias do nível de rua na implementação de políticas públicas: entre o controle e a discricionariedade. In: FARIA, C. Implementação de políticas públicas: teoria e prática. Belo Horizonte: Ed. Puc Minas, 2012

MEYER, D.; JENNES, V. e INGRAM, H. Routing the opposition: social movements, public policy, and democracy. University of Minnesota Press, 2005

MINISTÉRIO DAS CIDADES. Curso à Distância, Trabalho Social em Programas e Projetos de Habitação de Interesse Social. Brasília: Ministério das Cidades, setembro de 2010. Disponível em <[http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Livro\\_EAD\\_19-10-10.pdf](http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Livro_EAD_19-10-10.pdf)>. Acesso em 09/09/2012

MINISTÉRIO DAS CIDADES. *Minha Casa Minha Vida*. S/d. Disponível em: <[http://www.sedhab.df.gov.br/mapas\\_sicad/conferencias/programa\\_minha\\_casa\\_minha\\_vida.pdf](http://www.sedhab.df.gov.br/mapas_sicad/conferencias/programa_minha_casa_minha_vida.pdf)>. Acessado em: 13 ago. 2013

MINISTÉRIO DAS CIDADES. Trabalho Social e Intervenções Habitacionais *Reflexões e aprendizados sobre o Seminário Internacional, 2011*. Disponível em <[http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Publicacoes/Cidades\\_Web\\_Final\\_02.pdf](http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Publicacoes/Cidades_Web_Final_02.pdf)>. Acesso em 09/09/2012

NAIME, J. Política de habitação social no Brasil pós 2003: incentivos e barreiras estatais à produção associativa, IN: LAGO, L. Autogestão habitacional no Brasil: utopias e contradições, 2012

PAZ, R. Avaliação do Trabalho Social e dos Impactos na Vida das Famílias no Programa Minha Casa Minha Vida, no Município de Osasco/SP, s/d

PAZ, R. Fundo Nacional de Moradia Popular: Marco Histórico de Participação da União dos Movimentos de Moradia de São Paulo. Dissertação de Mestrado em Serviço Social da PUC-SP, 1996

REIS, E. P (org). 2013. ONGs: novos vínculos entre a sociedade e o Estado. Rio de Janeiro: 7 Letras.

RODRIGUES, E. A Estratégia Fundiária dos movimentos populares na produção autogestionária da moradia. Dissertação de mestrado pela FAU-USP, 2013

RODRIGUES, E. e MINEIRO, E. Do crédito Solidário ao Minha Casa Minha Vida – Entidades, IN: LAGO, L. Autogestão habitacional no Brasil: utopias e contradições, 2012

SANTOS, N. A intersetorialidade como modelo de gestão das políticas de combate à pobreza no Brasil: o caso do Programa Bolsa Família no município de Guarulhos. Dissertação (mestrado). Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2011.  
SHATAN

SILVA, A. Moradia e Cidadania: um debate em movimento. São Paulo, Pólis, 1994

SILVA, M e SCHMITT, C. Políticas em rede: uma análise comparativa das interdependências entre o Programa de Aquisição de Alimentos e as redes associativas no Rio Grande do Sul e na Bahia, Anais da Anpocs, 2012

TATAGIBA, L. e BLIKSTAD, K. Como se fosse uma eleição para vereador" : dinâmicas participativas e disputas partidárias na cidade de São Paulo . Revista Lua Nova, 2011

TATAGIBA, L. e TEIXEIRA, A. 2015. "Efeitos combinados dos movimentos de moradia sobre a política de habitação popular no Brasil ", no prelo, 2016.

*TORRES, H. et al. Perfis do professorado da rede pública de São Paulo: a interação entre espaço, regras institucionais e escolhas individuais no resultado de uma política pública. Dados - Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 53, n. 1, p. 125-158, 2010.*

Documentos consultados

COTS - Caderno de Orientação Técnico Social	junho de 2009
ANEXO II - PROPOSTA PRELIMINAR PARA INTERVENÇÃO SOCIAL NO EMPREENDIMENTO	junho de 2009
ANEXO III - PROJETO DE TRABALHO TÉCNICO SOCIAL	junho de 2009
ANEXO IV - RELATÓRIO DE ACOMPANHAMENTO DO TRABALHO TÉCNICO SOCIAL	junho de 2009
ANEXO V - RELATÓRIO FINAL DO TRABALHO TÉCNICO SOCIAL	junho de 2009
ANEXO VI - PROPOSTA DE REPROGRAMAÇÃO	junho de 2009
COTS - CADERNO DE ORIENTAÇÃO TÉCNICO SOCIAL	Abril de 2013
RESOLUÇÃO Nº 183, DE 10 DE NOVEMBRO DE 2011 (com alterações realizadas pela Resolução nº. 190 de 07/08/2012)	10 DE NOVEMBRO DE 2011
CONSELHO CURADOR DO FUNDO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL. RESOLUÇÃO No- 190, DE 7 DE AGOSTO DE 2012. Altera a Resolução CCFDS Nº 183, de 10 de novembro de 2011.	7 DE AGOSTO DE 2012
MINISTÉRIO DAS CIDADES. CONSELHO CURADOR DO FUNDO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL	AGOSTO DE 2011
RESOLUÇÃO Nº 182, DE DE AGOSTO DE 2011	
GABINETE DO MINISTRO - PORTARIA No- 610, DE 26 DE DEZEMBRO DE 2011	26 DE DEZEMBRO DE 2011
O que muda com a nova Resolução do Ministério das Cidades no programa Minha Casa Minha Vida Entidades	posterior a 7 DE AGOSTO DE 2012
DECRETO Nº 7.795 DE 24 DE AGOSTO DE 2012	24 DE AGOSTO DE 2012
Portaria Nº 105 - Homologação das EOs	segundo dropbox (20/01/2013)
PORTARIA Nº 313, DE 01 DE JULHO DE 2010 (PUBLICADA No DOU 02.07.2010)	01 DE JULHO DE 2010
PORTARIA Nº 105, DE 2 DE MARÇO DE 2012	2 DE MARÇO DE 2012
PORTARIA INTERMINISTERIAL Nº 464, DE 30 DE SETEMBRO DE 2011	30 DE SETEMBRO DE 2011
CONSELHO CURADOR DO FUNDO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL	
RESOLUÇÃO Nº 193, DE 30 DE OUTUBRO DE 2012	30 DE OUTUBRO DE 2012
INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 34, DE 28 DE SETEMBRO DE 2011	28 DE SETEMBRO DE 2011
INSTRUÇÃO NORMATIVA No- 45, DE 8 DE NOVEMBRO DE 2012	8 DE NOVEMBRO DE 2012