

FILLIPE MACIEL EUCLYDES

**ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA
– ENTIDADES SOB A PERSPECTIVA DA POLICY NETWORK**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Viçosa, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Administração, para obtenção do título de *Magister Scientiae*.

VIÇOSA
MINAS GERAIS - BRASIL
2018

**Ficha catalográfica preparada pela Biblioteca Central da Universidade
Federal de Viçosa - Câmpus Viçosa**

T

Euclides, Fillipe Maciel, 1989-
E86a Análise da implementação do programa Minha casa, Minha
2018 Vida - entidades sob a perspectiva da Policy Network / Fillipe
Maciel Euclides. – Viçosa, MG, 2018.
x, 135f. : il. (algumas color.) ; 29 cm.

Inclui apêndices.

Orientador: Suely de Fátima Ramos Silveira.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Viçosa.

Referências bibliográficas: f.113-120.

1. Política habitacional - Brasil. 2. Políticas Públicas -
Avaliação. 3. Habitação popular - Brasil. 4. Programa Minha
Casa Minha Vida (Brasil) . I. Universidade Federal de Viçosa.
Departamento de Administração e Contabilidade. Programa de
Pós-graduação em Administração. II. Título.

CDD 22 ed. 363.50981

FILLIPE MACIEL EUCLYDES

**ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA
– ENTIDADES SOB A PERSPECTIVA DA POLICY NETWORK**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Viçosa, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Administração, para obtenção do título de *Magister Scientiae*.

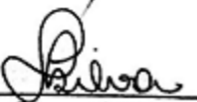
APROVADA: 16 de fevereiro de 2018.



Alketa Peci



Alan Ferreira de Freitas



Fernanda Cristina da Silva
(Coorientadora)



Bruno Tavares
(Coorientador)



Suely de Fátima Ramos Silveira
(Orientadora)

AGRADECIMENTOS

Durante a realização deste trabalho, várias pessoas, de forma direta ou indireta, auxiliaram para torná-lo realidade. Certamente, sem essa colaboração, esta pesquisa não seria factível. Assim, não poderia esquecer de quem, de forma mais expressiva, contribuiu para a construção desta dissertação.

Primeiramente agradeço a Deus pela oportunidade dada e por se fazer sempre presente em minha vida.

À minha orientadora e amiga, prof.a Suely, por acreditar em mim e dar todo o suporte para realização do trabalho.

Aos meus queridos coorientadores Bruno Tavares, Fernanda Silva e Ana Paula Campos, exemplos de profissionais que levarei como referência.

Aos professores Alan Freitas e Alketa Peci, por aceitarem participar desse momento e contribuírem com o enriquecimento teórico do trabalho.

Aos professores do Programa de Pós-Graduação em Administração pela oportunidade de aprendizado e por me apresentarem o mundo das ciências sociais aplicadas. Agradeço também aos servidores Luiza Amélia e ao Weliton Rodrigues, amigos sempre atenciosos e disponíveis.

À minha família, que sempre atuou de maneira presente e essencial em minha vida. Em especial, meus pais, Humberto e Lenir, pelo amor, dedicação e, sobretudo, por terem me ofertado o exemplo.

Aos meus avós, tios e primos, minhas inspirações e alegria. Às minhas irmãs, cunhados e sobrinhos, companhias indispensáveis e onde sei que sempre encontrarei amor e carinho.

À Olívia, minha companheira, que esteve presente ao meu lado durante todo o trabalho, com seu apoio, incentivo e compreensão.

Aos companheiros da pós e do GPeAPP, que compartilharam essa caminhada e fizeram esse trajeto mais leve e divertido. Em especial, agradeço aos amigos que tive convivência quase diária: Vinícius, Alex e Luiza. Muito obrigado!

À CAPES pelo financiamento dos meus estudos.

Aos membros da ASTCOL, da CEF e demais colaboradores desta pesquisa, pela paciência e disponibilidade.

E a todos aqueles que participaram e ajudaram, de forma direta ou indireta, na elaboração desta pesquisa. Obrigado!

SUMÁRIO

LISTA DE QUADROS.....	iv
LISTA DE FIGURAS.....	v
LISTA DE TABELAS.....	vi
LISTA DE SIGLAS.....	vii
RESUMO.....	ix
ABSTRACT.....	x
1.INTRODUÇÃO.....	1
2. REFERENCIAL TEÓRICO.....	6
2.1 O Processo de Implementação de Políticas Públicas.....	6
2.2 <i>Policy Network</i>	14
2.3 A Autogestão Habitacional.....	26
3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	32
3.1 Caracterização da Pesquisa.....	32
3.2 Operacionalização da pesquisa.....	36
3.3 Técnicas para análise dos Dados.....	42
4. O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA E A MODALIDADE ENTIDADES.....	45
4.1 O Programa Minha Casa, Minha Vida.....	45
4.2 A Modalidade Entidades.....	51
5. A IMPLEMENTAÇÃO DO PMCMV-E EM CONSELHEIRO LAFAIETE.....	66
5.1 A Associação dos Sem-Teto de Conselheiro Lafaiete - ASTCOL.....	66
5.2 A Ação dos Atores na Execução do Residencial Dom Luciano.....	79
5.2.1 Conflitos e Acordos: O Processo de Contratação do Empreendimento.....	80
5.2.2 A Execução do Residencial Dom Luciano.....	96
6. CONCLUSÕES.....	108
REFERÊNCIAS.....	113
ANEXOS.....	121
Anexo I - Distribuição da modalidade Entidades do PMCMV em Minas Gerais.....	122
Anexo II – Cronograma de atividades da parceria entre prefeitura e associação.....	123
Anexo III – Acervo ASTCOL.....	124
APÊNDICES.....	128
APÊNDICE A – Estratégia de pesquisa e roteiro para Dirigentes da Entidade Organizadora.....	129
APÊNDICE B – Estratégia de pesquisa e roteiro para demais Organizações.....	132
APÊNDICE C – Termo de Consentimento e Livre Esclarecido – TCLE.....	134

LISTA DE QUADROS

Quadro 1– Principais tradições da <i>Policy Network</i> e suas características	16
Quadro 2– Principais Ênfases Teóricas do Capital Social.....	21
Quadro 3– Indicadores utilizados na ARS.....	25
Quadro 4– Etapas da Pesquisa, Instrumentos de Coleta e Técnicas Analíticas.....	36
Quadro 5– Informantes da Pesquisa	40
Quadro 6 – Categorias, definições, dimensões de análise e questões norteadoras	43
Quadro 7– Medidas de rede utilizadas e importância para a pesquisa	44
Quadro 8 – Quadro Normativo do MCMV Entidades	53
Quadro 9 – Responsabilidades Mínimas da EO em relação ao trabalho social.....	61
Quadro 10 – Resumo dos programas federais não concretizados pela EO	71

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Ciclo de Políticas Públicas.....	9
Figura 2 – Local de estudo.....	34
Figura 3 – PMCMV e PNHU: Programas e linhas de atuação.....	48
Figura 4 – Nuvem de Palavras (IRAMUTEQ).....	52
Figura 5 – Esquema do processo de implementação do PMCMV-E.....	62
Figura 6 – Trajetória da ASTCOL anterior ao PMCMV-E em uma Linha do Tempo.....	79
Figura 7 – Estrutura das interações relacionadas à contratação do empreendimento.....	92
Figura 8 – Estrutura das interações durante a construção do empreendimento.....	105

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Indicadores da Faixa 1 do PMCMV em seu eixo urbano.....	50
Tabela 2 – Resultados da caracterização geral da rede de contratação do empreendimento ...	93
Tabela 3 – Resultado da centralidade de Grau na rede de contratação do empreendimento....	95
Tabela 4 – Resultados da caracterização geral da rede de construção do empreendimento...	106
Tabela 5 – Resultado da centralidade de Grau na rede de construção do empreendimento...	107

LISTA DE SIGLAS

ARS – Análise de Redes Sociais
ASTCOL – Associação dos Sem-Teto de Conselheiro Lafaiete
BNH – Banco Nacional de Habitação
CAO – Comissão de Acompanhamento da Obras
CEF – Caixa Econômica Federal
CCFDS – Conselho Curador do FDS
COHAB – Cooperativas Habitacionais
CNBB – Confederação Nacional dos Bispos do Brasil
CRE – Comissão de Representantes
DH – Déficit Habitacional
EO – Entidade Organizacional
FAR – Fundo de Arrendamento Residencial
FDS – Fundo de Desenvolvimento Social
FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FJP – Fundação João Pinheiro
FNHIS – Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
GIDUR – Gerência de Apoio ao Desenvolvimento Urbano
GIGOV – Gerência de Governo
GIHAB – Gerência Executiva de Habitação
HIS – Habitação de Interesse Social
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH – Índice de Desenvolvimento Humano
MCidades – Ministério das Cidades
MNLM – Movimento Nacional de Luta Pela Moradia
OGU – Orçamento Geral da União
ONG – Organização Não Governamental
OPR – Oferta Pública de Recursos
PAR – Programa de Arrendamento Residencial
PCS – Programa Crédito Solidário
PJ – Pessoa Jurídica
PL – Partido Liberal
PMCMV – Programa Minha Casa, Minha Vida
PMCMV-E – Programa Minha Casa, Minha Vida – Entidades
PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PNH – Política Nacional de Habitação
PNHR – Programa Nacional de Habitação Rural
PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira
PSH – Programa de Subsídio à Habitação
PT – Partido dos Trabalhadores
PTTS – Plano de Trabalho Técnico Social
SFH – Sistema Financeiro da Habitação
SNH – Secretaria Nacional de Habitação
SNHIS – Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
UNMP – União Nacional por Moradia Popular

RESUMO

EUCLYDES, Fillipe Maciel, M.Sc., Universidade Federal de Viçosa, fevereiro de 2018. **Análise da Implementação do Programa Minha Casa, Minha Vida – Entidades sob a perspectiva da Policy Network.** Orientadora: Suely de Fátima Ramos Silveira. Coorientadores: Bruno Tavares, Fernanda Cristina da Silva e Ana Paula Teixeira de Campos.

O presente trabalho visou analisar o processo de implementação do Programa Minha Casa, Minha Vida – Entidades (PMCMV-E), no município de Conselheiro Lafaiete-MG, a partir das dinâmicas relacionais circunscritas a este fenômeno. Em um processo marcado pela participação de um variado conjunto de atores, objetivou-se compreender, por meio de métodos mistos, como a implementação do Programa foi influenciada pela natureza e configuração das interações sociais presentes neste contexto. A utilização da *Policy Network* forneceu um quadro analítico orientado à compreensão das dinâmicas relacionais oriundas da execução do PMCMV-E. A coleta de dados foi realizada a partir de levantamentos documentais secundários e da aplicação de entrevistas semiestruturadas, e o tratamento dos dados foi feito por meio da Análise de Conteúdo e da Análise de Redes Sociais (ARS). Como resultados, observou-se como problemas sociotécnicos importantes tornaram a implementação do PMCMV-E ainda mais dependente do esforço e da parceria entre atores. Observou-se também como as alterações nas naturezas das relações e as reconfigurações das redes estão condicionadas a aspectos políticos/contextuais que são alterados, a todo momento, pelo ambiente no qual a política pública é implementada. Assim, conclui-se sobre a necessidade de se compreender as dimensões históricas, políticas e sociais existentes na implementação de uma política pública. Sob o risco de se produzir análises puramente descritivas, o entendimento desses elementos fornece subsídios para análises mais condizentes com a realidade, confirmando a fragilidade em que está baseada a compreensão da execução de uma política pública como um simples *output* do sistema político.

ABSTRACT

EUCLYDES, Fillipe Maciel, M.Sc., Universidade Federal de Viçosa, February, 2018. **Analysis of "Minha Casa, Minha Vida – Entidades" Program Implementation from the Policy Network perspective.** Advisor: Suely de Fátima Ramos Silveira. Co-advisors: Bruno Tavares, Fernanda Cristina da Silva and Ana Paula Teixeira de Campos.

This work aimed to analyze the implementation process of the Minha Casa, Minha Vida – Entidades Program (PMCMV-E), in the municipality of Conselheiro Lafaiete Minas Gerais, based on relational dynamics circumscribed to this phenomenon. In a process marked by the participation of a varied set of actors, the objective was to understand through mixed methods how implementation of the Program was influenced by the nature and configuration of social interactions present in this context. The use of Policy Network provided an analytical framework oriented to the understanding of the relational dynamics arising from the implementation of PMCMV-E. Data was collected through secondary documentary surveys and semi-structured interviews, and data was processed with Content Analysis and Social Network Analysis (ARS). We observed important sociotechnical problems leading to a more dependent implementation of PMCMV-E regard to the effort and the partnership between actors. Also, we observed how changes in the nature of relations and networks reconfigurations are conditioned to political / contextual aspects that are changed, at all times, by the environment in which the public policy is implemented. In conclusion, it is necessary to understand the historical, political and social dimensions in the implementation of a public policy. Under the risk of producing purely descriptive analyzes, the understanding of these elements provides subsidies for analyzes consistent with reality, confirming the fragility on which the understanding of public policy execution is based as a simple political system output.

1.INTRODUÇÃO

A adequabilidade de uma habitação é condição basilar para a dignidade humana. Incluída como direito humano fundamental, a partir da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, o acesso à moradia influencia diretamente aspectos básicos como a qualidade de vida, a autoestima, a segurança familiar e o pleno exercício da cidadania. Entretanto, apesar de ter sua importância mundialmente reconhecida, a falta¹ e a carência de habitação são problemas seculares no Brasil, em que a complexidade e a importância do desafio exigem do poder público, de forma contínua, empenho e competência renovados.

Ao analisarem por uma perspectiva histórica o desenvolvimento da Habitação de Interesse Social (HIS)² no Brasil, Malard et al. (2006) esclarecem que, até os anos de 1980, as habitações populares eram erguidas, basicamente, de duas principais formas: por ação dos próprios moradores, sendo autofinanciadas, ou construídas por terceiros.

As habitações erguidas por seus próprios moradores feitas, em geral, em áreas ocupadas – como as favelas – ou assentadas em loteamentos suburbanos, eram construídas no processo chamado de autoconstrução. Por outro lado, as habitações sociais erguidas por terceiros eram resultado, de maneira geral, de uma parceria em que o Sistema Financeiro da Habitação (SFH), através do Banco Nacional da Habitação (BNH), financiava um projeto e as Cooperativas Habitacionais (COHABs) dos Estados implementavam o empreendimento. Na visão de Bonduki (1992), a inexistente participação dos beneficiários no modelo conduzido por terceiros, representado principalmente pelo BNH, incentivou movimentos populares a lutarem por perspectivas alternativas para a política habitacional, reivindicando, principalmente, diretrizes públicas mais democráticas e com melhores resultados em termos de qualidade na habitação.

Ao mesmo tempo em que movimentos sociais demandavam políticas habitacionais participativas, experiências de sucesso como no caso do Peru e das cooperativas habitacionais Uruguaias – cujos padrões de construção foram melhores que o da provisão habitacional direta pelo Estado – evidenciavam as potencialidades que a autogestão³ poderia propiciar às diretrizes

¹ Segundo estudo da Fundação João Pinheiro (2016), estima-se que o país possui déficit habitacional de 6,068 milhões de moradias. Destaca-se que 83,9% deste total são constituídos por famílias que possuem renda mensal de até 3 salários mínimos, segmento denominado de interesse social.

² A expressão Habitação de Interesse Social diz respeito a um conjunto de soluções relacionadas a moradia voltada à população de baixa renda. Ela é utilizada ao lado de outras análogas como: Habitação de Baixo Custo; Habitação para População de Baixa Renda; e Habitação Popular (ABIKO, 1995).

³ Segundo Mineiro e Rodrigues (2012, p.21) a autogestão habitacional é conceituada por “por “ações em que a construção de moradias (...) é produto do controle da gestão dos recursos públicos e da obra pelos movimentos

públicas habitacionais: a execução de uma política pública de forma democrática, inclusiva e participativa (LOPES; RIZEK, 2005). Por conseguinte, desde o final da década de 1980, as propostas por uma habitação autogestionária passaram a ser parte fundamental da agenda dos principais movimentos de moradia no Brasil (FERREIRA, 2012).

Frutos deste contexto reivindicatório e de mudanças legislativas – como a promulgação da Constituição Federal de 1988 –, começaram a surgir, ainda que timidamente, os primeiros programas habitacionais autogestionários do país. Do ponto de vista federal, contudo, Moreira (2009) refere-se à década de 1990, período marcado por governos liberais, como um período em “banho-maria” para a habitação de interesse social, em que diretrizes públicas pontuais foram feitas desarticuladamente em diferentes pontos do Brasil. É somente a partir de 2005, em um governo do Partido dos Trabalhadores, que as primeiras políticas públicas nacionais autogestionárias foram implementadas. Inicialmente, criou-se o Programa Crédito Solidário, um programa de pequeno porte, e posteriormente, em 2009, o Programa Minha Casa, Minha Vida - modalidade Entidades (PMCMV-E).

Gerido de forma descentralizada, a operacionalização do PMCMV-E apresenta a formação de uma rede implementadora, em virtude da atuação conjunta de um grupo de atores públicos e não-públicos, caracterizados no normativo do Programa (Leis, Decretos, Instruções Normativas e Manuais Operacionais). Inicialmente, os atores indicados pela legislação são: Ministério das Cidades, Caixa Econômica Federal (CEF), Entidade Organizadora, Secretaria Nacional de Habitação, Beneficiários e Poderes Públicos Municipal e Estadual. Segundo Viana (1996), o envolvimento entre agentes governamentais e não-governamentais no processo de implementação de políticas públicas, como ocorre no PMCMV-E, é característica intrínseca deste processo, sendo que seu sucesso perpassa por fatores como: as características dos atores implementadores; as condições políticas, econômicas e sociais no qual a política se insere; e a forma pela qual as atividades são executadas.

Derivada da multiplicidade de agentes presentes no processo de implementação, as dinâmicas relacionais ocorridas nesta fase formam complexos sistemas de interações em que atores compartilham um contexto no qual, simultaneamente, são influenciados e influenciam a execução de políticas públicas (CÂNDIDO; ABREU, 2000). Para Bonduki (1992), as particularidades de um programa habitacional autogestionário reforçam ainda mais a complexidade do contexto local em que a política será implementada, uma vez que são agentes

populares, associações, entidades e cooperativas. Seria a própria comunidade gerindo o processo de produção da solução habitacional”.

da sociedade civil, com potencialidades e desafios diferentes dos atores tradicionais, a responsável por executar o programa. Especificamente, na implementação do PMCMV-E, é no âmbito municipal que as principais ações relacionadas à implementação do Programa (pesquisa do terreno, elaboração dos projetos, análises de viabilidade técnica e financeira, análise da proposta, acompanhamento e construção dos empreendimentos, trabalho social e legalização do residencial) são coordenadas e realizadas.

Neste contexto tão pluralista em que se relaciona um variado conjunto de atores, é prudente supor que os diferentes agentes envolvidos podem aderir a objetivos e interesses diversos e, muitas vezes, conflitantes. Em situações em que se busca compreender os processos interativos entre um conjunto de indivíduos e organizações presentes na implementação de políticas públicas, Porras (2001) destaca o uso da *Policy Network* (rede de políticas) como uma lente de análise capaz de auxiliar na interpretação do respectivo fenômeno.

Dentre seus diferentes empregos, a expressão *Policy Network* é utilizada, em geral, em situações que se busca reconhecer “a importância de uma variada gama de atores no processo de políticas públicas (*policy process*) com capacidade para influenciar seus resultados (*policy outcomes*)” (FERRARI; NUNES, 2008, p.3). Ela se inicia como um intento da ciência política no sentido de analisar as relações entre o contexto e a elaboração/execução das políticas públicas, dando ênfase a aspectos políticos muitas vezes desconsiderados nessas investigações (KLINJ, 1998). A apropriação de rede social para a compreensão das variadas dinâmicas relacionais ocorridas na administração pública vem sendo amplamente introduzida nos estudos da área, sendo a *Policy Network* uma dessas possibilidades teóricas (ANDRADE, 2006).

Compreender as dinâmicas relacionais presentes nas políticas públicas é importante, pois as formas como os atores se relacionam pode condicionar os recursos ofertados e investidos por meio das relações sociais, de forma a favorecer ou obstruir a ação coletiva e afetar, portanto, a política pública (DELGADO; TRIANA; SAYAGO, 2013). Destarte, conhecer os padrões de interação construídos entre os atores, as suas posições nas redes e a natureza dos vínculos passam a ser questões relevantes nos estudos sobre implementação de políticas públicas (FREITAS, 2017).

Como contribuição específica para a investigação de políticas públicas, a *Policy Network*, ao enfatizar aspectos políticos-contextuais, permite observar o formato da política pública assumido em uma localidade como a expressão do resultado de interações, disputas e acordos ocorridos neste processo (KLINJ, 1998). Assim, uma política pública é produto do conteúdo das interações ocorridas em um determinado campo, ou seja, é a consequência de

como ocorre o compartilhamento e o fluxo de informações, interesses e influências pelos atores sociais e políticos que estão imersos no processo político.

Ao reconhecer a importância das interações, sem se esquecer, no entanto, que as mudanças são dependentes do contexto e dos atores, a *Policy Network* se transforma em uma útil abordagem como marco de interpretação sobre como diversos atores se situam e interagem em um ambiente político particular (DELGADO; TRIANA; SAYAGO, 2013), no caso deste estudo, a implementação do PMCMV-E.

Assim, tendo em vista, de um lado, as complexas relações circunscritas à implementação de um programa habitacional autogestionário e, de outro, o formato de uma política pública como produto das interações ocorridas nesse processo, o presente trabalho investiga as seguintes questões: Como se configura a rede de interação entre os atores locais do PMCMV-E e qual o efeito dessas interações sobre a implementação da política pública?

Para responder a essas indagações, esta pesquisa objetivou analisar como se relacionam os atores públicos e não públicos envolvidos na implementação do PMCMV-E em Conselheiro Lafaiete – MG, de modo a compreender como este processo é influenciado pela natureza e configuração das interações sociais presentes nesse contexto. Especificamente, buscou-se:

- Descrever e caracterizar o processo de implementação do PMCMV-E;
- Identificar, em nível local, os atores que participam da implementação do Programa e como eles atuam;
- Analisar as dinâmicas relacionais e compreender como as interações entre os atores locais interferem no processo de implementação desta política.

Ciente do potencial de exploração que a *Policy Network* pode oferecer na análise de processos relacionais (NAJBERG; BARBOSA, 2011), este estudo buscou investigar as interações que emergem da implementação de um programa habitacional. Pretendeu-se, com isso, apresentar aspectos políticos, sociais e contextuais frequentemente desconsiderados na análise de políticas públicas, dando nova forma a compreensão do processo de implementação. Assim, ao contrário da abordagem prescritiva deste processo – que o observa como um simples *output* do sistema político –, buscou-se evidenciar a importância de se levarem em conta as relações que estruturam a implementação e os conflitos e acordos inerentes a elas, os quais condicionam a forma como uma política é executada. Acredita-se que a compreensão destes elementos ofereça subsídios para análises mais condizentes com a realidade empírica, tendo em vista a complexidade, muitas vezes desconsiderada, presente no processo de implementação de políticas públicas.

Os resultados obtidos nesta pesquisa contribuem, com elementos teóricos e práticos, para o conjunto de pesquisas direcionadas ao campo de estudos das políticas habitacionais no país. Em específico, este trabalho auxilia na geração de informações e conhecimentos que impliquem visibilidade do PMCMV-E e aperfeiçoamento de seu processo de implementação.

Quanto à delimitação territorial, a opção⁴ por analisar o processo de implementação em Conselheiro Lafaiete – Minas Gerais levou em conta o fato de essa cidade ter recebido o maior aporte de recursos no âmbito da modalidade (10,6% do total investido em Minas Gerais) (MCIDADES, 2016); abrigar a primeira e única operação executada do PMCMV-E no âmbito da Gerência Executiva de Habitação de Belo Horizonte (GIHAB-BH); e ser o único contrato firmado na Faixa I do PMCMV no município, mesmo tendo a modalidade Entidades um caráter secundário no Programa (MCIDADES, 2016).

Esse estudo buscou, ainda, complementar uma agenda de pesquisa ao dar prosseguimento a trabalhos que se propõem a analisar o PMCMV e outras iniciativas dirigidas à temática habitacional (FERNANDES, 2009; REIS, 2013; DRUMOND, 2014; ANDRADE, 2015; RODRIGUES, 2016; MOREIRA, 2016).

Realizada a apresentação do tema e sua relevância, este trabalho conta com mais cinco capítulos além desta introdução. A seguir, apresenta-se o referencial teórico com as abordagens orientadoras desta pesquisa. Posteriormente, tem-se os procedimentos metodológicos, os quais indicam os caminhos percorridos para o cumprimento dos objetivos. Os resultados e discussão estão dispostos nos Capítulos 4 e 5 e, por fim, encerra-se com a conclusão.

⁴ Para maiores informações, consultar o Anexo 1 desta dissertação.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

O presente referencial teórico, que sustenta o problema em análise, fundamentou-se em três temáticas bases: o processo de implementação de políticas públicas, a *Policy Network* e a autogestão habitacional. A respeito da implementação de políticas públicas, buscou-se apresentar alguns marcos teóricos iniciais e expor, de forma mais aprofundada, a fase de implementação das políticas públicas. Quanto à *Policy Network*, a ênfase se deu sobre sua perspectiva relacional, sua base teórica, finalidade e abordou-se as perspectivas das redes sociais e da Análise de Redes Sociais (ARS). Por fim, discorreu-se sobre as características da autogestão, apresentado as origens deste termo, suas bases conceituais, bem como suas particularidades ao transpô-la à temática habitacional.

2.1 O Processo de Implementação de Políticas Públicas

2.1.1 Marcos Teóricos Iniciais

Antes de adentrar à discussão sobre o processo de implementação de políticas públicas, é importante que se apresentem seus conceitos iniciais. Primeiramente, em relação à definição de políticas públicas, Dye (2002, p.1 – tradução do autor) a descreve como sendo “tudo que um governo decide fazer ou deixar de fazer”. Apesar de ser uma definição relativamente simples, ela traz aspectos importantes como a necessária sanção governamental na execução das políticas públicas. Assim, embora os governos possam deixar a implementação de políticas a cargo de organizações não públicas, os esforços e iniciativas isoladas destes atores não se constituem, por si, em políticas públicas (HOWLLET; RAMESH; PERL, 2013).

Outros aspectos importantes relacionados à conceituação das políticas públicas são trazidos por Subirats et al. (2008), os quais as definem como

Uma série de decisões ou de ações intencionalmente coerentes, tomadas por diferentes atores públicos e, às vezes, não públicos, cujos recursos, vínculos institucionais e interesses variam, a fim de resolver de maneira pontual um problema politicamente definido como coletivo (SUBIRATS et al., 2008, p. 38 – tradução do autor)

A concepção trazida por Subirats et al. (2008) adiciona à perspectiva de Dye (2002) temas como a pluralidade de atores envolvidos e a complexidade do processo decisório subjacente à resolução do problema socialmente visto como público. Ainda para os autores, o conjunto de decisões formais, orientadas ao problema público, dá lugar a ações, com formas variáveis, que procuram minimizar os efeitos negativos do problema em questão. Assim, depreende-se que as políticas públicas têm como finalidade a mitigação/solução de um problema público, o qual parte de uma situação de insatisfação social, cuja resolução requer uma ação objetiva sancionada pelo Estado. Ação esta que pode ser executada por agentes

públicos ou não públicos. Sua operacionalização deriva de procedimentos e regras orientadas pela base normativa estatal.

Do confronto com essas situações insatisfatórias, derivam políticas públicas das mais variadas formas. Assim, as políticas públicas podem ser instrumentalizadas por meio de programas públicos, campanhas publicitárias, projetos, planos, esclarecimentos públicos, leis, inovações tecnológicas e organizacionais, decisões judiciais, rotinas administrativas, gasto público direto, subsídios governamentais, coordenação de ações de uma rede de atores, dentre outros (SECCHI, 2013).

Na tentativa de se compreender o funcionamento das políticas públicas, variadas pesquisas vêm sendo empreendidas ao longo dos anos. Destes trabalhos surgiu um campo específico de análise, a *Policy Analysis* (análise de políticas públicas), desenvolvido para investigar as ações praticadas pelos atores públicos, privados ou do terceiro setor, as quais são materializadas em políticas públicas. Para Dye (2002, p. 1 – tradução do autor), a análise de políticas públicas busca responder a três questões: “O que o Governo faz? Por que ele faz? E que diferença isso faz?”. Segundo Subirats et al. (2008), a análise de políticas pode ser observada como um campo estratégico em que se busca conhecer as causas e consequências das ações públicas na sociedade. Trata-se de pesquisa aplicada com o propósito de entender problemas sociotécnicos das políticas públicas e, assim, produzir soluções cada vez mais efetivas (MAJONE; QUADE, 1980).

A origem da análise de políticas públicas se deu nos Estados Unidos, em que houve um enfoque mais unificado para os estudos dos problemas públicos e de suas respectivas políticas confrontadoras (MENY; THOENIG, 1992). Especificamente, este campo, segundo Rua (2009), é derivado de duas principais vertentes: a primeira diz respeito às dificuldades enfrentadas pelos formuladores de políticas públicas, a partir da complexidade cada vez maior dos problemas confrontados, o que os levou a procurar auxílio para a constituição de alternativas e soluções. A segunda vertente está relacionada ao número cada vez maior de estudiosos, das variadas ciências sociais, que passaram a pesquisar questões relacionadas às políticas públicas e, progressivamente, começam a construir e aplicar seus conhecimentos aos problemas públicos (RUA, 2009). Apesar de ser uma área à parte, a análise de políticas conjuga conhecimentos relacionados a Ciência Política, Sociologia, Economia e Administração (MENY; THOENIG, 1992).

Oriundos da *Policy Analysis*, vários são os modelos de análise de políticas públicas, dentre os mais reconhecidos pela literatura destacam-se: Modelo Institucional, Modelo de

Processo, Modelo de Grupos, Modelo de Elites, Modelo Racional, Modelo Incremental, Teoria dos Jogos e Modelo de Sistema (FREY, 2000; DYE, 2010, RUA, 2009; SECCHI, 2013). De acordo com Dye (2010), os variados modelos analíticos traduzem diferentes perspectivas a respeito de uma política pública, e, por consequência, cada um deles pode ser útil para compreensão de aspectos específicos das políticas. Para fins deste trabalho, o modelo de processo, que apresenta a abordagem do *Policy Cycle* (ciclo de políticas públicas), é adotado como forma de orientar a análise do processo de implementação do PMCMV-E.

Utilizado como um modelo introdutório no campo de políticas públicas, o ciclo de políticas públicas tem sua origem na década de 1950, quando o campo de análises políticas compartilhava da perspectiva do processo político como aquele que evolui através de sequências e etapas. Esta ideia, associada ao modelo insumo-produto de Easton, foi convertida em um modelo cíclico, o chamado ciclo de políticas públicas, que destaca o efeito retroativo entre as entradas e saídas do processo político, bem como auxilia na visualização e interpretação de uma política pública ao organizá-la em fases sequencias e interdependentes (JANN; WEGRICH, 2007).

Apesar da utilidade heurística que o modelo do *Policy Cycle* proporciona, Secchi (2013) esclarece que ele dificilmente reflete a real dinâmica de uma política pública. Isso porque, em geral, as fases do ciclo se apresentam misturadas e as sequências se alteram. Entretanto, o ciclo de políticas públicas tem grande utilidade ao ajudar a organizar as ideias, ao ilustrar o quão complexo pode ser o processo político e ao ajudar políticos, gestores e analistas a criar um referencial comparativo para casos heterogêneos.

Ao longo do tempo, diversos pesquisadores, como Lasswell, em 1956, Lindblom, em 1968 e May e Wildavsky, em 1978, apresentaram propostas analíticas que influenciaram a forma como o ciclo de políticas públicas é observado atualmente. Em geral, as fases descritas, apresentando poucas diferenças entre elas, constituem-se em: agenda (*agenda-setting*); formulação (*policy formulation*); implementação (*implementation*) e avaliação (*evaluation*) (FREY, 2000; SOUZA, 2006; HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013; SECCHI, 2013).

Na Figura 1 são apresentadas breves descrições sobre as etapas do referido ciclo. Para fins deste estudo, a ênfase concentra-se na fase de implementação, apresentando a administração pública revestida de sua função precípua: a de executar políticas públicas (SECCHI, 2013). Este trabalho reconhece as limitações de tal modelo e não compreende o processo político como sistemático e linear; entretanto, a utilização do ciclo de políticas se deu por seu papel didático, que proporciona maior clareza ao funcionar como esquema organizador

do processo político, um recorte funcional que auxilia na compreensão das diversas nuances relacionadas à execução de uma política.

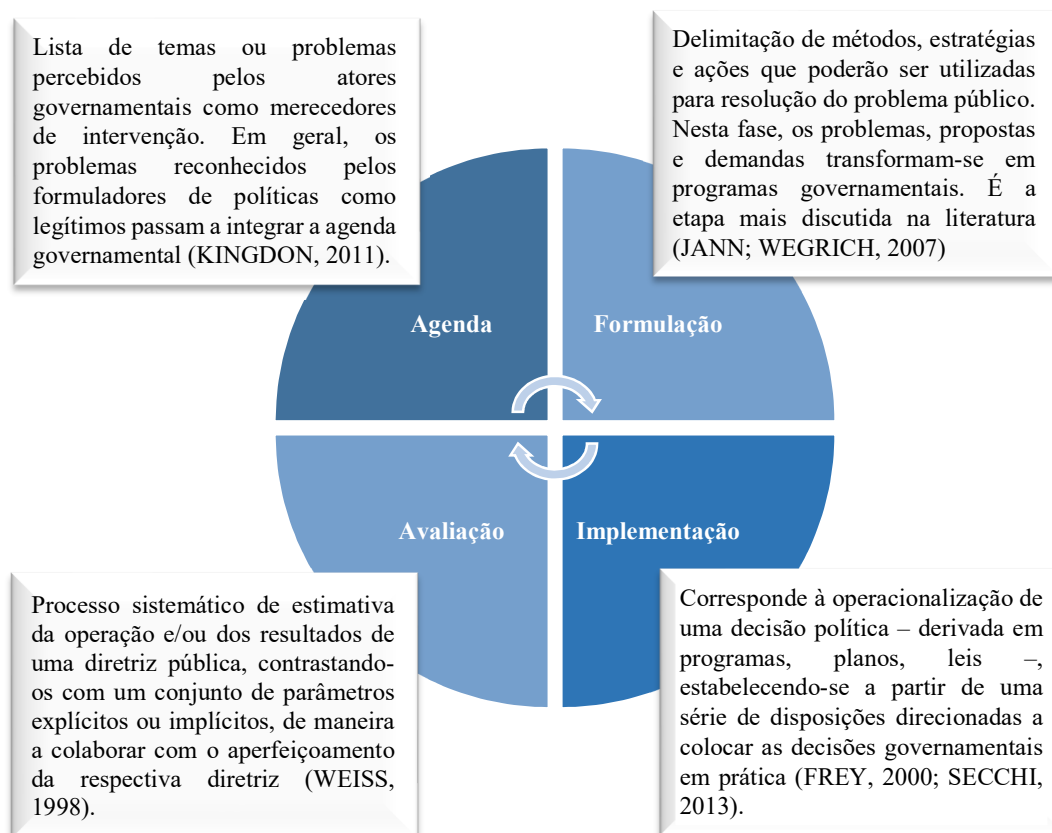


Figura 1– Ciclo de Políticas Públicas

Fonte: Elaboração própria com base nos autores citados no texto.

2.1.2 A Fase de Implementação

Conforme Secchi (2013), os estudos sobre a implementação de políticas públicas têm crescido desde 1970, quando Pressman e Wildavsky (1973) iniciam as pesquisas no campo, tentando explicar o déficit encontrado entre a política formulada e a política que de fato foi implementada. Os resultados encontrados pelos autores demonstram que a implementação de políticas públicas não se resume apenas em problemas técnicos ou administrativos, mas alcança também elementos políticos que frustram os planejadores mais bem-intencionados. De forma geral, a maior preocupação do campo tem sido compreender o porquê das diferenças entre a formulação da política e sua implementação e encontrar seus fatores influenciadores.

De acordo com Lotta (2010), ao inserirem os primeiros questionamentos a respeito de aspectos políticos presentes no processo de implementação, autores como Pressman e Wildavsky, em 1973, Gunn, em 1978, e Sabatier e Mazmanian, em 1979, começaram a desafiar

a tradicional visão da implementação como um processo prescritivo que deve ser habilmente controlado. Até então, a principal perspectiva de análise era a chamada *policy-centred*, que observava a política pública como um processo de determinação de objetivos e de tomadas de decisão racionais baseadas na hierárquica separação – legada por Woodrow Wilson no século XIX – entre políticos e administradores.

Para este grupo de pesquisas, o da dicotomia entre política e administração, a implementação é um processo que pode ser, basicamente, controlado a partir de planos. Estabelecidos os planos e objetivos, as políticas públicas devem ser efetivamente controladas para que seus produtos sejam os inicialmente previstos. Ademais, segundo Lotta (2010), essa perspectiva afirma que a implementação tem um caráter racional, em que seu resultado só não será atingido caso os planos estejam equivocados. A execução de uma política pública se torna, assim, um simples *output* do sistema político, sendo estática, pré-moldada e fechada a contingências e a adaptações contextuais (HUPE; HILL, 2016).

A distinção entre política e administração introduzida, em 1887, por Woodrow Wilson, que posteriormente se tornaria presidente dos EUA, repercute, ainda hoje, na literatura das políticas públicas, reaparecendo, inclusive, no modelo de fases do ciclo de políticas públicas (HILL; HUPE, 2014). No artigo “*And the rest is implementation*”, Hupe e Hill (2016) buscam explorar os variados significados do termo implementação e como o seu respectivo entendimento tem consequências para a maneira como se analisa/executa uma política pública. Os autores discutem, dentre outras coisas, a essência tecnocrática ainda incorporada pela implementação em diversas pesquisas e ações públicas. Por um lado, persiste o entendimento da execução de uma política pública como um estágio separado, identificável e necessariamente posterior à formulação. Por outro lado, dimensões políticas da implementação recebem cada vez mais atenção dos pesquisadores, os quais observam o processo como ambíguo e conflituoso, em que os decisores da implementação possuem um caráter intrinsecamente político, sendo, também, *policymakers*. Os autores reconhecem, por fim, a importância das pesquisas que se dedicam à análise dos problemas sociotécnicos que ocorrem na implementação. Contudo, essas investigações não devem ser feitas às custas de uma lente de análise que desconsidere uma relação tão relevante como entre a implementação e seu ambiente.

Independente do foco enfatizado por estudiosos da implementação, à medida que se compreende que o sucesso de uma política pública está diretamente relacionado à forma como ela é colocada em prática, analisar o processo da implementação de políticas públicas tem

adquirido cada vez mais relevância. Além de benefícios à própria fase, estudar a implementação significa visualizar erros anteriores à tomada de decisão, de modo a detectar problemas mal formulados, objetivos mal delineados e otimismo exagerado (SECCHI, 2013).

Entretanto, apesar da importância deste processo, a realidade é que as pesquisas sobre implementação têm sido preteridas pelas pesquisas sobre formulação e avaliação, esquecendo-se de que os implementadores são de fato os responsáveis pela entrega dos serviços públicos (HUPE; HILL, 2016). Rua (2012) indica que os estudos sobre políticas públicas traduzem a implementação como um “elo perdido” entre o processo de tomada de decisão e a avaliação dos resultados. Esse fato, para Lipsky (2010), está baseado em uma inadequada interpretação a respeito dos processos de formulação e implementação de políticas, uma vez que as respectivas fases formam um processo que pode ser entrelaçado e contínuo, o que reforça a incoerência do raciocínio baseado na necessária separação entre política e administração (HUPE; HILL, 2016).

Lima e D’ascenzi (2012), em referência a Pressman e Wildavsky (1984), argumentam que a imprevisibilidade observada nos processos de implementação de políticas públicas deve-se: à multiplicidade de atores de diversas organizações com diferentes interesses agregados na execução da política e à rotatividade destes agentes a qual insere pontos de descontinuidade e cria novas negociações e demandas. Para Najberg e Barbosa (2011), conflitos interinstitucionais, lacunas e ambiguidades legais, supressão de normas operacionais, entre outros, possibilitam aos implementadores tomadas de decisão que podem determinar a política.

Ao inserir a tomada de decisão, o processo de implementação pode ser observado como um processo de aprendizagem que oferece, inclusive, recursos para a avaliação das políticas públicas. Esta perspectiva recusa a noção de implementação como uma etapa simplesmente posterior à formulação – esta última entendida como linear e racional -, observando-a como um processo autônomo, em que as decisões são tomadas e não só executadas (NAJBERG; BARBOSA, 2011).

Outra perspectiva do processo de implementação pode ser obtida por meio da utilização de dois modelos analíticos desenvolvidos por Sabatier (1986): as abordagens *top-down* (de cima para baixo) ou a *bottom-up* (de baixo para cima).

O modelo *top-down* é baseado na separação clara entre o momento da tomada de decisão e o da implementação. As políticas públicas devem ser elaboradas e decididas pela esfera política e a implementação seria um esforço administrativo de achar meios para os fins estabelecidos. Nesse sentido, para que ocorra a efetiva implementação, faz-se necessário que os objetivos estejam claramente definidos e entendidos, que os recursos sejam disponibilizados,

que a hierarquia de comando seja capaz de viabilizar e controlar recursos, e que o sistema tenha a capacidade de se comunicar e coordenar os diferentes agentes envolvidos no processo (SILVA; MELO, 2000).

Já o modelo *bottom-up* parte da ideia de que o formato que uma política adquiriu após a tomada de decisão não é definitivo, e que a política pública é modificável por aqueles que a implementam no dia a dia. Assim, na perspectiva *bottom-up*, a implementação é entendida como um processo dinâmico e interativo entre burocratas e beneficiários, em que a implementação é um processo de adaptação das políticas durante sua execução processo (SILVA; MELO, 2000).

Para Linder e Peters (1987), apesar de os dois modelos analíticos guardarem concepções instrumentais a respeito de uma política pública, a escola designada por *top-down* apresenta uma visão objetiva e concreta da política, enquanto que, nos estudos *bottom-up*, o significado da política pública vai depender do contexto e dos agentes, sendo, assim, um fenômeno mais subjetivo, aberto, incerto, contingente, variável e contextual. Ainda que útil, nas visões de Howlett, Ramesh e Perl (2013), a diferenciação entre os modelos tende a desconsiderar o fato de que ambos auxiliam no entendimento do processo de implementação e podem, nesse sentido, se complementarem nas análises sobre políticas públicas.

Mais identificado com a análise *bottom-up*, Bardach (1998) destaca que os atores envolvidos na implementação de uma política pública se interagem constantemente em processos de negociação, coordenação, persuasão, permuta e barganha, tornando essa etapa um processo contínuo e interativo. Ainda para o autor, a fase de implementação é um processo caracterizado por uma diversificada rede de agentes executores, que diferem entre si quanto ao pertencimento a diferentes níveis do governo ou até mesmo por serem atores não governamentais.

Ao considerar a implementação como um processo político-interacionista, em que se apresenta certa indistinção entre formuladores, implementadores e beneficiários de políticas, a perspectiva *bottom-up* abre caminho para novas agendas de pesquisa (HILL; HUPE, 2014). Nesse sentido, ressaltam-se as pesquisas que buscam compreender o papel dos atores locais nos resultados das políticas públicas e os estudos que analisam os efeitos das interações nestas ações. Na próxima subseção, é abordado o conceito da *Policy Network*, que orienta a compreensão dos processos relacionais na implementação do PMCMV-E. Quanto ao grupo de pesquisas que estuda o papel dos atores locais nos resultados das políticas públicas, destacam-

se os estudos seminais de Michael Lipsky, em 1980, que observou no burocrata de nível de rua um importante agente para se compreender o processo de implementação de políticas públicas.

Esse tipo de burocrata, o de nível de rua, caracteriza-se por ser um elo que atua entre os formuladores das políticas e os cidadãos (LIPSKY, 2010). Eles são os profissionais que interagem diretamente com o público: professores, juízes, policiais, profissionais de saúde, assistentes sociais, bombeiros e outros. Como as decisões e ações dos implementadores têm consequências públicas, podendo inclusive determinar a política ao adaptá-la e moldá-la às condições contextuais no contato com o cidadão, esse burocrata assume expressiva relevância (LIPSKY, 2010).

Os implementadores locais, na visão de Oberfield (2014), ao poderem decidir o significado das regras e como elas são aplicadas na prática, se transformam em fazedores de políticas públicas, em vez de meros replicadores como acreditam os teóricos *top-down*. Apesar de serem os legisladores os responsáveis por aprovar determinada política pública, e os gestores ou executivos os responsáveis por instruir o implementador na execução dessa política, são os burocratas, entretanto, que decidem o significado dessas regras e sua aplicação na prática.

Apesar desses implementadores operarem, em geral, em um ambiente de trabalho permeado por procedimentos, regras e diferentes níveis de supervisão, eles possuem grande flexibilidade na decisão sobre quem serão os beneficiários da ordem pública e quem estará sujeito às suas sanções (LIPSKY, 2010). Um dos fatores facilitadores dessa discricionariedade é o fato de que os recursos disponibilizados pelo Estado são, na maioria das vezes, insuficientes ao atendimento dos cidadãos. Isso proporciona, a esses servidores, a decisão de onde alocar mais adequadamente esse recurso, dando-lhes grande poder no processo.

Devido ao fato das relações do nível de rua estarem distantes do espaço onde presumidamente a autoridade se encontra, as pesquisas sobre esse tipo de implementador costumadamente apresentam-no como um ator que age guiado por suas percepções, capacidades e preferências específicas (LIPSKY, 2010). Em um dos poucos estudos empíricos brasileiros sobre o tema, Lotta (2010), ao analisar a implementação de uma política pública de saúde em São Paulo, observou que os burocratas de nível de rua têm papel fundamental nesse processo, uma vez que são o elo final de uma política. Para a autora, são esses atores – ao representarem o principal ponto de inter-relação entre o Estado e o cidadão – os responsáveis pela transformação e adaptação das políticas quando operacionalizadas. Os resultados do estudo sugerem, ainda, que as interações entre os burocratas de nível de rua e os cidadãos possuem capacidade de alterar o que foi previamente planejado na formulação da política.

Ressalta-se, ainda, outro importante trabalho observado na literatura nacional, o de Ferreira (2016), que analisou os fatores que influenciam o comportamento dos implementadores do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF). Diferentemente das perspectivas da *public choice* e da teoria da agência – que consideram o comportamento humano baseado essencialmente em seu autointeresse –, Ferreira (2016) identificou o altruísmo como comportamento preponderante nesses burocratas. Esses atores, dentre outras coisas, relataram trabalhar mais do que sua jornada contratual de trabalho, utilizar, em muitas ocasiões, recursos próprios para realizar determinadas tarefas e ter disposição para ajudar o seu público a acessar outros serviços das políticas sociais que são ofertadas pela Assistência Social. Salienta-se que, apesar de o comportamento altruísta ser comprovado em pesquisas sobre implementadores locais (LE GRAND, 2003; FERREIRA, 2016), a maioria das políticas públicas ainda tratam esses burocratas no sentido “clássico”, isto é, seu comportamento precisa ser eficientemente controlado como forma de evitar que o agente explore o principal.

Ao se conjugar a perspectiva local-interacionista de Lipsky (2010) com os resultados empíricos de Lotta (2010), Oberfield (2014) e Ferreira (2016), observa-se que os implementadores locais são centros de controvérsias políticas que sofrem pressão de caráter tanto institucional quanto popular. Devido às suas interações em profundidade, bem como a sua discricção e interpretação dos deveres, esses profissionais se tornam *policymakers* durante o processo de implementação, sendo esta mais uma evidência em prol da importância de se compreender o contexto local na análise de políticas públicas.

Uma vez apresentados os marcos teóricos iniciais sobre as políticas públicas, as variadas perspectivas de sua fase de implementação, a importância das interações sociais e os atores locais nesse processo, na próxima subseção são apresentados os conceitos e aplicações da *Policy Network* que auxiliam na compreensão do objeto de pesquisa.

2.2 Policy Network

2.2.1 A Policy Network e sua perspectiva relacional

Para Subirats et al. (2008), a compreensão da implementação como um processo estanque entre burocratas, políticos e grupos de interesse é reducionista, sendo a abordagem de redes a mais indicada para capturar toda a riqueza dos atores, seus intercâmbios, negociações e pressões. Tal abordagem parte do entendimento segundo o qual os conteúdos e estruturas das dinâmicas relacionais interferem no gerenciamento dos recursos disponíveis e mobilizados, o que favorece ou obstrui a ação coletiva em todos os âmbitos de uma política pública.

De acordo com Klijn (1998), a origem do conceito de redes em análises de políticas públicas surgiu em meados dos anos 1970, quando pesquisadores concluíram que seria pouco crível, senão impossível crer, que uma política pública de qualquer importância possa resultar do processo de decisão de um único ator. A formulação e a implementação de uma política seriam, inevitavelmente, resultado da interação entre atores separados que possuem interesses, metas e estratégias próprias.

Oriunda do intento da ciência política de investigar a relação entre o contexto e a fabricação/execução das políticas públicas (KLIJN, 1998), a *Policy Network* encontra-se na intersecção entre a teoria das redes sociais e os estudos de políticas públicas (DELGADO; TRIANA; SAYAGO, 2013). Ela surge como útil abordagem para a compreensão de como os resultados obtidos por políticas públicas podem estar associados aos padrões de relações e estruturas sociais que emergem desse processo. Da teoria das redes sociais, ela depreende que os indivíduos ou atores não agem isoladamente, mas sim em um contexto em que o comportamento é condicionado pelas relações estabelecidas (FREEMAN, 2004).

Para Najberg e Barbosa (2011), as possibilidades ofertadas na utilização da *Policy Network* não se restringem a interpretação da extensa variedade de relações observadas nos processos relacionados às políticas públicas. A concepção de rede também oferece uma análise mais aberta do processo decisório nessas ações. Assim, tal abordagem não compreende esse processo como um todo homogêneo ou como uma relação unicamente *top-down*, mas como tendo uma pluralidade de atores locais que influenciam as políticas públicas das mais variadas formas.

Ao observar a implementação como um processo de aprendizagem articulado por complexas interações entre atores individuais e coletivos, a *Policy Network* representa um quadro de referências que possibilita uma representação mais fidedigna do processo de implementação de políticas públicas (SILVA; MELO, 2000). Esta representação ressalta a importância dos mecanismos de coordenação institucional, principalmente em programas como o PMCMV-E, em que novos instrumentos de participação e controle social são criados.

Sobre a variedade de definições a respeito da *Policy Network*, observa-se na literatura um extenso número de conceitos e aplicações dessa abordagem. Por esse motivo, desde a década de 1990, pesquisadores buscam empreender sistematizações taxonômicas sobre o tema (DOWDING, 1995; BÖRZEL, 1998; KLIJN, 1998; 2014; PORRAS, 2001; SCHNEIDER, 2013). De forma geral, essas pesquisas ora observam a *Policy Network* como metáfora, ora

como método ou, ainda, como uma forma específica de governança. No Quadro 1, apresentam-se as principais perspectivas dessas três tradições de pesquisa.

Quadro 1– Principais tradições da *Policy Network* e suas características

	Redes como Metáfora	Redes como Método	Redes de Governança
História	Têm início na ciência política na década de 1970, utilizando variadas tipologias para classificar as redes encontradas	Têm início na ciência política na década de 1980, empregando a teoria dos grafos para encontrar relações entre estruturas interacionais e resultado político	Têm início na década de 1970 com trabalhos sobre relações intergovernamentais e continuam com a análise de novas formas de governança e seus efeitos sobre a gestão
Foco Analítico	No conteúdo das interações, observando como essas diferenciam os variados processos políticos	No impacto das estruturas relacionais na rede de políticas	Nas estratégias que visam melhorar a gestão em rede, de forma a produzir resultados coletivos mais efetivos
Principais Questões	Quais atores estão envolvidos na tomada de decisão e quais são seus interesses e influências? Quais são as relações de poder e quais são os efeitos sobre a tomada de decisão?	Com quem costuma trabalhar? Qual a natureza deste trabalho?	Como gerenciar redes de governança? Como organizá-las e conectá-las a instituições tradicionais?
Abordagem Metodológica	Qualitativa: Em geral, empregam entrevistas em profundidade na coleta de dados e utilizam a Análise de Conteúdo e Discurso para interpretá-los	Quantitativa: Em geral, empregam questionários na coleta de dados e utilizam a Análise de Rede Social (ARS) para interpretá-los	Métodos Mistos

Fonte: Elaboração própria com base em Downing (1995), Börzel (1998), Porras (2001); Schneider (2013) e Klijn (2014).

Utilizada desde a década de 1970, a maior parte dos estudos que se referem a *Policy Network* empregam a noção de redes como metáfora, dando ênfase à compreensão do processo analisado a partir de métodos qualitativos (BÖRZEL, 1998). Segundo Downing (1995), a própria origem do termo *Policy Network* é essencialmente metafórica, visto que as relações são apresentadas de forma representativa, embora não sejam, por isso, menos úteis. Os estudos deste grupo se detêm mais no conteúdo dessas interações, isto é, em como ocorre o intercâmbio material e imaterial das trocas, do que em suas estruturas relacionais, sendo empregados instrumentos como entrevistas em profundidade e análise de conteúdo e discurso (BÖRZEL, 1998). Juntamente com a representação simbólica, parte desses estudos utilizam variadas tipologias para classificar as redes encontradas. Como exemplo, cita-se as variadas classificações acerca das relações entre grupos e governos como as comunidades de políticas (*policy communities*), as redes temáticas (*issue networks*) e o triângulo de ferro (*iron triangle*).

Uma segunda tradição de pesquisas, a qual observa a *Policy Network* como método, emergiu no fim da década de 1980 e início de 1990, objetivando encontrar uma relação

sistemática entre as estruturas relacionais e os resultados políticos das diretrizes públicas (SCHNEIDER, 2013). Baseado na aplicação da análise de redes sociais (ARS) – técnica analítica que se baseia na álgebra de matrizes e na teoria matemática dos grafos –, este grupo emprega a quantificação na identificação e tratamento dos dados relacionais presentes nas redes de políticas. As interações entre atores são analisadas tendo em vista a sua coesão, equivalência estrutural, densidade, representação espacial e centralidade. Os dados, por sua vez, são coletados, em geral, a partir de questionários (BÖRZEL, 1998). Neste grupo de pesquisas, o poder é um elemento relevante de análise e sua posse está conectada com a capacidade de um ator controlar recursos importantes em determinada rede (KLIJN, 1998). Juntamente com o poder, questões como assimetria das relações e dependência entre atores são analisadas tendo em vista a posição dos agentes em uma estrutura. De acordo com Leifild (2007), se inicialmente as publicações sobre *Policy Network* empregavam preferencialmente a noção de redes de forma metafórica, a utilização da metodologia quantitativa tem se tornado muito popular. O autor, ao fazer uma análise de citações sobre a *Policy Network* nos últimos 30 anos, encontrou dezenas de estudos que utilizaram a análise de redes sociais para a compreensão das estruturas relacionais presentes nas mais diversas redes de políticas pesquisadas.

O terceiro grupo de pesquisas, ligado mais especificamente à tradição da administração pública, observa a *Policy Network* como um modo específico de governança⁵, de articulação entre diversos atores, os quais, a partir de uma estrutura não hierárquica, movimentam recursos políticos, inicialmente dispersos, para a coordenação de determinados objetivos relacionados ao campo de políticas públicas (BÖRZEL, 1998). Nesta perspectiva, a *Policy Network* tem emergido como nova forma de governança descentralizadora, a qual é fundamentada na interdependência, negociação e confiança entre atores governamentais e não governamentais (SØRENSEN; TORFING, 2005). Ao diminuir os níveis hierárquicos, esta governança permite que se realize atividades complexas em curto período, facilitando o compartilhamento entre as partes interessadas, “sem desconsiderar as necessidades de cada um dos atores e o estabelecimento de relações de confiança dentro da arquitetura global da rede” (DELGADO; TRIANA; SAYAGO, 2013, p. 10).

Embora as diferentes tradições sejam originárias de fontes específicas de pesquisa, Klinj (2014) destaca que pesquisadores, cada vez mais, combinam elementos de cada uma. Assim, as distinções entre os grupos vêm se tornando fluidas e nem sempre são claramente feitas na

⁵ Este trabalho compartilha da perspectiva de Stoker (1998), que observa a governança como o desenvolvimento de estilos de governo nos quais as fronteiras entre os setores públicos e privados têm se ofuscado.

literatura. Ressalta-se também que as abordagens quantitativas e qualitativas não são excludentes, podendo inclusive ser usadas de forma complementar por um pesquisador (BÖRZEL, 1998). Neste trabalho, especificamente, emprega-se tanto métodos quantitativos para apresentar as estruturas relacionais presentes na implementação do PMCMV-E quanto métodos qualitativos para analisar os conteúdos relacionais do respectivo fenômeno, de forma a conjugar elementos das duas primeiras correntes de pesquisa.

Dentre as diferentes sistematizações feitas sobre a *Policy Network*, Porras (2001) destaca que, apesar das particularidades das tradições de pesquisa, elas partilham um mínimo denominador comum que leva a identificar a *Policy Network* como

Uma estrutura configurada por vínculos, mais ou menos estáveis, que mantém um determinado número de atores governamentais e não governamentais, os quais intercambiam recursos, materiais e imateriais, em razão de sua mútua dependência nos processos de formulação, decisão e execução das políticas públicas no interior de um determinado âmbito setorial ou subsetorial (PORRAS, 2001, p. 723 – tradução do autor).

Compartilhando das perspectivas mais gerais de Porras (2001) e Klinj (1998), este trabalho compreende a *Policy Network* como padrões, mais ou menos estáveis, de relações sociais entre atores interdependentes – públicos e não públicos –, que interagem para a resolução de problemas públicos a partir de políticas públicas. Ela representa um intento de pesquisadores para analisar as relações entre o contexto e a elaboração/execução das políticas públicas.

No que se refere à aplicação da *Policy Network*, Porras (2001) ressalta que o ponto de partida em qualquer tipo de análise relacionada a esta abordagem está na delimitação dos seus atores e dos tipos de relações que serão consideradas no estudo. Para tanto, neste estudo é empregada a Análise de Redes Sociais (ARS), a qual auxilia na construção da gênese de relações e na elaboração das representações gráficas das redes. Juntamente com as principais perspectivas e indicadores utilizados pela ARS, como forma de ampliar o potencial explicativo da rede de políticas, na próxima subseção são explicitados as características gerais e os elementos balizadores da teoria de redes sociais, a qual é arcabouço teórico da *Policy Network* e base de interpretação da análise de redes.

2.2.2 As Redes Sociais e a ARS

Foco analítico da *Policy Network*, a rede social se caracteriza por ser uma estrutura formada por um conjunto de atores (nós), individuais ou coletivos, que apresentam ligações entre si – de diferentes direções, intensidades e naturezas – e que, a partir dessas conexões, compartilham, interagem, relacionam-se em torno de um determinado âmbito (MOREIRA,

2016). Ela é composta por três elementos básicos: nós (atores), os vínculos (relações) e os fluxos de recursos/elementos, os quais podem ser uni ou bidirecionais, distribuídos nessa estrutura (ALEJANDRO; NORMAN, 2005). Esses fluxos são caracterizados por diferentes tipos de recursos, materiais ou imateriais, e usualmente estão em constante transformação (MARQUES, 2007). Uma das principais escolhas analíticas que um pesquisador deve fazer é a respeito dos recursos a serem investigados, os quais, potencialmente, podem incluir qualquer coisa, desde dinheiro e mercadorias a informações, interesses e influência, por exemplo (MARQUES, 2007). A base conceitual das redes sociais advém da ideia de que os indivíduos não atuam isoladamente e que seu comportamento está intrinsecamente relacionado com as relações que conseguem desenvolver (FREEMAN, 2004).

A abordagem de rede, conforme Moreira (2016) em referência a Tichy, Tuschman e Fombrun (1979), não é recente e possui raízes tanto sociológicas quanto antropológicas. A intensificação dos debates, tanto no plano teórico quanto no técnico-operacional, imprimiu *status* de aceitação na comunidade científica e trouxe como resultado a disseminação de estudos nas mais diversas áreas do saber (MOREIRA, 2016). Destaca-se, com isso, a sua utilização em diferentes disciplinas: psicologia, sociologia, informática, engenharia, antropologia e economia (FLEURY, 2005). A vasta aplicação do termo “rede” levou Dowding (1995) a ponderar se seu uso não se tornou o novo paradigma para a compreensão da complexidade, devendo suas potencialidades serem tratadas de maneira crítica. Dentre os variados conceitos de redes, esse trabalho utiliza a expressão rede social a partir de elementos trazidos por Granovetter (1973; 1985) e Burt (1992), os quais são posteriormente explicados.

Ao se aplicar a definição de redes às ciências sociais, surge uma nova perspectiva teórica de pesquisa. Segundo Prates, Carvalhães e Silva (2007), a teoria das redes sociais origina-se da compreensão do sociólogo Georg Simmel, que observava a sociedade como uma intrincada rede de múltiplas relações entre indivíduos que estão em constante interação uns com os outros. A sociedade, nessa ótica, é simplesmente o nome para um número de indivíduos conectados por interações. A partir do pensamento simmeliano, a abordagem das redes surge como alternativa tanto à dualidade micro-macro no tratamento do fenômeno social quanto à dualidade das concepções hiper e hipo-socializadas do ator social (PRATES; CARVALHÃES; SILVA, 2007). Embora a unidade de análise continue sendo o indivíduo, a dimensão relevante na determinação do comportamento do agente racional passa a ser o contexto de relações sociais específicas em que este está inserido (GRANOVETTER, 1985).

Para Marques (1999), a teoria das redes sociais compreende a configuração de um campo como resultado do compartilhamento de fluxo de informações, conhecimentos e experiências pelos atores sociais e políticos que estão imersos nessa estrutura. A configuração em rede pode potencializar as ações dos diversos atores sociais, tendo em vista o compartilhamento de seus objetivos coletivos, o que possibilitaria a percepção conjunta e a superação dos problemas comuns. Nesse cenário moldado pela perspectiva relacional, a rede social é vista por Durston (2002) como uma troca de fluxos, cujas pessoas se vinculam a outras por meio de significados e conteúdos. A repetição destes fluxos está ligada a fatores como a confiança, a reciprocidade e a cooperação, de forma a criar linhas que configuram o ambiente e traçam a teia de interações e o mapa do pertencimento dos atores sociais. O conhecimento articulado, que surge a partir do relacionamento entre membros de uma rede, possibilita ações que reforçam a rede, transformando vínculos em capital social.

No âmbito das políticas públicas, a teoria de redes sociais permite o conhecimento dos elementos e atores que interagem nos diversos momentos de uma política, bem como as relações que emergem dessa interação. Essa concepção oferece importantes informações para o planejamento e implementação de estratégias designadas ao fortalecimento da ação coletiva entre os diversos atores envolvidos (DELGADO; TRIANA; SAYAGO, 2013).

Sobre os efeitos oriundos do relacionamento em rede, Prates et al. (2007) acreditam que essas interações são condições necessárias ao desenvolvimento de processos coletivos, uma vez que podem estimular as competências individuais de seus participantes, propiciando o aumento da capacidade organizacional e a possível ampliação de capital social. Este tipo de capital, como salienta Coleman (1990), distingue-se das outras formas por ser o único cujo volume cresce com o uso, ou seja, quanto maior for a mobilização desse estoque de confiança para criação de ação coletiva maior será a probabilidade de seu aumento entre os membros da rede.

A discussão sobre as características das redes sociais dialoga com a teoria contemporânea de capital social, a qual explica situações em que um grupo ou comunidade possuem a capacidade de produzir ações coletivas com eficácia (ALBAGLI; MACIEL, 2005). Assim, o conceito de capital social é teoricamente útil quando articulado ao conceito de rede social. De forma geral, nos estudos sobre o capital social, desenvolvidos a partir dos anos 1980, destacam-se três teóricos ligados a diferentes perspectivas: Pierre Bourdieu, James Coleman e Robert Putnam. O ponto comum das três tradições é o pressuposto de que a produção do capital social é de natureza coletiva. Os entendimentos teórico e conceitual de cada um dos autores estão apresentados no Quadro 2.

Quadro 2– Principais Ênfases Teóricas do Capital Social

Autores	Ênfase	Como é gerado	Natureza da produção
Bourdieu	No caráter Individual do uso do capital social	A partir das redes de relações sociais. O indivíduo utiliza os contatos e recursos mobilizados pela rede para satisfação de interesses próprios.	Coletiva
Putnam	No papel de valores e normas como definidores de atitudes voltadas para interesse coletivo.	A partir da internalização de valores de uma cultura cívica. Esses valores levariam os indivíduos, de dentro para fora, a agirem de forma cooperativa.	Coletiva
Coleman	Nas relações sociais.	A partir da forte densidade da consciência coletiva. O capital social é intrínseco às relações sociais. Ele não se encontra nem nos indivíduos nem nos implementos físicos da produção.	Coletiva

Fonte: Adaptado de Prates, Carvalhães e Silva (2007).

Bourdieu (2005) enfatiza o caráter individual do uso do capital social, o qual é gerado pelas redes de relações sociais. Nessa perspectiva, o capital social é o poder social do indivíduo que utiliza seus contatos e os recursos mobilizados pela rede para promover seus interesses. O autor salienta que o volume do capital que um indivíduo possui depende da extensão de rede de relações que ele pode mobilizar, como também, do volume do capital econômico, cultural ou simbólico possuído por cada um daqueles a quem ele está ligado. O capital social nessa perspectiva é entendido como a soma dos recursos reais ou potenciais, que revertem para um indivíduo ou grupo, em virtude de possuir uma rede durável de relações mais ou menos institucionalizadas de conhecimento e reconhecimento mútuo.

Diferentemente de Bourdieu (2005); Coleman (1990) e Putnam (2000) analisam o capital social como um recurso coletivo com potencial para aumentar a ação coletiva e o fortalecimento da colaboração – esta concepção foi adotada neste trabalho. Putnam (2000) enfatiza a tradição normativo-associativista como influenciadora de atitudes voltadas para o interesse coletivo. Essa tradição funciona como predisposições comportamentais as quais minimizam os custos da ação coletiva ou do associativismo. Segundo o autor, existe capital social quando as redes sociais geram cooperação e colaboração. Coleman, por sua vez, observa o capital social como um recurso para o indivíduo que pertence a determinada estrutura. Para ele, o capital social é um processo não intencional definido como “recursos socioestruturais que constituem um ativo de capital para o indivíduo e facilitam certas ações de indivíduos que estão dentro dessa estrutura” (COLEMAN, 1990 p. 98). O emprego do conceito de capital social nesta pesquisa amplia o olhar sobre o efeito das redes na execução do PMCMV-E, sendo mais um elemento da abordagem relacional.

Uma posição que vem ganhando destaque nos estudos sobre capital social diz respeito à sua criação a partir da interface com o Estado (FREITAS, 2017). Na visão de Peter Evans (1996), os componentes que dão forma ao capital social – dentre eles o engajamento cívico, as normas de confiança e a integração social – podem ser fomentados pelas esferas governamentais e, inclusive, nos processos relacionados a produção e execução de políticas públicas. Essa ampliação de relações entre Estado e sociedade, em que o Estado compartilha com organizações não-governamentais responsabilidades políticas, é chamada de sinergia pelo autor. De acordo com Passador (2003), enquanto Peter Evans, de um lado, interpreta o capital social a partir da primazia dada ao Estado, em que este é a principal fonte da dinâmica social (sendo chamada de abordagem neo-institucional), Robert Putnam, por outro, o observa a partir da ótica culturalista, demonstrando sua propensão a um determinismo cultural na identificação das fontes de ação coletiva.

A aplicação teórica da perspectiva de Evans (1996) pode ser observada no trabalho empírico de Tandler (1998). Em pesquisa realizada no Ceará, a autora constatou que o Estado, mesmo em condições adversas, pode estimular fortemente a indução do associativismo e da participação. Tandler pontua que a condição necessária para o sucesso do programa de saúde e do amparo aos vulneráveis foi, principalmente, o desenvolvimento de um ambiente em que os funcionários se sentiam respeitados e admirados. Os servidores da saúde, mesmo sem carteira assinada e recebendo um salário mínimo, sentiam-se heróis da comunidade. A autora destaca ainda como os mecanismos de descentralização, empregados em estruturas governamentais tradicionalmente hierárquicas, tiveram papel relevante nesse processo.

Juntamente com os conceitos de capital social e sinergia destacados, outro muito importante é o de laços fortes e fracos, trazido por Mark Granovetter (1973). Granovetter é referência em pesquisas sobre como determinadas configurações relacionais influenciam o acesso de indivíduos a certos recursos. Este olhar posicional tem sido objeto da morfologia das redes, que analisa onde se situam os atores na estrutura social e quais os efeitos dessas posições. Em seu trabalho sobre redes sociais e acesso ao emprego, Granovetter (1973) concluiu que os laços fracos – relações caracterizadas pela menor proximidade entre os nós – podem estabelecer pontes entre variados grupos sociais, permitindo que um indivíduo saia do seu meio social e acesse informações e contatos de outros meios, o que ele chama de a força dos laços fracos. Os laços se diferenciam, de forma geral, em relação às seguintes características: a) os laços fortes dão lugar a relações mais frequentes, dedicando-lhes mais tempo; b) há mais intimidade, sob forma de confidências mútuas, nos laços fortes; c) há igualmente mais intensidade emocional

nos laços fortes; d) os serviços recíprocos prestados são mais frequentes nos laços fortes; e e) a multiplexidade da relação é maior nos laços fortes, o que significa que os agentes presentes nesse laço estão ligados entre si em áreas mais diversas do que os que estão ligados por laços fracos (LEMIEUX; OUIOMET, 2012). De acordo com Freitas (2015), nesta abordagem, a posição dos atores na rede condiciona a forma como eles agem, ou seja, a posição leva a benefícios e restrições que os atores devem explorar e gerenciar.

Um importante princípio derivado da compreensão dos laços fortes e fracos de Granovetter (1973), são os “buracos estruturais” de Ronald Burt (1992). Para Burt, os atores não se conectam e fecham somente em uma rede. Há atores que servem de ponte entre uma rede e outra. A inexistência destas pontes entre redes é considerada um buraco estrutural, reforçando, novamente, a importância dos laços fracos, pois, em determinados contextos, eles podem extrapolar esses buracos, promovendo conexões entre atores de redes e/ou grupos diferentes (FREITAS, 2017). Em um contexto com buracos estruturais, surge a figura dos “intermediadores” (*brokerage*), que estabelecem a conexão entre redes, de modo a facilitar o fluxo de informações e ideias, além de fomentar confiança e capital social entre os vários atores. Ao servir de conexão para contatos que não tem relação direta entre si, esse ator assume uma posição de vantagem, podendo escolher as informações e recursos que serão trocados entre os diferentes grupos. Estas proposições de Burt (1992) são outro exemplo da abordagem analítica das redes sociais centradas na perspectiva morfológica dos indivíduos.

Para interpretação da implementação do PMCMV-E em âmbito local, os conceitos de capital social, sinergia, laços fracos e fortes, buracos estruturais e intermediadores possibilitam a inserção de elementos, usualmente, desconsiderados pelas análises tradicionais de políticas públicas. Como forma de apresentar as estruturas relacionais do processo analisado, este trabalho utiliza a quantificação na identificação e tratamento dos dados relacionais a partir da perspectiva da análise de rede social (ARS).

Segundo Scott (2009), a ARS representa uma forma de diagnóstico dos mecanismos de comunicação e colaboração compartilhados em estruturas relacionais. Sua forma de análise baseia-se em padrões de relações e não em atores isolados. As interações entre os diferentes atores de uma rede são representadas a partir de indicadores e gráficos, os quais são resultados de matrizes específicas nas quais se introduzem as informações coletadas (ALEJANDRO; NORMAN, 2005). De acordo com Wasserman e Faust (2009), a ARS é uma combinação entre a teoria das redes sociais com um conjunto de técnicas que auxiliam a identificar e analisar o intercâmbio de recursos entre atores, como indivíduos, grupos ou organizações.

Para Lazega e Higgins (2014), a análise de redes sociais baseia-se em uma hermenêutica extensional: álgebra de matrizes e teoria matemática dos grafos. Assim, a ARS, a partir do uso de indicadores – conhecidos como medidas de rede –, se apresenta como uma nova forma de administração da prova sociológica. Borgatti (2005) resume as principais características da ARS como: a) o foco nas relações entre os atores sociais e não em seus atributos (raça, sexo, renda); b) a ênfase na interdependência, na dimensão molecular da vida social e não em sua dimensão atomística; c) o foco nos efeitos emergentes e substantivos da estrutura (controle social, acesso a recursos).

Em relação ao emprego da ARS, Silva e Zanata Jr. (2012) apontam a possibilidade de sua utilização na descrição, sistematização e análise das relações entre os atores sociais que constituem a rede social específica que é objeto de investigação do pesquisador. Este movimento permite determinar os diferentes tipos de atores, interdependentes ou não, de um único ou de múltiplos setores. É possível, ainda, dimensionar a intensidade das ligações bem como conhecer sua natureza, isto é, avaliar se são relações de dependência ou se partem de interesses comuns. De acordo com Marques (2000), a ARS observa as redes não apenas como metáforas das estruturas, mas também como um método de análise dos padrões de relação presentes em determinada configuração reticular.

De forma a sistematizar a técnica, Wassermann e Faust (2009) categorizaram as ferramentas analíticas em três agrupamentos: (i) medidas de estrutura e localização (*structural and locational properties*), tais como centralidade e prestígio, densidade, transitividade e coesão social; (ii) papéis e posições (*roles and positions*), destacando a equivalência estrutural e *blockmodels*; e (iii) modelos estatísticos empregados para teste de proposições teóricas. No Quadro 3, apresentam-se alguns indicadores, apontados por Wasserman e Faust (2009), para a análise de redes sociais.

Quadro 3– Indicadores utilizados na ARS

Indicador	Descrição
Tamanho	Refere-se ao número de atores que integram a rede (SCOTT, 2009).
Centralidade	Diz respeito à localização do ator na rede em relação aos demais identificados (WASSERMAN; FAUST, 2009). Freeman (2004) subdivide a centralidade em: centralidade de grau; de proximidade e afastamento; e de intermediação.
Densidade	A densidade descreve o nível geral de conexão entre os membros de uma população (SCOTT, 2009). Ela é medida pelo número de conexões presentes sobre o total de conexões possíveis.
Distância Geodésica	É distância mais curta entre dois nós (LAZEGA; HIGGINS, 2014).
Diâmetro	O diâmetro é a geodésica mais longa (LAZEGA; HIGGINS, 2014).
Transitividade	Aplica-se a triádes, ou seja, indica a quantidade existente de triádes (WASSERMAN; FAUST, 2009).
Cliques	Engloba a análise da coesão social de subgrupos. A métrica representa um subgrupo da rede que se encontra conectado a outro, entre os quais há laços relativamente fortes, diretos, intensos e frequentes (WASSERMAN; FAUST, 2009).
N-Cliques	Considera os intermediários do processo social, sendo que significa a existência de um subgrupo em que a maior distância geodésica entre dois nós é igual ou menor a n, no qual n é o caminho máximo em que membros de um clique podem estar conectados (WASSERMAN; FAUST, 2009).
Equivalência Estrutural	A equivalência estrutural refere-se à posição ocupada na rede por um ator que apresenta um padrão similar de relacionamento com outros participantes. Objetiva-se identificar padrões de similaridades entre os participantes (WASSERMAN e FAUST, 1999; SCOTT, 2009)
Conectores centrais	Indica o quanto um nó está no menor caminho entre os nós da rede (LAZEGA; HIGGINS, 2014).
Intermediários	Indicador de quanto um nó em particular está entre os outros nós da rede (LAZEGA; HIGGINS, 2014).
Interfacedores	Indica quem faz a conexão entre os diversos subgrupos da rede (LAZEGA; HIGGINS, 2014).

Fonte: elaboração própria com base nos autores citados no corpo do Quadro (2017).

Os dados nesse tipo de análise podem ser de várias formas, tais como julgamentos binários sobre quantos relacionamentos diretos cada ator possui e o grau de força da relação, por exemplo (SILVA; ZANATA JR, 2012). Para o tratamento das informações coletadas, foram utilizados os softwares NetDraw e UCINET, os quais possibilitam o processamento e a representação gráfica da rede. No Capítulo 3 deste trabalho, os procedimentos metodológicos, estão dispostas as medidas de rede utilizadas e suas respectivas relevâncias para esta pesquisa.

Ressalta-se que, embora o tratamento quantitativo “tenda a predominar nos estudos sociológicos e/ou direcionados ao estudo de redes mais amplas e complexas” (SILVA; ZANATA JR, 2012, p. 118), não existe um número mínimo de atores para essa análise. Lemieux e Ouimet (2012) apresentam, por exemplo, diversas pesquisas que aplicaram a ARS em redes reduzidas. Observam-se estudos como de Zijlstra (1978), que empregou métodos quantitativos

na análise de 25 atores relacionados à política nuclear da Holanda, ou de Parlebas, em 1992, o qual complementa seu trabalho com uma análise sociométrica de 10 atores.

2.3 A Autogestão Habitacional

2.3.1 Habitação Autogestionária: Em Busca do Conceito

Compreender a especificidade do PMCMV-E significa compreender as particularidades que a autogestão é capaz de promover à temática habitacional. Antes, porém, de se pormenorizar as perspectivas da autogestão na habitação social, e conseqüentemente no PCMV-E, é necessário se deter na análise conceitual deste termo, pois, como esclarecem Mello (2011), Ferreira (2012) e Tatagiba et al. (2015), a autogestão pode ser vista como um processo que possui vários significados e usos.

A pluralidade deste termo deriva, para Singer (2002), do fato de o processo autogestionário ter se iniciado ainda no século XIX. Segundo o autor, desde a articulação dos primeiros movimentos operários europeus, os trabalhadores fabris, reivindicando melhores condições de trabalho, reuniram-se em torno da gestão coletiva dos meios de produção, dando origem ao cooperativismo revolucionário. Oriundas desse contexto de precariedade e desemprego, surgiram os primeiros registros de novas formas organizacionais como as cooperativas, associações e organizações geridas por autogestão. Desde então, como esclarece Ferreira (2012), muito tempo se passou, e as experiências de autogestão seguem presentes em toda a sociedade, capitaneadas, atualmente, pela chamada economia solidária⁶.

A autogestão possui particularidades que a afastam da gestão tradicional (heterogestão) praticada, prioritariamente, nas organizações. De acordo com Albuquerque (2003), a autogestão é um conjunto de práticas sociais que possui como base a natureza democrática da tomada de decisão, o que propicia a autonomia de um grupo. É, ainda, um exercício de poder compartilhado, presente nas relações sociais de cooperação coletiva, independentemente do tipo das estruturas organizacionais ou das atividades operacionalizadas. Sua finalidade é promover relações sociais mais horizontalizadas.

Do ponto de vista político, para o italiano Noberto Bobbio (1998), o processo autogestionário se caracteriza como um sistema de organização das atividades sociais, derivado da cooperação entre pessoas, em que as decisões relativas à gerência são determinadas pelos indivíduos que dela participam. Sob essa perspectiva, dois elementos funcionam como base da

⁶ Segundo o Fórum Brasileiro de Economia Solidária, FBES (2017), a economia solidária possui caráter autogestionário, uma vez que nela não existe patrão nem empregados. Todos os integrantes do empreendimento (associação, cooperativa ou grupo) são, ao mesmo tempo, trabalhadores e donos.

autogestão: a superação da dicotomia entre os tomadores de decisão e seus executores; e a autonomia decisória, observada pela superação das vontades alheias às coletividades na definição do processo decisório.

Para Rosenfield (2003), a autogestão é um modelo que busca a autonomia real, juntamente com a inserção ativa dos participantes nas decisões do coletivo. Ao se contrastar as definições de Bobbio (1998), Albuquerque (2003) e Rosenfield (2003), depreende-se que a autogestão pode ser entendida como socialização dos processos decisórios, compartilhada por quem vivencia a experiência associativa em um ambiente que possui autonomia sobre atores externos.

Após apresentar as origens e definições da autogestão em seu sentido lato, analisar-se-á a transposição desse conceito para o campo habitacional. Para Mineiro e Rodrigues (2012, p. 21), a autogestão na habitação social corresponderia:

Às ações em que a construção de moradias ou a urbanização de uma área é produto do controle da gestão dos recursos públicos e da obra pelos movimentos populares, associações, entidades e cooperativas. Seria a própria comunidade gerindo o processo de produção da solução habitacional. Pontua-se o controle em todas as etapas, desde a definição do projeto, do terreno, da equipe técnica que os dará suporte, da forma de construção, contratação de mão de obra, compra de materiais, prestação de contas, organização do mutirão e organização da vida comunitária (MINEIRO; RODRIGUES, 2012, p. 21).

Ainda para os autores, a autogestão habitacional visa não apenas à construção de habitações ou urbanização, mas, sobretudo, à construção de uma vida comunitária pautada na qualidade de vida e no sentimento de pertencimento de uma população.

Com visões semelhantes às de Mineiro e Rodrigues (2012), Rizek e Barros (2006) e Tatagiba et al. (2015) identificam a autogestão habitacional como um processo de gestão autônoma dos recursos disponibilizados para o provimento da produção habitacional, em que as associações possuem efetivamente o controle sobre todo o empreendimento, de modo a planejar e executar a obra, mantendo sua autonomia perante atores externos ao coletivo – no caso os agentes públicos e as construtoras. Além da obrigatoriedade do controle, a autogestão habitacional pressupõe a cooperação entre os envolvidos, sendo esta traduzida pelo compartilhamento das decisões que envolvem a gestão do empreendimento.

É importante observar que a habitação autogestionária extrapola o vínculo operacional da construção de moradias a partir da formação de um grupo e sua identificação com a entidade organizadora. O relacionamento intragrupo possibilita a formação dos principais produtos da autogestão: os ideais de coletividade, convivência e compartilhamento.

2.3.2 O Desenvolvimento da Habitação Autogestionária no Brasil

Uma vez esclarecidas as bases conceituais da autogestão, bem como suas particularidades no processo habitacional, este tópico aborda o desenvolvimento da habitação autogestionária no Brasil sob a perspectiva de como a pressão social em torno de uma política habitacional democrática reverberou, décadas depois, na criação da modalidade Entidades do PMCMV.

As primeiras reivindicações em torno de uma política habitacional autogestionária no país remontam, de acordo com Blikstad (2012), aos movimentos sociais urbanos que encontraram na bandeira da autogestão habitacional uma forma de defender o seu lugar no processo de produção da política habitacional para a população de baixa renda.

Segundo Ferreira (2012), a luta reivindicatória por políticas habitacionais inclusivas iniciou-se na década de 1960, quando movimentos sociais urbanos começaram a se mobilizar em torno de uma reforma que revertesse a lógica de apropriação do solo, fundamentada na especulação imobiliária e na apropriação privada dos financiamentos públicos habitacionais. Esse período é caracterizado pela existência do Banco Nacional da Habitação (BNH), o qual, em seus 22 anos de existência, de 1964 a 1986, construiu mais de 4,3 milhões de unidades habitacionais (AMORE, 2015).

Ainda no período ditatorial brasileiro, ao mesmo tempo em que os movimentos populares urbanos reivindicavam uma agenda política mais democrática, vários países da África, Ásia e América Latina, notadamente Chile, Peru e Uruguai, sob estímulo do Banco Mundial, começaram a adotar processos alternativos na produção de moradia social, como a autoconstrução, mutirão e outros programas heterodoxos, vistos como mais apropriados para atender esta demanda da sociedade (BONDUKI, 2006).

É nesse contexto histórico de pressão popular por políticas públicas participativas e de expansão da habitação autogestionária em outros países do mundo que, em 1988, a Constituição Federal brasileira, incorporando importantes mecanismos como as funções sociais da propriedade e da cidade, foi promulgada. Desde então, segundo Ferreira (2012), as reivindicações dos movimentos sociais urbanos se detêm, principalmente, no cumprimento destes princípios constitucionais e na formulação de políticas públicas habitacionais que apontem para a elaboração de um projeto coletivo de sociedade, fundamentado na autogestão e nas premissas de democracia, solidariedade e justiça social.

Sobre as experiências de autogestão na habitação, derivadas dessa longa agenda reivindicatória, Mineiro e Rodrigues (2012) esclarecem que os primeiros empreendimentos

autogestionários, iniciados na década de 1980, tiveram caráter pontual no país. Oriundas de organizações populares, com suporte técnico de profissionais da área, pastorais da igreja católica e ONG's, essas primeiras iniciativas eram vistas, praticamente, como projetos-pilotos.

É a partir de 1989 que, efetivamente, a proposta habitacional autogestionária se estabelece como uma possibilidade no rol de políticas públicas habitacionais – especificamente, citam-se os programas implementados nos municípios de São Paulo, Diadema, Santo André, em São Paulo, e Ipatinga, em Minas Gerais (FERREIRA, 2012). Após estas primeiras diretrizes públicas com princípios de autogestão, outras políticas⁷ foram, aos poucos, sendo formuladas e implementadas em municípios e estados, contando com diferentes características e níveis de participação (MINEIRO; RODRIGUES, 2012).

Do ponto de vista federal, entretanto, a década de 1990 foi marcada como um período sem políticas públicas significativas para a habitação social (MOREIRA, 2009). Em uma época marcada pela administração de governos liberais, apenas políticas públicas em nível estadual e municipal foram implementadas em diferentes localidades do Brasil, enquanto importantes marcos legais, como o Projeto de Lei de Iniciativa Popular de 1991, não eram aprovados. A partir da eleição do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva, em 2002, após um longo período inerte houve uma preocupação do governo federal quanto à produção habitacional no país, com destaque ao provimento de residências orientadas para famílias com renda de até três salários mínimos (CAMARGO, 2016).

Assim, os anos 2000 são marcados, em nível federal, pela aprovação de importantes marcos legais que deram suporte à construção de novas políticas e programas habitacionais. Dentre eles, destacam-se: a criação do Ministério das Cidades em 2003; a realização das Conferências Nacionais das Cidades; a formulação do Programa de Regularização Fundiária inédito em nível federal em 2003; a criação do Conselho das Cidades e da Política Nacional de Habitação em 2004; e a aprovação da Lei Federal nº 11.124, em 2005, – que dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social e cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, FNHIS. É importante salientar que até a lei nº 11.124 ser sancionada, seu projeto tramitou por 14 anos no Congresso, sendo oriundo do primeiro Projeto de Lei de Iniciativa Popular do país enviado ao Congresso Nacional em 1991. Este projeto foi entregue

⁷ Conti (2001) aponta como maiores experiências autogestionárias desenvolvidas por governos estaduais e municipais os respectivos programas: Programa FUNAPS-Comunitário, da Prefeitura de São Paulo (1989-1992); Programa de Mutirões em Autogestão, da Prefeitura de Ipatinga - MG (1989-1998); Programa de Mutirões em Autogestão, da Prefeitura de Belo Horizonte (1996-2000); Programa Bem Morar, do Estado do Paraná (1999-2002).

em mãos pelos próprios movimentos sociais de moradia em ocasião da quarta caravana a Brasília, a qual levou cinco mil pessoas ao Planalto Central.

De acordo com Camargo (2016), é nesse contexto de formulação das macropolíticas urbanas que os movimentos sociais voltaram a pressionar o governo e apresentaram propostas buscando, mais uma vez, a criação de um programa público federal fundamentado na autogestão habitacional. Derivado dessa pressão social, o MCidades indicou a possibilidade de empregar os recursos de um fundo governamental secundário, o Fundo de Desenvolvimento Social (FDS), que estava inoperante desde 1991. Destaca-se que o FDS foi criado com o intuito de fomentar projetos de iniciativa privada que tenham como foco a habitação popular, infraestrutura urbana e equipamentos comunitários. Estabelecido durante o governo Itamar Franco, este fundo é gerido pelo Conselho Curador do FDS (CCFDS) que dispõe sobre as diretrizes de concessão de crédito, os desenhos operacionais de financiamento, a supervisão dos créditos concedidos, dentre outros (MOREIRA, 1999).

Fruto de pressão popular, em 2004, o CCFDS homologou a resolução nº 93, criando o primeiro programa de habitação autogestionária federal, o Programa Crédito Solidário (PCS). De acordo com Moreira (2009, p. 104), o PCS “nasce como um programa social de habitação, sustentado pelo movimento popular e viabilizado por recursos privados de um fundo de importância secundária, cujo desenho operacional foi formulado pela CEF, agente operadora dos recursos do FDS, a ser operacionalizado por um banco”.

Ao fazer compilação de dados oficiais, Ferreira (2012) aponta que até agosto de 2011, o Crédito Solidário investiu cerca de 387 milhões de reais, construiu 21.695 unidades habitacionais e contratou 341 empreendimentos. Para Moreira (2009), uma das maiores barreiras enfrentadas pelo PCS diz respeito à utilização de uma lógica de financiamento tradicional voltada à população de baixa renda, o que resultou em uma concessão de crédito em desconformidade com as condições de pagamento desse público.

Quanto à criação do programa Minha Casa Minha Vida, PMCMV, observa-se que ela está atrelada à crise econômica mundial de 2008, que, em resposta ao desaquecimento da economia nacional, o governo federal lançou a diretriz, moldada para atender à promoção pública habitacional, mas, sobretudo, para agir como instrumento anticíclico (REIS, 2013). Para Baravelli (2015), o MCMV, em ocasião do seu lançamento em março de 2009, por meio da Medida Provisória 459, deixava claro seu principal objetivo: a construção de novas unidades habitacionais. Neste lançamento, orientado pela meta física, que estava no centro de sua divulgação pública, o governo estipulou a construção de 1 milhão de novas moradias para a

fase 1 do programa – das quais apenas 40% seriam destinadas à faixa de interesse social (de 0 a 3 salários mínimos).

No contexto de formulação do PMCMV, houve novas mobilizações sociais, como a Jornada de Lutas da Reforma Urbana, as quais reivindicaram a participação dos movimentos sociais nessa nova política nacional de habitação. Em consequência disso, foram abertas vias de comunicação que culminaram em uma audiência com o então Presidente Luís Inácio Lula da Silva e, posteriormente, com a ministra da Casa Civil, à época, Dilma Roussef, oportunidade na qual os movimentos solicitaram que parte das habitações fossem erguidas por ideais autogestionários. Dessa negociação, surgiu, ainda em 2009, o Programa Minha Casa Minha Vida Entidades, o maior Programa autogestionário do país (MINEIRO e RODRIGUES, 2012).

Operacionalmente, o PMCMV-E enviou fundos orçamentários para o FDS. Parte de sua base normativa veio do PCS e o restante foi compartilhada pelo MCMV executado pelas empreiteiras. Na fase 1 do PMCMV, de 2009 a 2012, a modalidade Entidades recebeu cerca de 500 milhões de reais, valor superior ao investido em toda a execução do PCS. Na visão de Ferreira (2012), o programa teve o mérito de incorporar várias demandas apresentadas pelos movimentos, principalmente no que se refere ao alto subsídio financeiro concedido às entidades, situação que não se verificava no PCS. Apesar dessa virtude, o PMCMV-E ainda possui lacunas que são debatidas no Capítulo 4.

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Os procedimentos metodológicos referem-se à apresentação das estratégias de pesquisa adotadas para a realização deste estudo. O capítulo abarca um conjunto de elementos, técnicas e ferramentas para coleta e tratamento das informações. Deste modo, este capítulo apresenta, inicialmente, a caracterização da pesquisa, especificando seu tipo, natureza, método delineador e o caso analisado; discorre, posteriormente, sobre a operacionalização do estudo, que contém o percurso metodológico a ser seguido para cumprimento dos objetivos específicos; e apresenta, por fim, as técnicas utilizadas para tratamento dos dados.

3.1 Caracterização da Pesquisa

Quanto aos fins, este trabalho classifica-se como descritivo, uma vez que ele apresenta as especificidades de determinado fenômeno – no caso a implementação do PMCMV-E em Conselheiro Lafaiete-MG (BABBIE, 1992). Apesar de a pesquisa descritiva não explicar o fenômeno apresentado, ela é a base para a explicação. A pesquisa descritiva pode, ainda, indicar correlações entre variáveis e elucidar sua natureza. O presente trabalho é também explicativo, pois emprega uma base analítica de redes sociais para explicar como as diversas dinâmicas relacionais influenciam a implementação do PMCMV-E. Segundo Babbie (1992), as pesquisas explicativas têm como objetivo identificar as situações e os acontecimentos inter-relacionados que contribuem para a ocorrência de determinado fenômeno, o que possibilita sua explicação.

Quanto à natureza, esta pesquisa adota a abordagem mista. Para Gray (2012), a abordagem qualitativa é indicada quando se busca compreender as diferentes perspectivas dos sujeitos de pesquisa. Esta definição se ajusta às bases teóricas aqui apresentadas, na medida em que se procura analisar como ocorrem as interações reais entre os implementadores locais e os reflexos dessas relações na execução do PMCMV-E. Esta pesquisa também apresenta caráter quantitativo, pois utiliza quantificação na identificação e no tratamento das interações entre os agentes envolvidos na implementação do Programa. O presente trabalho compartilha da perspectiva de Gray (2012), para quem os enfoques qualitativos e quantitativos podem coexistir e ser complementares.

Em relação ao método, utilizou-se o estudo de caso. Essa escolha baseou-se na possibilidade de o método permitir ao pesquisador aprofundar-se no fenômeno estudado, o que proporciona a descoberta de respostas que não estão claramente visíveis (YIN, 2015). Para Eisenhardt (1989), o estudo de caso possibilita uma profunda investigação com intenção de fornecer densas análises, utilizando-se das mais variadas técnicas de coleta de dados, as quais podem ser tanto qualitativas como quantitativas, com vistas à interpretação do fenômeno

estudado. O caso, segundo Yin (2015), é contextualizado e não compreendido como unidade autônoma.

Outro elemento favorável à adoção do estudo de caso é ressaltado por Stake (2005), para quem este método, ao possuir um aspecto reflexivo – contrastando fatos e relacionando conceitos –, consegue adquirir amplitude e qualidade na busca por compreender a natureza dos acontecimentos, das configurações sociais e das expressões de valores. Nesta modalidade de investigação, prevalecem questões sobre relações complexas, situadas e problemáticas.

Para Yin (2015), uma investigação se caracteriza como um estudo de caso desde que surja do desejo de compreender fenômenos sociais complexos e reter as características significativas e holísticas de eventos da vida real. Este método é aconselhado quando o pesquisador acredita que as condições contextuais são de grande importância para se compreender o objeto estudado, em situações em que as fronteiras entre o contexto e o fenômeno não são claramente evidentes, e exigem, portanto, múltiplas fontes de evidências.

É importante ressaltar que o estudo de caso, enquanto estratégia de pesquisa, caracteriza-se por interesses pelos casos individualmente e não pelos métodos de investigação, os quais podem ser os mais variados (STAKE, 2005). Esses estudos são assim chamados não por serem desenvolvidos em apenas uma unidade de análise, ou por incluírem um número muito reduzido de sujeitos, mas sim pela relevância que o caso apresenta – que exige do pesquisador justificativa em relação ao caso escolhido e profundidade na análise (MAZZOTTI, 2006).

Quanto à estratégia de investigação, esta pesquisa adotou os passos indicados por Yin (2015) em relação ao método de estudo de caso. O autor apresenta três fases: (i) o estabelecimento do referencial teórico que subsidiará a pesquisa; a escolha dos casos; e o desenvolvimento de protocolos para a coleta de dados; (ii) a condução do estudo de caso – coleta e análise de dados –, e o relato do caso; e (iii) a análise e interpretação das informações à luz da teoria selecionada.

O referencial teórico que embasa a pesquisa versa sobre três temáticas bases: o processo de implementação de políticas públicas, a *Policy Network* e a habitação autogestionária. O caso analisado se deu no Município de Conselheiro Lafaiete, Minas Gerais (Figura 2). Os roteiros de entrevistas para a coleta de dados se encontram nos Apêndices A e B desta pesquisa.

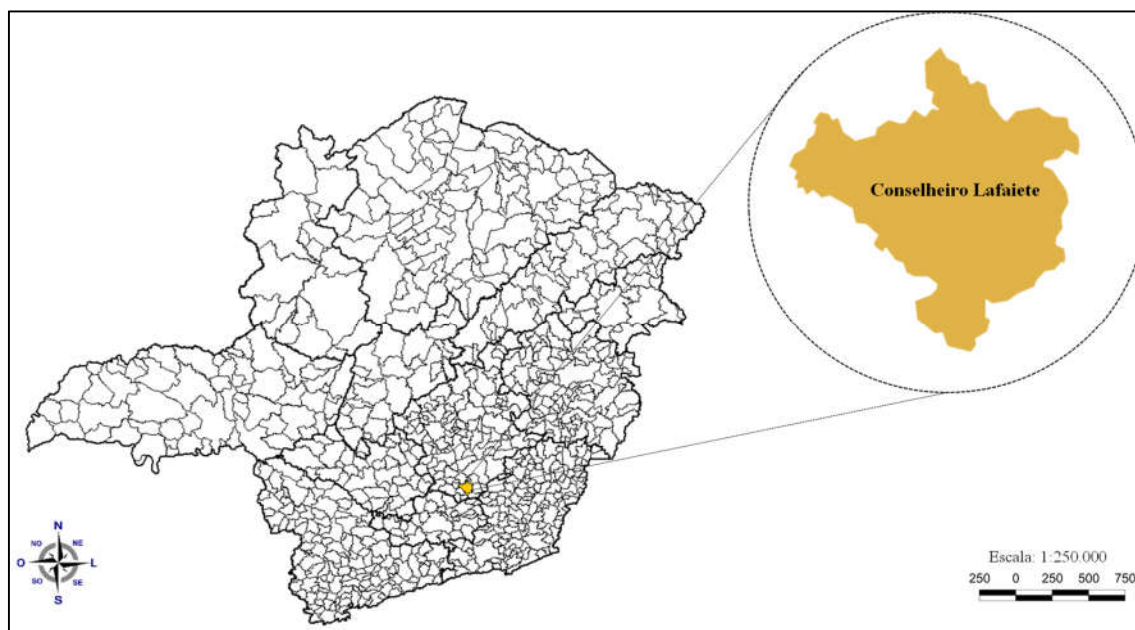


Figura 2– Local de estudo.

Fonte: elaboração própria com auxílio do *software TabWin*.

O município de Conselhoheiro Lafaiete-MG abriga o maior conjunto habitacional entregue pela modalidade Entidades no estado, o Residencial Dom Luciano, com 142 moradias e investimento de R\$ 8.516.047,68 (10,6% do total investido em Minas Gerais) (MCIDADES, 2016). Apesar de a modalidade Entidades ter um caráter secundário em número de contratações no Programa (MOREIRA; SILVEIRA; EUCLYDES, 2017), é importante destacar que esse foi o único contrato firmado no âmbito da Faixa I do PMCMV no município. Segundo funcionários da CEF entrevistados, o MCMV teve dificuldades de ser implementado em Conselhoheiro Lafaiete-MG pois, nesse período, a cidade apresentou uma expressiva dinâmica imobiliária, a qual levou as construtoras a optarem por construir empreendimentos habitacionais por conta própria em vez de se inscreverem no Programa. Além disso, ressalta-se também que esta foi a primeira e única operação do PMCMV-E executada no âmbito da Gerência Executiva de Habitação de Belo Horizonte (GIHAB-BH), que possui sob sua jurisdição 62 municípios e é responsável pela aprovação dos projetos na modalidade. Os fatores que propiciaram esse empreendimento ser o único aprovado na região são discutidos no Capítulo 5.

A expressividade do Residencial Dom Luciano justifica-se, dentre outros aspectos, pela alta nota recebida pela Associação dos Sem-Teto de Conselhoheiro Lafaiete (ASTCOL) quando, em 2011, em seu processo de habilitação foi avaliada pelo MCidades. Sua boa avaliação deriva de sua história de luta pela moradia digna, a qual se iniciou em 1990 e contou com ajuda, ainda que pontual, durante esse processo, de atores como movimentos nacionais de luta pela moradia,

congressistas estaduais e federais ligados a partidos de centro-esquerda, igrejas de Conselheiro Lafaiete-MG, Associação São Vicente de Paula e do poder público local.

Assim, o caso em análise foi escolhido tanto pela singularidade do Residencial Dom Luciano, em Conselheiro Lafaiete e na própria jurisdição da GIHAB-BH, quanto pela rica trajetória de luta da ASTCOL iniciada, organizadamente, há 27 anos no município. Maiores informações a respeito da historicidade desse processo constam no Capítulo 5 dessa dissertação. O caso analisado bem como as suas especificidades se desdobra em formatos institucionais próprios para a operacionalização do programa, e é exatamente a necessidade de compreensão sobre a natureza e particularidades das interações circunscritas a esse processo que justifica o estudo proposto. Espera-se que a unicidade do caso seja explicada a partir das dinâmicas relacionais de seu próprio contexto de análise, no qual os atores locais construíram suas experiências e os sentidos de suas ações, de modo a moldar a Política com que entraram em contato.

O município de Conselheiro Lafaiete está localizado na mesorregião Metropolitana de Belo Horizonte-MG, a 96 km da capital do estado (IBGE, 2010). É cidade polo da microrregião do Alto Paraopeba, que é composta por outros onze municípios: Casa Grande; Catas Altas da Noruega; Congonhas; Cristiano Ottoni; Desterro de Entre Rios; Entre Rios de Minas; Itaverava; Ouro Branco; Queluzito; Santana dos Montes e São Brás do Suaçuí (IBGE, 2010). Com população residente de 124.370 habitantes (IMRS, 2017), o município é o vigésimo segundo mais populoso do estado, dentre 853 cidades, tendo o papel de centro político-administrativo regional e de núcleo de comércio e de serviços. Sua origem está relacionada à exploração do ouro no estado ao final do século XVII e início do século XVIII.

O destaque do município em sua microrregião pode ser relacionado a fatores histórico-geográficos e socioeconômicos. No âmbito histórico, a cidade foi uma das primeiras a se emancipar, em 1934, do extinto município de Arraial do Campo Alegre dos Carijós – fundado em 1680, época em que os bandeirantes vieram à região em busca de ouro –, e em seguida muitos dos atuais municípios desta microrregião foram dela emancipados (ALVIM, et al., 2012). Geograficamente, o município possui posição privilegiada, pois se encontra no “centro” da microrregião, e é cortado de norte a sul pela Ferrovia Centro Atlântico (FCA), responsável pelo transporte de minério de ferro e outros produtos da mineração. Ainda possui o aeroporto Bandeirinhas, que permite voos de aeronaves de pequeno porte. Já as rodovias BR-040 e BR-482 possuem um papel de ligação interurbano com os demais municípios.

Quanto aos fatores socioeconômicos, Conselheiro Lafaiete foi o município que absorveu um maior número de migrantes, contribuindo para o aumento do seu porte demográfico. O motivo dessa atração pode ser relacionado à sua estrutura funcional, pois a cidade possui um setor de comércio e serviços desenvolvidos, onde, segundo o IBGE, em 2010, mais de 50% da população ocupada estava nestes setores (ALVIM, et al, 2012). Sua Renda *Per Capita*, em 2010, é de R\$ 781,59, crescimento real de 66% quando comparado a 2000 (PNUD, 2013).

Em relação aos aspectos demográficos, a taxa de urbanização diminuiu nos censos de 2000 e 2010. O déficit habitacional está na ordem de 10,68% em relação ao total de domicílios particulares permanentes e improvisados existentes no município no ano de 2010, ou 3.755 unidades de déficit (sendo que 65% do déficit concentra-se na faixa de renda de 1 a 3 s.m., a faixa de interesse social) (IBGE, 2010).

Uma vez descritos os atributos gerais desta pesquisa, bem como o local de estudo, a próxima subseção se dedica a explicitar a forma pela qual o estudo foi conduzido.

3.2 Operacionalização da pesquisa

Caracterizada a pesquisa, apresenta-se nesta subseção o percurso metodológico seguido para o cumprimento dos objetivos propostos. Em virtude de os objetivos específicos II e III deste trabalho estarem conectados, optou-se por analisá-los de forma conjunta em um mesmo capítulo. Assim, a presente pesquisa foi operacionalizada em duas etapas: (i) descrever e caracterizar o processo de implementação do PMCMV-E; (ii) identificar, em nível local, os atores que participam da implementação do Programa e analisar as dinâmicas relacionais desse processo. No Quadro 4, apresentam-se os respectivos instrumentos de coleta e técnicas analíticas utilizadas na pesquisa conforme as etapas do trabalho.

Quadro 4– Etapas da Pesquisa, Instrumentos de Coleta e Técnicas Analíticas

Etapas da Pesquisa	Fonte e Instrumentos de Coleta	Técnicas Analíticas
Descrever e caracterizar o processo de implementação do PMCMV-E	- Levantamentos documentais secundários;	- Análise de Conteúdo
Identificar, em nível local, os atores que participam da implementação do Programa e analisar as dinâmicas relacionais desse processo	- Levantamentos documentais secundários; - Entrevistas com roteiros semiestruturados.	- Análise de Redes Sociais; - Análise de Conteúdo.

Fonte: elaboração própria (2017).

Antes, porém, de se adentrar nas etapas deste trabalho, é preciso ter em mente que para a sua realização foi necessário operacionalizar um volume significativo de dados e com diversas fontes de informação. Foi utilizada nesta perspectiva a triangulação de fontes e dados no intuito de buscar a convergência das informações. A partir da adoção de múltiplas percepções para se compreender o objeto, é possível verificar a repetição de determinadas observações e os elementos comuns ao processo, de forma a possibilitar a compreensão do fenômeno em sua complexidade e abrangência (STAKE, 2005). Destaca-se que este não foi um processo linear e que se procedeu uma ampla coleta de informações. Foi, ainda, organizado um banco de dados que acompanhou as necessidades dos objetivos propostos.

3.2.1 Descrever e caracterizar o processo de implementação do PMCMV-E

Para investigar o processo de implementação de uma política pública sob a lente da *Policy Network*, deve-se, primeiramente, compreender as relações entre os diversos participantes desta política. Por se tratar de um programa público, as dinâmicas relacionais inicialmente presentes no PMCMV-E advêm de aspectos político-burocráticos, uma vez que sua execução é regulamentada por dispositivos jurídico-legais. Desta forma, a primeira etapa deste estudo consistiu na descrição e caracterização do processo de implementação do Programa, de forma a analisar e compreender como o seu processo de implementação foi organizado. Posteriormente, o pesquisador foi a campo para investigar como as diversas interações explicam e influenciam sua execução.

A *Policy Network* indica duas principais abordagens, a nominalista e a realista, as quais foram utilizadas neste estudo para identificação dos atores locais que participam do processo de implementação (PORRAS, 2001). Na abordagem nominalista, tanto a identificação dos atores locais quanto as fronteiras da rede implementadora advêm de um marco regulatório previamente estabelecido, no caso deste estudo os normativos do PMCMV-E, de modo que o pesquisador impõe os limites da estrutura analisada (PORRAS, 2001). Já a abordagem realista parte da indicação dos próprios implementadores, que definem os atores e as fronteiras da rede, sendo a técnica *snowball* usualmente empregada para isso.

A abordagem nominalista orientou a execução desta etapa da pesquisa. Nela a coleta e exame das informações foram conduzidas a partir de uma análise de documentos oficiais, portarias, leis, decretos, manuais que institucionalizam e guiam a execução do Programa. Com o intuito de enriquecer essa caracterização, optou-se por contextualizar os estudos empíricos que discutem as características e desafios relacionados à implementação do PMCMV-E. Ressalta-se que desde o lançamento do Programa até o fim de 2016 foram criadas 11 resoluções

e 12 instruções normativas correspondentes. Além disso, no mesmo período foram lançadas 18 portarias que estabeleceram parâmetros para seleção de beneficiários e critérios para homologação e habilitação de entidades. A descrição e caracterização do processo de implementação do Programa levou em consideração esses normativos e variados estudos empíricos sobre o tema, e esta detalhada descrição foi base para análises feitas tanto para a identificação dos implementadores, quanto para a compreensão dos efeitos das suas relações.

3.2.2 Identificar, em nível local, os atores e analisar as dinâmicas relacionais do processo

Realizada a caracterização do processo de implementação do PMCMV-E, a segunda etapa deste estudo consistiu, inicialmente, na identificação e na caracterização, *in loco*, dos atores que participaram da implementação do programa em nível local. A abordagem realista, fundamentada na indicação dos próprios agentes locais – que definem os atores e as fronteiras da rede –, foi operacionalizada a partir da técnica *snowball*.

Segundo Silva e Zanata Jr. (2012), a referida técnica – instrumento utilizado para se delimitarem os atores participantes de uma possível rede social – parte da perspectiva segundo a qual os próprios integrantes da rede indicam uns aos outros. Assim, progressivamente, consegue-se delimitar o universo da rede social a ser analisada.

Apesar da etapa anterior proporcionar a visualização das tarefas e dos respectivos agentes responsáveis pela sua execução/acompanhamento, a implementação de uma política pública habitacional é resultado de um processo complexo de produção com determinantes econômicos, políticos, sociais, tecnológicos, jurídicos e ecológicos (ABIKO, 1995). Logo, acredita-se que, além dos agentes previstos na legislação, outros atores podem se envolver na implementação do Programa e que a técnica *snowball* tem potencial para auxiliar na identificação de tais indivíduos.

Ao mesmo tempo em que se definiram a fronteira da rede e a identificação dos atores, foram conduzidas entrevistas com estes agentes na busca de se obter informações de como ocorreram suas respectivas atuações e dos diferentes acordos e conflitos presentes nesse processo. Foi utilizado o instrumento de entrevistas com objetivo de colher informações produzidas pelos informantes. As entrevistas ocorreram, de modo geral, a partir de roteiros semiestruturados. A opção por este instrumento de coleta é justificada pelo fato de que, ao mesmo tempo em que o entrevistador utiliza de um roteiro previamente elaborado, no decorrer da entrevista há a possibilidade de incorporar elementos que emergirem devido aos rumos tomados pela conversa. As entrevistas foram gravadas em áudio para análises posteriores.

A fim de conhecer o fenômeno em sua complexidade, alguns grupos-chaves de atores foram entrevistados: a) dirigentes da entidade, cujas entrevistas visaram à trajetória histórica da organização; os diferentes grupos envolvidos e seus motivos; os fatores que levaram a sua criação; além das diversas ações relacionadas ao desenvolvimento e execução da implementação do Programa; b) outros agentes locais como representantes da Caixa Econômica Federal, da Prefeitura, da construtora, e da União Nacional por Moradia Popular (UNMP) – a qual a associação é filiada –, de modo a mapear as diferentes interações e interesses que surgem neste processo; c) integrantes da Comissão de Representantes e da Comissão de Acompanhamento de Obras; e d) beneficiários que não fizeram parte das Comissões, a fim de analisar a sua percepção sobre o processo.

É importante ressaltar, ainda, que as relações entre organizações observadas são marcadas pela realidade social onde estão inseridas, sendo condicionadas pela historicidade deste contexto social (CAMPOS, 2014). Segundo os normativos do PMCMV-E, a Entidade Organizacional (EO) é a organização central que deve reunir, organizar e apoiar as famílias no desenvolvimento e execução de cada etapa dos projetos habitacionais. Assim, tendo em vista o papel de destaque que a Entidade assume na implementação, buscou-se conhecer, em especial, os elementos relacionados à trajetória da Entidade Organizadora, os quais constituem a história desta organização e, por consequência, influenciam o seu comportamento.

No Quadro 5, apresentam-se os 20 entrevistados e as categorias de informantes as quais pertencem. Optou-se por utilizar apenas a referência que indique o entrevistado e um código para diferenciá-los, de forma a preservar sua identidade.

Quadro 5– Informantes da Pesquisa

Informante	Categoria de Informante	Forma de Citação no Texto
Dirigente fundador da EO	Dirigente da Entidade Organizacional	Dirigente 01
Dirigente fundador da EO	Dirigente da Entidade Organizacional	Dirigente 02
Dirigente fundador da EO e representante dos beneficiários na Comissão de Acompanhamento da Obra	Dirigente da EO; Comissão de Acompanhamento da Obra	Representante CAO 01
Representante dos beneficiários na Comissão de Acompanhamento da Obra	Comissão de Acompanhamento da Obra	Representante CAO 02
Representante dos beneficiários na Comissão de Representantes	Comissão de Representantes	Representante CRE 01
Representante dos beneficiários na Comissão de Representantes	Comissão de Representantes	Representante CRE 02
Assistente Social responsável pelo Trabalho Social	Assistente Social	Assistente Social 01
Membro fundador da Entidade	Beneficiário	Beneficiário 01
Beneficiário	Beneficiário	Beneficiário 02
Beneficiário e funcionário da empreiteira durante a construção	Beneficiário; Empreiteira	Beneficiário 03
Colaborador	Empreiteira	Empreiteira 01
Coordenador estadual	UNMP	Representante UNMP
Secretário	Prefeitura	Secretário 01
Secretário	Prefeitura	Secretário 02
Gerente Nacional MCMV-E	Caixa Econômica Federal	Gerente CEF 01
Gerente Regional	Caixa Econômica Federal	Gerente CEF 02
Coordenador GIDUR	Caixa Econômica Federal	Coordenador CEF 01
Coordenador GIHAB	Caixa Econômica Federal	Coordenador CEF 02
Técnico GIHAB 01	Caixa Econômica Federal	Técnico CEF 01
Técnico GIHAB 02	Caixa Econômica Federal	Técnico CEF 02
Total		20

Fonte: elaboração própria

As entrevistas com os atores locais foram realizadas entre agosto e novembro de 2017, sendo a maior parte na cidade de Conselheiro Lafaiete. Foram feitas 4 visitas ao município durante esse período, contabilizando 15 dias na cidade. Devido a alguns entrevistados estarem lotados em outros municípios, foram realizadas entrevista por videoconferência ou por contato telefônico com os seguintes atores: Assistente Social 01; Gerente CEF 01; e 02; Coordenador CEF 01; 02; e Técnico CEF 01; e 02. Os relatos duraram em média 56 minutos, sendo mais de 18 horas de entrevistas gravadas, as quais foram posteriormente transcritas e analisadas. Além das entrevistas, foi utilizada a observação direta a fim de acompanhar uma assembleia dos beneficiários durante a etapa do pós-obra. Os diversos dados coletados possibilitaram a compreensão temporal e contextual dos processos de interação local.

À medida que os principais atores desse processo foram identificados, suas atribuições conhecidas e os conteúdos de suas relações coletados, buscou-se investigar onde esses atores se

situam na estrutura social. Esse olhar posicional tem sido objeto da morfologia das redes e auxilia na compreensão das configurações relacionais formadas no decorrer do processo de implementação do PMCMV-E em Conselheiro Lafaiete. Ressalta-se que a análise da morfologia de redes pode ser tanto quantitativa quanto qualitativa, isso porque a natureza relacional de um fenômeno social permite que este seja investigado a partir métodos analíticos que auxiliem ou até mesmo substituam os matemáticos e estatísticos (WELLMAN, 1988).

Nesta mesma perspectiva, a *Policy Network* pode ser empregada tanto a partir de métodos qualitativos como quantitativos. Se, por um lado, as abordagens relacionais quantitativas são vistas com desconfiança, por ignorarem, em diversas pesquisas, o caráter mutável das redes sociais, por outro, elas proporcionam informações sobre a estrutura como um todo, complementando o estudo das relações entre atores (SCOTT, 2009). Neste trabalho, a representação gráfica das interações sociais foi utilizada por proporcionar subsídios empíricos que robustecem a discussão sobre como diferentes configurações reticulares são formadas a partir de um processo aberto, subjetivo, contextual e incerto como é a implementação de políticas públicas. Considerou-se oportuno conjugar-se técnicas quantitativas e qualitativas no intuito de lidar com a complexidade do próprio PMCMV-E bem como do fenômeno investigado. Este trabalho compartilha da perspectiva de Scott (2009), para quem a abordagem relacional mista apresenta-se como estratégia capaz de proporcionar respostas complexas a qualquer estudo de redes sociais.

As entrevistas realizadas coletaram informações relativas tanto à identificação dos atores locais quanto ao conteúdo de suas relações desenvolvidas neste processo. Para isso, de modo geral, as entrevistas levaram em consideração a identificação dos contatos, isto é, com quem determinada organização e seus participantes interagem direta e indiretamente, como ocorre essa atuação, a natureza dos vínculos e os padrões de interação. Estes dados ajudaram a construir a gênese das relações e a elaborar representações gráficas das redes.

Com a utilização destes procedimentos metodológicos, espera-se conhecer os atores, os conteúdos relacionais e as configurações reticulares que emergem do processo de implementação do PMCMV-E. A compreensão destes elementos oferece subsídios para análises mais condizentes com a realidade empírica, na medida em que os espaços públicos associados às políticas são a expressão das interações, disputas e acordos ocorridos em determinada localidade (KLIJN, 1998). Como forma de explorar os dados coletados, foram empregadas as técnicas Análise de Conteúdo e Análise de Redes Sociais, as quais são apresentadas na próxima subseção (BARDIN, 2011; SILVA, ZANATA JR, 2012).

3.3 Técnicas para análise dos Dados

3.3.1 Análise de Conteúdo

Como uma das técnicas de organização e análise dos dados optou-se pelo emprego da Análise de Conteúdo. Segundo Bardin (2009), referida técnica utiliza procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo empírico que possibilitam a análise das comunicações, proporcionando inferências sobre as condições de produção do conteúdo e os sentidos que os emissores exteriorizam em seu discurso. Esta técnica procedeu toda a organização de ideias e sistematizou as informações coletadas desde a primeira etapa deste trabalho. Sua operacionalização foi feita a partir das etapas indicadas por Bardin (2009):

i) pré-análise: a primeira etapa foi caracterizada pela transcrição das entrevistas e pela realização de leitura geral do conjunto de informações (tanto quantitativas quanto qualitativas) para identificação das informações auferidas;

ii) exploração do material: em seguida, foi promovida a codificação das informações em duas fases: o recorte, que diz respeito à organização dos dados por núcleos de sentido, e a agregação e classificação, nas quais se definiram as escolhas das categorias eixo. Foram feitos recortes de pesquisa diante dos dados julgados mais importantes, e essas separações foram parte das categorias de análise. Os dados brutos foram alocados em unidades de significação;

iii) tratamento dos resultados, inferência e interpretação: na terceira etapa, foram criadas as categorias analíticas, as quais propiciaram elementos de comparação e possibilitaram as inferências necessárias ao trabalho científico.

A partir do quadro teórico de análise definido para esta pesquisa identificaram-se duas categorias eixo, das quais derivaram as demais categorias analíticas. Essas categorias-eixo foram referências para a coleta de dados e para a exploração do material empírico coletado. A seguir (Quadro 6) são apresentados as categorias e os interesses sobre elas, indicando algumas questões que foram exploradas a partir delas.

Quadro 6 – Categorias eixo, definições, categorias analíticas e questões norteadoras

Categorias Eixo	Definição	Categorias Analíticas	Questões Norteadoras
Grupo de Atores	Especificação dos atores participantes e de seus respectivos papéis e ações no processo de implementação do Programa.	Origem do Ator	De qual grupo provém?
		Papel e Posição	Quais são suas atribuições e responsabilidades?
Relações entre os implementadores	Análise da natureza e do conteúdo sociopolítico das relações, e caracterização das propriedades relacionais observadas entorno do PMCMV-E.	Natureza das relações	Como as relações entre os atores foram constituídas? Você confia nessa organização? Por que?
		Posições dos atores	Que ator fez prevalecer a sua decisão?

Fonte: Elaboração própria (2017).

Destaca-se que essas categorias podem ser definidas conforme a grade de análise escolhida: aberta, fechada e mista (BARDIN, 2009). Para responder os objetivos propostos neste trabalho, considerando a contribuição dos diferentes autores utilizados, empregou-se a grande mista, que resultou em parte da revisão anterior de literatura, como também das informações coletadas após o trabalho de campo.

3.3.2 Análise de Redes Sociais

Para representar a arquitetura das dinâmicas relacionais foi empregada a perspectiva da Análise de Redes Sociais, a qual disponibiliza indicadores que permitem apresentar a configuração reticular entre os atores (LAZEGA; HIGGINS, 2014). A operacionalização da ARS permitiu, inicialmente, a caracterização, em nível global, das interações entre os agentes envolvidos na execução das ações relacionadas ao PMCMV-E. Assim, foi possível medir o número total de agentes, de conexões e a densidade da rede. Posteriormente, no nível posicional, a análise incidiu sobre as propriedades relacionais dos diversos agentes envolvidos neste processo. O indicador utilizado foi a Centralidade de grau. No Quadro 7, são apresentadas as medidas de rede utilizadas e sua importância para a pesquisa.

Quadro 7– Medidas de rede utilizadas e importância para a pesquisa

Medida de rede	Descrição	Importância para a pesquisa
Tamanho	Refere-se ao número de atores que integram uma rede.	Além dos agentes já previstos na legislação, o processo de implementação de uma política pública é caracterizado pela influência de outros atores que surgem a partir das especificidades de cada contexto. Assim, apresentar os variados agentes que influenciaram esse processo é um elemento importante para a pesquisa.
Conectividade	Uma rede é considerada conectada se existe um caminho entre qualquer par de nós dessa rede que possibilita que recursos sejam mobilizados entre qualquer par de atores. Por outro lado, uma rede fragmentada é formada por vários subgrupos não conectados entre si.	A fragmentação reduz o acesso dos atores entre os subgrupos, necessário para alavancar recursos e informações em um processo que se desenha interativo e com responsabilidades compartilhadas pelos normativos.
Densidade	Descreve o nível geral de conexão entre os membros de uma rede. É calculada a partir da proporção de relações existentes em relação às potencialmente presentes, se cada indivíduo possuir relações com todos os outros.	Alta densidade: permite um fluxo mais livre de recursos, podendo favorecer o processo de aprendizagem e fortalecer a sinergia na implementação do PMCMV-E. Uma baixa densidade pode representar fracas relações de socialização entre os membros, reduzindo processos colaborativos.
Centralidade	Diz respeito à localização do ator na rede em relação aos demais identificados. Atores centrais tendem a ser fortemente ligados entre si, enquanto atores da periferia apenas estão conectados com os centrais, mas não com outros periféricos. Neste trabalho empregou-se a Centralidade de Grau, que consiste em calcular o número de arcos incidentes no ator ou o número de nodos com os quais possui adjacência;	Esta característica tem implicações tanto para o acesso, quanto para a difusão de diversos recursos. Atores centrais podem agir, colaborativamente, de duas maneiras: como pontes, trazendo informações, conhecimentos, percepções e inovações; e como núcleos de comunicação, disseminando esses recursos disponíveis.

Fonte: elaboração própria a partir de Borgatti et al. (2002); Scott (2009); Wasserman e Faust (2009); Lazega e Higgins (2014); Burgos (2014).

Para o tratamento dos dados relacionais foram utilizados os *softwares* UCINET e NetDraw, os quais permitem identificar e representar os atributos estruturais das relações analisadas (BORGATTI, 2005). Com base nas informações relacionais, os referidos *softwares* possibilitam a visualização de uma série de indicadores e a construção dos respectivos gráficos, apresentando as características de suas interações, as posições dos atores e os elos que os unem.

4. O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA E A MODALIDADE ENTIDADES

A execução de uma política pública é regulamentada por dispositivos jurídico-legais. Em consequência disso, para o estabelecimento da rede de implementação de ações públicas, segundo a abordagem da *Policy Network*, deve-se, inicialmente, compreender os aspectos normativos previamente estabelecidos (PORRAS, 2001). Logo, neste capítulo buscou-se organizar o processo de implementação da modalidade Entidades a partir do seu quadro normativo, e, com o propósito de enriquecer essa caracterização, optou-se por contextualizar os estudos empíricos que discutem as características e desafios relacionados à implementação do PMCMV-E. A organização desse processo de forma linear, sequenciando as etapas da implementação, permitiu abrir a “caixa preta” da operacionalização do Programa, de forma a preencher as possíveis lacunas necessárias à sua compreensão. Esta detalhada descrição foi base para as análises *in loco* feitas posteriormente tanto para a identificação dos atores locais quanto para a compreensão dos efeitos das suas inter-relações.

Antes, porém, da análise dos normativos, é importante que se situe politicamente o PMCMV-E, uma vez que esta modalidade foi criada dentro de um contexto de bom relacionamento entre governo federal e movimentos sociais, fugindo da lógica prioritariamente economicista do PMCMV geral (CAMARGO, 2016). Assim, a fim de evidenciar as particularidades da modalidade Entidades, na próxima subseção são apresentadas as características gerais do PMCMV e, posteriormente, a modalidade Entidades e seu respectivo processo de implementação.

4.1 O Programa Minha Casa, Minha Vida

A criação do PMCMV está atrelada à crise internacional de 2008, em que o governo federal, em resposta ao desaquecimento da economia nacional e ao crescimento do desemprego, elaborou uma política para atender à promoção pública habitacional e, sobretudo, para agir como instrumento anticíclico (REIS, 2013). De acordo com Leonardo (2017), em discurso proferido em março de 2009, durante o lançamento do Plano Habitacional, o então presidente Lula descreve o PMCMV como:

[...] é um programa quase que emergencial, como resposta de um lado para cumprir um enfrentamento à crise econômica mundial, resolver parte dos problemas da moradia de alguns brasileiros e, ao mesmo tempo, fazer com que a gente gere muitos empregos, para gerarmos renda e para gerarmos uma movimentação maior na economia brasileira. Todo mundo sabe que esse é o objetivo [...] Me falaram em 200 mil casas, eu falei: não, nós precisamos pensar maior. Pensou-se em 500 mil casas. E eu falei para a Dilma: você diga para o ministro Guido Mantega que não são nem 200, nem 500, serão 1 milhão de casas. É um desafio (BRASIL, 2009b, p. 3).

O foco no incremento de estoque habitacional (construção de novas moradias), expresso no discurso do ex-presidente Lula, é reafirmado no lançamento da Fase I do MCMV, através da Medida Provisória nº 459/2009, em que se deixa claro seu principal objetivo: a construção de novas unidades habitacionais. Sob orientação de sua meta física, que estava no centro da divulgação pública, o governo estipulou a construção de 1 milhão de novas moradias – das quais 40% seriam destinadas à faixa de interesse social, mesmo essa faixa sendo responsável por 83,9% do DH do país (BARAVELLI, 2015).

Em reportagem veiculada em um dos maiores jornais do país, o empresário Rubens Menin, dono da construtora MRV, conta os bastidores de uma reunião que participou a respeito da criação do PMCMV em dezembro de 2008 (JESUS, 2015).

“A Dilma está no telefone e quer falar com o senhor”, avisou a secretária. Era a Rousseff, convidando-o para uma reunião em Brasília. Além dele, outros seis empresários da construção se sentaram à mesa para discutir o programa. O plano chegou meio torto: as construtoras teriam participação secundária e dependeriam das terras do poder público para construir. As empresas ajudaram a reformular o programa. “No dia do anúncio, fomos morrendo de medo para Brasília. Não sabíamos o que nos esperava”, lembra Menin. “Acabou saindo melhor do que a encomenda.” Todas as propostas das construtoras foram aceitas e o governo ainda decidiu subsidiar parte dos imóveis⁸.

A influência das construtoras na elaboração do PMCMV é explicitada no relato do presidente da MRV, empresa que mais construiu habitações no Programa. Em função de sua ênfase anticíclica, o MCidades foi posto de lado na concepção inicial do PMCMV. Apesar disso, Klintowitz (2015) ressalta que a decisão por destinar percentuais maiores para populações de baixa renda foi demanda do MCidades e que as metas foram estabelecidas com base nos déficits habitacionais de cada estado também por pedido do órgão. Isso porque, inicialmente, pensava-se em uma política desenhada para famílias com renda média, com condições de arcar com os financiamentos, uma vez que o Programa buscava reduzir as possíveis perdas financeiras do setor da construção civil (KLINTOWITZ, 2015).

Em seus sete anos de execução, o PMCMV alavancou investimentos em habitação no país, revertendo a estagnação existente desde a extinção do BNH em 1986. Durante esses sete anos, o Programa passou por três fases: o PMCMV-I, entre os anos de 2009-2010, o PMCMV-II, iniciado em 2011 e finalizado em 2014, e o PMCMV-III, iniciado em 2016 (BRASIL, 2016). Tendo como meta a construção de um milhão de unidades habitacionais na Fase 1, dois milhões na Fase 2 e outros 2 na Fase 3, os investimentos feitos no MCMV conferem ao Programa o

⁸ Uma máquina de construir casas. Campeã de vendas do programa Minha Casa, Minha Vida, MRV tem planos de construir 70 mil casas por ano até 2015, o que pode transformá-la na maior construtora do mundo. O Estado de São Paulo. 19 de abril de 2010. Acessível em: <http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,uma-maquina-de-construir-casas,540169>.

status de maior política habitacional já implementada no país (AMORE, 2015). A representatividade atingida pelo Programa é confirmada por suas estatísticas oficiais, as quais registram números, entre 2009 a 2016, como: R\$ 295 bilhões, aproximadamente, de investimentos; 4.219.366 unidades habitacionais contratadas e 10,5 milhões de beneficiários (BRASIL, 2016). Ressalta-se que o PMCMV está presente em 99,3% dos municípios brasileiros, isto é, 5.530 dos 5.570 municípios do país (MOREIRA; SILVEIRA; EUCLYDES, 2017).

Na visão de Amore (2015), o MCMV atingiu tal amplitude devido ao fato de ele ser uma “marca” sob a qual se organiza uma série de subprogramas, modalidades, fundos, linhas de financiamento, tipologias habitacionais, agentes operadores, formas de acesso ao produto “casa própria” – sendo esta um elo que unifica as diferentes experiências. A expressividade do Programa o transforma no que pesquisadores chamam de “programa-plano”, uma vez que ele concentra tantos recursos e competências que acaba por esvaziar seu próprio pressuposto de planejamento: o Plano Nacional de Habitação (BARAVELLI, 2015).

Em seu desenho de operação, o PMCMV foi planejado para atuar em três faixas, conforme rendimento das famílias. Moreira, Silveira e Euclides (2017), a partir de uma compilação de informações oficiais, trazem que a Faixa I engloba a população de baixa renda e atende às famílias com rendimento mensal de até três salários mínimos (s.m.) – sendo esta a faixa de interesse social. As Faixas II e III contemplam as operações realizadas diretamente com o mercado imobiliário tendo o acompanhamento da instituição financeira responsável pela gestão do PMCMV. A fonte de recursos para ambas advém do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), sendo o principal diferenciador o rendimento monetário familiar, que pode variar mensalmente entre três a cinco s.m. e entre cinco a dez s.m., respectivamente. Na Figura 3 estão sumarizadas as diferentes faixas do PMCMV, seus fundos de financiamento e respectivas modalidades em relação ao eixo urbano do Programa.

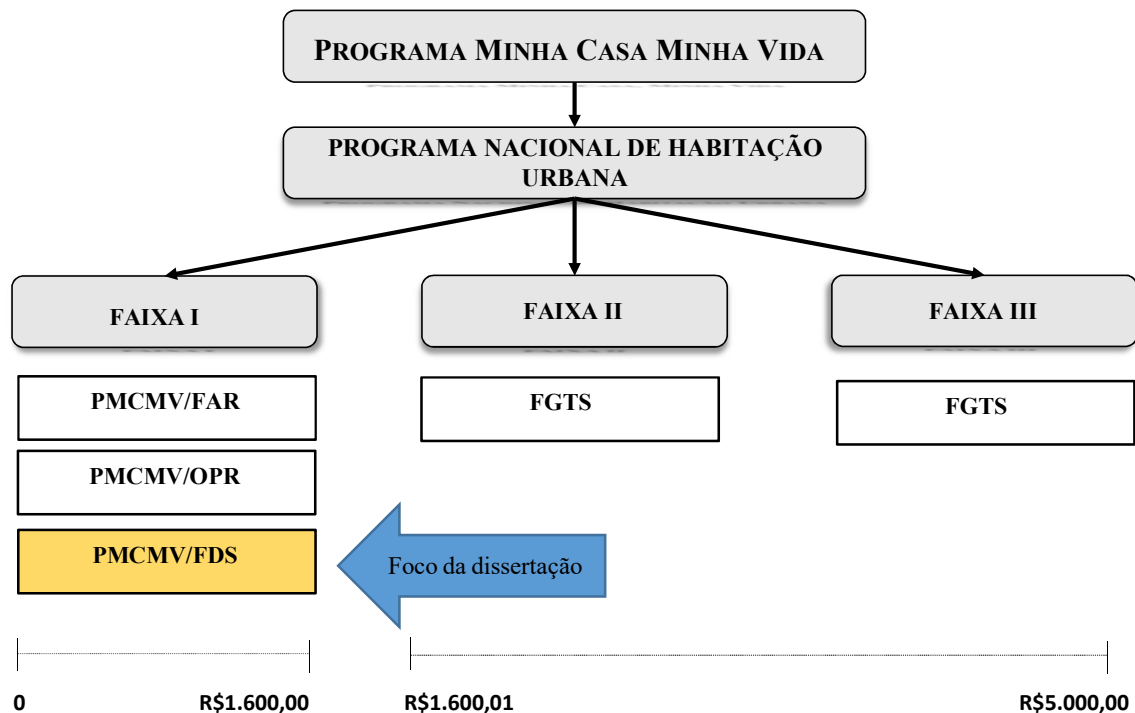


Figura 3 – PMCMV e PNHU: Programas e linhas de atuação

Fonte: Adaptado de Moreira (2016).

De modo geral, a Faixa I do PMCMV difere-se das Faixas II e III em relação aos seguintes critérios: (i) enquadramento por faixa de renda; (ii) fonte de recursos que financiam o Programa; (iii) mecanismos de incentivo e taxas de juros; e (iv) distintos procedimentos quanto à produção de moradias, intervenção do gestor público local e forma de autorização e liberação do empreendimento por parte da CEF conforme especificado anteriormente (LEONARDO, 2017). Destaca-se que a Faixa 1 do PMCMV está presente em 81% (4.510) dos municípios brasileiros; a Faixa 2 está em 77% (4.287 cidades); enquanto a Faixa 3 está em 49% (2.730 municípios) (MOREIRA; SILVEIRA; EUCLYDES, 2017). E que o Fundo de Arrendamento Residencial já financiava anteriormente a construção de moradias para população de baixa renda através do Programa de Arrendamento Residencial (PAR), e o Fundo de Desenvolvimento Social era fonte de recursos para o Programa Crédito Solidário (PCS) – programa este substituído pelo MCMV-E.

Em uma análise específica sobre a Faixa I, na qual está contida a modalidade Entidades, observa-se que suas modalidades têm subsídio⁹ governamental, a fundo perdido, de até 95% do

⁹ O alto subsídio governamental concedido às famílias tem o objetivo de diminuir o valor do financiamento a ser pago (ROLNIK, 2010).

valor da obra, sendo distinguidas, inicialmente, por sua fonte de financiamento e público-alvo. A Faixa de interesse social é subdividida nas seguintes modalidades:

(a) o **Fundo de Arrendamento Residencial (FAR)**, para municípios com população superior a 50 mil habitantes: Realizada em fluxo contínuo, sua submissão de propostas é realizada por construtoras diretamente com a CEF, cabendo a esta instituição a avaliação e seleção dos projetos. Se aprovados, a empreiteira ficará a cargo da construção do empreendimento. Sobre a seleção dos beneficiários, é de responsabilidade do poder público local organizar esse processo. Os proponentes e beneficiários devem estar cadastrados no CadÚnico e, atendendo aos critérios de seleção, participam do sorteio para a escolha dos beneficiários. O contrato de financiamento é assinado entre beneficiário e CEF, tendo duração de 120 meses. A prestação é de até 10% da renda bruta dos titulares do contrato, com mínimo de R\$ 50,00 (BRASIL, 2016). Segundo Viana (2017), esta é modalidade “padrão” do PMCMV, que conta com o protagonismo das empresas de construção civil e é tida por vários burocratas de médio escalão do governo federal como o “modelo ideal”, o qual deve ser referência por sua eficiência e agilidade para outras modalidades. Esse choque de racionalidades, entre a eficiência desta modalidade com o ideal de coletividade do MCMV-E, exige grande esforço por parte dos defensores da autogestão para que o Entidades não subverta sua lógica coletiva em detrimento da agilidade construtiva (VIANA, 2017).

(b) a **Oferta Pública de Recursos (OPR)**, que operacionaliza o Programa em municípios com população de até 50 mil habitantes: Esta modalidade tem o poder público como o responsável pelo envio das propostas. A seleção de seus projetos é realizada pelo MCidades, por ocasião das Oferta Públicas realizadas pela União, e são avaliadas pelas instituições financeiras habilitadas (BRASIL, 2016). Uma vez aprovada a proposta, firma-se um Termo de Acordo e Compromisso com os proponentes e estes selecionam os beneficiários. Na visão de Krause (2012), o total investido na modalidade OPR, ainda que pequeno frente aos recursos destinados a modalidade FAR, corresponde a cerca de 5,2 vezes o valor transferido pelo Orçamento Geral da União aos municípios de mesma faixa populacional durante o quadriênio 2007-2010 para ações de provisão habitacional apoiadas pela União.

(c) o **Fundo de Desenvolvimento Social (FDS)**, para famílias organizadas em cooperativas habitacionais ou mistas, associações e/ou demais entidades privadas sem fins lucrativos: O FDS financia a modalidade Entidades, a qual é explicitada na próxima subseção.

(d) e a modalidade rural, direcionada à produção ou reforma de imóveis residenciais localizados em áreas rurais: Esta modalidade instrumentaliza o Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR) – eixo rural do PMCMV. Seu público alvo é composto por agricultores familiares, trabalhadores rurais, assentados do Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA), quilombolas, extrativistas, pescadores artesanais, ribeirinhos, indígenas e demais comunidades tradicionais com renda mensal bruta anual até R\$ 60.000,00. Sua implementação é realizada por uma Entidade organizadora que pode ser tanto do poder público (prefeituras, governos estaduais e do distrito federal, e respectivas companhias de habitação, quando houver) quanto por Entidades Representativas dos grupos associativos (entidades privadas sem fins lucrativos, sindicatos, associações, condomínios e cooperativas) (BRASIL, 2016).

Sobre os investimentos feitos, entre 2009 a 2016, na faixa de interesse social do PMCMV, apresenta-se na Tabela 1 o número de contratações por modalidade, suas unidades entregues e sua representatividade em relação ao total investido na Faixa em seu eixo urbano.

Tabela 1 – Indicadores da Faixa 1 do PMCMV em seu eixo urbano

Modalidade	Unidades Contratadas	Representatividade
Entidades	72.068	4,6%
FAR	1.273.638	81,3%
FAR-Urbanização	53.467	3,4%
Oferta Pública	166.865	10,7%
Total	1.566.038	100,0%

Fonte: Brasil (2017) adaptado de Moreira, Silveira e Euclides (2017).

Os dados apresentados têm o intuito de revelar o contexto geral no qual o PMCMV-E se insere. A partir das informações, nota-se que a prioridade governamental tem sido o investimento na modalidade empreendida por construtoras (FAR). Linhas que têm estratégias distintas de enfrentamento às questões habitacionais, como a FAR-Urbanização - responsável pela urbanização de assentamentos precários – e a Entidades, possuem apenas 8% do total investido no período de 2009 a 2016. Ao empregar o método do marco lógico para compreender as minúcias da modalidade FAR, Moreira (2016) observou que seu conjunto normativo é guiado, prioritariamente, para o incremento de estoque de unidades habitacionais, desconsiderando outras estratégias previstas no Plano Nacional de Habitação. Esta estratégia – a opção pelo incremento de estoque – confirma a repetição pelo PMCMV do modelo de política habitacional implementado pelo BNH há 40 anos (AMORE, 2015).

Outro ponto a ser destacado é que, apesar da característica residual assumida pela modalidade Entidades em uma política habitacional de larga escala, tendo 4,6% do total alocado na Faixa I, este investimento é o maior aporte de recursos já aplicado em um programa

autogestionário no país (FERREIRA, 2012). Além da prioridade dada às empreiteiras no planejamento do Programa, Viana (2017) ressalta que outra razão que justifica o caráter secundário do PMCMV-E diz respeito à própria resistência sofrida dentro dos órgãos estatais pela modalidade, em que existia um descrédito quanto à capacidade das Entidades se responsabilizarem pela execução de empreendimentos habitacionais.

Estabelecido o contexto de criação do PMCMV e suas características gerais, a próxima subseção busca organizar o processo de implementação do PMCMV-E. A partir da análise de seu marco regulatório e de estudos empíricos sobre o tema são apresentados os diferentes atores envolvidos e suas funções, o processo de habilitação das Entidades Organizacionais, as modalidades de operação, bem como outros eixos temáticos que delineiam esse processo.

4.2 A Modalidade Entidades

Como discorrido no Referencial Teórico, a modalidade Entidades foi adicionada ao PMCMV em virtude do relacionamento entre os movimentos nacionais de moradia e o governo federal, à época comandado pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva, em 2009 (CAMARGO, 2016). Segundo Viana (2017), devido à célere negociação para a criação da modalidade, o PMCMV-E foi planejado baseando-se na lógica do programa autogestionário anterior, o Programa Crédito Solidário (PCS), e sendo adequado à estrutura do PMCMV geral. Optou-se por manter o modo de financiamento do PCS às entidades e parte de seu arranjo institucional. A maior mudança do PMCMV-E está relacionada a sua equação financeira, em que o governo disponibiliza um alto subsídio para as entidades – até 95% do valor da obra, enquanto no PCS não havia subsídio direto –, fato que diminuiu consideravelmente a prestação para as famílias.

Criado a partir da Resolução nº 141 do CCFDS, de 10 de junho de 2009, o PMCMV-E tem inicialmente o objetivo de “tornar acessível a moradia para a população cuja renda familiar mensal bruta não ultrapasse R\$ 1.395,00, organizadas em cooperativas habitacionais ou mistas, associações e demais entidades privadas sem fins lucrativos, visando à produção e à aquisição de novas habitações” (BRASIL, 2009). Segundo Mineiro e Rodrigues (2012), esta modalidade difere-se das demais linhas ao elevar o beneficiário como agente coprodutor do Programa, tornando-o uma figura indispensável ao processo. Sua distinção justifica-se pelos preceitos de coletividade e convivência ideários da autogestão habitacional (FERREIRA, 2012).

No intuito de investigar quais eram os termos mais frequentes utilizados nos normativos do Programa e observar de forma indireta o foco dado por esses documentos, empregou-se o software IRAMUTEQ para analisar três manuais da CEF, de 2010, 2013 e 2015, que versam sobre o PMCMV-E. Esses manuais foram escolhidos, pois representam as três diferentes fases

Quadro 8 – Quadro Normativo do MCMV Entidades

Documento	Descrição Geral	Fonte
Medida Provisória nº459 de 25 de Maio de 2009	Dispõe sobre a Fase I do Programa Minha Casa, Minha Vida.	MCidades
Resolução 141 de 10 de Junho de 2009	Dispõe sobre o emprego de recursos do FDS, criando o PMCMV-E em seus aspectos gerais	
Instrução Normativa 36 de 15 de Julho de 2009	Regulamenta a Resolução 141, dispondo sobre a habilitação da Entidade, seleção e contratação de projetos; critérios e condições básicas para adesão ao financiamento; limites operacionais de acordo com a população do município para os regimes de Empreitada Global e modalidade de aquisição do terreno.	
Instrução Normativa 44 de 15 de Setembro de 2009	Altera a Instrução Normativa 36, estabelecendo critérios como prioridade às mulheres chefes de família, idosos, pessoas com deficiência e população em vulnerabilidade social. Dispõe sobre a habilitação de entidades dispensando tal procedimento para projetos relacionados às comunidades quilombolas, ribeirinhas, de índios, pescadores e outras comunidades tradicionais em área urbana.	
Resolução 143 de 26/11/2009	Cria a modalidade de operação Compra Antecipada e estabelece a rubrica para assessoria técnica.	
Resolução 156 de 08 de Abril de 2010	Cria conta específica para aporte equalizador do FDS.	
Medida Provisória nº514 de 01 de Dezembro de 2010	Dispõe sobre a Fase II do Programa Minha Casa, Minha Vida.	
Resolução 182 de 18 de Agosto de 2011	Revoga a resolução 141 e regulamenta a Fase II do MCMV. Alteram-se os limites de renda bruta mensal dos beneficiários e do financiamento por unidade habitacional; amplia-se o número de UH por projeto; regulamenta o TTS.	
Instrução Normativa 34 de 28 do 09 de 2011	Estabelece em até 8% o valor da operação para AT. O TTS fica limitado a 1,5% quando em loteamentos e 2% quando condomínios.	
Medida Provisória nº561 de 08 de Março de 2012	Transfere a propriedade do imóvel para a mulher em caso de separação.	
Resolução 190 de 07 de Agosto de 2012	Dispõe sobre a modalidade PJ/PJ; estabelece mais critérios para substituição das famílias beneficiárias.	
Resolução 193 de 30 de Outubro de 2012	Altera o valor da parcela mensal dos beneficiários para 5% ou mínimo de R\$ 25,00. Aumenta limites operacionais.	
Resolução 194 de 12 de Dezembro de 2012	Aprova o Programa Minha Casa, Minha Vida – Entidades em virtude de novo exercício em grandes alterações.	
Instrução Normativa 14 de 10 de Julho de 2013	Regulamenta a Resolução 194/2012 em virtude do novo exercício.	
Portaria 107 de 26 de Fevereiro de 2013	Dispõe sobre diretrizes gerais, critérios para habilitação, cronograma, regularidade institucional e qualificação. Aumenta o limite de UH por EO a partir do seu nível de qualificação e estabelece a perspectiva de excepcionalidades.	

Continua...

Quadro 8 – Quadro Normativo do MCMV Entidades (Continuação)

Documento	Descrição Geral	Fonte
Resolução 196 de 13 de Junho de 2013	Dispõe sobre a distribuição de recursos do FDS de acordo com os dados do PNAD 2008, estabelece o plano de metas para o exercício 2013: 20 mil UH e R\$ 1,1 bilhão em investimento.	MCidades
Resolução 199 de 31 de Dezembro de 2013	Dispõe sobre o plano de metas para 2014: 20 mil UH e R\$ 1,1 bilhão em investimento; sobre as diretrizes gerais e a distribuição do Programa conforme dados do PNAD	
Portaria 21 de 21 de Janeiro de 2014	Dispões sobre o Manual do Trabalho Técnico Social.	
Portaria 247 de 06 de Maio de 2014	Apresenta critérios para avaliação da regularidade institucional da EO e de qualificação a partir de um Manual de Instruções	
Resolução 201 de 18 de Dezembro de 2014	Dispõe sobre o plano de metas de 2015: R\$ 1,3 bilhão de investimentos e 20 mil UH's aprovadas.	
Manual do Beneficiário – Apresentação de Propostas de 2010	Apresenta informações gerais sobre o PMCMV-E. Desde orientação aos beneficiários, aos gestores públicos e à sociedade em geral. Elenca, também, orientações técnicas e projetuais.	CEF
Manual Programa Minha Casa, Minha Vida Entidades – Recursos do FDS de 2013	Apresenta informações gerais sobre o PMCMV-E, atualizadas pelo novo conjunto de normativos em vigor.	
Manual Programa Minha Casa, Minha Vida Entidades – Recursos do FDS de 2015	Apresenta informações gerais sobre o PMCMV-E, atualizadas pelo novo conjunto de normativos em vigor.	
Termo de Adesão ao Programa Minha Casa, Minha Vida	Termo que firma a parceria entre a União e o Município que participa do Programa. Traz as principais atribuições e compromissos que ambas as partes se comprometem ao firmar o acordo.	

Fonte: elaboração própria, com base nos normativos do MCidades; nos manuais da CEF; IAU USP/Peabiru (2014); e Camargo (2016).

De modo geral, os normativos expedidos pelo Ministério das Cidades e os Manuais instrutivos da CEF delineiam os seguintes eixos temáticos¹⁰ relacionados à implementação do PMCMV-E: os **atores envolvidos e suas responsabilidades**; o **processo de habilitação** das EO's; as **modalidades de operação**; os **regimes de construção**; e as diretrizes gerais e etapas do **trabalho social**. A descrição do processo de implementação do Programa prosseguirá apresentando cada eixo temático em específico.

Antes de se realizar a descrição dos eixos, é importante ressaltar uma importante demanda acolhida pelos normativos do programa com o passar do tempo: o aumento dos limites operacionais financiados pelo PMCMV-E. Foram três os aumentos dos valores financiados por unidade operacional. A Resolução 141/2009 estabelece os primeiros limites do Programa, os

¹⁰ Outros temas como os limites operacionais; as condições do financiamento; as especificações mínimas e diretrizes para elaboração de projetos; e os procedimentos de monitoramento e avaliação do programa também são tratados nesses documentos. Contudo, são temas técnicos ou que apresentam pouca relevância para a compreensão do processo analisado a partir de uma perspectiva relacional.

quais variam de acordo com a localização do município e sua população, sendo seu valor mínimo inicialmente estabelecido, em março de 2009, em R\$ 20.000,00 e o valor máximo em R\$ 52.000,00. Já a Resolução 182/2011 altera o valor mínimo para R\$ 34.000,00 e o valor máximo para R\$ 65.000,00. A terceira Resolução, a 193/2012, fixa o limite mínimo em R\$ 36.000,00 e máximo em R\$ 76.000,00. Essas alterações possibilitaram que as EO's se adequassem aos novos custos de materiais e mão de obra, que se encontravam elevados em virtude do aquecimento do setor da construção civil.

Em relação à **definição dos atores e seus respectivos papéis**, observa-se, com base nos documentos analisados no Quadro 8, que participam do processo de implementação do PMCMV-E, inicialmente, os seguintes agentes:

a) **Entidade Organizacional:** A EO pode ser uma cooperativa habitacional ou mista, uma associação ou uma entidade privada sem fins lucrativos. Ela deve reunir, organizar e apoiar as famílias no desenvolvimento e execução de cada etapa dos projetos habitacionais. A EO é também responsável pela assistência necessária à realização das obras e serviços em conjunto com os beneficiários. Ademais, o Trabalho Social – conjunto de ações inclusivas, de caráter socioeducativas, voltadas para o fortalecimento da autonomia das famílias, sua inclusão produtiva e a participação cidadã - deverá ser executado pela Entidade. Só poderá atuar no Programa a entidade que estiver previamente habilitada pelo Ministério das Cidades.

b) **Beneficiários:** Pessoas físicas indicadas pela entidade, com cadastro no CADÚNICO e renda familiar bruta mensal de até R\$ 1.600,00. Eles atuam na modalidade na qualidade de responsáveis pelo cumprimento das obrigações inerentes à obtenção do financiamento e das atribuições definidas no programa. Dentre as atividades, os beneficiários são responsáveis por: aportar na obra recursos próprios sob a forma de recursos financeiros, bens e/ou serviços necessários à complementação do valor do investimento, se for o caso; retornar os recursos do financiamento conforme contrato; participar e acompanhar, de forma financeira e operacional, execução do empreendimento através das Comissões de Acompanhamento de Obras e dos Representantes; participar das atividades do Projeto de Trabalho Técnico Social; e participar dos processos construtivos quando o regime de construção for o de autoconstrução, autoajuda ou mutirão, respeitando os projetos/especificações aprovados/contratados. A substituição de beneficiários somente é permitida até a fase de construção do empreendimento.

c) **Caixa Econômica Federal:** Agente Operador do FDS e instituição credenciada pelo BACEN para atuar como Agente Financeiro. Na qualidade de Agente Operador do FDS, a CEF é

responsável por acompanhar e divulgar a seleção das propostas; alocar o orçamento ao Agente Financeiro, de acordo com a distribuição orçamentária por Região; e monitorar os recursos aplicados nas fases de carência e amortização. Na qualidade de Agente Financeiro, a CEF tem a atribuição de analisar a proposta de intervenção habitacional sob os aspectos jurídico/cadastral, técnico de engenharia e trabalho social; formalizar as operações de financiamento com os beneficiários, acompanhar as obras e serviços, e liberar os recursos.

d) **Ministério das Cidades:** Gestor da Aplicação dos recursos do FDS. O MCidades participa da implementação do PMCMV-E na qualidade de Gestor da Aplicação dos recursos do FDS. A proposta feita pela EO é encaminhada - se for viável em todos os aspectos analisados - pelo agente financeiro (CEF) ao Ministério das Cidades, que seleciona, por intermédio da Secretaria Nacional de Habitação, considerando critérios específicos.

e) **Secretaria Nacional de Habitação:** Órgão vinculado ao MCidades que divulga a relação das propostas selecionadas. A SNH é responsável por transmitir as propostas selecionadas para encaminhamento prévio ao Agente Operador e comunicação do resultado às Entidades Organizadoras. Ela deve estabelecer critérios, procedimentos e parâmetros básicos para análise, seleção, contratação dos empreendimentos. É, ainda, sua tarefa acompanhar e avaliar os projetos que serão financiados; acompanhar e avaliar permanentemente as ações desenvolvidas para a implementação do Programa e os resultados obtidos na aplicação dos recursos; e gerir a aplicação dos recursos do FDS.

f) **Empresas do Setor de Construção Civil:** Quando contratadas pelas Entidades, participam como Agentes Executoras das Obras e Serviços. De acordo com o regime de construção contratado pela EO, as pequenas empreiteiras ou construtoras ficarão responsáveis pela obra, total ou parcialmente. Na empreitada global, por exemplo, a entidade contrata uma construtora para a execução de toda a obra por preço fechado, devendo acompanhar o cronograma, solicitar e acompanhar as medições de obra e prestar contas à CEF, mensalmente.

g) **Comissão de Representantes:** A CRE será responsável pelo acompanhamento financeiro do empreendimento e pela abertura e movimentação da conta bancária que receberá os recursos. Além disso, deve prestar contas aos beneficiários quanto à aplicação dos recursos liberados. Deve ser composta por, no mínimo, três participantes, dos quais um participante é membro dirigente da EO, conforme previsto em estatuto, e dois são futuros beneficiários do empreendimento, distintos dos membros da CAO. As comissões devem ser eleitas em

assembleia convocada pela EO, com registro em ata, previamente à contratação do financiamento.

h) **Comissão de Acompanhamento da Obra:** Comitê formado para acompanhar a elaboração do projeto e/ou a execução do empreendimento. A CAO deve acompanhar a execução do empreendimento e/ou acompanhar a elaboração, apresentação e aprovação dos projetos, juntamente com os beneficiários e a Entidade Organizadora. Essa comissão também deve prestar contas aos beneficiários, informando sobre o desenvolvimento dos projetos ou, no caso de construção, sobre o andamento das obras, segurança e guarda das obras e do material adquirido. Deve ser composta por, no mínimo, três participantes, dos quais um participante é membro dirigente da EO, conforme previsto em estatuto, ou membro administrativo da EO e dois são futuros beneficiários do empreendimento, distintos dos membros da CRE. As comissões devem ser eleitas em assembleia convocada pela EO, com registro em ata, previamente à contratação do financiamento.

i) **Poder Público Estadual/ Municipal:** Agentes Fomentadores, parceiros, ou facilitadores dos empreendimentos. A modalidade Entidades pode ter contrapartida complementar dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios, por intermédio do aporte de recursos financeiros, bens e/ou serviços economicamente mensuráveis, necessários à composição do investimento a ser realizado. Em termos práticos, estes atores podem auxiliar a EO com relação a obtenção terreno, infraestrutura, licenciamentos, assistência técnica e organização de demanda.

Os atores previstos acima são os que, a princípio, participam de forma oficial da execução do PMCMV-E. Além de auxiliar no entendimento e na visualização do processo de implementação da modalidade, a apresentação desses agentes e de suas responsabilidades oferece indícios do complexo desafio de coordenar e integrar as variadas ações desse processo. Ressalta-se que, no decorrer da existência do PMCMV-E, outros atores organizacionais assumiram importantes papéis, como a Secretaria de Governo e a Secretaria do Patrimônio da União, as quais criaram espaços de concertação e mediação para intermediar conflitos fundiários urbanos e para discutir a destinação de terras e imóveis para a construção de empreendimentos habitacionais (VIANA, 2017).

Ao se analisar os variados papéis presentes na implementação da modalidade Entidades, nota-se a diluição de responsabilidades entre atores de diferentes níveis governamentais. Assim, depreende-se que a operacionalização do PMCMV-E resulta na formação de uma rede de relações institucionais entre atores públicos e não públicos. A compreensão deste processo, *in*

loco, é, justamente, o que a *Policy Network* procura investigar, isto é, “a importância de uma variada gama de atores no processo de políticas públicas (*policy process*) com capacidade para influenciar seus resultados (*policy outcomes*)” (FERRARI; NUNES, 2008, p.3),

Apesar do sucesso da implementação do PMCMV-E depender da efetiva ação de cada ator apresentado nos normativos, o que a literatura aponta, no entanto, é que, na prática, esse processo só se viabiliza mediante esforço e insistência das entidades organizadoras, uma vez que existe uma série de ações burocráticas necessárias ao cumprimento das exigências legais do Programa (JESUS, 2015; CAMARGO, 2016).

Um segundo eixo temático apresentado na legislação analisada diz respeito **ao processo de habilitação** das Entidades Organizacionais. Além de estarem juridicamente constituídas, para estar apta a propor e encaminhar projetos à CEF, a EO deve participar de um processo de habilitação sob responsabilidade do MCidades. Esse processo visa avaliar se a EO tem a capacidade de executar e/ou intermediar a construção de habitações. A habilitação é realizada anual ou bienalmente e, nesse processo, são analisados e pontuados dados e informações sobre a regularidade institucional da organização em relação a: tempo de existência; atas de fundação; estatutos; e regularidade com órgãos de fiscalização tributária. Outro ponto considerado diz respeito à qualificação das entidades em relação à autogestão habitacional, sendo observados itens como: projetos habitacionais concluídos ou conduzidos por elas; participação em conferências, congressos, seminários e eventos similares; realização de atividades formativas e de mobilização; e representação em conselhos e órgãos consultivos (JESUS, 2015). O resultado desse processo estabelecerá a abrangência de atuação da EO (nacional, regional ou local) e sua categoria gerencial – que define o número máximo de moradias gerenciáveis pela Entidade: 50, 200, 600 e 1000.

Apesar de a habilitação ser um processo que exige empenho da EO e de seus associados – por exigir uma série de documentos comprobatórios –, representantes dessas organizações, de certa forma, compreendem a necessidade desta etapa. Na visão dessas pessoas, a habilitação separa movimentos que lutam por moradia de organizações de idoneidade duvidosa, que se passam por movimentos para construir habitações (JESUS, 2015). Entretanto, é importante ter em mente que a complexidade deste processo é mais um entrave de acesso ao Programa, que juntamente com outros obstáculos (mudança de normativos, de especificações técnicas, morosidade na aprovação de órgãos competentes e na obtenção dos estudos de viabilidade), dão forma à “novela da contratação” – que posteriormente é discutida.

O terceiro eixo observado está relacionado às **modalidades de operação** a serem adotadas pela EO. De acordo com a legislação, o Programa disponibiliza as seguintes opções às entidades: a) Aquisição de terreno e construção; b) Construção em terreno próprio ou de terceiros; c) Aquisição de gleba bruta em condomínio e construção; d) Aquisição de prédio comercial ou residencial em condomínio para reforma e adaptação para unidades habitacionais; e) Contratação direta com a Entidade Organizadora, como substituta temporária dos beneficiários, vinculada à contratação futura com os beneficiários finais. A modalidade E se desdobra em outras cinco.

Destaca-se que duas das modalidades de operação foram incorporadas no decorrer do Programa, fruto da pressão popular dos movimentos sociais (JESUS, 2015). A modalidade popularmente chamada de “compra antecipada” foi oficialmente regulamentada, em 26/11/2009, a partir da Resolução 143/2009 com o nome de Aquisição de terreno e construção. Essa modalidade permitiu que parte do dinheiro financiado pelo Programa fosse utilizado para contratar as assessorias técnicas, que realizam os procedimentos prévios de legalização e documentação das áreas, e para comprar o terreno de forma antecipada à contratação do empreendimento. Antes dessa modalidade, os recursos para contratação do terreno somente eram liberados depois de obtidos todos os documentos relacionados a viabilidade técnica do empreendimento, a legalização do terreno e a variados licenciamentos exigidos. Assim, passava-se muito tempo entre a assinatura da “opção de compra e venda” da entidade com os proprietários do terreno e sua efetiva compra. Situação que gerava inúmeras perdas de oportunidades por desistência dos proprietários.

Outra modalidade de operação posteriormente criada foi a “Contratação direta com a Entidade Organizadora, que atua como substituta temporária dos beneficiários, vinculada à contratação futura com os beneficiários finais”. Esta foi a modalidade adotada pela ASTCOL na execução do Residencial Dom Luciano. Quando o Programa foi lançado, os contratos de financiamento eram assinados individualmente pelas futuras famílias beneficiárias já na etapa de obras. Entretanto, devido a dificuldades burocráticas em que Cartórios de Registro de Imóveis não sabiam como agir diante da necessidade de substituição das famílias contratantes – sendo gerados novos custos e a extensão dos prazos de análise –, as Entidades Organizacionais propuseram que elas figurassem como contratantes temporárias do Projeto. Assim, os contratos de financiamento eram assinados só ao final da obra pelos beneficiários. A modalidade, popularmente chamada de PJ/PJ, foi regulamentada em 07/08/2012 pela resolução 190/2012.

Quanto ao eixo que se refere aos **regimes de construção**, observa-se que os beneficiários têm livre escolha sobre tais regimes, sendo estes, em todas as etapas, supervisionados por assistência técnica especializada. Os regimes estarão sob gestão da Entidade Organizadora e dos beneficiários, e poderão ser adotadas as seguintes alternativas: a) Autoconstrução, cada beneficiário produz a sua unidade habitacional; b) Sistema de Autoajuda ou Mutirão, todos os beneficiários produzem todas as UH's; c) Administração Direta e Autogestão, a EO contrata profissionais ou empresas para execução parcial dos serviços necessários; e d) Empreitada Global – (obrigatória no caso de construção verticalizada), exceto se a Entidade Organizadora comprovar experiência em gestão de obras deste porte –, a EO contrata empresa especializada para execução total das obras e serviços por preço certo e total, permanecendo a gestão do empreendimento sob responsabilidade da EO. Depois de muitos conflitos com a GIDUR/GIHAB-BH, o regime de Empreitada Global foi o escolhido para a construção do Residencial Dom Luciano. Estes conflitos e acordos são discutidos no Capítulo 5 deste trabalho.

Segundo dados do trabalho de Camargo (2016), os dois principais regimes de construção adotados são a Administração Direta e a Empreitada Global. A partir de dados oficiais, a autora aponta que, de 2009 a 2015, 82,5% das unidades habitacionais contratadas no PMCMV-E empregaram um desses regimes na seguinte proporção: Administração Direta, 52,9% e Empreitada Global, 29,7%. No regime da Administração Direta, a entidade contrata uma assessoria técnica multidisciplinar que elabora o projeto, acompanha a execução das obras e forma um grupo gestor para as tarefas administrativas de compra de materiais e contratação de trabalhadores. Já na Empreitada Global, a EO contrata uma empreiteira para a construção de toda a obra por um preço fechado, permanecendo com a entidade as funções de acompanhar o cronograma, solicitar e acompanhar as medições das obras e prestar contas mensalmente à CEF (MINEIRO; RODRIGUES, 2012). Ressalta-se que esses formatos não são plenamente padronizados e que cada processo construtivo se transforma em um caso próprio.

Uma das controvérsias que a literatura traz a respeito da modalidade Entidades relaciona-se, justamente, aos regimes de construção. Deve-se considerar que as particularidades da autogestão, em princípio, implicam a gestão autônoma por parte da entidade dos recursos oriundos do financiamento governamental, bem como o controle das diversas fases de um empreendimento habitacional: definição do projeto, do terreno, da equipe técnica, da forma de construção, contratação de mão de obra, compra de materiais, prestação de contas, organização do mutirão e organização da vida comunitária (MINEIRO; RODRIGUES, 2012). Contudo, na

visão de alguns integrantes de movimentos sociais, a Empreitada Global subverte a lógica autogestionária da modalidade na medida em que a entidade organizacional outorga algumas de suas atribuições básicas às construtoras, descaracterizando o ideal emancipatório da autogestão (VIANA, 2017). Outro grupo de atores, entretanto, defende esse regime de construção uma vez que são inúmeras as entidades que não possuem expertise e capacidade para assumir maiores responsabilidades nesse processo (JESUS, 2015).

Por fim, em relação ao conjunto de normas que dispõem sobre o **trabalho social**, no Quadro 9 são apresentadas as responsabilidades mínimas da EO que, de acordo com os normativos do Programa, são divididas em três fases: Pré-Obras; Obras; e Pós-Ocupação. Salienta-se que o trabalho social é definido pelos normativos como o conjunto de ações inclusivas, de caráter socioeducativas, voltadas para o fortalecimento da autonomia das famílias, sua inclusão produtiva e a participação cidadã. Seu planejamento é de responsabilidade da Entidade Organizadora que deve elaborar um Plano de Trabalho Técnico Social (PTTS) e, posteriormente, orientar sua execução.

Quadro 9 – Responsabilidades Mínimas da EO em relação ao trabalho social

Etapa	Responsabilidades da EO
Pré-Obra	Preferencialmente, o trabalho social é iniciado em até 90 dias antes do início da obra ou durante a vigência dos contratos firmados com a EO para aquisição do terreno e/ou pagamento de assistência técnica e despesas com terrenos transferidos. Deve ser executado de forma a contemplar, no mínimo, noções básicas sobre organização comunitária e as alternativas de representações dos beneficiários.
Obras	É executado durante as obras, após a assinatura do contrato de construção das moradias. O trabalho social deve ser executado contemplando, no mínimo, as seguintes ações: Organização Comunitária; Educação Ambiental; Educação Patrimonial; Planejamento e Gestão do Orçamento Familiar; e Geração de Trabalho e Renda.
Pós-Ocupação	O trabalho social na pós-ocupação deve ser iniciado imediatamente após a conclusão das obras e terá duração de até 90 (noventa) dias, contendo, no mínimo, as seguintes ações: Consolidação dos processos implantados nas etapas anteriores; Encerramento das atividades da CAO e CRE; Fortalecimento das organizações representativas implantadas (associações e condomínios); Avaliação do processo e dos produtos realizados; Informações sobre a satisfação do beneficiário com relação a: moradia, infraestrutura local, inserção urbana e ao desenvolvimento social da comunidade.

Fonte: elaboração própria com base em Brasil (2013; 2014).

As definições do trabalho social vieram a partir da homologação das Resoluções 182/2011 e 194/2010. Foram estabelecidas as responsabilidades da EO quanto à necessidade de elaboração do Plano de Trabalho Técnico Social e sobre sua execução. As Instruções Normativas 34/2011 e 14/2013 fixaram, para o desenvolvimento do trabalho social, o valor de 1,5% da operação, quando se tratasse de loteamentos, e 2% para condomínios. Foram também definidas as três etapas de desenvolvimento do trabalho social. Ressalta-se que esse processo

deve ser realizado por um profissional da área com experiência em desenvolvimento comunitário.

Ao analisarem os trabalhos sociais dos empreendimentos do PMCMV na cidade de Osasco-SP, Paz e Arregui (2015) destacam a natureza essencialmente relacional e processual desse trabalho. Segundo os autores, “os produtos do trabalho, como a seleção da demanda, o cadastro, as atividades específicas, não podem ser analisados por si mesmos, mas inseridos no contexto e processo social em curso” (PAZ; ARREGUI, 2015, p.284). Sob pena de não entregarem a inclusão e autonomia propostas, esses trabalhos devem ser parametrizados, monitorados, mas não podem ser inflexíveis às necessidades específicas de cada grupo.

De forma a resumir e conjugar os diferentes eixos descritos anteriormente, na Figura 5 apresenta-se um esquema de implementação do Programa, levando-se em conta as variadas etapas circunscritas a esse processo, bem como as ações invisíveis necessárias ao seu cumprimento.

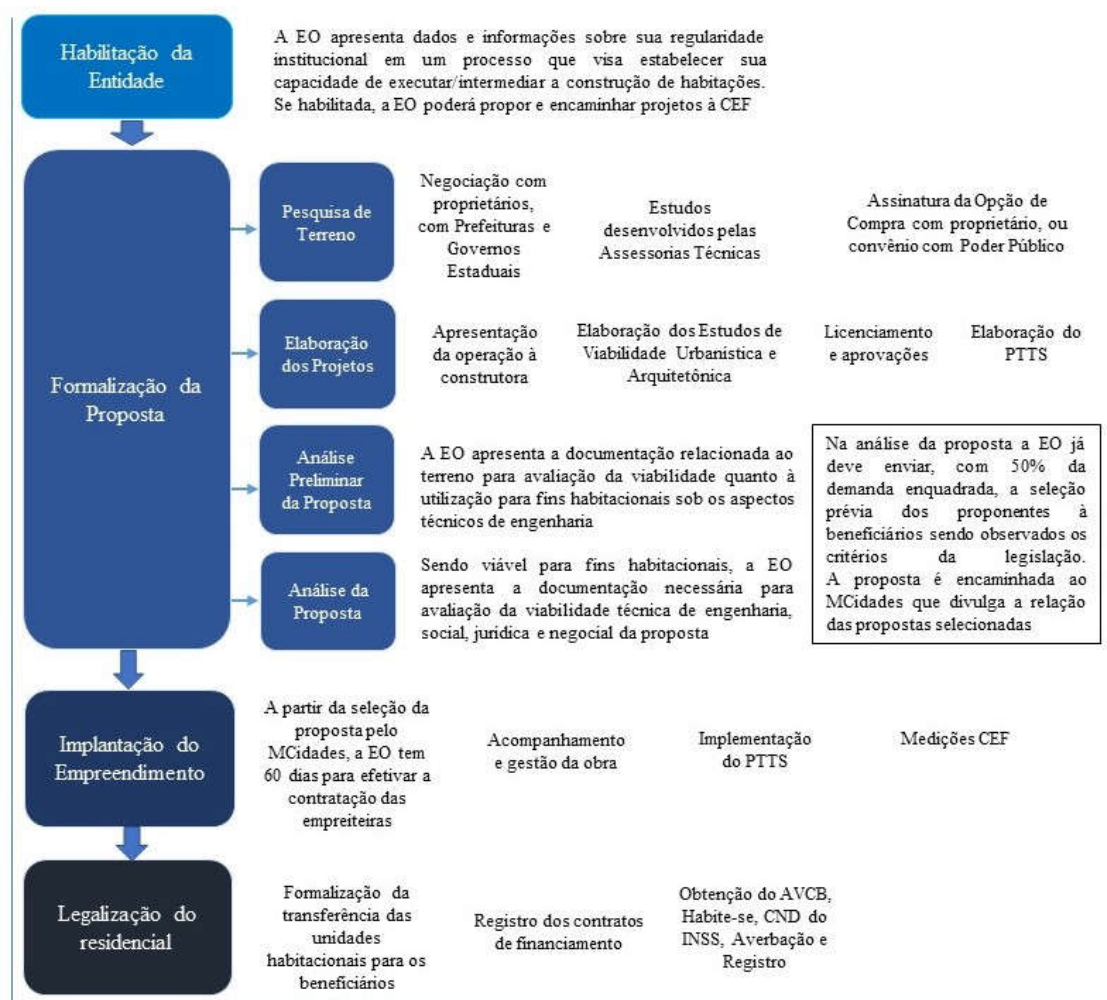


Figura 5 – Esquema do processo de implementação do PMCMV-E

Fonte: elaboração própria com base em Brasil (2009), Brasil (2013) e Camargo (2016).

A partir da Figura 5, observam-se as diversas etapas a serem percorridas para que um empreendimento habitacional possa se tornar realidade. Esses trajetos, como afirma Viana (2017), são caracterizados pela imprevisibilidade das circunstâncias e a resistência de diferentes agentes durante o processo, o que exigirá empenho da EO e dos beneficiários no sentido de contornar barreiras que dificultem a implementação da política. Quando comparada a outras etapas da Figura 5, verifica-se a concentração de atividades a serem realizadas na etapa pré-obra, o que leva diferentes autores a utilizar a expressão “novela da contratação” para se referir a este período.

Como esclarece Camargo (2016), em geral esse processo ou “novela” começa com a mobilização de certo grupo de famílias juntamente com o interesse de determinada associação em produzir habitações para seus afiliados. Ressalta-se que, para os normativos do PMCMV-E, qualquer organização é genericamente chamada de Entidade Organizacional, seja ela um movimento social, sindicato, cooperativa habitacional ou uma organização não governamental.

Contudo, além de estar juridicamente constituída, para estar apta a propor e encaminhar projetos à CEF – os quais, posteriormente, serão avaliados do ponto de vista técnico e financeiro pelas Gerências Executivas de Habitação da CEF (GIHAB’s) –, a associação deve participar de um processo de habilitação sob responsabilidade do MCidades. Paralelamente à tentativa de habilitação, essa associação inicia a busca por uma área com potencial para a construção do empreendimento. Esse terreno deve ter a documentação regularizada e passar por estudos de viabilidade técnica e econômica realizados pela assessoria técnica. Ao concorrer no mercado formal por áreas compatíveis às suas condições de financiamento, estão disponíveis às EO’s, em geral, apenas terrenos que apresentam características como solo contaminado, restrições jurídicas e de uso, pendências legais, além de restrições como estar em Áreas de Preservação Permanente (APP) (CAMARGO, 2016). Uma vez comprovada a viabilidade técnica e econômica da área, a CEF (agente financeiro) permite que o contrato de compra antecipado seja firmado. A questão é que, como resume Camargo (2016), até esse contrato ser firmado muita coisa já ocorreu.

Acontece que, quando a contratação vira um número oficial, normalmente já se passaram anos de negociações entre a Entidade e proprietários de terrenos, ou órgãos públicos, no caso de doações e aportes financeiros que entram no financiamento como contrapartidas. A demanda já deve ter sido composta e recomposta inúmeras vezes, em função da adesão, da confiança da família na entidade, nas figuras que a coordenam, ou mesmo em função da renda que, ao longo do tempo, por mudanças de emprego ou pelo próprio aumento do salário mínimo, pode ter ultrapassado o limite de R\$1.600,00, sem contar outros fatores ligados às trajetórias familiares. A assessoria

técnica ou os profissionais de arquitetura e engenharia que a entidade tenha conseguido mobilizar para elaborar os estudos de viabilidade, eventualmente pagos com recursos das próprias famílias, provavelmente já estão desgastados com as muitas revisões projetuais, documentos e orçamentos necessários. O trabalho técnico social, por sua vez, pode ter passado pelos mesmos obstáculos, na árdua tarefa de mobilização num contexto de incertezas e de grupos com grande rotatividade. A relação com o poder público local e o jogo de forças que se estabeleceu em determinado momento com lideranças de bairro, partidárias ou ligadas aos movimentos sociais de moradia, podem ter sofrido alterações na medida em que também se alteraram os contextos políticos locais. Ainda assim, ainda que o contrato já seja considerado dado oficial (...) colocar o empreendimento no mundo dos dados oficiais encerra apenas o primeiro ato de uma verdadeira epopeia, que prossegue com o desenvolvimento e aprovação dos projetos; licenciamentos; aprovação dos orçamentos; constituição da CAO e da CRE; cadastramento e aprovação da demanda no CadÚnico; organização dos grupos desenvolvidos, a partir de diferentes metodologias, mais ou menos participativas, a depender do grupo em questão, de sua assessoria técnica e do perfil da própria Entidade Organizadora, para, assim, se efetivar a contratação da obra (CAMARGO, 2016, p. 133, 135).

O extenso processo exemplificado acima parte do pressuposto da possibilidade de se firmar um contrato de compra antecipado. Entretanto, este cenário somente estabeleceu-se com a resolução nº143 de 26/11/2009, a partir da qual essa modalidade de operação foi criada. Até então, a possibilidade de compra dos terrenos só acontecia após o projeto ser elaborado, aprovado e licenciado, o que exigia que um contrato de “opção de compra e venda” fosse firmado em um contexto de disputa de terrenos fomentado pela modalidade FAR do PMCMV, praticamente inviabilizando o funcionamento do PMCMV-E – a exceção das entidades que já possuíam terrenos.

Com toda a documentação verificada e validada pela CEF, a obra está finalmente apta a ser contratada, dependendo de sua confirmação a ser feita pelo MCidades. Uma vez selecionada, inicia-se a execução do empreendimento, em que um novo conjunto de disputas estarão relacionadas às características da modalidade de operação, do regime de construção, da assessoria técnica e do perfil da entidade e de seus beneficiários (CAMARGO, 2016).

Finalizada a etapa de obras, dá-se início a etapa de legalização do empreendimento, em que é necessário a obtenção de uma série de documentos e registros, cuja burocracia pode prolongar esse processo por anos (CAMARGO, 2016). Nessa fase formaliza-se a transferência das unidades habitacionais para os beneficiários, pede-se a obtenção do Auto de Vistoria de Bombeiros, o registro dos contratos de financiamento, o Habite-se do empreendimento junto à Prefeitura Municipal, a Averbação e Registro das construções em cartório, a Certidão Negativa de Débito do INSS, entre outros documentos demandados pelo poder público.

O processo descrito é o que, em princípio, dá forma a implementação do PMCMV-E. Entretanto a história e o contexto de cada caso moldarão a execução desta política habitacional, que, independentemente da localidade, é resultado de um complexo processo que se combinam

determinantes econômicos, políticos, sociais e jurídicos. O próximo capítulo aborda como as dinâmicas relacionais do caso analisado possibilitaram, dentre outras coisas, que Conselheiro Lafaiete recebesse a primeira e única operação executada do PMCMV-E dentre os 62 municípios sob jurisdição da GIHAB-BH.

5. A IMPLEMENTAÇÃO DO PMCMV-E EM CONSELHEIRO LAFAIETE

Explicitado o desenho de funcionamento do PMCMV-E, neste capítulo realiza-se a identificação dos diferentes agentes que, direta ou indiretamente, estiveram envolvidos no processo local de implementação do Programa. Foram identificados os atores relevantes que, a partir das variadas interações, influenciaram e/ou foram influenciados pelo processo analisado.

Entende-se por atores relevantes as organizações, grupos, instituições públicas e privadas, movimentos sociais, entre outros diretamente envolvidos no fenômeno em questão. Em virtude de suas características próprias, decorrentes de diferentes visões da realidade, de suas próprias histórias e de como são atingidos pelo processo, cada ator pode aceitar, rejeitar e ter objeções quanto à implementação da modalidade. Salienta-se que é justamente a existência dos múltiplos atores sociais, com interesse diversos, expectativas distintas e histórias próprias que amplia a complexidade do processo investigado.

Identificar e analisar as relações entre os atores locais presentes no processo de implementação passa pela compreensão dos diferentes contextos em que estas relações estão imersas. Em seu artigo *It depends*, Tilly e Goodin (2006) destacam como os processos políticos estão sujeitos ao ambiente em que ocorrem. Nesse sentido, a compreensão dos contextos histórico, social, institucional, econômico, político e cultural auxiliam a explicar como certos grupos chegaram a determinadas escolhas e produziram, posteriormente, determinados resultados.

Assim, tendo em vista o papel central que a EO possui no processo de implementação do PMCMV-E, a primeira subseção deste capítulo se dedica a analisar a trajetória da ASTCOL anterior à execução da modalidade Entidades em 2014. Pretende-se com isso apresentar os diferentes contextos que moldaram a associação e que, por consequência, influenciam o seu comportamento. Defende-se que é somente a partir do entendimento desses elementos, os quais constituem a historicidade do processo, que o fenômeno pode ser socialmente situado e compreendido (FREITAS; CKAGNAZAROFF, 2013). Posteriormente, são analisadas as relações específicas relacionadas à execução do PMCMV-E.

5.1 A Associação dos Sem-Teto de Conselheiro Lafaiete - ASTCOL

Reiteradamente apontada pelos normativos como organização central no processo de implementação do PMCMV-E, as responsabilidades das EO vão além de reunir, organizar e apoiar as famílias no desenvolvimento e execução de cada etapa da política. Como destacado

pela literatura, é graças ao esforço dessas organizações que a política formulada consegue, de fato, ser implementada. E com a ASTCOL, esse processo¹¹ não foi diferente.

Durante a administração do prefeito Vicente Faria (PMDB), entre 1983 a 1988, a prefeitura de Conselheiro Lafaiete firmou um convênio, em 1987, com o governo estadual para o financiamento de 300 habitações populares na região próxima ao bairro dos Moinhos. Em um terreno de propriedade da prefeitura, seriam construídas 148 moradias no chamado Jardim do Sol e 152 no Jardim das Flores. As famílias chegaram a ser cadastradas para o novo residencial e os materiais da construção foram entregues em Lafaiete. Entretanto, por problemas políticos durante a transição para o novo prefeito, Arnaldo Penna (PSDB, 1989-1992), em que a antiga administração foi acusada de desvio dos recursos e materiais dos futuros residenciais, os empreendimentos do Jardim do Sol e do Jardim das Flores foram abandonados pela prefeitura.

Fruto da indignação popular pelo não cumprimento da promessa pública, as famílias cadastradas começaram a pedir ajuda às lideranças locais, dentre estas o presidente da associação do bairro dos Moinhos, Francisco Paulo da Silva (popularmente Chico Paulo), que buscaram soluções para o entrave. Assim, em 1990, sob liderança de Chico Paulo, esse grupo de pessoas, que mais tarde se formalizaria como Associação dos Sem-Teto de Conselheiro Lafaiete (ASTCOL), começou a se reunir com o objetivo de lutar pelas habitações dos residenciais prometidos. Segundo um dos dirigentes da entidade, esse foi o início da associação:

Nós não inventamos essa associação. Foi o desvio, o roubo que fez a associação nascer. Foi o desvio. O roubo acabou servindo para outra coisa. O pessoal começou a cobrar “Cadê as casas que iam fazer?” E com isso aí começamos a reunir e começou tudo. (Dirigente 01)

Diante das negativas do poder local em continuar o empreendimento - sob justificativa de não ter mais o material nem o dinheiro para construção das casas -, e sem amparo de outro ente público nessa luta, esse grupo de pessoas optou, em 1993, por realizar a ocupação dos terrenos prometidos. Nessa época, a prefeitura era comandada pelo prefeito Doutor Carlos Alberto Gomes Beato (PL, 1993-1996), em que, segundo os membros da associação, não teve qualquer sensibilidade ao tema reivindicado. Paralelamente às reuniões do movimento, Francisco Paulo começou a participar por conta própria de encontros nacionais dos movimentos de luta pela moradia e foi recomendado que formalizasse o movimento para ele ter respaldo jurídico. Foi feito, então, o estatuto da entidade, os trâmites burocráticos necessários, a eleição da diretoria e do presidente, e o movimento foi, oficialmente, registrado no dia da primeira

¹¹ O processo histórico narrado na subseção sobre a trajetória da ASTCOL foi escrito com base nas descrições dos próprios membros da entidade. A convergência das informações foi feita a partir da repetição dos relatos dos casos.

ocupação feita pela ASTCOL, dia 11 de março de 1993, quando ocuparam o terreno do Jardim do Sol. O terreno do Jardim das Flores, que é no mesmo bairro, foi ocupado no dia 25 de dezembro de 1993. Salienta-se que o movimento se vinculou, inicialmente, ao Movimento Nacional de Luta Pela Moradia (MNLN), um movimento criado em julho de 1990 com representação em 14 estados e que teve como apoiadores iniciais a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), a organização Cáritas e a Central de Movimentos Populares.

Alguns dos membros da EO entrevistados no residencial Dom Luciano relataram ter participado da ocupação dos loteamentos Jardim do Sol e Jardim das Flores em 1993. Entretanto, por dificuldades pessoais, dois dos entrevistados disseram ter desistido da ocupação e permaneceram na luta pela moradia até a conquista de uma casa, 23 anos depois, em 2016. Destaca-se o relato da participação da Igreja Católica, na figura do pároco da cidade, e de movimentos como a Associação São Vicente de Paula, que ajudaram a construir as moradias nos mutirões realizados.

Eu conheci a entidade em 1993, participando das ocupações do Jardim do Sol e do Jardim das Flores. Eu ganhei um lote lá, na época tinha quatro filhos. Eu entrei porque não tinha moradia, não tinha lugar para morar (...). Daí fiquei sabendo do Chico Paulo, que ele mexe com o negócio de moradia e tal, meus colegas me chamaram e eu já fui com a cara dele (...). O Chico disse que nós íamos ocupar o terreno, e chegamos lá, colocamos lonas plásticas e bambu para todo mundo e fizemos um barraco. Mas na época, eu estava desempregado, não tinha muito serviço, e o Chico disse “você pega um pedaço para você, mas tem que construir rápido”, e eu não tinha condições, tinha minhas filhas e tal. O Chico disse para ir fazendo como podia, eu cheguei a levantar uma parede, mas a situação ficou pior e não tinha condições de levantar mais nada por causa do dinheiro. Aí eu disse “Chico, vou ter que passar o meu lote para outras pessoas, porque não tenho condições, e o Chico respondeu, então você passa, mas a luta vai continuar” (Representante CAO 01).

Nossa, eu comecei na entidade em 1993. Estou desde o início, acompanhei muito essas reuniões do Chico Paulo. Lembro que no início as reuniões eram mensais, depois passou para todo domingo e depois era de 15 em 15 dias. Não tinha lugar certo para as reuniões, era debaixo de sol e chuva, às vezes conseguíamos uma escola emprestada, o salão da igreja (...). Participei dessas ocupações todas. Eu consegui terreno nesses lugares, mas como na época não era uma coisa organizada, era terreno de ocupação, e eu, como tinha três meninos pequenos, tinha medo de ocupar, porque se desse algum problema, para onde eu ia com os meninos? Continuei na luta com o Chico por mais 23 anos até sair essa daqui que é tudo dentro da lei (Beneficiário 01).

O Chico fez uma proposta na reunião “Os lotes já estão todos marcados, já que não tem material, não tem nada, vamos ocupar esse terreno se vocês toparem. Eles sumiram com os materiais, mas o terreno ficou”. E assim foi feito. Foi um deus nos acuda, juntou 143 famílias no Jardim do Sol (...). Nesta época a igreja ajudou muito, o padre Ermenegildo ajudou muito nas construções dos barracos, no mutirão. Ele chamou o Chico Paulo e disse “em que puder ajudar, nós ajudaremos”. A associação São Vicente de Paula também ajudou fazendo alguns barracos. Os membros da igreja, da associação São Vicente de Paula, da ASTCOL, os moradores, todos trabalharam como voluntários nas construções das casas (Dirigente 02).

A ocupação dos terrenos Jardim do Sol e Jardim das flores rendeu uma série de processos contra a ASTCOL e seu presidente, Francisco Paulo, que foi, ainda, constantemente ameaçado. Entretanto, segundo os entrevistados, esse foi o momento em que o movimento mais cresceu, pois, devido aos processos e ameaças, a ASTCOL começou a ser apoiada por congressistas do Partido dos Trabalhadores, dentre eles os deputados estaduais Gilmar Machado (1991-1999) e Adelmo Carneiro Leão (1991-1995), e o federal Nilmário Miranda (1991-2003).

Em 1994, foi julgada uma ação de reintegração de posse impetrada pela administração do então prefeito Carlos Alberto Beato. A prefeitura justificava que tinha outros planos para os terrenos do Jardim do Sol e do Jardim das Flores, e um acordo foi feito entre a ASTCOL – representante dos moradores – e o prefeito. Foi negociada a transferência dos ocupantes para novos terrenos cedidos pela prefeitura, localizados nos bairros São Geraldo e Ferroviário, os quais contariam com a infraestrutura necessária e os moradores seriam proprietários dos lotes.

Contudo, com a proximidade do novo período eleitoral, o candidato a prefeito Vicente Faria (PMDB) prometeu aos moradores das ocupações que, caso ele fosse eleito, ele permitiria que quem desejasse poderia ficar nos terrenos do Jardim do Sol e Jardim das Flores e que providenciaria a infraestrutura necessária e a documentação de posse. A promessa do candidato foi assinada em ata na reunião da ASTCOL em 1995. Após vencer as eleições, Vicente Faria cumpriu a promessa. Assim, em 1996, nasciam na cidade os dois primeiros bairros oriundos de ocupação: o Jardim das Flores e o Jardim do Sol. Ainda nesse ano, foram criados os bairros populares que haviam sido fruto da negociação com a justiça e com o antigo prefeito em 1994: os bairros São Geraldo e Ferroviários, ambos na região do Amaro Ribeiro, os quais beneficiaram 120 famílias. No Anexo III deste trabalho, encontra-se o registro fotográfico da visita das famílias ao futuro bairro São Geraldo.

Em consequência do êxito obtido em suas demandas sociais, a notoriedade alcançada pela ASTCOL refletiu-se na popularidade política do seu principal articulador. Dessa forma, nas eleições municipais de 1996, Francisco Paulo foi eleito vereador em Conselheiro Lafaiete, concorrendo pelo Partido dos Trabalhadores. Ele seria reeleito 20 anos depois, nas eleições municipais de 2016, ano em que o residencial Dom Luciano foi inaugurado.

A partir da legalização dos bairros citados na década de 1990, a associação começou a pensar em outros meios de continuar a luta pela moradia – como a procura por programas públicos –, uma vez que, segundo os entrevistados, as ocupações eram muito sofridas.

Nós entendemos que na ocupação o povo sofre muito, pega doença, passa fome, tinha criancinha, de baixo daquela lona preta, com barriga parecendo casco de trator e a gente acaba sofrendo junto com eles. Eu vivia mais no assentamento do que em casa, só ia em casa para tomar banho e voltar, até o almoço era com eles (...). Aí nós

começamos a tentar entrar em política pública, era a época do Fernando Henrique Cardoso, só que o único programa que tinha, o Habitat Brasil, só poderia ser feito por prefeituras, nós não arranjamos nada (...). Aqui em Lafaiete, o Vicente Faria até conseguiu construir 30 casas por esse programa lá no bairro São José, mas eram casas muito ruins, algumas foram até abandonadas (Dirigente 01).

Destacada pelo dirigente entrevistado, a escassez de políticas habitacionais na década de 1990 foi discutida no Capítulo 2 desse trabalho. Segundo Moreira (2009), essa década foi vista como um período em “banho-maria” para a habitação social. É a partir da eleição do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva, em 2002, que após um longo período inerte houve uma preocupação do governo federal quanto à produção habitacional no país, com destaque ao provimento de residências orientadas para famílias com renda de até três salários mínimos (CAMARGO, 2016).

A mudança institucional trazida pela administração do Partido dos Trabalhadores é ressaltada pelos dirigentes da entidade como um ponto de inflexão na história da entidade. Sob sugestão dos movimentos de luta pela moradia, iniciou-se um novo período para a associação, marcado pela procura por financiamento público para a construção das moradias.

Veio uma pessoa do movimento de luta e disse “agora o Lula entrou, vocês não precisam passar por essas dificuldades das ocupações, tem um programa do Governo Federal que vai ajudá-los a construir casas para os sem-teto, vocês só precisam adequar o que tem que adequar para entrar nos programas” (...). E assim começou um novo capítulo da nossa luta, que tivemos que fazer muitos esforços até chegar nessas casinhas (Dirigente 02).

O capítulo citado pelo dirigente entrevistado é caracterizado por onze anos de empenho e três tentativas frustradas de inscrição em programas federais até conseguir, finalmente, a contratação do Residencial Dom Luciano a partir do Programa Minha Casa, Minha Vida - Entidades em agosto de 2014. No Quadro 10, é apresentado um resumo dos três programas federais cuja execução a EO procurou, sem sucesso, concretizar: o Programa de Subsídio à Habitação (PSH), o Programa Crédito Solidários (PCS) e o Programa Operações Coletivas (conhecido como Resolução 460 e, posteriormente, Resolução 518). Os programas são apresentados conforme a cronologia das tratativas.

Quadro 10 – Resumo dos programas federais não concretizados pela EO

Programa	Fonte de Recursos	Proponentes	Público Alvo por Renda	Valor Máximo do Financiamento	Prazo Máximo de Financiamento	Contrapartida mínima dos beneficiários	Juros sobre Saldo Devedor
Programa de Subsídio à Habitação - PSH	OGU	governos locais e depois pessoas físicas	Até R\$1.114	R\$ 10.000	6 anos	não tem	6%
Programa Crédito Solidários - PCS	FDS	pessoas físicas organizadas em entidades associativas	Até R\$1.900	R\$30.000*	20 anos	5%	Zero
Programa Operações Coletivas (Resolução 460 – posterior Resolução 518)	FGTS	Pessoas físicas organizadas (ou não) em entidades associativas	Até R\$1.750	Subsídio máximo de R\$ 18.000**	20 anos	5% - 7,5%	6% a 8%

Fonte: MCidades (2016).

* R\$ 30.000 foi o valor estabelecido para São Paulo (capital). Os limites de financiamento máximo variam em função das características das cidades (RMs, Rde -DF, acima de 100 mil habitantes, e demais municípios).

** A Resolução nº 460 de 2004 foi alterada pela Resolução nº 518 de 2006 do Conselho Curador do FGTS, a qual proporcionou o aumento dos subsídios diretos financiados. Esses valores foram sendo alterados com o tempo.

O primeiro insucesso da ASTCOL na procura por financiamentos públicos para a construção de habitações de interesse social foi a tentativa de se obter recursos a partir do Programa de Subsídio à Habitação (PSH) em 2003. Esse programa foi a primeira linha de crédito criado para famílias de 0 a 3 s.m. desde 1995 e tinha como objetivo subsidiar a produção de empreendimentos habitacionais para populações de baixa renda, nas formas de conjunto ou de unidades isoladas (CEF, 2016). O programa contava com recursos do OGU e complementação financeira por parte do poder público local.

No período dessa primeira negociação, Vicente Faria (PMDM, 1997-2004) estava no seu segundo mandato consecutivo e o terceiro como prefeito. Segundo relato dos dirigentes da entidade, esse primeiro programa não foi viabilizado devido, principalmente, às condições de financiamento, as quais não eram ajustadas às possibilidades dos membros da ASTCOL, e devido à ausência de contrapartida da prefeitura ao empreendimento – a associação pleiteava a doação de um terreno de propriedade do município na região de Linhazinha, o que não aconteceu. O baixo subsídio público ao financiamento, juntamente ao prazo de apenas 6 anos para pagamento dos empréstimos, elevou de forma expressiva as parcelas a serem pagas pelos beneficiários. Isto, aliado à inexistente complementação financeira do poder público local, inviabilizou a execução do programa. De acordo com um dos fundadores da entidade, uma vez

que a administração municipal não contribuiu financeiramente para o empreendimento, “o valor oferecido de R\$ 10.000,00 não dava para construir nem um barraco para os membros da associação” (Dirigente 02).

As eleições municipais de 2004 alteraram o panorama político do município de Conselheiro Lafaiete. Pela primeira vez, foi eleito um candidato de um partido de centro-esquerda para comandar a prefeitura da cidade, Dr. Julio Cesar de Almeida Barros (PT, 2005-2008). Além disso, Francisco Paulo, ex-vereador pelo partido e com histórico de luta pela moradia, foi nomeado pelo prefeito eleito diretor do Departamento de Habitação do município. Se o apoio político local estava, em princípio, assegurado para a ASTCOL, dessa vez, fatores de ordem técnica e, posteriormente, financeira inviabilizaram a segunda tentativa de inscrição em um programa público.

O período de eleição do Dr. Julio coincidiu com a homologação da resolução nº 93 pelo Conselho Curador do FDS, em 2004, a qual criou o primeiro programa de habitação autogestionária federal: o Programa Crédito Solidário. Esta foi a segunda política cuja execução a EO procurou, sem sucesso, concretizar. Como auxílio à entidade para a contratação do PCS, a prefeitura aceitou doar, em 2005, o terreno pedido pela associação na região de Linhazinha, localizado, hoje, no Bairro São Jorge onde está situado o Residencial Dom Luciano. Mesmo rompendo a barreira inicial da necessidade do terreno, as negociações para a viabilização do empreendimento habitacional esbarraram em questões técnico-burocráticas e, posteriormente, no financiamento. Nas entrevistas realizadas, os relatos destacam os desafios relacionados ao novo terreno e às dificuldades técnicas que a associação enfrentou nesse período.

Eu lembro a primeira reunião que nós fizemos no terreno lá na Linhazinha. O terreno não tinha nada, era só mato e mato fechado mesmo. Aí nós fizemos a primeira reunião lá no alto, forramos com uma lona preta e o Chico disse: “Esse vai ser o nosso terreno, nós vamos fazer nossas casas em mutirão”, foi uma luta muito grande (...) (Representante CAO 01).

A gente chegava na Caixa de BH com aquele monte de projeto daquele tamanho e eles falavam que estava tudo errado. “Tem que pôr não sei o que aqui, isso está errado, isso também e tal”. Aí depois de muito custo, a Caixa, vendo nossa dificuldade no Crédito Solidário, deu um caderno para a gente com várias opções de casas já projetadas. Escolhemos um projeto simples, com telhado colonial, não precisava nem rebocar, nem de pôr piso, depois cada um colocaria por sua conta. Só que mesmo tendo conseguido o projeto, o problema é que a conta para pagar as casas não fechava, era muito pouco dinheiro. O subsídio era só doze mil reais, não dava para nada. Ainda assim, chegamos a fechar um convênio com a Caixa para a construção de 70 casas e a prefeitura nos ajudaria, só que aí começou a acontecer um monte de coisa (Dirigente 01).

Após alguns anos negociando o PCS, em 2007, foi celebrado um Termo de Intenções com a CEF para a construção de 70 casas a serem erguidas em regime de mutirão. Dentre as

obrigatoriedades relacionadas à sua execução, a prefeitura teria que implantar a infraestrutura viária em um terreno que estava abandonado há décadas, contudo, uma série de dificuldades construtivas começaram a ocorrer. Primeiramente, em decorrência das fortes chuvas que aconteceram na região, as ruas que estavam sendo delimitadas foram comprometidas em virtude da erosão no local e por isso não foram terminadas. Ademais, o corte de platôs para construção das casas também provocou a interdição das ruas com montes de terras, impedindo a Cemig e a Copasa de alocarem os postes e as redes de esgoto. E enquanto essa situação não era regularizada, a CEF não estava apta a liberar parcelas do financiamento.

Nesse meio tempo, em 2008, o Programa Operações Coletivas (Resolução 460/518) aumentou o subsídio oferecido de R\$ 14.000,00 para R\$ 18.000,00 por unidade habitacional. O valor subsidiado pelo PCS continuava, entretanto, fixado em R\$ 12.000,00 por habitação para municípios do porte de Conselheiro Lafaiete, o que, mesmo por mutirão autogerido, era muito difícil de ser alcançado. Assim, a ASTCOL, até por sugestão da própria GIDUR-BH¹², optou por transferir os esforços para a viabilização da chamada Resolução 518, o terceiro programa público que a associação tentou executar.

Lutamos demais no Crédito Solidário, foram alguns anos pelejando na parte burocrática, tivemos muitos problemas com os projetos. Quando conseguimos arrumar um, começou a aparecer um monte de dificuldade no terreno e o dinheiro era muito pouco. Aí a Resolução 518 passou para R\$ 18.000,00 de financiamento por casa e conseguimos pensar em fazer alguma coisa, mas a prefeitura teria que continuar nos ajudando com a infraestrutura do local. Tivemos que fazer o distrato na CEF de todas as 70 famílias no PCS, deu muito trabalho porque a associação não entende dessa parte burocrática (...). No fim das contas, ninguém conseguiu fazer nada no Crédito Solidário aqui em Minas. Ipatinga tentou, nós tentamos, Entre Rios tentou, só em São Paulo que saiu alguma coisa, o dinheiro era muito pouco (Dirigente 02).

Relatadas por membros da ASTCOL, as dificuldades financeiras em relação ao PCS confirmam as reflexões sobre as principais barreiras do Programa (MOREIRA, 2009). Na visão de Viana (2017), o principal mérito do PMCMV-E – o segundo programa federal de habitação autogestionária do país, o “sucessor” do PCS – é justamente a adequação das condições financiamento à realidade das organizações sociais, enquanto que o subsídio no PCS não

¹² O proponente a um programa federal de habitação poderia apresentar a documentação institucional, técnica e jurídica a qualquer uma destas três unidades da CEF: agência, Superintendência Regional e a Gerência de Apoio ao Desenvolvimento Urbano (GIDUR) – mas toda análise técnica institucional era verificada apenas pela GIDUR, que encaminhava o aceite do projeto para a área jurídica da CEF. Em 2014, em virtude do grande número de programas sob jurisdição técnica da GIDUR, a CEF realizou a subdivisão desta gerência em outras duas específicas: a Gerência de Governo (GIGOV) e a Gerência de Habitação (GIHAB). As GIHAB's ficaram responsáveis pela análise técnica de todos os projetos relacionados à Faixa I do PMCMV (CARVALHO, 2015). As diversas tratativas da ASTCOL foram negociadas até 2014 no âmbito da GIDUR-BH e posteriormente na GIHAB-BH. Em Minas Gerais, atualmente, existem sete Gerências de Habitação e cada uma é responsável por determinado grupo de municípios. Sob jurisdição da GIDUR/GIHAB-BH estão os municípios que se encontram em um raio de até cem quilômetros entorno da capital, totalizando 62 cidades.

atendia as condições desse público. Como exemplo, no PMCMV-E, o valor total a ser financiado, em cidades como Lafaiete, é de R\$ 60.000,00 por unidade habitacional, podendo ser subsidiado até 95% desse valor a fundo perdido pelo Tesouro Nacional, o que diminui consideravelmente a prestação para as famílias e abre novas possibilidades para as associações.

Uma vez realizado o distrato dos membros da entidade com a CEF no âmbito do PCS, um novo convênio foi firmado, ainda em 2008, na Resolução 518 com a GIDUR-BH. Foi aprovado o mesmo projeto de 70 casas, mas com um aporte maior de recursos subsidiados em relação ao antigo convênio do PCS. A Resolução 518 é uma carta de crédito disponibilizada pela CEF e conta com aporte de recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS. Segundo Moreira (2009), a substituição da resolução 460 pela 518, realizada pelo Conselho Curador do FGTS, proporcionou o aumento do subsídio público que foi diretamente distribuído às faixas de menor renda.

A mudança para a Resolução 518 trouxe boas expectativas para os membros da associação. A entidade comprou materiais de construção e concluiu a primeira casa em regime de mutirão em 2009. O primeiro imóvel erguido possui área de aproximadamente 75m² e, segundo os entrevistados, em virtude de a construção ter sido em regime de mutirão e com blocos de concreto fabricados na associação, o custo da obra foi de R\$ 14.000,00. No Anexo III, são apresentados registros fotográficos que mostram um dos mutirões realizados para preparar o terreno para a Resolução 518, e o mutirão realizado para a construção do primeiro imóvel.

Se a assinatura do novo convênio com a GIDUR-BH, em 2008, representou esperança para que o Residencial Dom Luciano, finalmente, se concretizasse, o desdobramento de uma megaoperação deflagrada pela Polícia Federal, em abril de 2008, alterou significativamente o quadro político de Conselheiro Lafaiete-MG e, por consequência, o futuro do empreendimento.

Deflagrada no dia 8 de abril de 2008, a Operação Pasárgada reuniu cerca de 500 policiais federais que cumpriram 52 mandatos de prisão nos estados da Bahia, em Minas Gerais e no Distrito Federal. Sob acusação de estarem envolvidos em um esquema de liberação irregular de verbas do Fundo de Participação dos Municípios, dezessete prefeitos foram presos no país, dentre os quais o de Conselheiro Lafaiete, Dr. Julio Barros – até esse evento, sua administração era aprovada por 65%¹³ dos lafaietenses e era considerado o favorito à reeleição.

¹³ Prisão de prefeitos não evita reeleição. O Estado de São Paulo. 14 de fevereiro de 2009. Acessível em: <http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,prisao-de-prefeitos-nao-evita-reeleicao,324072>.

Apesar de, anos mais tarde, ser absolvido¹⁴ das acusações, o simbolismo dos seus 4 dias passados na prisão refletiu-se nos resultados das eleições municipais em outubro de 2008. O candidato da oposição, José Milton de Carvalho Rocha (PSDB), foi eleito com 26.115 votos, enquanto Dr. Julio totalizou 14.779, ficando em segundo lugar. A mudança de prefeito significou uma importante alteração no quadro de forças da política lafaietense. Segundo relato dos membros da associação, o prefeito eleito, José Milton Rocha, prometeu finalizar a infraestrutura do terreno – condição para a CEF liberar o financiamento da Resolução 518. Porém, este acordo não foi cumprido.

O José Milton, quando ganhou, prometeu que a prefeitura faria a parte dela, ela tinha que acabar a infraestrutura do terreno. Ele chegou a mandar máquinas para o bairro São Jorge, só que depois elas sumiram. A gente já tinha comprado os materiais de construção para a primeira casa e foi nossa única construção no terreno, que acabou virando a sede da associação. Tudo isso confiando no dinheiro que sairia da Caixa. Só que José Milton não fez nada que prometeu (...). Aí a gente foi reclamar e ele disse que era para a gente pedir a Dilma para acabar de fazer. Depois disso, ele nunca mais nos recebeu (Dirigente 01).

Alegando falta de verbas, com a recusa da prefeitura em finalizar as obras de infraestrutura do terreno, a Caixa, mais uma vez, ficou impedida de liberar as parcelas do financiamento. Contudo, além das frustrações por mais um aparente insucesso e por estar, nesse momento, há sete anos se reunindo com entes públicos em busca de financiamento para a construção da casa própria, dessa vez, a associação havia feito uma dívida para a construção do primeiro imóvel e não tinha como pagá-la. Depois de infrutíferas negociações com a prefeitura, no dia 7 de julho de 2010, a Associação dos Sem-Teto de Conselheiro Lafaiete resolveu ocupar¹⁵ o Auditório da Câmara de Vereadores do município em protesto pelo não cumprimento da promessa do prefeito José Milton. Cerca de 50 chefes de família membros do movimento reivindicavam, ao menos, que a administração municipal arcasse com os materiais que eles compraram para a construção do primeiro imóvel. Esse momento, na visão de muitos entrevistados, foi o mais difícil da história da associação.

A época mais difícil dessa caminhada foi a briga com a prefeitura na época do José Milton. Tivemos que dormir na câmara para que ele cumprisse a palavra. Foram todos os meus filhos, meu menino estava pequenininho e foi comigo porque eu não tinha com quem deixar (Beneficiário 01).

Eu lembro muito bem do protesto na Câmara. O José Milton não quis cumprir o que havia prometido, ele disse que ia pagar e depois não pagou, aí falamos “você não paga não, então nós não saímos da assembleia até você pagar”. O pessoal dormiu na

¹⁴ Dr. Julio volta a ser absolvido na Pasárgada. Fato Real. 25 de abril de 2016. Acessível em: <http://fatoreal.com.br/site/dr-julio-volta-a-ser-absolvido-na-pasargada/>.

¹⁵ Sem-Teto de Conselheiro Lafaiete recorrem à Assembleia. Justiça Brasil, publicado por Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais. 7 de julho de 2010. Acessível em: <https://al-mg.jusbrasil.com.br/noticias/2271929/sem-teto-de-conselheiro-lafaiete-recorrem-a-assembleia>

Câmara, eu fui embora as dez porque tinha que trabalhar, mas meu filho me substituiu. O pessoal ficou lá até 3 da manhã protestando (Representante CRE 01).

Nós fomos para uma audiência pública, aí quando terminou a gente não saiu de lá enquanto o prefeito não pagasse o que devia. Ficamos até às 3 da manhã quando saiu o acordo com a prefeitura. Poder público é assim, se não pressionar não sai. Eles só ajudam por livre e espontânea pressão. Tudo tem que pressionar, não tem outro jeito (Representante CAO 02).

Os resultados da ocupação na Assembleia Municipal de Conselheiro Lafaiete se mostraram mais uma conquista na história da entidade. Depois de quase 10 horas de protesto, a prefeitura concordou, por fim, em arcar com os materiais de construção comprados anteriormente. Apesar da bem-sucedida ocupação na Câmara, a ASTCOL colecionava seu terceiro insucesso na procura por financiamento público para a construção de seu empreendimento. Em um momento em que os associados haviam despendido um expressivo esforço para preparar a área, realizando inúmeros mutirões, e o primeiro imóvel autoconstruído do terreno estava pronto, as narrativas convergem para o “balde de água fria” que representou os conflitos com a prefeitura e o novo distrato feito com a CEF.

Juntamente com o natural desapontamento, os entrevistados relatam a ironia que moradores do município usavam no tratamento com os membros da ASTCOL a cada nova frustração. A alcunha “Chico Papo”, para se referir ao líder da associação, retornava constantemente. Mesmo com as conquistas em relação às ocupações na década de 1990 e à viabilização de um terreno próprio para o futuro Residencial, os revezes da associação refletiram em momentos difíceis para o movimento com várias pessoas desistindo no decorrer dessa história. As reuniões do movimento, com periodicidade mínima mensal, se mostravam custosas para os associados e não conseguiam, por fim, viabilizar um financiamento público. Ainda assim, os entrevistados destacam que uma significativa parcela das 70 famílias que assinaram o convênio com a CEF no âmbito do PCS e posteriormente na Resolução 518 continuavam assíduas nas reuniões, o que gerou entre elas uma relação de cumplicidade e confiança, moldadas pelos anos compartilhados na luta pela moradia digna. Por diversas vezes, os entrevistados referem-se aos membros desse período como amigos queridos e companheiros de ideal, recordam das desconfianças enfrentadas pelo movimento e da ausência de apoio.

Sempre foi uma luta boa. Eu sinto falta dos mutirões que fazíamos. Às vezes, os mutirões eram toda semana, várias vezes fomos sábado e domingo. Eu confiava na diretoria, no Chico. Os associados viraram amigos, porque foram muitos anos de luta juntos. Meus vizinhos mesmo participaram da luta comigo (...). Eu acreditava que ia sair a obra, muita gente falava comigo “eu não sei porque você está indo nessas reuniões, isso não vai dar em nada”. Tive fé em Deus que ia sair e não perdi a esperança. O pessoal que entrou em 1993 comigo, foram poucos que ficaram até hoje (Beneficiário 01).

Eu e minha irmã conhecemos a entidade lá na praça, tem 13 anos, o Chico estava fazendo um discurso e a gente se inscreveu (...). As reuniões eram muito longe de onde a gente morava, mas tinha que ir, né?! Lembro muito dos mutirões, quando a gente recebeu o terreno, só tinha pasto e mais nada, tivemos que fazer muito mutirão para ajeitar lá (...). Com o tempo, a gente foi fazendo amizade. Eu confiava 100% na diretoria. Tinha gente lá que virou igual irmão para mim. E o pessoal falava que o Chico Paulo estava nos enganando, até os próprios familiares falavam e depois ficaram tudo com vergonha porque saiu e a casa ficou ótima (Representante CRE 02).

Sempre tinha um grupo de associados que falavam “vamos fazer isso aí”. Um grupo com mais garra. Tinha gente que entrou e saiu, algumas falavam “isso não vai sair” e desistiam, vinham um fim de semana e depois não voltavam mais. Eu fiquei 16 anos até sair o Dom Luciano (...). Vou ser sincero com você, poder público não ajudou a gente não, era sempre na raça mesmo. Foi chegando um vereador ou outro porque via que o Chico não desistia, mas foi é na raça mesmo (...). Para mim valeu demais participar disso tudo (...), meus vizinhos são todos meus amigos, o pessoal das antigas (Representante CAO 01).

Além das dificuldades e dos revezes observados na trajetória da Associação dos Sem-Teto de Conselheiro Lafaiete, destaca-se, por outro lado, o legado que esses anos de reivindicação trouxeram para o movimento. Do ponto de vista da experiência autogestionária, ao longo da história, a ASTCOL realizou diversos mutirões e ações pontuais, como mostrado no Anexo III. Com o passar do tempo, a associação foi se consolidando, tanto em termos técnicos quanto da própria estrutura da entidade, passando a ter, inclusive, terreno próprio para a construção de futuros empreendimentos habitacionais. Além da experiência em mutirões, a associação conseguiu construir uma sede estruturada e possui um maquinário para confecção de blocos de concreto. Esse equipamento foi viabilizado por meio de emenda parlamentar do deputado estadual Padre João (PT) que doou o equipamento à entidade em 2006. Os blocos do primeiro imóvel erguido foram fabricados pela própria associação, reduzindo, consideravelmente, o custo da obra.

A estrutura da associação, bem como a sua coesão interna – traduzida pela confiança entre os membros e sua cumplicidade –, são diversas vezes ressaltadas pelos burocratas da GIHAB-BH como um dos fatores que fizeram a entidade ser a primeira e única no âmbito de sua jurisdição a ter um projeto executado, posteriormente, no PMCMV-E. Segundo um dos técnicos da GIHAB entrevistados, “a identificação do associado com sua entidade é condição *sine qua non* para o êxito de um empreendimento coletivo”, e esta condição foi largamente observada na entidade em questão.

Nas primeiras visitas a entidade, a gente já percebia que a bandeira de luta da ASTCOL era velha. Estava todo mundo incrustado naquela mobilização, naquele objetivo. É muito mais fácil você lidar com pessoas que têm claro o que querem e sabem pelo que estão lutando. Outra coisa é você montar uma instituição artificial para lutar pela moradia. Ali não, a luta pela moradia ali era uma coisa velha (...). Eu achava as assembleias e as plenárias maravilhosas, uma presença maciça dos associados, um povo compenetrado, aquilo me marcou muito. As assembleias lotadas,

participativa, isso para nós é um ponto fortíssimo, a minha análise da participação dos beneficiários é muito positiva, o sucesso de qualquer ação coletiva depende disso (Técnico CEF 01).

Por trás do engajamento social coletivo observado pelo técnico da CEF estavam as variadas reuniões realizadas durante anos, as diversas ações e mutirões concretizados conjuntamente e o compartilhamento de um ideal coletivo que fortaleceram os vínculos entre os membros da associação e sua confiança recíproca. Essa coesão existente é o chamado capital social, o qual é apontado como um recurso socioestrutural do grupo que facilita as ações dos membros nessa estrutura (COLEMAN, 1991) e que permite coordenar ações com maior eficiência e benefício mútuo para os integrantes de determinada rede social (PUTNAM, 2000). Ao possuir potencial para aumentar a ação coletiva e fortalecer a colaboração, o capital social é uma força poderosa para a promoção de projetos grupais e explica a capacidade de determinados grupos produzirem ações coletivas com eficácia.

O capital social encontrado na ASTCOL é fruto de uma trajetória de luta pela moradia digna em Conselheiro Lafaiete-MG, ao longo da qual ocorreram conquistas e tentativas frustradas de se implementarem programas habitacionais. É ele que explica o porquê, mesmo depois de tantos anos, o movimento se mostrou, de forma geral, unido e resiliente, fato este fundamental para esclarecer a unicidade do Residencial Dom Luciano. Essa coesão interna só pode ser entendida a partir da contextualização temporal e espacial do fenômeno investigado. Em tese, os relatos sobre as dificuldades de se chegar às reuniões da ASTCOL e em seus mutirões deveriam derivar, por exemplo, na restrição de capital social desse grupo. Conforme Ribeiro et al. (2016), em virtude de residirem em diferentes regiões periféricas dos municípios – como é o caso analisado –, os membros de determinado grupo são isolados socialmente uns dos outros, o que resulta no enfraquecimento de seus vínculos, restringindo, portanto, seu capital social. Contudo, é justamente a compreensão da historicidade desse processo que possibilita elucidar como a alta coesão da Associação dos Sem-Teto é encontrada em um contexto social marcado por adversidades, conflitos e insucessos.

A conquista obtida com a ocupação da Câmara, em julho de 2010, representou o último ato da associação relacionado ao insucesso da Resolução 518. Nesse momento, estava em vigor o Programa Minha Casa, Minha Vida, que, apenas seis anos depois de criado, tornou-se a maior política habitacional já implementada no Brasil (AMORE, 2015). Seu ramo autogestionário, a modalidade Entidades, mesmo tendo um caráter residual em comparação as outras modalidades da Faixa I, representou um marco para a autogestão habitacional. Com alto subsídio governamental concedido às entidades, em apenas três anos de execução, o PMCMV-E investiu

cerca de R\$ 500 milhões de reais, enquanto que o PCS, em seus sete anos, investiu R\$ 387 milhões (FERREIRA, 2012). Assim, com essa nova oportunidade ofertada às associações habitacionais de todo país, os esforços da ASTCOL foram, após o insucesso na Resolução 518, naturalmente dirigidos a essa tratativa. Na próxima subseção, são discutidas as dinâmicas relacionais circunscritas, especificamente, ao processo de implementação do PMCMV-E em Lafaiete.

Revelados os principais elementos relacionados à história da EO, apresenta-se, na Figura 6, uma linha do tempo que sintetiza os fatos descritos anteriores à implementação do PMCMV-E.



Figura 6 – Trajetória da ASTCOL anterior ao PMCMV-E em uma Linha do Tempo

Fonte: elaboração própria (2017).

5.2 A Ação dos Atores na Execução do Residencial Dom Luciano

Juntamente com a análise qualitativa das interações sociais, neste tópico são empregadas as medidas da Análise de Rede Social com o propósito de apresentar as configurações relacionais formadas no decorrer do processo de implementação do PMCMV-E em Conselheiro Lafaiete. Esse olhar posicional tem o objetivo de auxiliar na investigação sobre como se relacionam os atores do fenômeno analisado e quais os efeitos dessas dinâmicas relacionais na implementação da política.

É importante salientar que o termo “atores” diz respeito aos diferentes grupos que, direta ou indiretamente, estiveram envolvidos no processo de implementação do PMCMV-E para a construção do Residencial Dom Luciano e que, a partir das variadas interações, influenciaram o fenômeno analisado. Optou-se por representar os variados indivíduos que participaram desse

processo a partir das organizações, movimentos, instituições públicas e privadas dos quais fazem parte. Assim, os “atores” descritos nessa seção representam, na verdade, um número muito maior de indivíduos.

Discutido no Capítulo 4, o processo de implementação do PMCMV-E é caracterizado por várias etapas a serem percorridas para que um empreendimento habitacional possa se tornar realidade. Dentre os caminhos desse trajeto, observaram-se, *in loco*, dois períodos com dinâmicas relacionais distintas na implementação do programa. De um lado, o processo de contratação do empreendimento se caracterizou por uma parceria, principalmente a partir de 2013, entre atores do poder público local e movimento dos sem-teto. No entanto, no decorrer da execução do empreendimento, alguns conflitos importantes, que não ocorreram inicialmente, alteraram a natureza das relações trazendo, assim, uma nova estrutura relacional.

Assim, tendo em vista a fluidez das relações, optou-se por fazer um recorte temporal no processo analisado. Na próxima subseção, são analisadas as atuações dos atores e as configurações relacionais presentes até a contratação do Residencial Dom Luciano. Posteriormente, são discutidas as dinâmicas relacionais observadas na execução do empreendimento. Em ambas subseções, os processos são investigados a partir da contextualização cronológica dos diferentes acordos e conflitos ocorridos.

5.2.1 Conflitos e Acordos: O Processo de Contratação do Empreendimento

As primeiras ações da associação relacionadas ao PMCMV-E iniciam-se no fim de 2010, e várias situações ocorreram até a contratação do empreendimento em agosto de 2014. Com histórico de luta pela moradia e documentos anteriormente organizados – em virtude de inscrições passadas em outros programas públicos –, a ASTCOL não encontrou dificuldades no primeiro desafio que o programa apresenta: o processo de habilitação da entidade. Em duas décadas de existência, a associação acumulou vários certificados que comprovaram a participação de seus membros em conferências, congressos, seminários e atividades formativas relacionadas à luta pela moradia. Isto, aliado à sua regularidade institucional e ao seu tempo de existência, possibilitaram à associação, de forma relativamente célere, receber uma alta nota no processo de habilitação. Processo este sob responsabilidade do MCidades.

A primeira coisa que a gente teve que fazer foi cadastrar a associação no Ministério das Cidades, no processo que envolve a Secretaria Nacional de Habitação, isso em 2010 ainda. Como participamos de muitas coisas, desde a primeira Conferência Nacional das Cidades, as participações no Encontro da União Nacional por Moradia Popular, a gente tem todos esses documentos, e a associação ganhou muitos pontos. No processo, eles dão uma nota de A até E. A ASTCOL conseguiu a letra D. Nós estamos habilitados para construir até mil casas no programa (Dirigente 01).

Uma vez apta a propor e encaminhar projetos à CEF, a associação firmou uma parceria com o Sindicato de Engenheiros no Estado de Minas Gerais – Senge, em que este arcou com um engenheiro do sindicato para auxiliar na elaboração de um projeto a ser enviado para a então GIDUR-BH. Os relatos dos entrevistados revelam como essa parceria foi realizada e ressaltam como as associações habitacionais estão, de modo geral, a mercê da boa vontade de outros atores. A associação dependia de favores por não possuir verba própria para a criação de um projeto.

Um dos nossos maiores desafios era técnico. Engenheiro para fazer projeto, técnico para fazer projeto. Nós tínhamos que chegar na Caixa e apresentar o projeto, só que ninguém queria fazer ele no risco. Chama projeto de risco porque, por exemplo, eu vou fazer uma obra aqui, então o técnico faz o projeto e depois quando iniciar a obra, na primeira medição ele recebe o que é devido. Até então ele trabalha de graça, ele só recebe se o projeto for aprovado. Ninguém queria fazer. Esse foi um dos maiores desafios enfrentados, a gente não tinha dinheiro em caixa (Dirigente 01).

Nós não tínhamos como pagar a mão de obra do responsável técnico pelo projeto. Nós só temos a contribuição do associado e esse recurso dá para pagar apenas o material de custeio e a alimentação dos membros nos mutirões. Aí tínhamos um amigo que é irmão do presidente do Senge, esse amigo nos levou lá em Belo Horizonte e o presidente nos liberou um engenheiro maravilhoso que eles mesmos pagavam. Foi assim que fizemos formalizamos as primeiras propostas no MCMV-E (Dirigente 02).

A maioria dessas associações são frágeis. Elas são frágeis na organização, frágeis financeiramente. Elas têm poucos recursos para contratar pessoal especializado. Muitas vezes elas não têm sede, os membros são apenas voluntários. Com respeito ao cidadão, em geral os membros de uma entidade são pessoas com nível de educação baixo, é óbvio que elas fortalecem o movimento, mas, tecnicamente falando, elas têm dificuldade, e aí elas precisam de profissionais de fora para executar as coisas. Na ASTCOL, por exemplo, os engenheiros que passaram lá, a maioria trabalhou como voluntário. A entidade não tinha como pagar e os membros não tinham competência técnica para aquilo. Então eu volto para a premissa do começo, uma entidade para pleitear um programa federal público, para conseguir recurso não é fácil, é muito difícil (Técnico CEF 01).

As dificuldades encontradas pela ASTCOL na busca por parceiros que possuíssem expertise técnica são uma constante na literatura sobre autogestão. Em um compilado sobre o panorama das práticas autogestionárias no país, Burguiere et al. (2016) ressaltam que, em geral, a falta de condições para viabilizar assessorias técnicas faz com que os movimentos sociais recorram a redes de conhecidos que aceitem receber posteriormente pelo serviço ou mesmo façam o serviço de forma gratuita. Esses parceiros, por não trabalharem especificamente com habitação de interesse social, acabam por repetir soluções padrões, sendo este um limitador dessa saída.

Habilitada e com um parceiro encarregado pela responsabilidade técnica do empreendimento, a associação buscou, por quase dois anos (entre meados de 2011 e 2012), viabilizar o projeto pelo regime de Autogestão – em que a EO contrata profissionais ou

empresas para execução parcial dos serviços necessários. Contudo, uma série de novos conflitos com o agente operador do programa, no caso especificamente a GIDUR-BH, marcaram esse período de tratativas. O antigo projeto de 70 casas enviado ao Programa Crédito Solidário e, posteriormente, encaminhado à Resolução 518 se apresentava maior, e a GIDUR não acreditava na capacidade da associação em executar um empreendimento desse porte pelo regime de Autogestão, exigindo, assim, que a entidade optasse pelo regime de empreitada global. Esta relação, que já estava desgastada de anos de embate anterior, se tornava cada dia mais conflituosa.

A GIDUR nunca acreditou que nosso projeto era factível. Eles diziam que nós não tínhamos experiência, mas como vamos ter experiência se ninguém confiava na gente? A autogestão é uma pata entre a assistência técnica, o movimento e sua direção, nós já tínhamos firmado a assistência com o Senge, só precisávamos do recurso para executar o empreendimento (...). Nós tivemos discussões homéricas com a GIDUR a ponto deles nos colocarem para fora. Isso anteriormente ao PMCMV-E. Com o Entidades, isso se acirrou ainda mais, porque eles não aceitavam o modelo de um programa em que o regime de autogestão fosse definido por uma consulta pública a todos os filiados, que são os donos do empreendimento. Eles chegaram a nos mandar um ofício que nossos projetos não seriam mais analisados se não aparecesse uma empresa que assumisse o risco de gestão da obra e que tivesse capacidade comprovada. Não foi uma pressão apenas pela escolha do regime de empreitada global, foi uma exigência. Nós temos tudo documentado. Eles não poderiam fazer essa ingerência administrativa (Representante UNMP).

Não é que nós não confiássemos neles, é porque eles não tinham expertise, é muito difícil de fazer dessa forma. Já tivemos obras aqui do avô do PMCMV-E, que foi o Crédito Solidário, a Prefeitura de BH doou o terreno, eles contrataram as empresas que queriam e todas deram problemas. A prefeitura teve que tomar as rédeas para poder finalizar as obras e entregar, com isso ficamos todos com pé atrás nessas coisas, tínhamos que ter garantias (...). Quando as associações vão conversar com um técnico puro, ele não quer saber dos ideais do programa, ele quer saber de orçamento, e aí eles acabam ficando muito em inseguros com isso (...). As regras também são diferentes também para o FAR e o Entidades. No FAR, a construtora grande vem aqui, faz uma proposta e eu tenho todos os históricos dela. Sei o que ela está fazendo ou deixando de fazer. Já no Entidades, não sou eu quem contrata a construtora, então se ela tiver algum problema, será problema da associação, é mais arriscado. Eu acho que essa questão técnica não deveria ser papel das entidades, acho que o papel deles deveria ser aquela coisa mais social, de agregação de pessoas (Coordenador CEF 01).

Embora a associação tenha recebido uma alta nota no processo de habilitação, que lhe permitia pleitear projetos de maior porte, a GIDUR-BH alegou falta de experiência da entidade para executar sob sua responsabilidade um empreendimento habitacional. Caso a ASTCOL optasse por seguir com o projeto em regime de autogestão – ainda que tivesse parceiros para isso –, ele não seria mais analisado. Segundo Burguiere et al. (2016), em locais em que o agente operador do programa apresenta imposições quanto à sua execução, “seguir os padrões propostos pela instituição é a certeza de menores atritos na aprovação do projeto” (BURGUIERE et al., 2016, p. 53), e foi isso que ocorreu. Não possuindo força política naquele

momento para questionar as exigências da GIDUR-BH, a associação, a partir de 2012, iniciou a busca por um novo parceiro para executar o empreendimento sob regime de empreitada global. Esta busca duraria mais dois anos até encontrar uma empresa parceira.

Paralelamente à procura por uma construtora, existiam várias exigências burocráticas locais a serem cumpridas para a contratação do residencial. Por observar as associações habitacionais como agentes operacionalmente vulneráveis, a GIDUR estabeleceu uma série de obrigações sobre a necessidade de outros atores se responsabilizarem pela construção da infraestrutura no terreno da associação. Assim, mais uma vez, a entidade dependeria da boa vontade do poder público local. Boa vontade essa conectada, como anteriormente observado, a diversos fatores políticos conjunturais, os quais podem ser favoráveis ou não.

Nas eleições municipais de 2012, concorreram à prefeitura de Conselheiro Lafaiete três principais nomes. O ex-prefeito Vicente Faria (DEM), que pleiteava o quarto mandato na cidade; Dr. Julio (PT), que havia sido cassado em 2008, almejava a segunda administração – Dr. Julio era o preferido pelos membros da associação; e o Dr. Ivar (PSB), que recebia apoio do ex-deputado e ex-prefeito Arnaldo Penna, concorria pela primeira vez. Com 5% dos votos válidos a mais do que o Dr. Julio, Dr. Ivar foi eleito prefeito, e uma alteração no quadro de forças da política lafaietense ocorreu novamente. A nomeação de dois secretários pela administração do Dr. Ivar – no caso, o secretário de desenvolvimento social e o de planejamento –, que se identificaram com a causa dos Sem-Teto, foi fundamental para o início de uma profícua parceria que conseguiu, posteriormente, superar as diversas barreiras para a contratação do empreendimento. Os relatos mostram que as reuniões entre esses atores começaram a ocorrer já no primeiro mês da nova administração municipal e apontam, também, para o surgimento de uma sinergia entre associação e poder público local.

Eu sempre trabalhei com causas sociais. Fui conselheira tutelar, sou ligada a movimentos da igreja, fui vereadora (...). Eu já conhecia a luta dessa associação de muitos anos, a gente sabia das dificuldades que eles enfrentavam. Quando foi em 2013, o Dr. Ivar assumiu a prefeitura e eu assumi a secretaria de Desenvolvimento Social. Já em janeiro, o presidente da associação dos sem-teto me procurou para ver se ia ter apoio, porque precisava fazer a infraestrutura (...). Eu falei com o prefeito e ele foi bem justo. Ele não olhou o partido nessa hora e deu carta branca para que nós ajudássemos no que fosse possível (...). Eu tenho tudo anotado, fizemos a primeira reunião com a diretoria da associação em 26 de janeiro, depois dia 8 de fevereiro nós fomos na entidade, dia 15 nós reunimos junto com as outras secretarias que trabalhariam conosco (obras e planejamento) e as reuniões foram acontecendo na medida das necessidades do processo, e não foi nada fácil (Secretário 01).

Eu tomei conhecimento desse projeto pela secretária de desenvolvimento social. Ela começou a falar do programa e desse projeto. Eu era secretário de planejamento. Lembro que logo no início, em fevereiro de 2013, vi que era uma causa bacana. Eu fui numa reunião lá no terreno doado pela prefeitura, na sede deles, tinha um barracão montado e dentro dele tinha um galpão bem pequeno com pessoas carentes morando

lá provisoriamente. Tinha família com filho deficiente e era um barraco bem arrebitado. E esse pessoal tem uma característica, eles olham como se a gente fosse resolver o problema deles, com esperança mesmo. Aquilo me marcou demais (...). Eu tenho uma característica, sou da iniciativa privada, então para mim as coisas têm que andar, meu negócio é fazer. Quando eu vi aquelas pessoas tão carentes, já declarei que o que dependesse da minha energia eles teriam as casas (Secretário 02).

Nós tivemos contato inicialmente com a secretaria de desenvolvimento social, eles serviram de ponte para que o prefeito conhecesse a proposta. Depois tivemos contato também com a secretaria de planejamento e algumas vezes com a secretaria obras. Eles nos ajudaram muito na formalização da proposta, principalmente o secretário de planejamento. Nós conseguimos reunir as garantias que a GIDUR exigia, e também nos ajudaram no cadastramento dos associados no CADÚNICO. Tinha uma época que chegamos a fazer reunião toda a semana com as secretarias, depois passou para 15 em 15 dias e depois uma vez por mês quando tinha menos demanda (Dirigente 02).

Para mim, se não tivesse acontecido essa parceria com a prefeitura o empreendimento não teria acontecido. A prefeitura foi fundamental, o terreno não era tão bom, então eles viabilizaram as garantias necessárias para a construção do residencial, assumiram a terraplanagem do terreno e mais o que precisava. Teve um secretário que chegou a vir negociar com a gente aqui em BH, isso não é comum, é raro. Quando o poder público participa assim, é outra coisa (Coordenador CEF 01).

Interessante pontuar que, ao contrário da sinergia apontada por Peter Evans (1996), segundo o qual sua criação pode ser fomentada pelo Estado por meio de mecanismos institucionais, a sinergia observada a partir de 2013, entre atores públicos e não públicos, foi estabelecida com base em características particulares dos agentes. Foi uma sinergia não institucionalizada, catalisada a partir da junção de trajetórias e impressões individuais que se combinaram de forma fortuita. O apoio à viabilização do Residencial Dom Luciano em Lafaiete não era uma agenda da administração eleita, assim como também não foi em gestões anteriores. Contudo, a presença de secretários municipais que se reconheceram em uma demanda de pessoas socialmente vulneráveis resultou em uma nova dinâmica relacional para um processo que vinha sendo gestado há mais de uma década. Novamente, é a dimensão política da rede de implementação a responsável por modificar a natureza e a configuração de interações presentes nesse contexto, reafirmando a perspectiva de Linder e Peters (1987) que destaca o caráter mais aberto, subjetivo, incerto, contingente, variável e contextual do processo de implementação de políticas públicas. Ressalta-se que estas reconfigurações nas redes não alteram seus atores como um todo, existem velhos atores que prosseguem sendo cruciais para a implementação do programa. O que este fato ilustra, no entanto, é como essa rede se modifica ao longo do tempo, sendo sensível a variadas mudanças contextuais.

Com o objetivo de organizar as atribuições dos diferentes agentes que participavam do esforço conjunto para viabilizar o Residencial Dom Luciano, a secretaria de planejamento elaborou um cronograma de ações a serem realizadas. Este cronograma, apresentado em uma

planilha, foi criado com o propósito de organizar os responsáveis a partir de respostas para os seguintes pontos: o que, quem, como, por que, onde e quando. No Anexo II deste trabalho, apresenta-se a planilha de planejamento utilizada para o mês de setembro 2013.

Além da parceria iniciada em 2013 entre a prefeitura e a associação dos sem-teto, em janeiro de 2014, a chegada de um novo gerente regional para a agência da CEF em Conselheiro Lafaiete também foi um marco significativo para o caso em análise. Em vias de se aposentar, o novo burocrata pediu transferência da gerência de Belo Horizonte para Lafaiete com a finalidade de residir mais próximo da família. Os relatos dos entrevistados convergem para a importância desse ator na contratação do empreendimento e como ele influenciou esse processo.

A chegada de um novo gerente da agência aqui em Lafaiete facilitou muito para a gente. Ele tinha uma expertise muito grande para poder agilizar as coisas dentro da Caixa. Ele não é um companheiro de luta pela moradia, mas ele se sensibilizou pela nossa demanda e deu agilidade. Acho até que ele tem que ser estudado, porque ele quebrou uma série de burocracias sem, contudo, ter feito ações ilegais. Ele sabia os atalhos dentro da Caixa (...). Então nós passamos a ter parceiros importantes nessa caminhada. De um modo geral, nós ficávamos à mercê do gosto do funcionário da Caixa. Se eles gostavam e queriam, a gente tinha. Se eles não gostavam e não queriam, a gente não tinha. E o novo gerente gostou muito (Representante UNMP).

Tem que ser destacada a participação do gerente regional da Caixa aqui de Conselheiro Lafaiete. Ele foi fundamental. Quando a gente via que tinha alguma coisa agarrando, a gente ligava e ele resolvia. Começou a fazer parte das reuniões e ajudava no que precisasse. Se ele não tivesse aparecido, as coisas iam ser bem mais difíceis (...). O sentimento que tenho é o seguinte: estavam as pessoas certas, nos lugares certos. Não sei se foi dedo de Deus ou coincidência mesmo. A associação estava fazendo seu dever de casa direitinho, ela estava há muito tempo na peleja. Ela cumpria tudo que era planejado nas reuniões mensais, se tinha que atualizar um documento, eles corriam lá e atualizavam. Aí veio o poder público que acreditou no projeto e um gerente da Caixa que não ficava atrás da mesa, tudo fluiu (Secretário 01).

Eu sou de uma cidade perto de Conselheiro Lafaiete e quando vim para cá o meu grande objetivo era fazer projetos que ajudassem a região. A Caixa tem o poder de ajudar muito, nós temos a caneta (...). Só que o banco vive de metas e não são poucas. Muitos gestores preferem as ações mais rentáveis, querem fazer carreira rápido e se esquecem do cunho social do banco. E esses programas sociais não dão lucro, eles desgastam muito e trazem pouca rentabilidade, que é o que é pedido nas metas, então o próprio banco não incentiva que as agências se dediquem a essa parte social (...). Eu já estava quase aposentando, queria deixar algum legado social, queria era ajudar mesmo. Quando eu vi como o processo da ASTCOL estava, vi que não iria sair nunca. Porque o seguinte, a Caixa é muito burocrática, cada vez que chegava um documento, ele ia primeiro para a área jurídica, depois para a de risco e depois para outra área, e cada lugar pedia para alterar o documento, quando finalmente saía para outro órgão, ele já estava vencido (...). Aí eu conversei com o superintendente e nós marcamos uma reunião que sentou todo mundo, a associação, o setor jurídico da Caixa, o de risco, o pessoal da prefeitura, a superintendência e a agência. Foi estipulado um prazo para cada um cumprir as pendências e o processo começou a correr em duas, três áreas ao mesmo tempo (...). Tudo que precisava a gente dava um jeito (Gerente CEF 02).

A atribuição a Deus que o Secretário 01 faz sobre a sinergia formada entre associação, poder público local e a agência regional ilustra bem como surgiu o alinhamento entre esses

atores: de forma casual. A convergência entre interesses individuais comuns e a decorrente colaboração entre agentes acontece, rotineiramente, na execução de políticas públicas. Este fato, sem dúvidas, foi um dos principais motivos que explica a construção do Residencial Dom Luciano entre 62 municípios sob jurisdição da GIDUR/GIHAB-BH. Cabe, entretanto, destacar a característica não institucionalizada dessa parceria, isto é, como a colaboração entre esses atores surgiu em um ambiente, em princípio, adverso. Observa-se, por exemplo, a partir do relato do gerente regional, que além da CEF não fomenta a colaboração entre burocratas da agência e beneficiários de políticas públicas, ela possui uma estrutura institucional alicerçada em metas financeiras que desencoraja servidores a se empenharem na implementação de programas federais. Assim, deve-se ressaltar também a contradição observada em um banco cem por cento público, que assume em diversas ocasiões o papel de implementador de políticas públicas, sem estar, efetivamente, estruturado para tanto.

A contradição observada na agência da CEF é destacada também em outros estudos sobre habitação. Em uma análise sobre os 25 anos de política habitacional no país pós BNH, Cardoso e Aragão (2013) destacam a dificuldade do órgão em monitorar a qualidade dos empreendimentos habitacionais da Faixa I justamente por sua característica híbrida: a de instituição financeira tradicional e a de executora de políticas públicas. Segundo os autores, a CEF, por “estar submetida à pressão por resultados, não tem condições institucionais e organizacionais para controlar a produção do ponto de vista da qualidade” (CARDOSO e ARAGÃO, 2013, p. 59). Assim, indaga-se neste trabalho, em um momento em que o governo planeja¹⁶ enquadrar a CEF como sociedade anônima – tornando o banco ainda mais voltado ao mercado –, qual será a relevância que essa instituição dará às suas atribuições sociais, as quais, segundo os próprios servidores, desgastam muito e não dão retorno financeiro.

As reuniões que aconteciam entre membros do poder público, ASTCOL e, posteriormente, agência da CEF buscavam contornar as exigências burocráticas do programa e, paralelamente, auxiliar na procura por uma empresa que aceitasse construir o empreendimento pelo regime de empreitada global. Nesse período, no entanto, as características do mercado imobiliário de Conselheiro Lafaiete dificultaram sobremaneira o sucesso desse desafio. As empreiteiras interessadas em executar empreendimentos do PMCMV optaram por trabalhar com as Faixas II e III do programa, nas quais a burocracia era relativamente mais simples e a

¹⁶ Governo quer transformar a Caixa em empresa de sociedade anônima. O Estado de São Paulo. 18 de outubro de 2017. Acessível em: <http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,governo-quer-transformar-caixa-em-empresa-de-sociedade-anonima,70002050357>.

lucratividade, maior. Assim, mesmo a modalidade FAR, que respondia por cerca de 81% das unidades contratadas na Faixa I, não foi implementada na cidade. Este fato reforça, mais uma vez, a singularidade do Residencial Dom Luciano, o qual, com uma rede de agentes trabalhando de forma conjunta, conseguiu contornar os diversos entraves desse processo.

Eu achei que uma das maiores dificuldades na contratação do Entidades foi conseguir uma empresa que construísse as casas. Tanto que não conseguimos nenhuma que assumisse a modalidade FAR com a prefeitura. Eu fui atrás de inúmeras empresas para construir pelo FAR, pedimos apoio à Caixa, ao Banco do Brasil. Tentamos ceder terreno, mas nem assim fechava. As empresas falavam que não era vantajoso a Faixa I, elas poderiam fazer na Faixa II e III que ganha muito mais e não precisava mexer com prefeitura e Cadúnico. Na Faixa I você vai ganhar 60 mil numa casa e nas outras faixas pode chegar até 200 mil. Tudo que era dentro da legalidade e poderíamos fazer pelo FAR nós tentamos e mesmo assim não conseguimos (Secretário 01).

Nós nos empenhamos bastante na parte burocrática, só que estava difícil achar um empresário que topasse assumir o Dom Luciano, porque o lucro é mínimo, não sobra quase nada para a empresa (...). A gente chegou a arrumar um empresário de Congonhas que topou pegar o empreendimento, fizemos algumas reuniões com ele. Depois de um mês, quando estávamos tratando dos trâmites da obra, o cara vem de Congonhas e bate o carro e morre (...). Aí depois o representante do UNMP me passou o nome de alguns empresários que poderiam topa. Eu liguei para um que tinha uma empreiteira de Ponte Nova e ele veio aqui fazer o reconhecimento do terreno. Isso já em dezembro de 2013. Ele chegou aqui com uma postura diferente, chegou com máquina de retrato, olhou os terrenos, filmou tudo e aí ele levou as informações para o escritório dele e disse que depois daria resposta. Até o Chico Paulo disse que esse empresário era diferente dos outros. Depois ele nos deu retorno falando que toparia fazer o empreendimento, aí nós vibramos porque foi um alívio total (Secretário 02).

O desinteresse das construtoras em atuar na Faixa I em Conselheiro Lafaiete também foi observado no trabalho de Leonardo (2017) quando analisou a implementação da modalidade FAR em Maringá-PR. Com um mercado imobiliário similarmente valorizado, as construtoras não tinham interesse “em atuar para essa faixa de renda, diante da baixa lucratividade e alta exigência da CEF, por entender que a exigência não é compatível com o padrão de construção (LEONARDO, 2013, p. 201). A construtora que assumiu o projeto em parceria com a ASTCOL, no entanto, tinha interesses além da lucratividade. Segundo os entrevistados, a parceria foi firmada em virtude de seus sócios terem o objetivo de expandir seus negócios também para Conselheiro Lafaiete, e esse programa seria uma “porta de entrada” para o município. A construtora havia recebido premiações em Ponte Nova–MG pela qualidade construtiva de suas obras na Faixa II e III do PMCMV, e essa seria sua primeira experiência na Faixa I.

Três anos após o início das tratativas relacionadas ao PMCMV-E, a Associação dos Sem-Teto de Conselheiro Lafaiete, com apoio de diferentes atores públicos e não públicos, havia conseguido atender diversas exigências da chamada novela da contratação. Restava, por

fim, a aprovação da viabilidade técnica do empreendimento a cargo da GIDUR-BH, mas os antigos conflitos com o órgão perduravam.

A GIDUR-BH tinha uma burocracia que os próprios engenheiros e gerentes ligados a esse projeto se desentendiam. Parecia que como era o primeiro Entidades, eles ficaram perdidos. Nós tivemos muitos problemas com eles. Eu posso confirmar que muito desse atraso se dava a desorganização interna, um falava uma coisa, outro falava outra. Chegou ao ponto de em uma reunião, eu, o representante do UNMP e o Chico Paulo levamos o advogado da prefeitura. Nós perguntávamos o que estava se passando, o que eles queriam, a quem teríamos que recorrer, porque eles estavam numa burocracia danada, parecia até que eles não queriam que o projeto saísse (Secretário 02).

As negociações com a GIDUR de Governador Valadares avançavam a todo vapor, as negociações com a de Juiz de Fora iam a todo vapor, com a de Poços de Caldas iam bem, a de Divinópolis idem. A de Belo Horizonte, no entanto, por ser capital, sempre esteve ligada a programas de maior porte, e aí era só travamento no Entidades. Essa volatilidade regional infelizmente é muito comum. Hoje, por exemplo, estamos em guerra com a GIHAB de Brasília, já temos terreno público em Paracatu e eles continuam com muita dificuldade com programa (Representante UNMP).

O nosso problema é que nós temos que seguir os normativos e o pessoal da associação acha que não é assim, que é sempre uma perseguição política ou social. O normativo do Entidades é o mais difícil de todos. Eu falava para eles, se está muito difícil cumprir essa regra então vá à Brasília e faça pressão para que mude. Eu faço as coisas de acordo com o que está escrito, não tem jeitinho, nós somos auditados o tempo todo (...). Veio conversar com a gente assessor de parlamentar, pessoal do Ministério das Cidades, da gerência nacional do Programa, só que é o seguinte: eu só vou fazer aquilo que estiver escrito na norma, enquanto não mudar, eu continuo seguindo (...). Essa gerência era muito trabalhosa, o tempo que você gasta para fazer 200 casas no Entidades, você consegue fazer milhares no FAR (Coordenador CEF 01).

No início de 2014, em virtude da acumulação de um grande número de atribuições técnicas sob a jurisdição das Gerências de Apoio ao Desenvolvimento Urbano (GIDUR), a CEF subdividiu esta instituição em outras duas: a Gerência de Governo (GIGOV) e a Gerência de Habitação (GIHAB). A partir de então, as Gerências de Habitação ficaram responsáveis pela análise técnica de todos os projetos relacionados à Faixa I do PMCMV, enquanto as de Governo se comprometeram com as questões relacionadas a saneamento. A cisão da GIDUR em GIGOV e GIHAB possibilitou uma redistribuição de burocratas em todo o país, e essa janela de oportunidade foi explorada politicamente. O representante da União Nacional por Moradia Popular, que participou efetivamente da trajetória de luta da ASTCOL, era também membro do Conselho Nacional das Cidades, e as reclamações quanto às ingerências administrativas e às exigências formais impostas pela GIDUR-BH eram discutidas em Brasília juntamente com outros desafios enfrentados pelas associações no país. Participavam dos debates representantes de movimentos sociais, da Gerência Nacional do Programa – vinculada à Caixa –, burocratas do MCidades e, em algumas ocasiões, representantes da Secretaria de Governo. Desses

encontros saíram sugestões de técnicos da CEF familiarizados com o programa e que poderiam ajudar a superar dificuldades regionais.

Olha, depois que assumi a gerência nacional do Entidades, eu vi com clareza que existe muita diferença de tratamento com o programa a depender dos funcionários da Caixa. Por mais que a gente diga que o atendimento é padrão, na verdade ele não é. Minas Gerais, por exemplo, tem sete Gerências de Habitação, isso muda muito de uma região para outra. Tem regiões que são mais dinâmicas. E tem outras que os funcionários têm dificuldade realmente em trabalhar com movimentos sociais (...). Nós tínhamos uma mesa permanente de trabalho com o MCidades e os movimentos sociais para tratar das dificuldades da modalidade. Foi uma época que os movimentos estiveram muito presentes em Brasília (...). Em locais mais conflituosos, que por motivos vários as negociações tinham problemas, nós chegamos a levar técnicos de outras unidades para ajudar no processo. Não me lembro ao certo se esse foi o caso de Belo Horizonte (Gerente CEF 01).

Os problemas com a GIDUR-BH não se tratavam de perseguições pessoais, de questões partidárias, mas sim de eles não entenderem as características de um programa que trabalha com movimento social. E aí nós levávamos todas as desconfianças que eles tinham, as exigências e ingerências feitas para as discussões em Brasília, e eles nos ouviram (...). No grupo de trabalho em Brasília foi sugerido o nome de técnicos de lá mesmo para auxiliar em BH. A relação com a Gerência Nacional do Entidades foi muito importante nesse sentido. Eles nos deram ouvidos e levaram essas questões ao alto escalão da Caixa. A presidência na época do banco era ocupada pelo ex secretário nacional de habitação, o Jorge Hereda, ele conhecia e tinha sensibilidade pela nossa luta. E aí eles passaram a ser um ponto forte na força política (...). Com a reformulação da GIDUR em GIHAB, em março de 2014, chegaram novos técnicos em BH, e um, inclusive, que foi sugerido em Brasília (...). Nosso embate foi todo dentro da constitucionalidade, nós tivemos força política porque estávamos num governo do PT. Todo esse processo tem que ser lido entendendo esse contexto. Se não fosse esse governo eleito, nada disso teria acontecido (Representante UNMP).

Segundo relato de um antigo membro da GIDUR, quando ele foi transferido de gerência, da qual, segundo ele, quis sair por conta própria, o processo para aprovação do Residencial Dom Luciano já estava em vias de ser concluído. Outros atores, como membros da associação, relatam, no entanto, que se não fosse a nova equipe da Gerência de Habitação o projeto não teria sido aprovado. O fato é que, pouco tempo após a posse da nova equipe, o projeto do Residencial Dom Luciano foi aprovado e seu contrato, finalmente, assinado em agosto de 2014. Embora existam diferentes narrativas sobre o grau de influência da nova gerência para a conclusão desse processo, as entrevistas são convergentes quanto ao modo como a equipe da GIHAB se mostrou empenhada em colaborar para superar os desafios ainda existentes.

Independente da versão sobre a importância que a nova equipe da GIHAB teve para a conclusão do processo, deve se discutir o significado de burocratas sugeridos em mesas de mediação em Brasília terem, realmente, assumido funções nesta gerência. Em uma perspectiva histórica, a relação entre movimentos sociais por moradia e agentes do alto escalão governamental é caracterizada pela ausência de uma efetiva conexão, ou, na linguagem da morfologia das redes, essa relação é marcada pela presença de buracos estruturais (BURT,

1992), os quais impedem que as demandas dos movimentos sejam, de fato, consideradas. Contudo, as próprias características do PMCMV-E, em um contexto específico de um partido de centro-esquerda no poder, possibilitaram que os movimentos por moradia assumissem papéis de intermediadores (*brokerage*), promovendo ligação entre redes, anteriormente, distantes. Assim, a convergência entre esses fatores pode explicar como conexões entre grupos institucionais tradicionalmente díspares foram criadas e permitiram, por fim, que dificuldades relatadas em âmbito local pela associação fossem atendidas em esferas decisórias federais.

Da mesma forma em que se observa aspectos políticos-contextuais estruturarem, em nível local, o processo de implementação do PMCMV-E, o trabalho de Viana (2017) fornece indícios sobre como estes elementos influenciam o programa também em nível federal.

Ao investigar a ação dos atores federais envolvidos com a formulação e implementação do PMCMV-E, Viana (2017) destaca como o componente “pessoal-relacional” foi capaz de superar as pesadas estruturas e procedimentos que “travam” a contratação de projetos habitacionais pelo programa. Segundo o autor, em razão da natureza difusa das organizações participantes da modalidade, burocratas de médio escalão – ocupantes de cargos gerenciais nas diferentes organizações –, com frequência “mobilizam contatos pessoais – construídos ao longo de trajetórias profissionais-pessoais (...) a fim de superar determinadas resistências à modalidade, as quais, caso seguissem o fluxo normal, seriam muito difíceis de remover” (VIANA, 2017, p. 41).

Resultados como os deste trabalho e os de Viana (2017) reforçam a ideia de que independente da fase da política pública ou do nível de governo analisado, o que se observa é que a relevância assumida pela dimensão relacional é característica inerente a processos políticos. Esta compreensão reforça a necessidade de se analisar os diferentes aspectos contextuais, políticos e sociais que formam o ambiente no qual a política pública é executada. Ao se minimizar a relevância destes fatores, corre-se o risco de tornar este processo puramente descritivo, desprezando, justamente, elementos que tornam a implementação um fenômeno socialmente construído, o qual, para o seu entendimento, deve ser espacial e temporalmente contextualizado.

Após cerca de três anos e meio de esforços, chegava ao fim aquela que é considerada a fase mais difícil de todo processo: a novela da contratação. O trajeto percorrido pela associação e seus beneficiários foi caracterizado pela sinuosidade de circunstâncias e pela desconfiança de agentes, o que exigiu empenho de vários atores no sentido de contornar as dificuldades do empreendimento.

Na minha opinião, eles conseguiram contratar por dois motivos. Primeiro, por conta da insistência da associação, eles ficaram dez anos negociando conosco. Eles lutaram muito, se fosse outro grupo teria desistido (...). E depois tem a parceria com a prefeitura que eles conseguiram alguns compromissos também. Sem essa parceria seria muito difícil avançar, o dinheiro, apesar de ser mais do que nos outros programas, não é um dinheiro que sobra. E aí foi fundamental o poder público ter participado (Coordenador CEF 01).

Vou ser sincero com você, nós fomos heróis. Nós arrebentamos arame farpado no peito. Foi só por isso que temos essas casas. Nós não recuamos diante da desconfiança da Caixa e das burocracias desse programa. Carlos Drummond ficaria invejado com o tamanho da pedra que estava no nosso caminho (Representante UNMP).

Após a contratação do Residencial Dom Luciano, em 2014, outros empreendimentos foram contratados na jurisdição da GIHAB-BH. No entanto, até janeiro de 2018, tendo como justificativa a falta de verbas e/ou a existência de problemas burocráticos pendentes, nenhum deles iniciou a construção. Em mais de 8 anos de PMCMV-E, o Residencial Dom Luciano continua sendo o único empreendimento executado no âmbito da organização.

Realizada a análise qualitativa das relações sociais, foram empregadas as medidas da Análise de Rede Social com o intuito de apresentar a configuração relacional formada no decorrer¹⁷ do processo de contratação do empreendimento. Esse olhar posicional é mais um elemento que dá subsídios para discutir sobre como diferentes redes de relações institucionais são formadas a partir das especificidades de cada processo. Assim, na Figura 7, apresentam-se os atores envolvidos no processo de contratação do empreendimento, o vetor de suas interações e a força das relações mantidas pela associação.

Ressalta-se que o reconhecimento dos atores foi determinado com base nos relatos dos entrevistados e da confirmação de sua influência, ainda que indireta, no processo em questão. A força dos laços foi estabelecida a partir da frequência dos auxílios prestados à associação, bem como dos serviços recíprocos prestados entre os membros (LEMIEUX; OUIOMET, 2012). As relações foram classificadas como não recíprocas (unidirecionais), desde que em uma relação entre um primeiro ator e um segundo ator, o primeiro faça valer, de modo geral, a sua vontade de forma unilateral sobre o segundo. Quando a relação for predominantemente colaborativa, isto é, em que os atores se influenciam e são influenciados nos processos de troca, a relação é considerada como recíproca (bidirecional). Essas informações foram definidas a

¹⁷ Na análise das estruturas relacionais investigadas, observa-se que as diversas tratativas da ASTCOL foram negociadas até abril de 2014 com a GIDUR-BH – que foi extinta – e de abril a agosto com a GIHAB-BH. Essa mudança institucional promoveu alterações importantes no quadro de funcionários do órgão, as quais afetaram a natureza das interações da rede. Em virtude de a maior parte desse processo ter acontecido com a participação da GIDUR-BH, optou-se por representar as interações do período de contratação do empreendimento com a presença deste órgão. Na configuração relacionada à construção do residencial, a participação da GIHAB está presente.

partir do conteúdo das interações analisadas, em que se investigou desde a comunicação existente entre os atores até as decisões tomadas no âmbito da política.

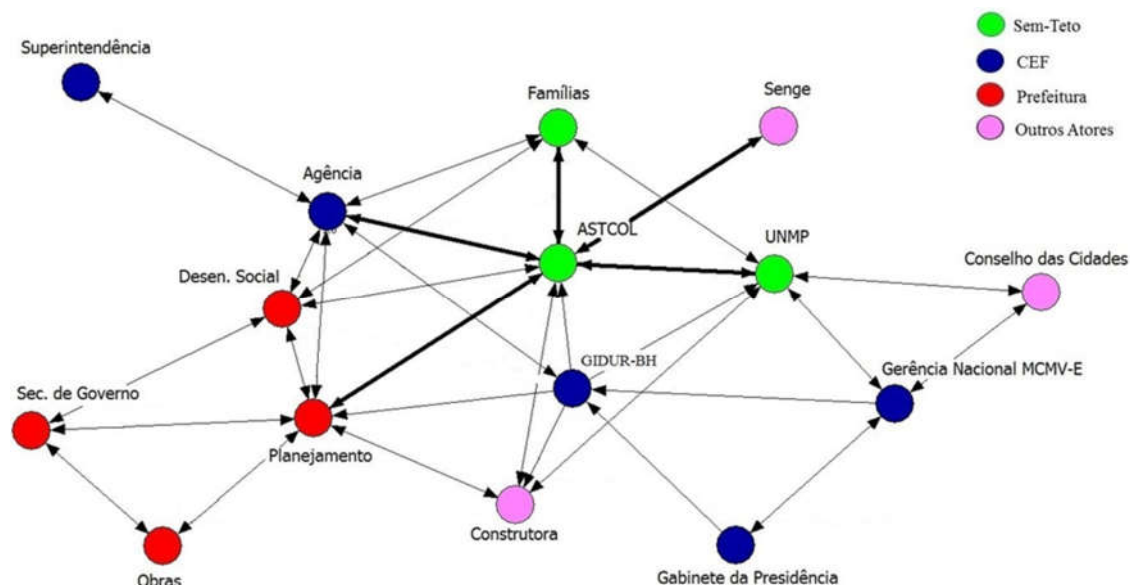


Figura 7 – Estrutura das interações relacionadas à contratação do empreendimento

Fonte: resultados da pesquisa.

A partir da Figura 7, observa-se, graficamente, a centralidade que atores da prefeitura (Secretaria de Planejamento e de Desenvolvimento Social), da CEF (agência local e GIDUR) e do Movimento dos Sem-Teto (ASTCOL e UNMP) tiveram na rede formada para a contratação do empreendimento. Nota-se, contudo, duas diferentes tendências em relação a esta centralidade.

Por um lado, observa-se, a partir da reciprocidade das relações, a representação da parceria firmada entre poder público local, agência da CEF e movimento dos sem-teto. Esta parceria está representada nos laços fortes, e em seu consequente capital social, estabelecidos entre associação e secretaria de planejamento, e associação e agência da CEF. Ao se tornarem elos de ligação entre grupos, estes agentes se caracterizaram por exercerem funções de ponte e de núcleos de comunicação. Foram os intermediadores (*brokerage*), os quais estabeleceram a conexão entre diferentes redes (BURT, 1992).

Por outro lado, destaca-se o relacionamento autocentrado da GIDUR, representado por suas conexões unidirecionais na estrutura. O comportamento deste ator foi caracterizado pela descrença quanto à exequibilidade de um empreendimento habitacional a ser gerenciado por uma organização do terceiro setor sem experiência anterior nesse tipo de operação. Por consequência, ele buscou se cercar de várias garantias, as quais, inclusive, não eram exigidas pelos normativos da modalidade.

Salienta-se ainda a presença de agentes federais não especificados nos normativos e que fizeram parte da rede de atores que influenciaram o processo de contratação do residencial. Por ser membro do Conselho Nacional das Cidades, o representante da UNMP – movimento que a ASTCOL é filiada – estabeleceu uma série de laços, em um contexto político específico, possibilitando que as dificuldades locais da associação fossem apreciadas em nível federal. A presença destes agentes, inicialmente não previstos, reafirma o caráter aberto e contextual da implementação de políticas públicas e corrobora a perspectiva de Abiko (1995), o qual observa a execução de programas habitacionais como resultado de um complexo processo de determinantes políticos, sociais, econômicos e jurídicos.

Quanto às medidas de rede, na Tabela 2 são apresentados indicadores sobre a rede formada no processo de contratação do Residencial Dom Luciano. Inicialmente, são analisados os resultados quanto à caracterização em nível global da rede (total de agentes, de conexões e densidade). Posteriormente, a análise é feita no nível posicional dos agentes, situando as medidas de centralidade.

Tabela 2 – Resultados da caracterização geral da rede de contratação do empreendimento

Medidas	Resultado	Desvio Padrão
N.º de atores	15	-
Relações	31	-
Densidade das relações	27,1%	0.445
Média de indicações (<i>InDegree</i>)	3,8	2,23
Média de indicações (<i>OutDegree</i>)	3,8	1,90

Fonte: Resultados da pesquisa

Sobre o número de agentes que integram a rede analisada, no processo de contratação do Residencial Dom Luciano foram identificados 15 atores coletivos que influenciaram diretamente esse fenômeno. A rede foi estabelecida a partir do reconhecimento dos próprios entrevistados dos agentes que tiveram papéis importante no transcorrer dessa história.

Quanto à conectividade, observa-se que um dos seus indicadores básicos diz respeito à soma do número de relações observadas em uma determinada rede. No processo em questão, foram contabilizadas 31 conexões, sendo que, nesse período, 25 foram relações recíprocas e 6 não recíprocas. Isso equivale a dizer que cerca de 81% das relações estabelecidas entre os diferentes atores, a partir, principalmente, de 2013, foram, predominantemente, colaborativas. As relações colaborativas permitiram que se mobilizassem recursos e informações por toda a rede, em que os variados grupos se conectaram por ligações diretas ou por meio de outros atores intermediários.

A medida de densidade, que é a proporção de ligações existentes na rede em relação ao número total de relações possíveis, oferece um indicador de coesão da rede. Registrou-se densidade de 0,271. Ou seja, nesta rede estão presentes 27,1% do total de laços possíveis entre seus membros. À medida que os vínculos aumentam, a rede ganha em densidade até o nível mais alto onde as redes estão completamente saturadas (100% de laços possíveis) (BURGOS, 2014). A densidade observada indica um fluxo mais livre de recursos que favorecem a sinergia e o processo de aprendizagem no cumprimento às várias exigências dos normativos do programa.

O predomínio de relações colaborativas, 81% bidirecionais, aliada à densidade observada, 27,1%, ilustram a exitosa estrutura que conseguiu contornar as diversas barreiras que caracterizaram a “novela da contratação” do Residencial Dom Luciano. A parceria local entre as secretarias municipais de Conselheiro Lafaiete, a agência da CEF no município e a associação obteve êxito quanto ao cumprimento das variadas obrigações legais exigidas pelos normativos do programa. Destaca-se também a nova configuração da GIHAB que assumiu em abril de 2014 e se mostrou empenhada em colaborar para superar os desafios ainda existentes na contratação do empreendimento, e conseqüentemente revelou-se importante para a concretização desse processo.

Quanto à aplicação das medidas de centralidade, as quais possibilitam a análise em nível posicional dos agentes, aplicou-se a medida de centralidade de grau. Uma vez que as interações analisadas são dirigidas, ou seja, os laços têm direção ou sentido, é possível quantificar o número de ligações diretas associadas aos membros da rede e apresentá-las em termos dos recursos que um nó recebe (*indegree*) e/ou dos recursos que um nó destina (*outdegree*) (BURGOS, 2014). Na Tabela 3 são apresentados os atores com maior grau de saídas, ordenados de maior a menor, e que se apresentam como nós altamente conectados na rede de estudo.

Tabela 3 – Resultado da centralidade de Grau na rede de contratação do empreendimento

Ator	Número de Indicações (<i>OutDegree</i>)	Número de Indicações (<i>InDegree</i>)
ASTCOL	7	8
Sec. de Planejamento	6	7
Agência	6	6
GIDUR	5	3
UNMP	5	6
Média	3	3
Desvio padrão	1,90	2,22

Fonte: resultados da pesquisa.

A partir da centralidade de grau apresentada na Tabela 4, nota-se a similaridade entre os fluxos recebidos e os destinados entre os atores da rede, constando, inclusive, a mesma média de interações *indegree* e *outdegree*. Esse resultado é oriundo do alto percentual de conexões colaborativas entre os atores, a partir das quais eles se influenciaram e foram influenciados no processo. A centralidade da associação foi observada pelo maior número de fluxos recebidos e destinados, caracterizando-a como o agente com maior capacidade de alcançar os outros e ser mais acessado por outros. A entidade foi, assim, um núcleo de comunicação da rede, que capilarizou os recursos entre os variados grupos.

Por outro lado, ressalta-se a posição específica da GIDUR nessa configuração. Este ator é caracterizado pelo baixo número de indicações *indegree*, que são as trocas recebidas, e pelo alto envio de fluxos, indicações *outdegree*, o que lhe confere uma alta capacidade de alcançar outros atores e, ao mesmo tempo, ter o maior afastamento entre os agentes na Tabela 3, o que representa maior autonomia. Essa dicotomia se justifica pelo comportamento autocentrado deste ator durante a contratação do empreendimento, o qual exerceu seu grande poder de influência, submetendo, de forma unilateral, os outros atores às suas decisões. Essa situação foi alterada em 2014, após a transformação da GIDUR em GIHAB em que novos atores assumiram cargos de coordenação e técnico.

Além desses atores, devem-se destacar as posições reticulares da Agência da CEF de Lafaiete, da Secretaria de Planejamento do município e da União Nacional por Moradia Popular (UNMP), as quais tiveram, de forma geral, o dobro das indicações da média da estrutura. Assim, pode-se afirmar que esses atores se comportaram, ao mesmo tempo, como pontes, possibilitando a circulação de informações, conhecimentos e percepções pela rede, e como núcleos de comunicação, disseminando os recursos disponíveis. A análise sociopolítica dessas relações exemplificou as particularidades que cada ator possui nesse processo.

Investigadas as naturezas e configurações das interações sociais presentes na etapa de maior complexidade do programa, na próxima seção são analisadas as dinâmicas relacionais relativas à execução do empreendimento.

5.2.2 A Execução do Residencial Dom Luciano

Se o processo de contratação do Residencial Dom Luciano perdurou por cerca de 42 meses, 3 anos e meio, a execução do programa em si, isto é, a construção e regularização do residencial, durou 18 meses. Isto porque a ASTCOL já possuía terreno próprio anteriormente doado, situação incomum para associações que contratam o programa, e que demonstra a sua singular trajetória. Caso a entidade não tivesse essa área, certamente esse processo seria ainda mais complexo, uma vez que a compra do terreno é constantemente debatida na literatura como um dos grandes entraves do programa (JESUS, 2015; CAMARGO, 2016).

Cerca de 1 ano e 6 meses depois do início das obras, as 142 casas do empreendimento habitacional foram finalizadas e o Residencial Dom Luciano foi inaugurado em julho de 2016. Construir um residencial inteiro para 142 famílias, em programa complexo, que cria comissões de monitoramento e fiscalização para os beneficiários, foi substancialmente mais célere do que contornar as obrigações técnicas e burocráticas para contratar o empreendimento. Essa contradição é debatida no Capítulo 4, ilustrada na Figura 5 deste trabalho, e se reflete nas características das redes formadas nesses dois momentos. Ressalta-se que, embora a duração de cada processo tenha sido diferente, ambos foram marcados por conflitos e acordos que alteraram a natureza e a consequente configuração das interações sociais.

Iniciando o primeiro empreendimento no âmbito do PMCMV-E, a GIHAB-BH apresentava dificuldades técnicas enquanto agente operador da modalidade, e a execução do programa ficou alguns meses paralisada após a assinatura do contrato. Segundo a narrativa dos entrevistados, a chegada de um novo técnico foi fundamental para simplificar a complexidade do processo e alinhar as ações entre os atores. O início das obras ocorreu em janeiro de 2015.

Para você ter ideia de como os fluxos desse programa são complexos, uma rotina de pagamento funciona assim. A empreiteira produz uma planilha de levantamento de serviço, a PLS. Esta planilha é submetida à EO, a entidade submete à Caixa, a Caixa aciona uma empresa terceirizada responsável pela medição, esta empresa produz um relatório que vai para a gerência de habitação, a gerência aprova o relatório e solicita recursos para a matriz da Caixa em Brasília. A matriz pede recursos para o MCidades, e o pagamento volta para a matriz, a qual devolve para a gerência de habitação, a gerência entrega para a superintendência, e da superintendência vai, finalmente, para a agência. Um simples fluxo se torna uma rotina complexa em função de cada ator ter um papel específico (Técnico CEF 02).

Os trâmites do programa são complexos, são burocráticos, mas é porque é recurso público, tem que garantir que eles sejam bem aplicados, que não esteja acontecendo nada inconforme (...). Sem dúvida a operação do Entidades exige muita habilidade

gerencial, e aí um dos méritos desse processo ter fluído foi, sem dúvida, o esforço pessoal do Técnico CEF 02, que era o engenheiro responsável pela modalidade. Ele sempre foi além, sempre esteve além, é dele isso (Coordenador CEF 02).

O Técnico CEF 02 tinha uma capacidade gerencial muito grande. Ele tinha uma habilidade política de convencimento dos atores sociais (...). Ele montou uma plataforma de articulação na GIHAB. É um técnico que compreende a função pública e social da Caixa Econômica, nós precisamos de burocratas assim, com formação social e humana e com capacidade gerencial. Igual a ele tem um monte em todo o país, mas estão tão escondidos (Representante UNMP).

Quando cheguei, no final de 2014, me incumbiram da tarefa de avançar com a obra. A reunião de partida já tinha acontecido, mas muitos problemas para mobilização e implantação ainda estavam acontecendo e a construção não tinha começado (...). Por ser o primeiro empreendimento, até o próprio pessoal da Caixa tinha algum desconhecimento. Então nós chamamos todos os atores envolvidos. Chamamos a Superintendência da Caixa, a agência, a empreiteira e a própria associação para nivelar esse processo e todos entenderem a mecânica, o fluxograma e como seriam as suas etapas de execução. A ideia era envolver os atores para poder estabelecer uma compreensão sobre qual é o papel de cada um e como a coisa ia fluir. A partir daí, nós nos reuníamos mensalmente para tratar dos problemas desse processo. A construção começou de fato em janeiro de 2015, e conseguimos inaugurá-la em junho de 2016. Em 18 meses foi produzido e inaugurado o residencial (Técnico CEF 02).

Após o alinhamento inicial dos atores que participaram da execução do empreendimento, o processo transcorreu, de modo geral, conforme planejado. A partir do relato dos entrevistados dois pontos devem ser salientados: o processo de aprendizagem como característica inerente da implementação e a importância da habilidade gerencial na execução de políticas públicas.

Para Majone e Wildavsky (1978), a aprendizagem é uma característica presente nos diferentes processos humanos e, especificamente na implementação de políticas públicas, ela não se inicia em cada política que se executa. A aprendizagem é fruto de um processo evolutivo. Nessa afirmação encontra-se a noção de uma implementação incremental em que as políticas são constantemente reformuladas e redefinidas. Assim, por exemplo, o processo de implementação do PMCMV-E é fruto também da expertise estabelecida com a execução do Programa Crédito Solidário. Interessante observar que esta perspectiva é confirmada na narrativa de um ex-coordenador da GIDUR. Segundo o burocrata, baseado em experiências malsucedidas do PCS em Belo Horizonte, novas exigências foram feitas à associação de forma que antigos problemas não se repetissem na execução do PMCMV-E.

Há também o processo de aprendizagem específico a uma determinada política pública. No campo dos programas habitacionais autogestionários, Ferreira (2012) salienta o aumento constante de contratações no PCS conforme o programa foi amadurecendo. Este fato se verifica, de modo semelhante, ao se analisar os números do PMCMV-E. A partir de dados disponibilizados pelo MCidades (2016), observa-se que 2014 foi o período com maior número

de contratações da modalidade. Segundo relato da gerente nacional do Entidades, três fluxos ajudam a entender esse crescimento: o aumento de recursos liberados pelo governo federal, o aprimoramento dos normativos do programa e a curva de aprendizagem acumulada pelas gerências de habitação de todo o país. Similarmente, observa-se a contratação do Residencial Dom Luciano ocorrer em 2014, em que as parcerias formadas em âmbito local conseguiram contornar os desafios restantes no período em que o programa se mostrava mais robusto.

Embora tenha ocorrido o amadurecimento geral do PMCMV-E, observa-se, com base nos relatos dos burocratas da CEF, como o processo de aprendizagem da GIDUR/GIHAB aconteceu, ao longo dos anos, de maneira informal, por meio de experiências acumuladas individualmente pelas próprias gerências. Foi uma aprendizagem estocada de forma particular pelo burocrata, não dirigida ou institucionalizada pela CEF. Assim, depreende-se que a ausência/ineficiência de institutos estatais que busquem alinhar e capacitar estes burocratas amplifica a subjetividade de um processo que é, naturalmente, sensível as condições contextuais, tornando a implementação do PMCMV-E ainda mais personalista. Esta situação explica e dá razão, por exemplo, as afirmações do representante da UNMP e da gerente nacional da modalidade quanto a grande falta de padrão das GIHAB's no país. Ressalta-se que embora cada ambiente transforme o processo de implementação em único, isso não quer dizer que não existam padrões compartilhados entre os fenômenos – sendo esta a crítica dos entrevistados.

Apesar de a GIHAB-BH ter acumulado expertise para futuras contratações na modalidade, observa-se que, do ponto de vista da execução do programa, o processo era novo para a gerência, e, dessa forma, as habilidades atribuídas ao engenheiro recém-chegado foram fundamentais para o alinhamento e organização das ações.

Habilidades gerenciais e de coordenação são apontadas como importantes elementos para o sucesso da implementação de políticas públicas desde os primeiros estudos de Pressman e Wildavsky (1973). Contudo, conforme Oliveira e Lotta (2015), essas características se tornaram ainda mais relevantes em consequência da nova geração de arranjos institucionais¹⁸ implementados a partir do primeiro mandato do ex-presidente Lula. Segundo estes autores, para incentivar a cooperação dos demais agentes e melhorar a coordenação de um programa, as novas articulações, com características horizontais e verticais, exigem dos burocratas de médio escalão a habilidade de compreender as diferentes sintaxes de organizações e burocracias pelas

¹⁸ Neste trabalho compreende-se a expressão arranjos institucionais como o conjunto de regras, organizações e processos que determinam o modo como são coordenados os atores e interesses em uma política pública (LOUREIRO; MACÁRIO; GUERRA, 2015 *apud* GOMIDES; PIRES, 2009).

quais circulam. Em termos da análise de redes sociais, a capacidade de um ator em compreender e transitar por diferentes “syntaxes”, geralmente, o transforma tanto em núcleo de comunicação de uma rede, o qual dissemina recursos entre atores, quanto em ponte. É nesse sentido que, em relação aos atores da CEF, se observa a participação da nova configuração da GIHAB-BH e a continuação da parceria entre associação e a gerência regional da Caixa. Em um programa apontado como desafiador, esses burocratas assumiram papéis de coordenação e mediação entre diferentes grupos, criaram laços de confiança, sendo essenciais para a execução do Residencial.

A gente ajudava no possível. Teve uma situação até bem crítica com o cartório que me chamaram para auxiliar. Não tinha nada a ver com a Caixa (...). A partir de junho de 2016, o programa ia mudar a mensalidade, o valor máximo de 50 reais poderia chegar até 200 reais conforme a renda da família. E aí o pessoal da associação ficou desesperado tentando antecipar todo o processo para que os contratos com os beneficiários fossem assinados antes da mudança. E o cartório travou tudo. Então, o Chico Paulo chegou no cartório com mais ou menos 50 beneficiários, e disse que não saia enquanto as certidões não fossem liberadas. Eu estava em casa, o pessoal do cartório me liga 8 da manhã dizendo que os sem-teto estavam invadindo lá, e que eles disseram para me chamar (...). A polícia já estava presente quando cheguei. Eu fui conversar com a dona do cartório explicando a situação, que muitos não iriam conseguir pagar o novo valor e o quão isso era precioso para eles. Acabou que conseguimos negociar para as certidões serem liberadas no mesmo dia (...). O pessoal da associação tem muito apreço por mim, mesmo hoje aposentado, morando em outra cidade, eles ligam pedindo ajuda, mas agora é para a construção do segundo residencial. Parece que o processo está agarrado na agência (Gerente CEF 02).

Antes eles não confiavam na gente, então por que iríamos confiar neles? Depois que entrou a nova coordenadora e o engenheiro, o relacionamento melhorou muito. Eles vinham sempre aqui, orientavam as comissões, nos ajudavam mesmo, e aí a gente foi pegando confiança depois disso (...). O gerente da agência acabou virando um parceiro nosso, alguém que a gente pode contar. Até hoje, se precisar, ele ajuda (Dirigente 02).

Nós da CRE fomos muito bem tratados pelo pessoal da CEF de BH e de Lafaiete. São pessoas finas, não nos tratavam como pobres. Nos orientavam em relação ao pagamento ou qualquer dificuldade que a gente tinha (Representante CRE 01).

Pessoalmente, o Entidades é desafiador. Vou dar um exemplo prático, se eu dedico 10 horas para orientar um ente público ou uma construtora, eu vou dedicar 30 horas para orientar uma entidade. E aí é não só orientar, é acompanhar o processo de perto. Elas são associações de pessoas simples, é natural que elas não tenham a capacidade de um ente público ou de uma empreiteira (...). Um dos gargalos do programa não é a GIHAB ter corpo técnico competente. É ela ter corpo técnico com afinidade e sensibilidade com a modalidade. Tem que entender para quem é a política. E, realmente, não são todos os burocratas que têm essa compreensão (...). Essas críticas feitas ao Entidades, por exigir mais atenção que o FAR, representam exatamente isso, um desconhecimento do que significa a política (Técnica CEF 01).

Interessante pontuar que, se na fase de contratação do empreendimento, o núcleo colaborativo da rede era formado por membros da prefeitura e da associação, esse centro de confiança se descolocou, nesse segundo momento, para a relação entre a CEF e a associação. A GIDUR/GIHAB, que anteriormente era vista como fonte desconfiança e ingerência, passou

a ser considerada pelos membros da associação como um importante aliado na execução do empreendimento.

Os laços de confiança estabelecidos entre a associação e a GIHAB, e a associação e agência foram um dos principais responsáveis pela eficácia observada na construção do Residencial Dom Luciano. O capital social (ou sinergia) formado nestas relações está alicerçado, novamente, em características individuais dos atores, e não em uma cultura institucional incentivada pelas organizações. Prova disso está no fato de que, apesar de estar aposentado e residir em outro município, o antigo gerente da agência continua sendo requisitado para auxiliar na superação dos entraves burocráticos sob responsabilidade da agência. A colaboração com a associação foi estabelecida, basicamente, em âmbito pessoal, não encontrando outro substituto entre os novos burocratas que assumiram a agência ou entre os que lá permaneceram. Este fato reafirma o caráter, muitas vezes, personalista do processo de implementação de políticas públicas, o qual é produto de vontades individuais e organizacionais, e mostra-se sensível às variadas mudanças político-contextuais.

Outra importante reflexão incide sobre a situação levantada pela técnica entrevistada, ou seja, as recorrentes críticas sobre como a execução do Entidades é mais trabalhosa que a do FAR. De fato, em um primeiro momento, o aspecto “guarda-chuva” do PMCMV pode homogeneizar suas diferentes modalidades, resultando na comparação entre seus processos. Entretanto, apesar de compartilharem arranjos institucionais similares, deve-se ter em mente que a operação de um programa habitacional para empreiteiras é, obviamente, distinta de uma política para movimentos sociais. São políticas públicas, fundamentalmente, distintas. Analisar sob uma mesma ótica esses processos é não compreender, em qualquer medida, o significado da autogestão habitacional e o que ela envolve/representa. Assim, enquanto prosseguir a miopia impulsionada pelo aspecto generalista do PMCMV e mantida pela relativa ineficiência da CEF em fixar essas especificidades, os burocratas que realmente se dedicarem à modalidade Entidades continuarão a ser avaliados como “acima da média” ou caracterizados por darem “o algo mais”, e não por, basicamente, cumprirem seu dever institucional.

As tensões oriundas da delicada relação entre movimento e empreiteira tiveram seu ápice na construção do residencial.

Acerca do importante processo de construção das residências, os dirigentes da associação afirmam que, apesar dos conflitos, a relação entre as partes foi positiva. As casas de 55m², 16 m² a mais que as residências construídas na modalidade FAR, são constantemente elogiadas pelos moradores pela qualidade do material utilizado. Apesar de serem semelhantes

os valores pagos por residência na modalidade Entidades e na modalidade FAR, diversas pesquisas destacam a melhor qualidade e a maior área construída na modalidade Entidades (LAGO, 2011; 2012). Assim, não obstante os ideais de coletividade e convivência propagados pela autogestão, os resultados técnicos da modalidade reforçam ainda mais a sua importância. No Anexo III, encontram-se registros fotográficos das casas construídas e do Residencial Dom Luciano.

A situação de maior conflito na interação entre associação e empreiteira relaciona-se a divergências quanto a aspectos técnicos da obra. Os atores estabeleceram um jogo de forças em que a entidade, na maior parte do tempo, não teve capacidade técnica para fazer valer a sua vontade. Apesar da IN 34/2011 ter estabelecido, em até 8% do valor da operação, o montante a ser gasto com a assistência técnica – até 3% do recurso para projeto e até 5% do recurso para o acompanhamento técnico da obra –, o contrato assinado pela ASTCOL não contemplava essa situação. O responsável técnico do Residencial Dom Luciano fazia parte da própria construtora, e, embora a Comissão de Acompanhamento da Obra tivesse membros com experiência em construção civil, eles não conseguiam justificar tecnicamente situações desconformes. Mesmo com essas divergências no processo, a atuação da construtora é, de forma geral, elogiada.

Nós éramos três na CAO. Todos tinham conhecimento de obra, mas eu era o único pedreiro mesmo. O que a gente fazia era o seguinte, cada passo que empresa entregava, a gente acompanhava e vistoriava tudo (...). A gente começou a ver certas coisas que não iam bem e nós falávamos, só que o encarregado da obra não nos ouvia. O muro foi a maior dificuldade que tivemos, a gente estava acompanhando de perto, falávamos que estava com problema, e o encarregado dizia que tinha 30 anos de experiência e que sabia fazer muros. Resultado, veio a primeira chuva forte e jogou tudo no chão, poderia até ter matado alguém (...). Aí a diretoria disse que só a gente acompanhando não daria certo, e eles arrumaram um engenheiro, o Venâncio. Ele começou a fazer os laudos técnicos e a gente assinava. Foi só com laudo técnico que a construtora começou a nos ouvir, fazia laudo, tirava foto e assinávamos. E aí ela cumpriu o que a gente falava (...). Os materiais que eles usaram eram muito bons, o pessoal ficou bem satisfeito com as casas (Representante CAO 01).

O desempenho da construtora surpreendeu. Foi acima do que a gente encontra aqui na Caixa. Mas nem por isso o relacionamento deixou de ter conflitos, tanto que nós fizemos a mediação dessa relação. Eles travaram algumas disputas, só que a associação carecia de suporte técnico (...). A figura do assistente técnico é fundamental. No caso da ASTCOL não tinha essa figura. Mais perto do final da obra, a associação conseguiu incorporar na sua equipe um engenheiro, que até onde a gente sabe, ele era voluntário. E aí facilitou demais a comunicação. Nossa discussão com a diretoria era difícil, pois é uma discussão que envolve engenharia (...). Atualmente, todos os contratos têm a figura do assistente técnico ligado à diretoria da EO, esse técnico participa de todas as rodadas de reunião (Técnico CEF 01).

Durante as obras, sempre tem uma coisinha ou outra que agarra. Nós víamos os problemas e levávamos até o responsável, mas ele falava que não ia dar errado (...). O Venâncio entrou para ajudar na parte técnica e realmente ajudou mesmo. Tirando o muro, o resto eram pequenas coisas, pequenos defeitos que a gente fazia o laudo e eles corrigiam (...). Com certeza a parte mais difícil foi a da contratação, a burocracia é o

ção, é difícil demais da conta. A obra foi mais tranquila, as casas ficaram muito boas (Representante CAO 02).

Eu sou de Lafaiete mesmo, trabalhei nessa obra de empreitada. Não sou funcionário da empresa não (...). Essa foi a quinta vez que participo de residencial feito por programa público. Foi uma das melhores casas com certeza. Eu já fiz outros para a COHAB. Trabalhei no Minha Casa, Minha Vida em outras cidades. Mas o negócio foi a matéria-prima que usaram aqui. As paredes são feitas de bloco. As casas ficaram muito boas (Empreiteira 01).

Um dos intuitos da assistência técnica, especificamente em um regime de empreitada global, é diminuir a disparidade entre associação e construtora, de forma com que estes atores dialoguem em condições menos assimétricas. Enquanto não dispôs desse auxílio, a associação esteve em uma frágil posição na interação com a empreiteira, não possuindo força para que seus interesses prevalecessem. Este resultado vai de encontro às premissas de autonomia do ideal autogestionário, reproduzindo formas de administração que a autogestão, justamente, objetiva superar.

Além da necessária presença de assessoria técnica, Camargo (2016) aponta que os variados embates ocorridos na empreitada global só serão vencidos caso as associações tenham assessorias técnicas que cumpram de fato o papel de monitoramento da obra. A importância destas assessorias é destacada desde 1980, quando a literatura sobre autogestão habitacional começa a registrar, empiricamente, significativas melhorias em termos de qualidade da obra ocasionadas pela presença destes agentes (BARROS, 2013).

Embora seja reconhecida a relevância das assessorias técnicas para o sucesso dos empreendimentos habitacionais, deve-se ressaltar o baixo número de profissionais especializados em habitação de interesse social (HIS). Pesquisas como de Buzzar et al. (2014) e Jesus (2015), que analisam a implementação do PMCMV-E em SP, destacam a dificuldade em encontrar assessorias especializadas em um estado que é, reconhecidamente, berço das práticas autogestionárias no país (FERREIRA, 2012). A carência de profissionais especialistas é explicada pela histórica descontinuidade dos programas autogestionários implementados. A demanda por esses serviços se torna sazonal, dificultando que indivíduos e organizações se dediquem, especificamente, a esse tema. Assim, a superação dessas incertezas passa pela compreensão do PMCMV-E como uma política de estado, e não de governo, tornando sustentável e contínua a formação de profissionais especialistas em HIS. Ressalta-se, contudo, que o atual período é marcado pela inflexão¹⁹ no número de contratações pelo PMCMV-E – em

¹⁹ Paralisação da política de habitação deixa os sem-teto sem futuro. Folha de São Paulo. 17 de outubro de 2017. Acessível em: <http://www1.folha.uol.com.br/colunas/nabil-bonduki/2017/10/1927632-paralisacao-da-politica-de-habitacao-deixa-os-sem-teto-sem-futuro.shtml>.

que o Orçamento 2018, enviado pelo governo ao Congresso Nacional, zera os recursos destinados para a Faixa I do PMCMV. Esta situação reforça as incertezas quanto a formação de profissionais especialistas que, comprovadamente, potencializam os resultados da autogestão.

Apesar da natural tensão no relacionamento entre construtora e movimento, os conflitos entre esses atores se mostraram, de forma geral, pontuais. A maior dificuldade encontrada na execução do Residencial Dom Luciano foi na relação com um antigo parceiro: o poder público local. O contrato assinado entre associação e GIHAB-BH estabelecia que a conclusão do residencial somente seria confirmada, dentre outras obrigações, se a infraestrutura de todo o conjunto estivesse concluída. Na fase de contratação do residencial, para que a GIHAB aprovasse o projeto, a prefeitura assumiu responsabilidades com a terraplanagem do terreno, o asfaltamento das ruas e a implantação da infraestrutura hidráulica no empreendimento. Contudo, na hora de executar estas ações, a secretaria de obras argumentou que, devido a sua pequena estrutura, ela não poderia abrir mão de máquinas alugadas em outras obras públicas e que, naquele momento, a usina de asfalto não estava funcionando. Assim, não obstante o residencial estar quase concluído, enquanto a prefeitura não cumprisse esse compromisso, a CEF estava impossibilitada de inaugurá-lo.

Embora o impasse com o poder público e a consequente incerteza quanto ao futuro das obras terem sido muito frustrantes para os beneficiários, esta situação era especialmente crítica para a construtora, na medida em que na empreitada global o preço pelo empreendimento é fechado. Assim, enquanto não se inaugurasse o residencial, a empreiteira continuaria arcando com os custos fixos de uma operação que é reconhecida como pouco lucrativa.

Estava combinado que a prefeitura ia dar uma mão na infraestrutura. E aí quando chegou na hora, ela rapou fora. Falaram que a usina estava quebrada, que não tinha jeito. E a Caixa só recebia o final da obra com tudo pronto (...). Toda a vida a prefeitura foi desse jeito, essa dificuldade. A construtora teve que arcar com coisas que não era dela (Representante CAO 01).

Nossa questão era mais com a secretaria de obras agora, precisávamos da parte prática. A parte burocrática da contratação foi tratada mais com a Secretaria de Planejamento e de Desenvolvimento Social. Agora a gente precisava das máquinas prometidas (...). As secretarias foram escorregando quando começou a construção. Antes de aprovar o projeto as reuniões eram constantes. Mas depois que eles deram o carimbo, sumiram tudo (...). A prefeitura sumiu. Ela só voltou no dia da entrega das casas. Veio o secretário de planejamento que ajudou muito no início (Dirigente 02).

Uma grande parte das obrigações da prefeitura não foram cumpridas. A empreiteira queria entregar o Residencial, só que a prefeitura não fez os repasses que estavam assinados e estão constantes no processo de aprovação do empreendimento. O que a prefeitura fez foi dar calote. Embora essa administração teve pessoas com tanta sabedoria, que nos ajudou tanto para romper as barreiras iniciais do programa, é de responsabilidade do prefeito esse calote dado. Hoje está sob juízo essa relação, a

empreiteira está processando o poder público pelo valor que ela pagou indevidamente (Representante UNMP).

O que acontece é que nosso município é paupérrimo. Nós não temos arrecadação. No processo de contratação, eu procurei a secretaria de obras e perguntei se não poderíamos emprestar as máquinas para fazer a terraplanagem, se nós poderíamos assumir algumas operações internas de infraestrutura, e botei tudo em um documento. Depois, na hora que a começou a obra do residencial, acho que por falta de atenção da turma quando assumiram as responsabilidades, eles começaram a dizer que não tínhamos recurso. Nós não poderíamos destinar os equipamentos porque eles eram imprescindíveis em outras obras pública (...). Mais uma vez, eu corri lá no prefeito e ele foi conversar com a secretaria de obras, lá no início eles tinham prometido que iriam ajudar no empreendimento, agora teriam que cumprir (...). O empreiteiro ficou muito aborrecido mesmo, disse que nunca mais trabalharia com a Faixa I. Acabou que nós fizemos uma troca, ele falou assim: eu dou o asfalto e vocês me conseguem hora de máquina em outra obra. Isso foi feito juridicamente, a prefeitura pode ter demorado um pouco mais que desejado, mas cumpriu a sua parte (Secretário 02).

Com a permuta realizada entre empreiteira e poder público, a construtora arcou com a infraestrutura restante, e o residencial foi inaugurado no dia 1º de julho de 2016, 23 anos após a associação ser oficialmente criada. O novo conflito entre, de um lado, associação e empreiteira e, de outro, o poder público local foi responsável por uma importante alteração na configuração da rede a qual é, também, derivada do processo de contratação do empreendimento. O núcleo de colaboração formado para contornar as barreiras da contratação, se desfez em mais um significativo conflito que alterou a natureza e a conseqüente configuração das interações sociais.

De forma a ilustrar a rede formada na execução do Residencial Dom Luciano foram empregadas as medidas da Análise de Rede Social. Esta representação quantitativa fornece elementos que complementam a investigação qualitativa das relações sociais e exemplificam a configuração formada no processo analisado. Assim, na Figura 8, apresentam-se os atores envolvidos no processo de construção do Residencial Dom Luciano, o vetor de suas interações e a força das relações mantidas pela associação.

Ressalta-se, novamente, que o reconhecimento dos atores foi determinado com base nos relatos dos entrevistados e da confirmação de sua influência no processo em questão. A força dos laços foi estabelecida a partir da frequência dos auxílios prestados à associação, bem como dos serviços recíprocos prestado entre os membros (LEMIEUX; OUIOMET, 2012). As relações foram classificadas como não recíprocas (unidirecionais), desde que em uma relação entre um primeiro ator e um segundo ator, o primeiro faça valer, de modo geral, a sua vontade de forma unilateral sobre o segundo. Quando a relação for predominantemente colaborativa, isto é, em que os atores se influenciam e são influenciados nos processos de troca, a relação é considerada como recíproca (bidirecional).

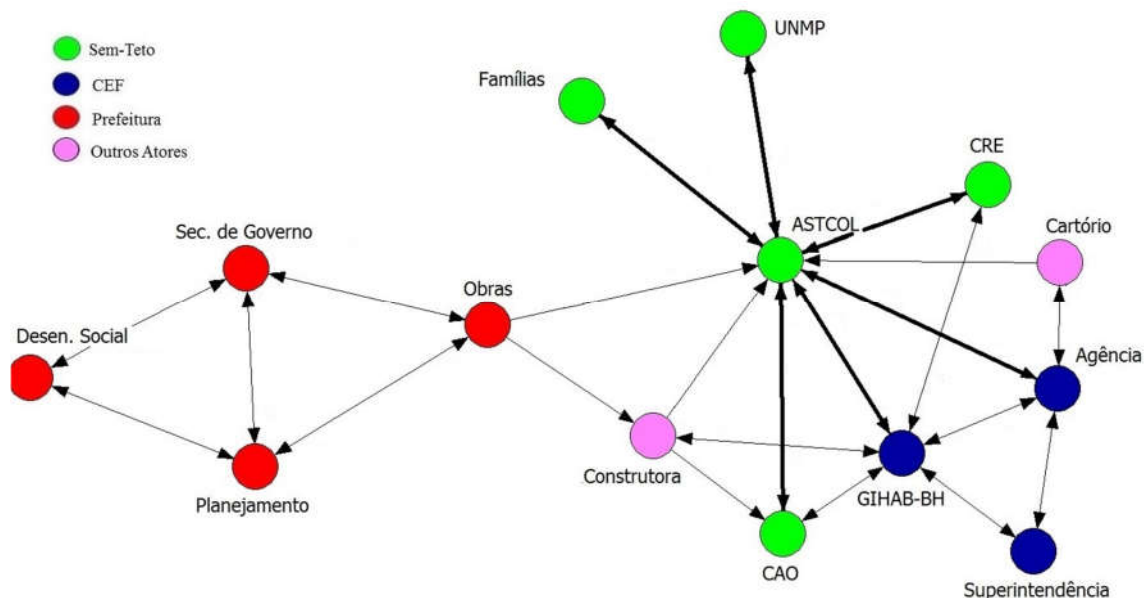


Figura 8 – Estrutura das interações durante a construção do empreendimento

Fonte: resultados da pesquisa.

Como esperado, a configuração reticular apresentada na Figura 8 é diferente da observada na contratação do empreendimento. Em função das próprias particularidades da fase de construção e regularização do residencial, estas diferenças são, inicialmente, previstas. Entretanto, destaca-se como fatores políticos-contextuais foram igualmente responsáveis pela formação da nova rede, bem como de novos laços fortes. Dois dos principais grupos de atores com os quais o movimento dos sem-teto interagiu – CEF, poder público local – apresentaram naturezas relacionais distintas das observadas no processo de contratação, a partir de novos conflitos e acordos ocorridos neste processo.

O poder público, que havia sido um dos pilares na primeira rede, foi o centro do maior conflito durante a construção do residencial, alterando, de forma, importante a configuração da nova rede. Por outro lado, a gerência de habitação se tornou um núcleo de comunicação neste segundo momento. Ela exerceu importantes funções de mediação nos embates entre empreiteira e associação e foi a grande orientadora da associação – ilustrada pela nova força do laço. Estas reconfigurações observadas na rede de relações circunscritas ao processo de implementação do PMCMV-E ilustram o caráter fluído de uma estrutura reticular, em que seu formato é produto das especificidades do novo processo, bem como das novas disputas e acordos desse ambiente.

Com objetivo de auxiliar a interpretação desta nova estrutura, na Tabela 4 são apresentadas as medidas de rede da configuração formada para a execução do Residencial Dom Luciano. Primeiramente, são analisados os resultados quanto à caracterização da rede em seu

nível global (total de agentes, de conexões e densidade). Posteriormente, a análise é feita no nível posicional dos agentes, situando as medidas de centralidade.

Tabela 4 – Resultados da caracterização geral da rede de construção do empreendimento

Medidas	Resultado	Desvio Padrão
N.º de atores	14	-
Relações	23	-
Densidade das relações	22%	0,42
Média de indicações (<i>InDegree</i>)	2,5	2,1
Média de indicações (<i>OutDegree</i>)	2,5	1,53

Fonte: Resultados da pesquisa.

Sobre o número de atores que influenciaram diretamente o processo de construção e legalização do empreendimento, foram identificados 14 atores coletivos a partir do reconhecimento dos próprios entrevistados. Embora tenha sido um processo com duração notadamente menor do que a contratação do residencial, foi identificado apenas um ator a menos nesta segunda configuração.

Quanto à conectividade, foram identificadas 23 relações, das quais 18 recíprocas e 5 não recíprocas. Ou seja, 78 % das relações neste período foram predominantemente colaborativas. Apesar de o percentual de interações recíprocas ser similar ao do processo de contratação, o que se observa é um número de conexões 30% menor do que na primeira configuração. A diminuição das relações é explicada, principalmente, pela afastada participação do poder público local neste processo. Os secretários que haviam sido núcleos e pontes, anteriormente, agora foram nós com discretas atuações.

Dessa mesma forma, a medida de densidade também apresentou um percentual inferior à estrutura anterior. Foram registrados 22% do total de laços possíveis entre os membros do processo de construção do residencial, ante 27% na contratação. Assim, destaca-se que apesar das alterações de natureza nas relações da GIHAB-BH, em que este ator se tornou figura chave no novo processo, esta segunda configuração apresentou uma estrutura menos coesa do que a inicial.

Sobre a centralidade dos agentes, Tabela 5 são apresentados os atores com maior grau de saídas (*outdegree*), ordenados de maior a menor, e que se apresentam como nós altamente conectados na rede de estudo.

Tabela 5 – Resultado da centralidade de Grau na rede de construção do empreendimento

Ator	Número de Indicações (<i>OutDegree</i>)	Número de Indicações (<i>InDegree</i>)
ASTCOL	6	9
GIHAB	6	6
Agência	4	4
Sec. de Obras	4	2
Construtora	3	2
Média	2,5	2,5
Desvio padrão	1,5	2,1

Fonte: resultados da pesquisa.

O ator com maior número de relações foi a associação, sendo, portanto, o agente com maior capacidade de alcançar os outros e ser mais acessado por outros. A associação apresentou um alto número de indicações *InDegree* – o que representa a alta capacidade de ser influenciada por outros atores –, e teve, no entanto, um número de indicações *OutDegree* relativamente menor. Esse resultado é explicado ao se analisar o conteúdo das interações. Em três interações a associação não teve força para sustentar seus interesses. Na maior parte do tempo, a associação se sujeitou as decisões da empreiteira nos embates técnicos sobre a obra. Ela também se mostrou dependente da mediação de outros atores para que seus interesses fossem atendidos na relação com o cartório. E, novamente, dependeu da boa vontade do poder público para que os compromissos fossem cumpridos.

Destaca-se, também, a centralidade assumida por atores ligados a CEF nessa segunda etapa. A agência local e GIHAB tiveram, de forma geral, o dobro das indicações da média da estrutura, sendo suas relações todas recíprocas. Dessa forma, esses atores se caracterizaram por exercerem funções de ponte e de núcleos de comunicação entre diferentes grupos, e por serem os agentes públicos com maior capacidade de alcançar os outros e serem mais acessados. Como ponte, eles possibilitaram a circulação de informações, conhecimento e percepções pela rede, e como núcleo, capilarizaram os recursos entre os atores.

Por fim, ressalta-se a posição reticular específica da Secretaria de Obras, que apresentou 4 conexões nessa rede, sendo 2 unidirecionais. O motivo foi este ator ter alegado que, devido a sua pequena estrutura, não poderia executar as obrigatoriedades assumidas na execução do Residencial. A falta/ineficiência de instrumentos legais que obrigassem a secretaria a cumprir, de imediato, suas responsabilidades fez com que empreiteira e associação ficassem em uma posição de dependência nesta relação, sujeitos à disposição da secretaria em cumprir a sua parte. Por esse motivo, a Secretaria de Obras caracteriza-se como um ator central, com alta capacidade de alcançar outros atores, e, ao mesmo tempo, com maior autonomia entre os atores centrais.

6. CONCLUSÕES

O presente trabalho analisou o processo de implementação do Programa Minha Casa, Minha Vida – Entidades, no município de Conselheiro Lafaiete-MG, a partir das dinâmicas relacionais circunscritas a este fenômeno. Em um processo marcado pela participação de variado conjunto de atores, investigou-se como a implementação do Programa foi influenciada pela natureza e configuração das interações sociais existentes nesse contexto.

Do ponto de vista teórico, a utilização da *Policy Network* forneceu um quadro analítico que possibilitou conjugar análises qualitativas e quantitativas orientadas à compreensão do processo de implementação em questão. Por um lado, a análise qualitativa das relações permitiu situar e compreender como ocorreu o compartilhamento e o fluxo de informações, interesses e influências entre os atores imersos no fenômeno investigado. O conhecimento desses elementos possibilitou analisar a implementação como um processo socialmente construído, sendo, portanto, espacial e temporalmente contextualizado. E, de outro lado, a análise quantitativa evidenciou informações sobre a estrutura da rede como um todo, em dois diferentes momentos, oferecendo subsídios adicionais sobre a assimetria das relações e a dependência entre atores.

Do ponto de vista empírico, observou-se, inicialmente, que a implementação do PMCMV-E em Conselheiro Lafaiete não poderia ser compreendida sem que se apresentasse o arranjo institucional organizador deste processo. Assim, o Capítulo 4 foi dedicado à investigação que organiza os normativos orientadores do PMCMV-E, os quais apresentam o desenho formal a ser implementado em nível local. A linearidade e o sequenciamento em etapas permitiram abrir a “caixa preta” de seu arranjo institucional, o que preencheu as lacunas necessárias para a análise em campo.

Posteriormente, nas investigações *in loco* sobre como ocorreu a implementação, emergiram dois problemas sociotécnicos que estruturam a compreensão do caso analisado. Embora não fosse o objetivo deste trabalho fazer a análise tecnocrática do processo de implementação, a apresentação destas barreiras situa espacial e temporalmente as condições institucionais em que todo o processo de implementação do Residencial Dom Luciano se desenvolveu. Destaca-se que a perspectiva relacional se mostrou capaz de captar elementos tanto das análises tradicionais da implementação quanto das investigações sobre a política e seu ambiente. A possibilidade de se combinarem tradições de pesquisa, em princípio, distintas, apresenta-se como mais uma contribuição empírica deste estudo.

O primeiro importante problema sociotécnico discutido, que dificulta a implementação do PMCMV-E em todo país, está relacionado à falta de capacidade das associações

habitacionais. Embora a ASTCOL possuísse terreno próprio, sede construída, máquina de fabricação de tijolos – sendo, na fala dos entrevistados, uma associação referência –, ela apresentou fragilidades técnicas, em todo o processo, que amplificaram os desafios a serem superados. Estas fragilidades são características compartilhadas por um grande número de entidades, as quais são compostas por pessoas em situação de vulnerabilidade social. Contudo, defende-se, neste trabalho, que a inerente vulnerabilidade das associações não é a causa primária das dificuldades. É esperado que grupos socialmente marginalizados não tenham, a princípio, a capacidade técnica-operacional de entes públicos ou empresas para executar um empreendimento habitacional. A grande barreira nesta questão se torna, assim, a inexistência de estruturas estatais que amparem estas organizações na luta pela moradia. Não é suficiente para o Estado que pessoas em situação de vulnerabilidade social se mobilizem e reivindiquem um direito universal. A omissão estatal ainda deixa a cargo desses grupos a tarefa de se adequarem, sozinhos, às exigências do Programa, as quais são desafiadoras até para entes públicos e empresas. Deste modo, como lição a aprender, destaca-se a necessidade de se criarem estruturas estatais permanentes, capazes de subsidiarem e ofertarem orientação técnica às associações, bem como incentivarem o aperfeiçoamento das experiências construtivas e comunitárias. A ausência destas estruturas de apoio revela um desconhecimento do programa em relação ao seu próprio público, condicionando a sua implementação à existência de movimentos que, por conta própria, se tornem robustos.

Outro importante problema observado na execução local do programa diz respeito às dificuldades institucionais apresentadas por seu agente operador e financeiro: a CEF. De um lado, enfatiza-se a contradição observada na agência da CEF, em que a instituição assume o papel de operadora financeira do programa sem estar efetivamente orientada para tanto. Por outro, sob a perspectiva da principal operadora técnica da modalidade – as GIHAB's –, destaca-se como o processo de aprendizagem acumulado pela gerência de habitação aconteceu de forma não dirigida ou institucionalizada pela CEF. A aprendizagem estocada na GIHAB-BH veio das experiências acumuladas individualmente pelo próprio corpo técnico, de maneira informal. Isto ocorre apesar da existência de um programa complexo, cujas especificidades precisam ser conhecidas de antemão pelos burocratas. Assim, outra importante lição está relacionada à necessidade de se aprimorarem os mecanismos institucionais que dirigem a atuação da CEF como um todo, de modo que os burocratas da agência sejam, também, incentivados a priorizar o atendimento às associações, e que o corpo técnico da gerência de habitação seja, formalmente, capacitado e orientado sobre as particularidades do programa. Sugere-se o desenvolvimento de

estruturas de pesquisa que busquem estocar, formalmente, o aprendizado oriundo de experiências com o programa, e que capilarizem esse conhecimento mediante preparação do corpo técnico das gerências de habitação.

O desamparo estatal às associações aliado às dificuldades institucionais do agente operador e financeiro da modalidade tornam a implementação do PMCMV-E um processo ainda mais dependente do esforço e da parceria entre atores locais no intuito de superar estas adversidades. Nesse sentido, a compreensão sobre como se formaram determinadas alianças e conflitos entre associação, burocratas do poder público e da CEF, e o entendimento sobre a atuação específica desses agentes passou, necessariamente, pela análise dos contextos histórico, político, social e institucional, nos quais as variadas dinâmicas estiveram imersas. A partir destas análises contextuais, discutiu-se como este residencial se tornou o primeiro/único empreendimento a ser construído, em 8 anos de PMCMV-E, entre 62 municípios de Minas Gerais sob jurisdição da GIHAB-BH.

Sobre o contexto histórico do caso analisado, ao se aproximar dos primeiros interlocutores reconhecidos e entrevistados constatou-se a sua importância e riqueza. A história é viva e está representada nos 23 anos de luta que intercalam a primeira ocupação do movimento até a inauguração do Residencial Dom Luciano. A alta coesão interna (capital social) observada entre os membros da associação dos sem-teto está condicionada a sua trajetória de luta pela moradia digna em Conselheiro Lafaiete, ao longo da qual ocorreram conquistas e tentativas frustradas de se implementarem programas habitacionais. É esta coesão que justifica o porquê, mesmo depois de tantos anos, o movimento ter se mostrado, de forma geral, unido e resiliente. O conjunto destes elementos constitui a historicidade do caso e defendeu-se, nesse trabalho, que é somente a partir de seu entendimento que um determinado fenômeno pode ser socialmente situado e compreendido.

Contudo, deve-se salientar que o alto capital social da associação se mostrou, sozinho, incapaz de contornar as barreiras de quatro programas federais anteriormente tentados, e se mostrava insuficiente para viabilizar a contratação do empreendimento no PMCMV-E. Foi imprescindível que burocratas da prefeitura e da agência da CEF, apesar de estarem imersos em contextos político-institucionais, inicialmente, adversos, se empenhassem individualmente para a contratação do residencial. Este fato exemplifica, empiricamente, o poder do componente social-relacional, o qual pode se desenvolver em contextos adversos e possui força para contornar os desafios que obstruem a execução de políticas públicas.

Embora a conjuntura política local, ao longo da história, não tenha sido de modo geral favorável à associação, evidenciou-se, no entanto, como a conjuntura política federal propiciou o surgimento de intermediadores (*brokerage*), os quais permitiram que as dificuldades relatadas em âmbito local pela associação fossem discutidas nas esferas decisórias federais. A convergência entre as próprias características do PMCMV-E, em um contexto específico de um partido centro-esquerda no poder, possibilitaram que os movimentos de luta pela moradia transitassem por redes tradicionalmente distantes. Foi uma janela de oportunidade política que ampliou a possibilidade de se mobilizar contatos pessoais a fim de superar determinadas resistências que o programa enfrentava. Esta situação só pôde ser compreendida a partir da análise da dimensão política da implementação, a qual deve ser, também, espacial e temporalmente contextualizada.

É importante destacar ainda que, derivadas das mais diferentes circunstâncias, as alterações na natureza das interações – ora predominavam relações com características cooperativas, ora autocentradas ou, ainda, conflituosas –, confirmam como a configuração da rede de relações se modifica ao longo do tempo, sendo sensível às variadas mudanças contextuais ocorridas nos 5 anos deste processo (contratação e execução).

Verificou-se que as diferenças entre a rede formada no processo de contratação do empreendimento para a rede presente na execução do residencial são explicadas pelas particularidades de cada processo, bem como pelas disputas e acordos específicos a cada período. Adicionalmente, o emprego da ARS possibilitou visualizar graficamente como a rede desenhada nos normativos se expandiu, e a aplicação de suas medidas permitiram, a partir da posição dos agentes na estrutura, exemplificar assimetrias de relações, diferenças de configuração entre as redes – como uma estrutura menos conectada no processo de construção do residencial, 30% a menos de relações –, e, ainda, alterações na posição de dependência entre os atores e na força de seus laços. Assim, este trabalho contribui, também, ao demonstrar, empiricamente, o caráter dinâmico das redes sociais. Apesar dessas estruturas reticulares não serem estáticas, elas são, muitas vezes, tratadas como “fotografias” por estudos que empregam a perspectiva quantitativa da ARS, despolitizando um processo que é a expressão das interações, disputas e acordos ocorridos em um campo, sendo, portanto, intrinsecamente fluido.

Além de destacar as reconfigurações da rede e as alterações na natureza das relações, deve-se salientar como o processo político como um todo foi moldado pelo ambiente local. A partir da ação de atores públicos e não públicos, conclui-se que as dinâmicas locais circunscritas ao processo político interfeririam e moldaram o arranjo institucional do programa. O desenho

do programa foi afetado pelo legado histórico da associação e pela trajetória individual dos atores locais. Observou-se, ainda, como as ações dos agentes também se ajustaram às exigências do programa e da GIDUR/GIHAB. Ao apresentar diferentes aspectos políticos/contextuais que possibilitaram contornar os desafios do programa, este trabalho confirma a importância de se investigar as dimensões históricas, políticas e sociais, as quais formam o ambiente no qual a política pública será implementada. O entendimento desses elementos forneceu subsídios para análises mais condizentes com a realidade, confirmando a fragilidade em que está baseada a compreensão de que a execução de uma política pública se restringe a colocar em prática as diretrizes do sistema político, ou seja, que a implementação é um simples *output* deste sistema.

Por fim, ressalta-se a contribuição desta pesquisa no sentido de apresentar novas formas de investigar e compreender o processo de implementação de políticas públicas. Orientada pela *Policy Network*, a abordagem relacional mista apresentou-se como uma estratégia capaz de proporcionar respostas complexas para um fenômeno que é, naturalmente, subjetivo, variável e contextual como a implementação de políticas públicas, podendo, esta estratégia, ser replicada em qualquer análise de políticas públicas. Este trabalho não pretendeu esgotar a discussão sobre os efeitos das dinâmicas relacionais sobre a implementação do PMCMV-E, mas sim abrir novas possibilidades para investigar e compreender este fenômeno.

Para pesquisas futuras, sugere-se o emprego da perspectiva relacional em uma análise específica sobre as capacidades da CEF como agente operador e financeiro do programa. Esta investigação permitirá compreender quais são os fatores que explicam determinadas GIHAB's serem aliadas das organizações, enquanto outras gerências apresentam-se como uma barreira a mais do programa. Sugere-se, ainda, analisar as dinâmicas relacionais circunscritas a projetos não aprovados pela gerência de habitação, de modo a identificar os fatores de sucesso e insucesso destes processos.

REFERÊNCIAS

- ABIKO, A. K. **Introdução à gestão habitacional**. São Paulo, EPUSP, 1995.
- ALBAGLI, S.; MACIEL, M. L. A. Informação e conhecimento na inovação e no desenvolvimento local. **Ciência da Informação**, v.33, n.3, p.9-16, 2005.
- ALBUQUERQUE, P. Autogestão. In CATTANI, A. A outra economia. Porto Alegre: Veraz Editores, 2003.
- ALEJANDRO, V. A. O; NORMAN, A. G. **Manual introdutório à análise de redes sociais: medidas de centralidade**. Universidad Autonoma Del Estado de México. 2005. Disponível em: <http://revistaredes.rediris.es/webredes/talleres/Manual_ARSPdf>. Acesso em: 20 jul. 2017.
- ALVIM, A. M. M; FARIA, E. T; OLVEIRA, J. T; AMARAL, J. B; SILVA, J. B; BARBOSA, M. F. Análise da hierarquia urbana da microrregião de Conselheiro Lafaiete/MG. **Caminhos da Geografia**, v. 13, n.42, p.28-41, 2012.
- AMORE, C. S. “Minha Casa Minha Vida” para iniciantes. In: AMORE, C. S.; SHIMBO, L. Z.; RUFINO, M. B. C. (Eds.) . **Minha casa.... e a cidade?** - Avaliação do Programa Minha Casa Minha Via em seis estados brasileiros. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. p. 11–27. 2015.
- ANDRADE, A. R. **Análise da implementação do Programa Nacional de Habitação Rural em municípios da microrregião e Viçosa – MG**. 2015. 115 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal de Viçosa, Viçosa. 2015.
- ANDRADE, J. A. Rede de atores: uma nova forma de gestão das políticas públicas no Brasil? **Gestão & Regionalidade**, v.22, n.64, p.52-66, 2006.
- BABBIE, E. **The practice of social research**. 6 ed. Belmont, CA: Wadsworth, 1992.
- BARAVELLI, J. E. Subsídio e déficit habitacional no programa MCMV. **Revista de Ciências Humanas**, v. 49, n. 1, p. 199, 1 jul. 2015.
- BARDACH, E. **Los Ocho Pasos para el Análisis de Políticas Públicas**. México: Centro de Documentación y Docencia Económicas, 1998.
- BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. 5 ed. Lisboa: Edições 70, 2009.
- BARROS, M. C. Assessorias técnicas no processo autogestionário - possibilidades de atuação. **Revista Risco: IAU/USP**, n.17, p 81-92. 2013.
- BLIKSTAD, K. **O agir coletivo nas interfaces da sociedade civil e do sistema político: o caso da atuação do movimento de moradia de São Paulo sobre a política pública de habitação**. Dissertação de mestrado. Campinas: Universidade Estadual de Campinas. 2012.
- BOBBIO, N. **Dicionário de Política**. Brasília: UnB. 1998.
- BONDUKI, N. **Habitação & Autogestão - Construindo Territórios de Utopia**. Rio de Janeiro: FASE, 1992.
- _____. Autoconstrução e Habitação. Memória e Reflexões sobre a contribuição de Chico de Oliveira. In: ROMÃO, Wagner de Melo & RIZEK, Cibele S. (orgs.). **Francisco de Oliveira: a tarefa da crítica**. Belo Horizonte: Editora UFMG, p. 225-242. 2006.
- BORGATTI, S. P. Centrality and network flow. **Social networks**, v.27, n.1, p. 55-71, 2005.
- BÖRZEL, T. Organizing Babylon-On the Different Conceptions of Policy Networks. **Public Administration**. v.76, n.2, p. 253-273, 1998.

- BOURDIEU, P. O capital social: notas provisórias. In: _____. **Escritos de Educação**. Petrópolis: Vozes, 2005.
- BRASIL. Caixa Econômica Federal. **Programa Minha Casa Minha Vida Entidades – Recursos FDS** (Manual). 2010. Acesso em abril/2017.
- _____, Caixa Econômica Federal. **Programa Minha Casa Minha Vida Entidades – Recursos FDS** (Manual). 2013. Acesso em abril/2017.
- _____, Ministério das Cidades. Portaria nº 21, de 22 de janeiro de 2014. Aprova o Manual de Instruções do Trabalho Social nos Programas e Ações do Ministério das Cidades.
- _____, Caixa Econômica Federal. **Programa Minha Casa Minha Vida Entidades – Recursos FDS** (Manual). 2015. Disponível em: https://www.caixa.gov.br/Downloads/habitacao-minha-casa-minha-vida/MANUAL_MCMV_ENTIDADES.pdf. Acesso em abril/2017.
- _____, **Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão**, Ministério das Cidades, 2016. Disponível em: <<http://www.acessoinformacao.gov.br/>> Acesso em: 20 setembro. 2016.
- BURGOS, A. **Tecendo a sustentabilidade: redes sociais e gestão participativa no turismo de base comunitária**. 2014. 181 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimentos Sustentável) – Universidade de Brasília, Brasília, 2014.
- BURGUIERE, E.; GHILARDI, F. H; HUGUENIN, J. P. O.; KOKUDAI, S.; SILVA, V. **Produção Social da Moradia no Brasil: Panorama Recente e Trilhas para Práticas Autogestionárias**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2016.
- BURT, R. **Structural holes: the social structure of competition**. Cambridge: Harvard University Press, 1992.
- BUZZAR, M. et al. **Minha Casa Minha Vida entidades e as possibilidades de renovação da política habitacional**. In: ENTAC, p. 1588. 2014.
- CAMARGO, C. M. **Minha Casa Minha Vida Entidades: entre os direitos, as urgências e os negócios**. 2016. 293 f. Tese (Doutorado – Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade de São Paulo, São Carlos. 2016.
- CAMPOS, A. P. T. **Redes sociais, organizações e políticas públicas: interfaces na agricultura do município de Araponga, Zona da Mata de Minas Gerais**. 2014, 195f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade). - Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro. 2014.
- CÂNDIDO, G. G.; ABREU, A. F. Os conceitos de redes e as relações interorganizacionais: um estudo exploratório. In: XXIV EnANPAD. **Anais...** Florianópolis – SC, 2000.
- CARDOSO, A. L.; ARAGÃO, T. A. **Do fim do BNH ao Programa Minha Casa Minha Vida**. In: CARDOSO, A. L. (Org.). O Programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos espaciais. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.
- CEF – CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Conceitos Orientadores para Concepção de Projetos de HIS**. Caixa Econômica Federal, s.d. Disponível em: <<http://www.caixa.gov.br/site/paginas/downloads.aspx>>. Acesso em: 20 dez. 2016.
- COLEMAN, J. S. **Foundations of Social Theory**. Cambridge: Harvard University Press, 1990.

- CONTI, A. Autogestão na produção de moradia popular no Brasil: um convite ao estudo. **Cadernos de Arquitetura e Urbanismo**, Belo Horizonte, v. 8, p. 49-68, 2001.
- DELGADO, A. B.; TRIANA, D. R.; SAYAGO, D. V. A perspectiva relacional das redes sociais no contexto das políticas públicas participativas. **Contribuciones a las Ciencias Sociales**, Junho, 2013. Disponível em: <<http://www.eumed.net/rev/cccss/24/redes-sociales>>. Acesso em: jul. 2017.
- DOWDING, K. Model of metaphor? A critical review of the policy network approach. **Political Studies**, v.43, n.1, p.136-158, 1995.
- DRUMOND, A. M. **Análise do Programa Lares Habitação Popular do Estado de Minas Gerais a partir da perspectiva do Policy Cycle**. 2014. 167 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal de Viçosa, Viçosa. 2014.
- DURSTON, J. **El capital social campesino en la gestión del desarrollo rural: diadas, equipos, puentes y escaleras**. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2002.
- DYE, T. R. **Understanding public policy**. 10ª ed. Upper Saddle River: Prentice Hall, 2002.
- DYE, T. R. Mapeamento dos Modelos de Análise de Políticas Públicas. In: HEIDEMANN, F. G.; SALM, J. F. (Eds.). **Políticas Públicas e Desenvolvimento**. Editora UnB, 2010.
- EISENHARDT, K. M. Building Theories from Case-Study Research. **Academy of Management Review**, v.14, n.4, p.532-550, 1989.
- EVANS, P. **State-society synergy: government and social capital in development**. Berkeley: University of California, 1996.
- FERRARI, R. M.; NUNES, L. P. L. V. Policy Networks: Uma Teoria de Políticas Públicas? In: III Encontro de Administração Pública e Governança (EnAPG). **Anais...** Salvador – BA, 2008.
- FERNANDES, C. C. P. **A política nacional de habitação de interesse social: estudos de avaliação de resultados**. 2009. 120 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal de Viçosa, Viçosa. 2009.
- FERREIRA, R. F. **Movimentos sociais, autogestão e a construção da política nacional de habitação no Brasil**. Autogestão Habitacional no Brasil: utopias e contradições. Rio de Janeiro: Observatório das Metrópoles/Letra Capital, 116-136. 2012.
- FERREIRA, V. R. S. **Fatores influenciadores do comportamento de decisão e ação dos implementadores do serviço de proteção e atendimento integral à família – PAIF**. 260f. Tese (Doutorado em Administração) – Universidade de Brasília, 2016.
- FLEURY, S. Redes de políticas: novos desafios para a gestão pública. **Administração em Diálogo**, n.7, p. 77-89, 2005.
- FBES – Fórum Brasileiro de Economia Solidária. **O que é Economia Solidária**. 04 de Março de 2011. Disponível em: <http://cirandas.net/fbes/o-que-e-economia-solidaria>. Acesso em: 02/02/2017.
- FREEMAN, L. **The Development of Social Network Analysis: A Study in the Sociology of Science**. South Carolina: Empirical Press Vancouver. 2004.
- FREITAS, A. F.; CKAGNAZAROFF, I. B. Redes sociais: Além do Método. In: XXXVII Encontro da ANPAD - EnANPAD 2013, **Anais...** Rio de Janeiro – RJ, 2013.

FREITAS, A. F. **Dinâmicas locais de implementação do Programa Nacional de Alimentação Escolar**: Uma abordagem relacional. 2017, 222f. Tese (Doutorado em Extensão Rural). Programa de Pós-Graduação em Extensão Rural. Universidade Federal de Viçosa. Viçosa-MG, 2017.

FREITAS, A. F. **Dinâmicas sociais e desenvolvimento territorial no território Serra do Brigadeiro**: atores, redes e instituições. 2015, 245f. Tese (Doutorado em Administração). Centro de Pós-graduação e Pesquisas em Administração (CEPEAD). Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Belo Horizonte (MG).

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 21, p. 211-259, 2000.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil 2013-2014**. Centro de Estatísticas e Informações. Belo Horizonte. 2016.

GRANOVETTER, M. The strength of weak ties. **American Journal of Sociology**, v.78, n.6, p.1360-1380, 1973.

_____. Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness. **American Journal of Sociology**, v.91, n.3, p.481-510, 1985.

GRAY, D. E. **Pesquisa no mundo real**. Porto Alegre: Penso, 2012.

HILL, M. J.; HUPE P. L. **Implementing Public Policy**: An Introduction to the Study of Operational Governance. 3ª ed. London: Sage, 2014.

HOWLETT, M.; RAMESH, M.; PERL, A. **Política Pública**: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integradora. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

HUPE, P. L.; HILL, M. J. And the rest is implementation. Comparing approaches to what happens in policy processes beyond Great Expectations. **Public Policy and Administration**, v. 31, n. 2, p. 103–121, 1 abr. 2016.

IAU USP/ PEABIRU. Programa Minha Casa, Minha Vida-Entidades Legislação. 2014. Disponível em: http://www.iau.usp.br/pesquisa/grupos/arquitec/PMCMV/arquivos/3_PMCMV%20Entidades%20legislacao.pdf. Acesso em julho de 2017.

http://www.peabirutca.org.br/?painel_projetos=pesquisa-mcmv-entidades.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Demográfico 2010**. Rio de Janeiro, 2010.

IMRS – Índice Mineiro de Responsabilidade Social. Fundação João Pinheiro. Disponível em: <<http://imrs.fjp.mg.gov.br/>>. Acesso em maio de 2017.

JANN, W.; WEGRICH, K. Theories of the Policy Cycle. In: SIDNEY, M. S. (Ed.). **Handbook of Public Policy Analysis**: Theory, Politics, and Methods. CRC Press, 2007.

JESUS, P. M. **O Programa Minha Casa Minha Vida Entidades no município de São Paulo**. 2015. 285 f. Tese (Doutorado - Programa de Pós-Graduação em Geografia) – Universidade de São Paulo, São Paulo. 2015.

KINGDON, J. W. **Agendas, Alternatives, and Public Policies**. Longman, 2011.

KLIJN, E. Policy Networks: An Overview. In: KICHERT, W. J. M.; KOPPENJAN, J. F. (eds), **Managing Complex Networks**. Sage, London. 1998. p.14-34.

- KLIJN, E. Redes de política e implementação: gerenciando interações complexas. In: CROPPER, S. et al., **Handbook de relações interorganizacionais da Oxford**, Porto Alegre: Bookman, 2014. p.108-133.
- KLINTOWITZ, D. C. **Entre a reforma urbana e a reforma imobiliária**: a coordenação de interesses na política habitacional brasileira nos anos 2000. Tese (Doutorado) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getulio Vargas, São Paulo-SP, 2015.
- LAZEGA, E.; HIGGINS, S.S. **Redes sociais e estruturas relacionais**. 1 ed. Belo Horizonte: Fino Traço. 2014.
- LAGO, L. C. Autogestão da moradia na superação da periferia urbana: conflitos e avanços. **emetropolis**, v.5, p. 1-, 2011.
- LAGO, L. C. **Autogestão habitacional no Brasil**: utopias e contradições. 2012.
- LE GRAND, J. **Motivation, Agency, and Public Policy**. Oxford University Press, 2003.
- LEIFELD, P. **Policy Networks**: A Citation Analysis of the Quantitative Literature. University of Konstanz, Konstanz. 2007.
- LEONARDO, V. S. **Do Desenho Nacional à Dinâmica Local**: a implementação do Programa Minha Casa Minha Vida em Maringá (Pr). 2017, 365f. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo). Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getulio Vargas. São Paulo-SP, 2017.
- LEMIEUX, V.; OUIOMET, M. **Análise estrutural das redes sociais**. Lisboa: Instituto Piaget, 2a Ed. 2012.
- LIMA, L. L.; D'ASCENZI, L. Implementação de Políticas Públicas: perspectivas analíticas. VI Encontro Nacional de Pesquisadores em Gestão Social – ENAPGS, **Anais...** São Paulo, 2012.
- LINDER, S.H.; PETERS, B.G. A design perspective on policy implementation: the fallacies of misplaced prescription. **Policy Studies Review**, Arizona, v.6, n.3, p. 459-476, feb., 1987.
- LIPSKY, M. **Street Level Bureaucracy**: Dilemmas of the Individual in Public Services. The Russel Sage Foundation, p. 1–11, 2010.
- LOPES, J. M. A.; RIZEK, C. S. **O mutirão autogerido como procedimento inovador na produção da moradia para os pobres**: uma abordagem crítica. Procedimentos Inovadores de Gestão da Produção Habitacional para População de Baixa Renda. São Carlos, 2005.
- LOUREIRO; M. R. MACÁRIO, V.; GUERRA, P. H. Legitimidade e efetividade em arranjos institucionais de políticas públicas: o Programa Minha Casa Minha Vida. **Revista de Administração Pública**, v. 49 n. 6, pp. 1531-1554. Rio de Janeiro, 2015.
- LOTTA, G. S. **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. 295f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.
- MAJONE, G.; QUADE, E.S. **Pitfalls of Analysis**. London: John Wiley and Sons, 1980.
- MAJONE, G.; WILDAVSKY, A. Implementation as Evolution. In Freeman, H (ed). **Policy Studies Review Annual**, pp. 103–117. Beverly Hills: Sage, 1978.
- MALARD, M. L.; SANTOS, A. P. B.; PONTES, M. M. Autogestão habitacional e gestão de projetos: conflitos e compatibilidades. In: XI Encontro nacional de tecnologia do ambiente

construído - ENTAC 2006, a construção do futuro. Florianópolis. ENTAC 2006: a construção do futuro - **Anais**. Porto Alegre: ANTAC. v. 1. 2006.

MARQUES, E. C. L. Redes sociais e instituições na construção do Estado e da sua permeabilidade. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v.14, n. 41, p.45-67, 1999.

_____. **Estado e redes sociais**: permeabilidade e coesão nas políticas urbanas no Rio de Janeiro. São Paulo: Editora Revan, 2000.

_____. Os mecanismos relacionais. **Revista brasileira de ciências sociais/ANPOCS**. São Paulo, v.22, n.64. p.157-161, 2007

MAZZOTTI, A. J. Usos e abusos dos estudos de caso. **Cadernos de Pesquisa**, v. 36, n. 129, p. 637-651, 2006.

MELLO, I. Q. Direito à Moradia X Direito de Propriedade. e-metropolis: **Revista eletrônica de Estudos Urbanos e Regionais** , v. 6, p. 34-42, 2011.

MENY, I.; THOENIG, J. C. **Las políticas públicas**. Barcelona (Espanha): Editorial Ariel S.A, 1992.

MINEIRO, E. H., RODRIGUES. E. Do Crédito Solidário ao MCMV Entidades: uma história em construção. In: LAGO, L. C. D. **Autogestão habitacional no Brasil**: utopias e contradições. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles, p. 19-48. 2012.

MOREIRA, F. A. **O lugar da autogestão no governo Lula**. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo. Dissertação de Mestrado, São Paulo, 2009.

MOREIRA, V. S. **Avaliação dos Resultados do Programa Minha Casa, Minha Vida em Minas Gerais**. 2016. 165 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal de Viçosa, Viçosa. 2016.

MOREIRA, V. S.; SILVEIRA, S. F. R.; EUCLYDES, F. M. “Minha casa, Minha vida” em números: quais conclusões podemos extrair? In: IV Encontro Nacional de Administração Pública. **Anais...** João Pessoa-PB, 2017.

NAJBERG, E. BARBOSA, N. B. Abordagens sobre o processo de implementação de políticas públicas. **Interface**, vol. 3, n. 2, p. 31-45, 2011.

OBERFIELD, Z. W. **Becoming bureaucrats**: Socialization at the front lines of government service. 1 ed. Philadelphia, Pennsylvania: University of Pennsylvania Press. 2014.

PASSADOR, C. S. Projeto Escola do Campo: Casas Familiares Rurais do Estado do Paraná. In: FARAH, M. F.S.; BARBOZA, H. B. (ORGS.) **Novas experiências de gestão pública e cidadania**. Rio de Janeiro: FGV, 2000. Disponível em:<www.bdae.org.br/dspace/bitstream/123456789/1625/1/tese.pdf>. Acesso em 04 out.2017.

PAZ, ARREGUI et al. **Trabalho social no Programa Minha Casa Minha Vida: a experiência da cidade de Osasco/São Paulo**. In: SANTO AMORE, SHIMBO e RUFINO (orgs.) **Minha Casa... e a Cidade? Avaliação do programa Minha Casa Minha Vida em seis estados brasileiros**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015, p. 255-287.

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento no Brasil. **Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil 2013**. Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_m/conselheiro-lafaiete_mg>. Acesso em: junho de 2017.

- PORRAS, J. I. Policy Network o red de políticas públicas: Una introducción a su metodología de investigación. **Estudios sociológicos**, v. XIX, n.3, p.721-745, 2001.
- PRATES, A. A. P.; CARVALHAES, F. A. O.; SILVA, B. F. A. Capital social e redes: conceitos redundantes ou complementares? In: AGUIAR, N. (Org.). **Desigualdades sociais, rede de sociabilidade e participação política**. Belo Horizonte: UFMG, 2007. p. 47-59.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE CONSELHEIRO LAFAIETE. **Planejamento: Minha Casa Minha Vida Entidades ASTCOL**, Secretaria de Planejamento, 2013.
- PRESSMAN, J. L.; WILDAVSKY, A.. **Implementation**. Berkeley: University of California Press, 1973.
- PUTNAM, R. D. **Bowling alone: The Collapse and Revival of American Community**. New York: Simon & Schuster, 2000.
- REIS, F. N. S. C. Programa “**Minha Casa, Minha Vida**”: estrutura lógica, focalização e percepção dos beneficiários. 2013. 145 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal de Viçosa, Viçosa. 2013.
- RIBEIRO, L. C. Q.; KOSLINSKI, M. C.; ZUCCARELLI, C.; CHRISTOVÃO, A. C. Desafios urbanos à democratização do acesso às oportunidades educacionais nas metrópoles brasileiras. **Educação & Sociedade**, v. 37, n. 134, p. 171-193, Campinas, 2016.
- RIZEK, C. S.; BARROS, J. S. Mutirões autogeridos: construindo e desconstruindo sociabilidades. In: FRÚGOLI JR; ANDRADE e PEIXOTO (orgs.). **As cidades e seus agentes: práticas e representações**. Belo Horizonte: PUC Minas/Edusp, p.377-40. 2006.
- RODRIGUES, L. P. D. **Análise de políticas públicas: a influência dos street level bureaucrats (burocratas de nível de rua) no processo de implementação da política habitacional do estado de Minas Gerais**. 2016. [s.n.] Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, 2016.
- ROLNIK, R. **Como produzir moradia bem localizada com os recursos do programa minha casa minha vida?** Implementando os instrumentos do estatuto da cidade. Brasília: Ministério das Cidades/Observatório das metrópoles, 2010.
- ROSENFELD, C. L. A autogestão e a nova questão social: repensando a relação indivíduo-sociedade. **Civitas**. Porto Alegre: PUCRS, v. 3, n. 2, p. 395-415, 2003.
- RUA, M. G. **Políticas públicas**. CAPES: UAB, 2009.
- SABATIER, P. A. Top-Down and Bottom-Up a Approaches to Implementation Research: A critical analysis and suggested synthesis. **Journal of Public Policy**, Cambridge (UK), v. 1, n. 6, p. 21-48, Jan. 1986.
- SCHNEIDER, V. Policy Networks and Relationalism. In: 7th ECPR General Conference. **Anais...** Bordeaux, França, 2013.
- SCOTT, J. **Social Network Analysis: a handbook**. London: Sage Publications, 2009.
- SECCHI, L. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2a Ed. 2013.
- SILVA, M. K.; ZANATA JR., R. “Diz-me com quem andas, que te direi quem és”: uma – breve introdução à análise de redes sociais. **Revista USP**, n. 92, p.114-130, 2012.

- SILVA, P. L. B., MELO, M. A. B. **O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos.** Núcleo de Estudos em Políticas Públicas, Unicamp, n. 28, 2000.
- SINGER, P, I. **Introdução à economia solidária.** 1ª ed. São Paulo: Perseu Abramo, 127p. 2002.
- SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Revista Sociologias**, n.16, p. 20-45, 2006.
- SØRENSEN, E.; TORFING, J. The Democratic Anchorage of Governance Networks. **Scandinavian Political Studies**, v. 28, n. 3, p. 195- 218, 2005.
- STAKE, R. Case Studies. In: DENZIN, N.; LINCOLN, T. **Handbook of Qualitative Research.** London: Sage, 2005, p. 108-132.
- STOKER, G. Governance as theory: five propositions. **International Social Science Journal**, v. 50, n. 155, p. 17-28, 1998.
- SUBIRATS, J.; KNOEPFEL, P.; LARRUE, C.; VARONE, F. **Análisis y gestión de políticas públicas.** Barcelona, Espanha: Ariel, 2008.
- TATAGIBA, L.; TEIXEIRA, A. C. C.; PATERNIANI, S.; BLIKSTAD, K.; PISMEL, A. C.; COUTINHO, F. F. **Avaliação da implementação do Programa Minha Casa Minha Vida - Entidades no Estado de São Paulo: O desafio da participação dos beneficiários.** (Relatório de pesquisa). 2015.
- TENDLER, J. **Bom governo nos trópicos: uma visão crítica.** Rio de Janeiro: Revan, 1998.
- TILLY, C.; GOODIN, R. E. It depends. In: GOODIN, Robert E.; TILLY, Charles (eds.). **The Oxford handbook of contextual political analysis.** Oxford: Oxford University Press, 2006.
- VIANA, A. L. **Abordagens Metodológicas em Políticas Públicas.** Rio de Janeiro, 1996.
- VIANA, R. R. **Programa Minha Casa Minha Vida-Entidades: Um olhar para a ação dos atores em torno das controvérsias.** 2017. 147 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade de Brasília, Brasília. 2017.
- WASSERMAN, S.; FAUST, K. **Social Network Analysis: Methods and Applications.** New York: Cambridge Press, 2009.
- WEISS, C. **Evaluation.** Methods for Studying Programs and Policies. Upper Saddle River: Prentice-Hall, 1998.
- WELLMAN, B. Structural analysis: From method and metaphor to theory and substance. In: WELLMAN, B.; BERKOWITZ, S. D. (Eds.). **Social Structures: A Network Approach.** Cambridge: Cambridge University Press, p. 19-61, 1998.
- YIN, R. **Estudo de Caso: planejamento e métodos.** 5 ed. Porto Alegre: Bookman, 2015.
- ZIJLSTRA, G. J. Networks in Public Policy: Nuclear Energy in the Netherlands. **Social Networks**, v. 1, n. 4, p. 359-389, 1978.

ANEXOS

Anexo I - Distribuição da modalidade Entidades do PMCMV em Minas Gerais.

Município	Deficit Habitacional 2010	Fase do PMCMV	População	Mês/Ano	Número de Unidades Contratadas	Número de Unidades Concluídas	Número de Unidades Entregues	Valor Contratado (R\$)
Bonfinópolis de Minas	91	1	5.867	mar/10	50	50	50	345.342
Bonfinópolis de Minas	91	1	5.867	mar/10	50	50	50	319.000
Buenópolis	382	2	10.291	jun/14	85	0	0	4.164.584
Buenópolis	382	2	10.291	jun/14	85	0	0	4.164.584
Capinópolis	406	2	15.297	mar/14	100	0	0	4.900.000
Capinópolis	406	2	15.297	mar/14	100	0	0	4.900.000
Cássia	322	2	17.991	dez/12	50	50	50	1.800.000
Cássia	322	2	17.991	dez/12	20	20	20	720.000
Conselheiro Lafaiete	3.755	2	123.275	set/14	142	142	142	8.516.048
Corinto	726	2	23.901	jan/11	100	100	100	2.500.000
Corinto	726	2	23.901	jan/11	100	100	100	2.500.000
Córrego Novo	25	2	3.032	jul/13	50	50	50	2.397.496
Entre Rios de Minas	382	3	14.242	mai/16	95	0	0	146.063
Formoso	272	2	8.945	jun/13	50	0	0	2.420.165
Formoso	272	2	8.945	jun/13	50	0	0	2.442.738
Formoso	272	2	8.945	jun/13	50	0	0	2.418.963
Guaraciaba	215	3	10.223	mai/15	98	0	0	4.802.000
Ipatinga	8.976	2	257.345	jun/13	102	102	102	6.120.000
Ipatinga	8.976	2	257.345	out/14	80	80	79	4.800.000
Ipatinga	8.976	2	257.345	ago/12	192	192	0	1.614.900
Ipatinga	8.976	2	257.345	jul/14	80	80	0	4.800.000
João Pinheiro	1.132	3	48.179	mai/15	150	0	0	8.700.000
Machado	773	1	41.070	jul/10	95	95	95	656.506
Mário Campos	298	3	13.214	mai/16	240	0	0	382.800
Natalândia	83	1	3.288	fev/10	50	50	50	336.596
Natalândia	83	1	3.288	mar/10	50	50	50	384.617
Natalândia	83	1	3.288	mar/10	30	30	30	241.460
Paracatu	2.353	3	91.027	mai/16	200	0	0	440.800
Uruana de Minas	92	2	3.238	jun/13	50	50	50	2.424.975

Fonte: MCidades (2016).

Anexo II – Cronograma de atividades da parceria entre prefeitura e associação

PMCL		PLANEJAMENTO: MINHA CASA MINHA VIDA ENTIDADES ASTCOL					Versão 1 05/09/13
Nº	O que?	Quem?	Como?	Por que?	Onde?	Quando?	
1.	Manter as reuniões de acompanhamento	Secretaria de Planejamento	Reunindo os envolvidos: <u>Astcol</u> Prefeitura, empresa e beneficiários	Acompanhamento da obra	<u>Astcol</u>	Mensalmente	
2.	Testar a rede de esgoto	<u>Copasa</u>	Verificando o funcionamento da rede	Corrigir eventuais vazamentos	Na rede de esgoto	12/08/13	
3.	Instalar a rede de água potável	<u>Copasa</u>	Conforme projeto	Abastecimento das residências	Na rede de água	31/08/13	
4.	Terminar a rede de água pluvial	Secretaria de Obras	Conforme projeto: 90% concluído, faltando terminar as manilhas	Coleta da água pluvial	No terreno	31/08/13	
5.	Contatar a Cemig	Secretaria de Desenvolvimento Social	Pessoalmente	Ligação de luz nas residências	Nas residências	Após a colocação do meio-fio	
6.	Definição das famílias beneficiárias.	ASTCOL	Mediante cadastramento obedecendo o programa Minha Casa Minha Vida Entidades	Justiça social na distribuição	<u>Astcol</u>	09/09/13	
7.	Realizar reunião entre Prefeitura e Caixa Federal.	Secretarias de Planejamento e Desenvolvimento Social	Reunião presencial com o gerente geral.	Conhecer e romper os pontos de entrave para o projeto andar	CEF	12/09/13	
8.	Inclusão dos beneficiários no Cadastro Único	Secretaria de Desenvolvimento Social	Conforme critérios definidos pela <u>Astcol</u>	Evitar duplicidade de inscrições	<u>Cad Único</u>	31/12/13	

Fonte: PMCL (2013)

Anexo III – Acervo ASTCOL



Visita das famílias ao futuro Bairro São Geraldo em 1996.



Mutirão para limpeza do terreno para a Resolução 518 em 2008.



Mutirão para a construção do primeiro imóvel em 2009.



Secretarias e ASTCOL se reúnem para estabelecer ações em janeiro de 2014.



ASTCOL assina contrato para a construção do Residencial Dom Luciano. 14/09/2014.



Segunda visita dos beneficiários as obras do Residencial Dom Luciano. 18/01/2015.



Inauguração do Residencial Dom Luciano. 01/07/2015.



Inauguração do centro comunitário no Residencial. 01/07/2015.

APÊNDICES

APÊNDICE A – Estratégia de pesquisa e roteiro para Dirigentes da Entidade Organizadora

Estratégia de Pesquisa

Objetivos:

- Conhecer a trajetória da Entidade Organizadora;
- Identificar quem são, quais os papéis das organizações e o conteúdo de suas inter-relações em três estágios distintos da implementação do Programa:
 - **Formalização da Proposta;**
 - **Implantação do Empreendimento;**
 - **Pós-Obra**

⇒ Fonte de dados: Levantamento primário por meio de entrevista com roteiro semiestruturado.

⇒ Técnicas Analíticas: Análise de Conteúdo e Análise de Redes Sociais (ARS)

⇒ Público-alvo das entrevistas: Dirigentes da entidade

Roteiro de Entrevista para Dirigentes da Entidade

Categoria 1 Histórico da Entidade

Descrição: Especificação do conjunto de fatores que constituem a história da entidade e que condicionam o seu comportamento na implementação do Programa.

1. Como tudo começou? Como se deu a criação da entidade? Ela se relaciona com quais movimentos e entidades sociais (quais e desde quando)? Quais as principais reivindicações desses movimentos? Houveram conquistas na cidade?

2. A Entidade já participou da construção de algum empreendimento antes? Qual? Como foi? Quando? Onde?

3. Quais foram as motivações para participar do PMCMV-E? Como ficou sabendo? Quem sugeriu entrar? Como foi a decisão de participar (houve dúvidas, questionamentos internos à entidade, ou acharam que valeria a pena desde o início)?

4. Quando a entidade foi credenciada pelo Ministério das Cidades? Como foi esse processo?

Categoria 2 Formalização da Proposta

Descrição: Especificação dos atores participantes e de seus respectivos papéis e inter-relações no processo de Formalização da Proposta.

Bloco 1: Anteprojeto

5. O que foi necessário fazer até a apresentação do anteprojeto na CEF? (Passo a passo) (Documentos, análises de viabilidade, parcerias)

6. Quem realizou a pesquisa de mercado pelo terreno? (Quem indicou as áreas potenciais?) Alguém prestou assistência técnica para escolher o terreno (particular ou público)?

7. Houve a participação de alguma imobiliária? Qual?

8. Naquele momento, já havia envolvimento dos proponentes a moradores? Como foi? O que fizeram?

9. Como ocorreu a negociação com o proprietário? Quem era o proprietário? Houve algum poder de barganha ou tiveram que cobrir o primeiro valor solicitado?

10. Além dos atores anteriormente citados, quais organizações interagiram com a entidade até a apresentação do anteprojeto e como participaram deste processo?

11. Sobre os variados atores envolvidos para a realização do anteprojeto, que tipo de relação foi estabelecida entre a entidade e cada um deles (foi uma relação de mão dupla, cooperação)? Dessas organizações, qual você mais/menos confia? Qual foi o ator essencial nesse momento?

12. Houve dificuldades encontradas até a apresentação do anteprojeto à CEF? Quais foram? Como foram superadas?

13. Houve conflitos/divergências entre os envolvidos até esta etapa? Qual agente fez prevalecer a sua decisão? A entidade teve condição de fazer valer sua posição neste momento?

Bloco 2: Formalização da proposta

14. Tendo apresentado o anteprojeto a CEF, o que foi necessário fazer até a formalização da proposta? (passo-a-passo)

15. Qual foi a construtora ou empreiteira contactada? Como ficaram sabendo sobre ela? Houve um contrato com ela? De que tipo (prazos, responsabilidades, funções, formas de pagamento)?

16. A prefeitura/ secretaria municipal/ câmara de vereadores// COHAB/ governo estadual auxiliou a entidade no processo de formalização da proposta? O que fizeram?

17. Além dos atores anteriormente citados, quais organizações interagiram com a entidade para a formalização da proposta e como participaram deste processo?

18. Sobre os variados atores envolvidos na formalização da proposta, que tipo de relação foi estabelecida entre a entidade e cada um deles (foi uma relação de mão dupla, cooperação)?

Dessas organizações, qual você mais/menos confia? Qual foi o ator essencial nesse momento?

19. Houve dificuldades encontradas para a formalização da proposta junto à CEF? Quais foram? Como foram superadas?

20. Houve conflitos/divergências entre as instituições envolvidas no processo de formalização da proposta? Qual ator fez prevalecer a sua decisão? A entidade teve condição de fazer valer sua posição neste momento?

21. Em relação aos proponentes a beneficiários, como eles foram identificados? Quais os critérios utilizados na seleção dessas famílias?

22. Houve a participação dos beneficiários até a formalização da proposta? Como?

23. Como foi decidido o regime de construção do empreendimento? Houve a participação dos beneficiários?

24. Ocorreu trabalho social até a formalização da proposta? O que foi contemplado?

25. Como você avalia esta primeira etapa da implementação do PMCMV-E? Qual seria sua recomendação/sugestão?

26. Em sua opinião, como foi a atuação da Caixa, do Poder Público e da própria Entidade até esta etapa? O que precisa melhorar?

Categoria 3 Implantação do Empreendimento

Descrição: Especificação dos atores participantes e de seus respectivos papéis e inter-relações no processo de construção do Residencial Dom Luciano.

27. Uma vez aprovada a proposta, o que foi necessário fazer até se iniciar as obras? (Passo a passo)

28. Houve dificuldades entre a aprovação da proposta e o início das obras? Quais? Quais organizações interagiram com a entidade para a superação desses desafios? Quais foram seus papéis? Dessas organizações, qual você mais/menos confia? Qual foi o ator essencial nesse momento?

29. Iniciada a construção, como funcionou a articulação entre a Astcol, a CEF, o poder público municipal e a construtora para a construção do Residencial Dom Luciano? Qual era o papel de cada um destes atores?

30. Como funcionaram a comissão de obras e a comissão de representantes? O que faziam exatamente?

31. Como foi a relação da entidade com os beneficiários? O que foi exatamente que fizeram?

32. Além das organizações já citadas, quais agentes interagiram com a entidade na construção do Residencial Dom Luciano e como participaram deste processo?

33. Sobre os variados atores envolvidos na construção do empreendimento, que tipo de relação foi estabelecida entre a entidade e cada um deles (foi uma relação de mão dupla, cooperação)? Dessas organizações, qual você mais/menos confia?
34. Como foi o trabalho técnico social nesta etapa? O que foi feito exatamente, quando, como?
35. Houve dificuldades encontradas na construção do Residencial Dom Luciano? Quais foram? Como foram superadas?
36. Houve conflitos/divergências entre as organizações na construção do empreendimento? Qual ator fez prevalecer a sua decisão? A entidade teve condição de fazer valer sua posição neste momento?
37. Como você avalia o processo de construção do residencial Dom Luciano? Qual seria sua recomendação/sugestão?
38. Em sua opinião, como foi a atuação da Caixa, da Construtora, do Poder Público e da própria Entidade na construção do empreendimento? O que precisa melhorar?

Categoria 4 Pós Obra

Descrição: Especificação dos atores participantes e de seus respectivos papéis e inter-relações na etapa de Pós Obra do empreendimento.

39. O que foi/está sendo realizado pela Entidade após a conclusão das obras?
40. Como está a relação entre beneficiários e o movimento-entidade no pós-obra?
41. Como estão as relações entre os beneficiários?
42. Os moradores se engajaram em alguma entidade do bairro?
43. Os moradores se organizaram de alguma forma?
44. Quais organizações apoiaram os beneficiários no pós-obra do residencial Dom Luciano? O que fizeram? Qual foi a importância destes atores?
45. Há algum tipo de problema na obra? Como foram (ou estão sendo) solucionados os problemas?
46. Em geral, como as pessoas avaliaram a qualidade das casas? E o processo? E o bairro?
47. Como você avalia a etapa de pós-obra do Residencial Dom Luciano? Qual seria sua recomendação/sugestão?

APÊNDICE B – Estratégia de pesquisa e roteiro para demais Organizações

Estratégia de Pesquisa

Objetivos:

- Identificar, a nível local, quem são e quais os papéis das organizações que participam da implementação do Programa;
- Analisar a configuração das inter-relações e compreender de que forma o conteúdo sociopolítico das interações interferem no processo de implementação do PMCMV-E.

⇒ Fonte de dados: Levantamento primário por meio de entrevista com roteiro semiestruturado

⇒ Técnica Analítica: Análise de Conteúdo e Análise de Redes Sociais.

⇒ Público-alvo das entrevistas: organizações locais envolvidas na implementação do MCMV-E. A proposta é a entrevista de três organizações principais ligados à execução do Programa (a Construtora, a CEF e a Prefeitura – esta última podendo ser subdividida em secretarias). Os roteiros serão elaborados considerando as especificidades das ações, entretanto, sua construção partir-se-á de duas categorias principais: (i) a identificação do Grupo de Atores e seus papéis; (ii) a configuração/conteúdo das relações entre estes atores.

Roteiro de Entrevistas para Organizações locais em contato com a Entidade

Categoria 1 Grupo de Atores

Descrição: Especificação dos atores participantes e de seus respectivos papéis e ações no processo de implementação do Programa.

Relevância para a pesquisa: De acordo com Abiko (1995), a implementação de uma política pública habitacional é resultado de um processo complexo de produção com determinantes econômicos, políticos, sociais, tecnológicos, jurídicos e ecológicos. Logo, acreditamos que além dos agentes previstos na legislação, pode existir o envolvimento de variados atores ainda invisíveis neste processo.

- 1) Nome/(perfil) Organização que representa/ cargo que ocupou durante o processo/ Quais eram as suas atribuições? Como entrou na organização? Filiação partidária para gestores públicos
- 2) Qual a finalidade da sua organização? E no PMCMV-E?
- 3) Qual foi papel da organização neste processo? Quais foram as atividades realizadas? Nessas atividades quais outros agentes /instituições estiveram envolvidos? O que fizeram?
- 4) Além destes atores, houve outro ator externo (pastoral, deputado) que apoiou a execução do residencial Dom Luciano? O que fez? Qual foi a importância deste ator?

Categoria 2 Relações entre os implementadores

Descrição: Análise da natureza e do conteúdo sociopolítico das relações observadas entorno do PMCMV-E.

Relevância para a pesquisa: Por meio da natureza e do conteúdo das relações, pode-se observar aspectos de centralidade de poder e da conseqüente localização dos atores na rede. Ademais, espera-se observar a autonomia da entidade em relação a outros implementadores e a existência de normais informais além das estabelecidas pelo normativo.

- 5) Como iniciou a relação entre a sua organização e a Astcol para a implementação do programa MCMV-E em Conselheiro Lafaiete? Que tipo de relação foi estabelecida entre a organização e a entidade (foi uma relação de mão dupla, cooperação)? Qual foi o ator central nessa relação? Você confia na entidade, por que?

- 6) Que tipo de relação foi estabelecida com outros atores organizacionais? Qual foi o ator central nessa relação? Você confia nesta organização, por que?
- 7) Houve dificuldades na execução do Residencial Dom Luciano? Quais? Como foram superadas?
- 8) Houve conflitos/divergências entre as organizações? Qual ator fez prevalecer a sua decisão? A entidade teve condição de fazer valer sua posição neste momento?
- 9) Quais outras parcerias seriam importantes de serem feitas para ajudar na execução do PMCMV-E?
- 10) Sobre o conjunto de normas que orienta a implementação do MCMV-E, como o programa foi executado (havia algum manual, roteiro, cartilha que o orientou? Existiu alguma orientação formal/informal que o norteou? (regras informais, não escritas) Como essa norma foi criada?
- 11) Como você avalia a execução do PMCMV-E? Qual seria sua recomendação/sugestão?

APÊNDICE C – Termo de Consentimento e Livre Esclarecido – TCLE

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO			
Projeto intitulado: ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA ENTIDADES SOB A PERSPECTIVA DA POLICY NETWORK			
Pesquisadora	Departamento	E-mail	Telefone
Pesquisadora Responsável: Suely de Fátima Ramos Silveira	Departamento de Administração e Contabilidade – Universidade Federal de Viçosa	sramos@ufv.br	(31) 3899-3962
Pesquisador Assistente Fillipe Maciel Euclides	Departamento de Administração e Contabilidade – Universidade Federal de Viçosa	fillipe.euclides@ufv.br	(31) 98685-1191

Você está sendo convidado (a) para participar do projeto de pesquisa acima identificado. Todas as informações necessárias sobre a pesquisa encontram-se relacionadas abaixo, seguindo as referências da Resolução 466 de 2012 e caso existam dúvidas, favor esclarecê-las com os pesquisadores antes da assinatura do presente Termo de Consentimento Livre e Esclarecido – TCLE.

IDENTIFICAÇÃO DO SUJEITO DA PESQUISA (VOLUNTÁRIO)

Nome: _____ Sexo: _____

Data de nascimento: ____/____/____ E-mail: _____

Endereço: _____ Telefone: (____) _____ - _____

Da justificativa e dos objetivos para a realização desta pesquisa

Ao observar as inúmeras interações que emergem da execução de um programa habitacional, o objetivo da pesquisa é identificar os atores envolvidos e seus respectivos papéis no processo de implementação do Programa Minha Casa, Minha Vida - Entidades em Conselheiro Lafaiete-MG. Especificamente, busca-se compreender como as variadas formas de se relacionar entre os agentes locais influenciam a execução de um empreendimento habitacional.

Do procedimento para a coleta de dados

Para os agentes locais envolvidos no Programa, serão realizadas entrevistas as quais serão transcritas somente se houver o consentimento do entrevistado.

Da utilização, armazenamento e descarte dos dados

Os dados coletados serão tratados com sigilo, sendo analisados somente pelos pesquisadores envolvidos no estudo mantendo a confidencialidade quanto às informações neles constantes. Os dados ficarão sob cuidados da pesquisadora responsável Suely de Fátima Ramos Silveira por um período de 5 anos após o término da pesquisa. Cada entrevistado receberá um código que substituirá seu nome e que somente o pesquisador saberá identificar de modo a assegurar a privacidade do entrevistado.

Dos potenciais riscos e incômodos que a pesquisa possa acarretar

A participação nesta pesquisa poderá acarretar desconfortos aos entrevistados como invasão da privacidade, quebra indevida de confidencialidade ou mesmo no retorno indevido dos resultados do estudo. Porém, todos os cuidados necessários para se evitar estas situações serão apropriados pelos pesquisadores durante a pesquisa. Apesar disso, diante de eventuais danos, identificados e comprovados, decorrentes da pesquisa, o Sr. (a) tem assegurado o direito à indenização.

Da assistência

Em caso de irregularidades éticas e denúncias o entrevistado poderá entrar em contato com o Comitê de Ética em pesquisa com Seres Humanos da Universidade Federal de Viçosa no

Campus UFV, prédio Arthur Bernardes, piso inferior, telefone (31) 3899-2492, correio eletrônico: cep@ufv.br

Das despesas

A participação do entrevistado não resultará qualquer ônus, bem como sua participação não acarretará em bônus financeiro individual de qualquer natureza.

Dos benefícios

De modo geral, a expectativa é contribuir para fomentar o debate sobre a análise de políticas públicas, particularmente no que se refere aos agentes locais, sob a abordagem da implementação, apresentando uma estrutura conceitual que possa ampliar a compreensão sobre o processo político envolto ao Programa. Espera-se contribuir para a melhoria de processos e procedimentos da implementação de programas habitacionais.

Da garantia de sigilo

O(A) entrevistado(a) tem a garantia de que o pesquisador irá tratar sua identidade com padrões profissionais de sigilo e que o nome ou material que indique sua participação não será liberado sem a sua permissão e ainda, seu nome ou imagem não será identificado em nenhuma publicação que possa resultar deste estudo.

Da garantia de recusar, desistir ou revogar o consentimento.

O entrevistado tem a garantia de recusar, desistir ou interromper a colaboração na pesquisa a qualquer momento, sem a necessidade de explicar o motivo, apenas comunicando verbalmente o pesquisador.

Declaro que fui informado (a) dos objetivos dessa pesquisa de maneira clara e detalhada e esclareci as minhas dúvidas. Estou informado de que a qualquer momento poderei solicitar novas informações e modificar minha decisão de participar se assim o desejar. Declaro que concordo em participar desse estudo, que recebi uma cópia do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido que se encontra de acordo com a Resolução CNS 466/2012 e me foi dada a oportunidade de ler e esclarecer minhas dúvidas.

_____, ____ de _____ de 2017.

Assinatura do Participante

Pesquisador Assistente

Pesquisadora Responsável

Em caso de discordância ou irregularidades sob o aspecto ético desta pesquisa, você poderá consultar:

CEP/UFV – Comitê de Ética em Pesquisa com Seres Humanos
Universidade Federal de Viçosa
Edifício Arthur Bernardes, piso inferior
Av. PH Rolfs, s/n – Campus Universitário
Cep: 36570-900 Viçosa/MG
Telefone: (31)3899-2492
Email: cep@ufv.br
www.cep.ufv.br