

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional

**Os interesses em torno da Política de
Habitação Social no Brasil:
a autogestão no Programa Crédito Solidário**

Jéssica Moreira Mariquito Naime Silva

Rio de Janeiro
2009

Jéssica Moreira Mariquito Naime Silva

**Os interesses em torno da Política de
Habitação Social no Brasil:
a autogestão no Programa Crédito Solidário**

Dissertação apresentada ao Instituto de
Pesquisa e Planejamento Urbano e
Regional da Universidade Federal do
Rio de Janeiro como requisito para a
obtenção do título de mestre.

Orientadora: Luciana Corrêa do Lago

Rio de Janeiro
2009

S586i Silva, Jéssica Moreira Mariquito Naime.
Os interesses em torno da Política de Habitação Social no
Brasil : a autogestão no Programa Crédito Solidário /
Jéssica Moreira Mariquito Naime Silva. – 2009.
192 f. : il. color. ; 30 cm.

Orientador: Luciana Corrêa do Lago.
Tese (mestrado) – Universidade Federal do Rio de
Janeiro, Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e
Regional, 2009.
Bibliografia: f. 176-181.

1. Política habitacional - Brasil. 2. Programa Crédito
Solidário. 3. Política pública – Brasil. 4. Autogestão.
I. Lago, Luciana Corrêa do. II. Universidade Federal do
Rio de Janeiro. Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano
e Regional. III. Título.

CDD: 363.5

Jéssica Moreira Mariquito Naime Silva

Os interesses em torno da Política de Habitação Social no Brasil: a autogestão
no Programa Crédito Solidário

Dissertação apresentada ao Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da
Universidade Federal do Rio de Janeiro.

Luciana Corrêa do Lago (orientadora)
IPPUR/UFRJ

Adauto Lúcio Cardoso
IPPUR/UFRJ

Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro
IPPUR/UFRJ

Eduardo Cesar Leão Marques
Departamento de Ciência Política/USP

Agradecimentos

Em primeiro lugar, gostaria de agradecer aos meus queridos familiares – mãe, pai e Bia – dos quais muitas horas de convívio foram subtraídas em função do mestrado e, especialmente, da dissertação. Sei que foi compreendendo a minha escolha que puderam lidar com a situação, da melhor forma possível, sempre torcendo e enviando pensamentos positivos. E à tia Solange, Jaque e Luiz Arthur, que me receberam e acolheram tão bem no Rio, e cujo carinho foi indispensável nos momentos difíceis.

Agradeço ao Olympio, meu companheiro querido, que além de me oferecer tranquilidade e compreensão para que este trabalho fosse concluído, é interlocutor em debates frutíferos sobre as questões de desenvolvimento e justiça social, das quais comungamos.

Meu muito obrigado também à professora Luciana, por me introduzir ao debate sobre a questão habitacional no Brasil, pelo aprendizado, e pela leveza com que me auxiliou a cumprir essa etapa da vida!

Aos professores Adauto e Luiz Cesar, agradeço pelas valiosas contribuições a esse trabalho, feitas na banca de qualificação, as quais sem dúvida tiveram papel decisivo para os rumos dessa dissertação. E também pelo importante aprendizado obtido ao longo do curso nas disciplinas e conversas de corredor.

Às pessoas que cederam seu tempo, auxiliando-me na compreensão sobre a dinâmica do Crédito Solidário e da política de habitação social, em especial ao César Ramos, do Ministério das Cidades, à Cláudia Gomes, da Gerência de Seguros e Fundos Habitacionais da CEF, e à Edinéia Souza, liderança em Belo Horizonte. Também contribuíram para esse trabalho, particularmente em relação ao processo da política habitacional em Belo Horizonte, e outras questões relacionadas à luta pela Reforma Urbana, os novos amigos da Ação Urbana: Renato, Grazi, Leninha e Carla, e ao professor Orlando Jr, quem viabilizou tudo isso!

E agradeço aos meus amigos pela compreensão, dos quais espero que o distanciamento temporário por causa desse trabalho possa ser compensado em muitas horas de convívio no futuro. E em especial aos meus novos amigos do IPPUR, com os quais a feliz convivência me ajudou a suportar os momentos mais difíceis, e a me alegrar naqueles nem tão difíceis, e cujo enorme aprendizado de vida não pode ser aqui descrito em poucas palavras!

E à Capes, cuja Bolsa de Pesquisa foi fundamental para que eu pudesse concluir essa etapa.

Resumo

O presente trabalho pretendeu analisar os interesses em torno da política de habitação social no Brasil, tendo como objeto de análise o Programa Crédito Solidário – programa habitacional criado pelo governo Lula a partir do princípio da autogestão. A análise situa-se no campo de estudos em políticas públicas, e é feita sob a luz dos pressupostos da chamada Teoria da Organização Radical, valendo-se de suas duas correntes dominantes: a marxista estruturalista e a weberiana radical. A primeira centra sua análise nos processos macro-estruturantes que conformam a ação dos agentes, e a segunda põe ênfase no poder que têm os agentes de mediar essa influência da estrutura, tomando decisões mais independentes. O estudo utilizou metodologia que analisa o campo da política a partir de três dimensões que se relacionam e se sobrepõem na conformação de políticas, programas e ações: (i) as regras de formação de estrutura, que são regras que operam cognitivamente sobre as decisões dos agentes; (ii) a estrutura administrativa, que são as agências que estão relacionadas no campo da política; e a (iii) estrutura de interesses, que são as expectativas e demandas que os agentes têm sobre a política. Esse arcabouço teórico-metodológico possibilitou vislumbrar o embate de forças entre os agentes da rede de implementação do Programa e os impactos que tem sobre a política habitacional adotada. E ainda, quais as perspectivas o modelo baseado na autogestão tem de se consolidar como um paradigma de política habitacional de interesse social.

Palavras-chave: Políticas Públicas; política de habitação; habitação de interesse social; Programa Crédito Solidário; grupos de interesse; autogestão.

Abstract

The present work aimed to analyze the different interests related to the social housing policy in Brazil, with focus on the Crédito Solidário Program – which is a program created under President Lula mandate, based on the principle of self-management. To do so, the theoretical framework used was the Radical Organization Theory – which is part of Public Policy analytical scope – integrating their two mainstreams: the Marxist and the Webberian. The first analyzes the macro-structuring processes that determine the agents' actions; the later analyze the capacity these agents have to interpret the structure, being more or less influenciaded by structural rules. The methodology used in the research allowed the analysis of the housing policy field from the perspective of three co-related and overlapping dimensions present in the construction of policies: (i) structural rules, which are the ones that operate cognitively over agents' decision-making; (ii) administrative structure, that comes to be the bodies related to the policy implementation; and (iii) interest structure, which are the expectations and demands the agents have about the policy. This theoretical-methodological framework made possible to analyze the disputes between the implementation network agents, and also the impacts these disputes have over the housing policy. Besides, it allowed to discuss perspectives for the self-management principle to be consolidated as a new housing production paradigm for social housing policy.

Key words: Public Policy; housing policy; social housing program; Crédito Solidário Program; interest groups; self-management.

Lista de Ilustrações

Quadro 1	Eixos estruturantes de ação da Política Nacional de Habitação	97
Gráfico 1	Investimento habitacional por faixa de renda	103
Figura 1	Organograma do Agente Operador – CEF	123
Figura 2	Fluxograma da operação do Programa Crédito Solidário	125
Quadro 2	Valores máximos de financiamento pelo PCS (2004)	130
Quadro 3	Principais alterações introduzidas à operacionalização do PCS	136
Quadro 4	Valores máximos de financiamento pelo PCS (2006)	138
Quadro 5	Valores máximos de financiamento pelo PCS (2007-2008)	141
Quadro 6	Modalidades Operacionais do Programa Crédito Solidário	145

Lista de Siglas

BACEN	Banco Central do Brasil
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BNH	Banco Nacional da Habitação
CBTU	Companhia Brasileira de Trens Urbanos
CCFDS	Conselho Curador do Fundo de Desenvolvimento Social
CCFGTS	Conselho Curador do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
CDRU	Concessão de Direito Real de Uso
CEF	Caixa Econômica Federal
CGFNHIS	Conselho Curador do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
CMN	Conselho Monetário Nacional
CNDU	Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano
COHAB	Companhia Estadual de Habitação
CONAM	Confederação Nacional de Associações de Moradores
CUEM	Concessão de Uso Especial para fins de Moradia
DENATRAN	Departamento Nacional de Trânsito
EC	Estatuto Das Cidades
FAF	Fundos de Aplicação Financeira
FAMEMG	Federação das Associações de Moradores do Estado de Minas Gerais
FAR	Fundo de Arrendamento Residencial
FAT	Fundo de Amparo ao Trabalhador
FCP	Fundação da Casa Popular
FDS	Fundo de Desenvolvimento Social
FEBRABAN	Federação Brasileira de Bancos
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FNHIS	Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
FNRU	Fórum Nacional de Reforma Urbana
GESEF	Gerência Nacional de Seguros e Fundos Habitacionais
GIDUR	Gerência de Desenvolvimento Urbano
IAP	Instituto de Aposentadoria e Pensão

IP	Instrução Normativa
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados
IPMF	Imposto Provisório sobre Movimentações Financeiras
OGU	Orçamento Geral da União
MCIDADES	Ministério das Cidades
MNLM	Movimento Nacional de Luta por Moradia
N-HIS	Núcleo de Habitação de Interesse Social
PAC	Plano de Aceleração do Crescimento
PAIH	Plano de Ação Imediata para a Habitação
PAR	Programa de Arrendamento Residencial
PBQP-H	Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade do Habitat
PCS	Programa Crédito Solidário
PDP	Plano Diretor Participativo
PL	Projeto de Lei
PNH	Política Nacional de Habitação
PSH	Programa de Subsídio Habitacional
PV	Ponto de Venda
SBPE	Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo
SEAC	Secretaria Especial de Ação Comunitária
SEDU/PR	Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República
SEPURB	Secretaria de Política Urbana
SFH	Sistema Financeiro de Habitação
SFI	Sistema Financeiro Imobiliário
SNHIS	Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
SNPU	Secretaria Nacional de Programas Urbanos
SPC	Sistema de Proteção ao Crédito
SUFUS	Superintendência Nacional de Fundos e Seguros Habitacionais
TRENSURB	Empresa de Trens Urbanos de Porto Alegre
UNMP	União Nacional por Moradia Popular
VIFUG	Vice-Presidência de Fundos de Governo e Loterias (da CEF)
VIGOV	Vice-Presidência de Governo (da CEF)
VRF	Valor de Referência de Financiamento

Sumário

INTRODUÇÃO	12
1 POLÍTICA, POLÍTICAS PÚBLICAS E PROCESSO DA POLÍTICA: estruturas analíticas para a compreensão do problema	23
1.1 O campo de estudos em Políticas Públicas	23
1.2 A etapa de implementação como chave de análise do processo político	30
1.3 A análise de política a partir de uma abordagem multi-dimensional	32
1.3.1 O que é política?	34
1.3.2 O modelo de Ham e Hill: encadeando níveis de análise	38
1.4 Algumas notas sobre <i>poder</i>	48
1.5 Qual o olhar sobre a política?	51
2 AS POLÍTICAS HABITACIONAIS NO BRASIL	54
2.1 O Brasil urbano e a moradia popular: a origem do problema	54
2.2 O Governo Vargas: discurso populista sem inclusão do proletariado	57
2.3 BNH: arcabouço burocrático-institucional para a política habitacional	61
2.4 A Nova República, a ausência de uma política habitacional integrada e a preterição aos programas de habitação de interesse social na década de 1990	70
3 O ESTADO BRASILEIRO E AS POLÍTICAS SOCIAIS	82
3.1 A herança institucional do governo militar	82
3.2 A Constituição Federal de 1988 e as novas concepções de Estado	87
3.3 Políticas focalizadas <i>versus</i> políticas universais: o legado do governo FHC	90
3.4 Governo Lula e políticas sociais: ruptura ou continuísmo?	92
3.4.1 A política urbana no governo Lula	94
3.4.1.1 A Política Nacional de Habitação	96
<i>A questão fundiária</i>	98
<i>Produção e Financiamento Habitacional</i>	100
<i>Um novo arranjo institucional</i>	104
3.5 O padrão de intervenção do Estado no provimento da habitação	106

4 O PROGRAMA CRÉDITO SOLIDÁRIO	114
4.1 Antecedentes históricos: o Fundo de Desenvolvimento Social	115
4.2 A concepção do Programa Crédito Solidário	120
4.3 A operacionalização do Programa Crédito Solidário: estrutura organizacional, agentes (<i>stakeholders</i>) e suas atribuições	121
4.4 O processo de implementação: disputas e mudanças no desenho do Programa	128
4.5 Os interesses que permeiam o Programa e as disputas por recursos e alocação de valores	147
CONSIDERAÇÕES FINAIS	167
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	176
ANEXOS	
Anexo A - Programas de Ações da Secretaria Nacional de Habitação/MCidades	183
Anexo B - Carta do FNRU ao Secretário Nacional de Habitação	184
Anexo C - Boletim Especial do FNRU sobre o Programa Crédito Solidário	186
Anexo D - Roteiros das entrevistas	190

Introdução

Diversos estudos e pesquisas situados no campo de políticas públicas abordam o problema habitacional existente no Brasil. A partir da vasta literatura produzida, identifica-se a dificuldade enfrentada pelo Estado brasileiro em lidar, principalmente, com as mazelas das classes sociais mais pobres no que tange o acesso à moradia digna.

Em uma breve leitura do histórico do problema, constata-se que (a) a classe de baixa renda no Brasil, em sua grande maioria, assumiu individualmente os custos de obtenção da moradia, tendo as políticas habitacionais, ao longo do tempo, sido insuficientes para dar conta da complexidade que é a oferta de moradias para a população em meio à crescente demanda habitacional que se configurava em função, centralmente, do processo de urbanização; (b) o próprio Estado, por diversas vezes, contribuiu para o agravamento do problema, na medida em que estabeleceu políticas de financiamento e de uso do território que atendiam aos interesses de acumulação do capital.

Nota-se que a ação do Estado foi guiada, em épocas diferentes, por perspectivas distintas. Há de comum entre as políticas adotadas o fato de que os mais pobres não foram devidamente atendidos. Ainda que algumas políticas houvessem sido concebidas especialmente para essas classes, os resultados obtidos foram considerados insatisfatórios. Seja porque os impactos foram muito pontuais, como é o caso da Fundação da Casa Popular, ou porque o público-alvo a ser atendido houvesse sido alterado para classes com maior poder aquisitivo e de endividamento, como é o caso do Banco Nacional da Habitação (BNH).

As análises apresentadas pela literatura disponível buscam explicar os motivos pelos quais as políticas habitacionais implementadas no país não deram conta de atender a demanda por habitação popular. Em alguns momentos, como em fins do século XIX e nas duas primeiras décadas do século XX, a política sequer foi concebida no sentido de atender as demandas habitacionais dessas classes. Ao contrário, o ideário sanitarista da política levou o Estado a remover milhares de pessoas de suas residências, forçando-as a buscar abrigo em lugares inapropriados, como os morros, por exemplo, no caso do Rio de Janeiro. Sob o pretexto de controlar a proliferação de endemias, a política de desocupação e destruição de casas e sobrados “liberou” áreas centrais das cidades, cuja localização privilegiada deveria dar lugar a atividades “mais rentáveis”.

A partir da década de 1930, quando o Estado Novo alterou o discurso e declarou sua preocupação com o problema habitacional, e a partir de quando se passou a mobilizar recursos financeiros e institucionais para tal, as análises constantes na literatura identificam, majoritariamente, problemas de natureza burocrático-institucional, atrelados a questões políticas, como sendo as fontes de ineficácia ou fracasso das políticas habitacionais.

Notadamente, tais problemas se apresentaram de formas distintas, conforme a conjuntura política e macroeconômica da época. Entretanto, é emblemática a questão da sustentabilidade financeira da política habitacional voltada para as classes populares, já que esta requer fortes subsídios por parte do Estado. A esse respeito, é preciso considerar duas dimensões: (1) a capacidade de endividamento das camadas populares é extremamente reduzida, em função da baixa renda e dos fracos vínculos empregatícios a que estão, por vezes, submetidos; (2) a complexidade que é o provimento do bem-público moradia, uma vez que os custos unitários são consideravelmente mais elevados que outros serviços públicos.

O mercado privado de produção de moradia é condicionado por algumas especificidades que tendem a elevar os custos do produto final e tornar a oferta muito restrita frente à demanda existente. Dentre essas especificidades, cumpre destacar o longo período de circulação do capital, a escassez de solo urbano bem localizado (atendido por serviços e infra-estrutura públicos) e o baixo nível de tecnologia empregado.

Desta forma, é característico do mercado formal de habitação que sua clientela seja formada por extratos sociais mais elevados, os quais são capazes de arcar com os custos ou financiamentos disponíveis. A oferta existente, capaz de ser produzida segundo as leis de mercado, passa a ser “suficiente” à demanda. Isso porque há um equacionamento entre oferta e demanda materializado pela restrição dos possíveis demandantes por meio da elevação dos preços. Nesse cenário, as camadas populares, não sendo classificáveis como demandantes no mercado privado formal de habitação, voltam-se para os métodos autoconstrutivos para obtenção de moradia.

O elevado custo da terra urbana pode ser o grande responsável pelo alto custo da moradia no mercado formal. O preço do solo urbano é determinado segundo o valor de uso que ele tem e, portanto, em termos de acessibilidade. Quanto mais próximo de equipamentos e infra-estruturas estiver um pedaço desse solo urbano, maior o seu valor. Além disso, o preço

do solo urbano vai refletir a disputa entre os agentes capitalistas por sua apropriação (RIBEIRO, 1997). Assim, quanto mais escassas as porções de solo urbano abastecidos de infra-estrutura, equipamentos e outros serviços que atendem ao consumo necessário, e mesmo o supérfluo, dos habitantes da cidade, maior a disputa por esses espaços e, portanto, maior o seu preço. O maior poder aquisitivo das classes média e alta as possibilita obter e concorrer pelos espaços na malha urbana melhor abastecidos por esses serviços e, deste modo, “melhor localizados”. Na disputa econômica por melhor localização, as classes de baixa renda conseguem, geralmente, obter seu espaço nas periferias da cidade. E aqueles que, tendo sido “excluídos” do mercado de terra urbana, em função da referida escassez de terra bem localizada e atendida por equipamentos e infra-estruturas, recorrem à ilegalidade fundiária.

Frente a esse quadro, o Estado é chamado a intervir por meio de políticas estratégicas de intervenção e regulação do mercado imobiliário e do mercado de terras. A regulação da produção e comercialização, atrelado a políticas de indução ao crédito, pode viabilizar o aumento da oferta de moradias e a entrada de camadas sociais até então excluídas no mercado privado de habitações. Fortes subsídios públicos devem dar conta do passivo habitacional daquela parcela da população que não será capaz de entrar para o mercado. Nesses casos, subsídios totais podem ser necessários. E ainda, a regulação do mercado de terras deve ser transversal à política habitacional de qualquer natureza, já que pode controlar a especulação e a obtenção abusiva da renda fundiária, garantindo seu acesso por todas as classes sociais.

Portanto, uma política habitacional popular requer um formato institucional bem elaborado, que estabeleça fontes de recursos específicas e constantes, parcerias entre os órgãos federativos e suas organizações para viabilizar a implementação das ações para o setor habitacional e esteja associada a uma consistente política fundiária.

Assim, são diversos os fatores a serem considerados na elaboração de políticas e instrumentos para provimento de habitação de interesse social. A questão do financiamento à habitação social se apresenta como um forte gargalo já que requer maiores subsídios. Em perspectiva histórica, verifica-se que as políticas de habitação popular implementadas não foram refratárias às crises econômicas que o país enfrentou. Nessas circunstâncias, a capacidade do governo em promover investimentos sociais esteve comprometida pela

redução da arrecadação, consequência da desaceleração da atividade econômica. Contudo, há escolhas a serem feitas pelo poder público em tempos de enxugamento dos recursos e, invariavelmente, a camada popular acabou sendo preterida.

Em épocas de crise, por terem maior capacidade de endividamento, as classes média e alta (principalmente a média) acabaram sendo priorizadas pelas políticas habitacionais, forma encontrada pelo poder público de equilibrar o sistema financeiro gestor. Foi o que aconteceu com o BNH que, frente o aumento da inadimplência desencadeado pela crise, alterou o foco da concessão de financiamentos, beneficiando assim a classe média. E, por acessar mais mecanismos de pressão junto ao poder público, essa classe média pôde conseguir aliviar o peso da prestação da “casa própria” quando os reajustes se tornaram exorbitantes. As medidas tomadas facilitaram extremamente a quitação da dívida da classe média junto ao SFH, mas acabaram por contribuir para um grande rombo no sistema. Nesse caso, fortes subsídios foram concedidos, mas não para os mais pobres. Houve, desta forma, “uma distribuição de renda às avessas”, conforme conclui Azevedo (2007).

As restrições orçamentárias decorrentes de sucessivas crises econômicas, atreladas à influência de forte arcabouço conceitual propagado por organizações internacionais, levaram à emergência de um paradigma de política habitacional que prega a redução do Estado e o estímulo à participação da sociedade na produção de moradia. Assim, como solução para a crise da habitação que se avolumava principalmente nos países periféricos, emergiram as políticas de regularização fundiária e de (re)urbanização de áreas degradadas, em que o Estado proveria equipamentos e infra-estrutura urbana e os moradores arcariam com os custos de produzir sua própria habitação (sem que esse processo fosse acompanhado de uma política de emprego e renda capaz de dar a essas pessoas condições efetivas de fazê-lo).

Esse paradigma teve como um de seus expoentes no Brasil o governo Fernando Henrique Cardoso. De fato, utilizando-se desses meios, governos como o de FHC lograram promover melhora significativa nas condições de vida dos habitantes de áreas urbanas degradadas. O fato de fazer chegar a elas equipamentos urbanos, como escolas, creches e postos de saúde, e serviços essenciais como saneamento, água canalizada e iluminação pública, tem impacto sobre sua qualidade de vida. A esse respeito, Azevedo argumenta que

(...) em função ao *trade-off* entre diversas políticas públicas, mudanças em certos setores – como maior investimento em saneamento básico (esgoto e água), incremento no nível do emprego, aumento do salário mínimo, regularização fundiária, entre outras – podem ter um impacto muito maior nas condições habitacionais das famílias de baixa renda do que um simples reforço dos investimentos no setor [habitacional] (2007, p.14).

E conclui, em seguida:

Diante de um contexto desse tipo, não é por acaso que nas grandes metrópoles brasileiras os programas de regularização fundiária – vinculados a melhorias urbanas – têm sido crescentemente vistos como um instrumento de política habitacional extremamente importante na luta de um grande contingente de moradores de favelas e de bairros clandestinos em busca da integração socioeconômica (AZEVEDO, 2007, p.14).

Paralelamente à emergência desse paradigma, consolidavam-se no Brasil movimentos de luta pela moradia no esteio do processo de democratização. Influenciados por experiências bem sucedidas no Brasil e também por um caso particular no Uruguai, esses movimentos passaram a defender a idéia de autogestão como um dos pilares da política de habitação social. Apesar das diferenças ideológicas entre os movimentos, a autogestão reuniu muitos deles sob essa bandeira, pois se configurava como alternativa aos empreendimentos habitacionais de caráter social produzidos pelo Estado, muitos dos quais com baixa qualidade e mal localizados na malha urbana. Era também uma alternativa às “contingências orçamentárias” das quais padeciam as políticas habitacionais de interesse social, já que os próprios moradores, ao gerirem os recursos, poderiam buscar alternativas para a redução dos custos, além de poderem utilizar mão-de-obra mutirante.

A eleição do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva em 2002, representando a vitória de ideais progressistas, encerra uma série de expectativas em torno de reformas e redirecionamento de políticas aos mais pobres. A política urbana ganharia tratamento integrado sob o recém criado Ministério das Cidades, o qual seria responsável pelas políticas habitacional, de saneamento ambiental, transporte e mobilidade, além da tarefa de tratar a questão fundiária urbana brasileira.

Os programas habitacionais até então em vigor foram mantidos, tendo sido adequados às diretrizes introduzidas pela Política Nacional de Habitação, elaborada em 2004. Incorporando o conceito de autogestão em um programa federal de habitação, nesse mesmo ano foi criado o Programa Crédito Solidário, destinado principalmente a famílias com

renda até 3 salários mínimos, organizadas em associações, as quais devem gerir o crédito e administrar a obra.

O Programa foi concebido no âmbito do Conselho Curador do Fundo de Desenvolvimento Social, do qual participam representantes do Ministério das Cidades, da Caixa Econômica Federal (operadora do Fundo) e de instituições bancárias, organizações patronais e trabalhistas. Com o objetivo de ser aplicado em programas de habitação social, esse Fundo havia sido criado na gestão Itamar Franco, a partir da determinação de que instituições financeiras realizassem aplicações compulsórias de forma a compor seus recursos. O Fundo nunca fora utilizado até que, em 1995, as instituições foram desobrigadas de realizar tais aplicações, a partir de quando iniciaram as discussões sobre as formas de devolver os recursos aos quotistas. Nada tendo sido decidido, seu saldo foi apenas sendo corrigido periodicamente e, em 2004, acumulava aproximadamente R\$ 700 milhões. Esse foi o montante destinado ao programa de habitação social criado pelo governo Lula, baseado no princípio da autogestão, e que será o objeto de análise da presente pesquisa.

Assim, por ser um programa embasado no princípio da autogestão, e sendo o primeiro a ser criado sob a gestão do Ministério das Cidades, o Crédito Solidário fornece elementos interessantes para análise. Isso porque é o primeiro programa em nível federal elaborado com esses moldes, e carrega o significado simbólico de mostrar a vitória dos movimentos sociais que, desde a década de 1980, vêm pleiteando tal modelo de política habitacional. A ascensão do princípio da autogestão a um programa federal naturalmente envolveria resistência, *a priori*. A sua escolha como objeto de análise é relevante na medida em que a compreensão dos embates produzidos em torno do PCS pode conter indícios para a compreensão dos interesses que permeiam o campo da política habitacional no Brasil. E, por sua vez, a compreensão desses interesses (e do conflito entre eles), nos possibilita suscitar questões sobre por que determinados modelos (ou, mais ousadamente poderíamos dizer paradigmas) de política são adotados e outros não, e quais os interesses conseguem se impor de forma mais imperativa, “controlando” o que é adotado em termos de política pública.

Tendo sob foco as ações do Estado brasileiro frente ao problema habitacional, pode-se analisar seus impactos e resultados a partir de diferentes abordagens, já que são muitos os fatores que podem condicionar as práticas e políticas públicas ao longo do tempo. Muito se

discutiu acerca dos resultados quantitativos alcançados pelos programas habitacionais e as questões de ordem financeira e técnico-burocrática que conduziram a determinados cursos de ação. Perante a necessidade de concessão de fortes subsídios, diversos estudos foram realizados em torno da sustentabilidade financeira do sistema gestor da política habitacional, especialmente frente a condições macroeconômicas adversas. Fatores de natureza política estiveram freqüentemente em pauta, sendo entendidos como uma esfera estruturante das decisões e resultados alcançados.

O presente trabalho, por sua vez, tem por objetivo analisar o Programa Crédito Solidário como um modelo de política habitacional de interesse social adotado na esfera federal, modelo esse que é o produto de uma série de embates que lograram empregar o princípio da autogestão em seu desenho operacional. Buscou-se compreender de que forma os agentes, órgãos e instituições envolvidos se relacionam; de que forma as estruturas administrativa e normativa intervêm nesse processo, uma vez que são, ao mesmo tempo, produto da ação desses agentes e estrutura para sua interação; e como regras e estruturas cognitivas mais amplas estão manifestas nesse processo.

É a partir desse imbricado de relações, que se sobrepõem e são sobrepostas por estruturas normativas e institucionais, que se pretendeu analisar o Programa Crédito Solidário, almejando-se destacar quais são os interesses que permeiam esse campo da política e que podem interferir positiva ou negativamente para a consolidação do princípio da autogestão. Não que a análise seja guiada por uma perspectiva maniqueísta; trata-se mais de apreender de que forma essa questão é percebida pelos agentes que estão envolvidos no processo, e quais os impactos pode gerar a sua implementação como programa federal. Tendo em vista que outros trabalhos foram realizados no sentido de avaliar quantitativamente os impactos do PCS, e em função da natureza da questão central que se coloca nessa pesquisa, nossa análise dos impactos se pretende mais qualitativa do que quantitativa.

A análise do Programa Crédito Solidário centrou-se no processo de implementação, ainda que seus elementos constitutivos constantes na etapa de elaboração tenham sido considerados para o entendimento do desenho do Programa e dos interesses que o permearam. Busca-se compreender em que medida as disputas em torno da implementação podem romper com a concepção do programa feita em etapa anterior, e qual o poder os agentes envolvidos no processo de implementação têm de alterar a própria estrutura do

programa. E também, por meio da análise da implementação, questiona-se em que medida a formulação do PCS contém contradições ou ambigüidades, e em que medida a sua formulação já contém os limites para a sua implementação.

As questões levantadas por essa pesquisa estão intimamente associadas ao aporte teórico utilizado para a análise do Programa, o qual se situa no campo de estudo de Políticas Públicas. Conforme será discutido posteriormente neste trabalho, esse campo do conhecimento é muito vasto e engloba diferentes perspectivas analíticas associadas a áreas do conhecimento distintas, como a Ciência Política e a Administração Pública. O arcabouço teórico-metodológico utilizado nessa pesquisa situa-se no campo da Ciência Política.

Entendendo que a atividade do Estado na sociedade moderna é essencialmente uma atividade de organização, e que as organizações são moldadas e influenciadas pelas sociedades em que estão inseridas, optou-se por trabalhar com a chamada *teoria da organização radical* para a análise do Programa Crédito Solidário. Segundo seus pressupostos, a análise das relações interorganizacionais deve ser feita a partir da apreensão de três estruturas que se sobrepõem para conformar a área da política pública: **a estrutura administrativa**, que são os vínculos e cadeias entre agências mantidas juntas por dependências de recursos atinentes a determinada área de política; **a estrutura de interesses**, que abriga os grupos de interesse relacionados à área de política pública específica, protagonistas das disputas de recursos materiais e alocação de valores; e regras mais estruturantes que incidem sobre os agentes e agências, e que opera cognitivamente sobre a sua percepção, que são chamadas de **regras de formação de estruturas**.

A análise dessas estruturas, as quais estão sobrepostas no processo de implementação e têm mútua influência na conformação uma das outras, pode fornecer a chave da compreensão sobre os resultados alcançados pelo Programa. Sejam os resultados em termos do atendimento de seu público-alvo, seja para mostrar que o desenho do Programa é factível ou mesmo para prová-lo inefetivo.

Essas estruturas serão apresentadas a partir de um relato histórico, em que seus elementos constitutivos vão sendo destacados e relacionados – quando estabelecerem relação causal ou explicativa. Ainda que as três estejam fortemente imbricadas, é importante destacar que a estrutura de interesses é menos tangível, já que podem haver interesses que se manifestam de forma muito sutil, ou que estejam ocultos.

Não se trata de estabelecer uma hierarquia metodológica ou atribuir ordem de importância entre as três estruturas. Mas de apreendê-las nas suas interseções. Essas três estruturas estão de tal forma imbricadas que se torna impossível compreendê-las isoladamente. O poder, ou o espaço, que cada um dos agentes da política habitacional tem, guarda forte relação com as regras da estrutura. A estrutura administrativa, a seu turno, também está intimamente relacionada com os interesses em jogo: ela pode tanto ser um produto da relação de forças entre os agentes, quanto moldar, limitando ou aumentando, o poder que as partes podem gozar na área da política habitacional. Da mesma forma interagem as regras de formação de estruturas e a estrutura de interesses.

A busca pela identificação e caracterização dessas estruturas constitui-se na principal estratégia metodológica dessa pesquisa. Com isso, pretende-se compreender os embates e disputas travados entre os agentes e envolvidos, analisando o conflito de interesses a partir do marco regulatório que rege a ação desses agentes. Entendendo a política como um sistema em que uma série de processos ocorrem simultaneamente, buscar-se-á caracterizar tal sistema, identificando as demandas dos agentes – que são entendidas como as “entradas” ou *inputs* desse sistema – e as decisões e ações – entendidas como “saídas” ou *outputs*.

As informações e dados necessários para responder as perguntas dessa pesquisa foram coletados por meio de: i) entrevista oral, semi-estruturada, com informantes-chaves e os sujeitos da relação que se pretende analisar: a gerente de Fundos de Governo da CEF, o gerente do PCS no Ministério das Cidades, e uma liderança de movimento de luta por moradia com proeminente atuação regional e conhecimento dos embates travados em nível federal¹. ii) análise documental, que envolve relatório oficial de avaliação do Programa produzido pela CEF e MCidades; leis, resoluções e instruções normativas que regulamentam e dispõem sobre o Programa; documentos produzidos no âmbito do Fórum Nacional de Reforma Urbana que contenham manifestações e posicionamentos à respeito do Crédito Solidário; e notícias veiculadas na mídia. iii) trabalhos acadêmicos sobre o PCS.

Este trabalho está estruturado da seguinte forma: o primeiro capítulo apresenta uma revisão de literatura, abordando o campo de estudo em políticas públicas – sua origem, os

¹ A elaboração dos roteiros das entrevistas com os informantes-chaves foi naturalmente embasada pelas categorias analíticas do arcabouço teórico escolhido e se encontram no Anexo D.

problemas relacionados a sua demarcação e as áreas do conhecimento que abrange. Na seqüência, é apresentado o arcabouço teórico que irá iluminar a análise do objeto, explicitando as razões que motivaram sua escolha como norteador dessa pesquisa. Por fim, são levantadas as questões a serem investigadas e cujas respostas devem contribuir para o cumprimento dos objetivos dessa pesquisa.

O segundo capítulo apresenta um histórico do problema habitacional no Brasil, destacando suas origens e as políticas adotadas desde finais do século XIX, quando essa questão aparece com maior proeminência, até o governo FHC. Pretende mostrar, igualmente, os processos e fatores que condicionaram a tomada de determinadas decisões políticas e seus impactos sobre a resolução do problema e do modelo de política que prevaleceu ao longo do tempo. Essa caracterização histórica tem o objetivo de contribuir para a compreensão das regras de formação de estruturas ao identificar as práticas adotadas na política habitacional. Essa discussão é complementar àquela apresentada no capítulo 3, em que é caracterizado o padrão de intervenção do Estado brasileiro em políticas sociais como um todo.

Assim, dando seqüência ao esforço de caracterizar as regras de formação de estruturas, o terceiro capítulo analisa o sistema de proteção social brasileiro – entendido como os sistemas e políticas sociais adotados – da forma como este se consolidou a partir da década de 1960. O recorte temporal se justifica uma vez que, conforme será apresentado, o governo militar instaurado nessa época deixou um legado para o modelo de Estado que se conformou após a redemocratização. Essa caracterização se estende até o governo Lula, onde são destacadas as mudanças (e permanências) introduzidas na área social e, em especial, na área de política urbana e habitacional. Por fim, faz-se um retrospecto, buscando caracterizar qual o padrão de intervenção do Estado brasileiro em política de habitação, e de que forma esse padrão influenciou na conformação dos modelos atuais de política adotados.

O quarto capítulo trata do Programa Crédito Solidário, desde seus antecedentes históricos, quando da criação do Fundo de Desenvolvimento Social, até 2009, quando o PCS em seu formato original entra em estado de latência com a criação do Programa *Minha Casa, Minha Vida*. Com foco na etapa de implementação, e tendo em perspectiva os interesses e estruturas que se constituíram anteriormente, o Programa é analisado a partir das três estruturas analíticas atinentes ao arcabouço teórico-metodológico. Ao final, o tema da autogestão como princípio a ser adotado em programas de habitação social é discutido na

perspectiva dos interesses subjacentes a essa área de política, e qual o seu efeito sobre as possibilidades de tal modelo consolidar-se como um padrão de política habitacional de interesse social no Brasil, já apontando para as considerações finais desse estudo.

Política, Políticas Públicas e Processo da Política: estruturas analíticas para a compreensão do problema

1.1 O campo de estudos em Políticas Públicas

O campo de estudo em políticas públicas é bastante diversificado e fragmentado. Ao mesmo tempo, é possível identificar alguns grupos, ou correntes, que trabalham a questão sob um mesmo enfoque teórico-metodológico ou do objeto. Fazendo referência ao debate internacional sobre a produção no campo de políticas públicas pela comunidade acadêmica, Marcus André Melo analisa essa subárea disciplinar no Brasil, classificando-a como heterogênea e de “escassa e recente institucionalização” (1999, p.90).

O principal problema, levantado pelo autor, da produção científica brasileira nessa área é a falta de estruturação de um campo de estudo específico, com a definição de um arcabouço analítico que seja capaz de abordar o estudo de políticas públicas mais concentrado na finalidade de elaborar proposições teórico-conceituais, e menos direcionado ao objetivo de realizar estudos de caso. Um grande número de estudos de caso teria contribuído para um crescimento “horizontal” do campo, em face da diversidade de objetos empíricos, e não para o que Melo (1999) chamou de “fortalecimento vertical”, o que seria o viés analítico da produção na subárea.

A interdisciplinaridade e a inexistência de bases organizacionais desse campo são fatores também levantados por Melo (1999) como obstáculos a sua institucionalização, assim como o que ele chama de proximidade da disciplina com os órgãos governamentais. Aqui, ele se refere às análises de políticas públicas que são produzidas no âmbito desses órgãos, cuja agenda de pesquisa é mais fortemente influenciada pela agenda do governo do que aquelas produzidas por universidades ou institutos de pesquisa mais independentes.

Uma melhor compreensão do problema relacionado à demarcação dessa subárea perpassa pelo histórico de sua conformação. A origem desse campo chamado “análise de política pública” remete à tradição intelectual anglo-saxônica, e mais especificamente ao progressivismo estadunidense e ao reformismo republicano das primeiras décadas do século XX. Esse ideário tem como um dos pressupostos o uso do conhecimento social para o

equacionamento dos problemas da gestão pública, com vistas à promoção de um “bom governo” (*good government*).

Melo citando Nelson (1999) busca aclarar sobre os pressupostos dessa área do conhecimento, o chamado americanismo. Ancorada na presunção da existência de uma democracia estável, essa concepção entende que a análise das políticas públicas pode constituir-se em um trabalho distinto daquele executado pelos órgãos governamentais, em face da existência de plataformas exteriores ao governo, formadas por especialistas e acadêmicos que acompanham e criticam a condução das ações públicas. Essa concepção de exterioridade da produção analítica em relação ao Estado tem raízes “no antiestatismo liberal americano e na idéia profundamente enraizada na cultura política de *limited government*”¹ (MELO *apud* LOWI e GINSBERG, 1999).

Essas plataformas de análise de políticas, calcadas na idéia de separação de funções entre as análises do governo e aquelas externas a ele, contribuíram para a institucionalização da sub-disciplina, a qual passou a ser desenvolvida no âmbito de departamentos de Sociologia, Ciência Política, Economia e Administração Pública ou, ainda, em centros interdisciplinares. A emergência desse objeto de pesquisa conduziu à formação de núcleos de estudos em políticas públicas na academia, de caráter muitas vezes multidisciplinar, bem como institutos independentes de pesquisa². Nos casos em que essa produção analítica foi internalizada pelo aparelho governamental, o estudo de políticas permaneceu a cargo da burocracia especializada, encarado como um problema de gestão pública, e o processo de institucionalização foi bloqueado, como é o caso de países como a França (MELO, 1999).

Ao problematizar a conformação e institucionalização do campo de políticas públicas, Melo (1999) levanta alguns problemas, todavia irresolutos: o caráter interdisciplinar da produção intelectual em políticas públicas seria fator de fragmentação organizacional dessa comunidade científica. E a ausência de um aparato material que auxilie a demarcação teórico-metodológica e o debate acadêmico – como instituições, revistas e o controle de uma comunidade de pesquisadores – e a “relativa indistinção entre cientistas sociais e os

¹ A expressão *limited government* pode ser traduzida para o português como governo limitado. Remete à situação em que o Estado tem papel mais de regulador do que de provedor, estimulando a produção econômica e de bens sociais pelo setor privado (empresas e sociedade civil organizada).

² É bom esclarecer que essa separação de funções não pressupõe o esgotamento das atividades de análise e monitoramento de políticas por parte do Estado.

especialistas setoriais em políticas públicas” (p.63), igualmente são fatores que dificultam consideravelmente a legitimação e a institucionalização desse campo intelectual enquanto uma disciplina específica.

Essa relativa indistinção entre cientistas e especialistas setoriais refere-se basicamente ao subconjunto específico de estudos sobre políticas setoriais, produzidos por especialistas em áreas particulares de política pública. Tais trabalhos, em geral, têm caráter mais empírico do que propriamente teórico, e daí a dificuldade em enquadrá-los em uma área do conhecimento específica. Estão menos sujeitos a esse problema de institucionalização aqueles trabalhos ancorados no arcabouço teórico da Ciência Política, por ser este um campo disciplinar consolidado (MELO, 1999).

Tendo em mente um dos pressupostos desse americanismo, em que a análise de políticas públicas se dá em um contexto de democracia estável, cumpre notar que, conforme observa Melo (1999, p.65), “a recente difusão e popularização da expressão política pública, em escala internacional, pode ser vista como um concomitante de processos de democratização e institucionalização liberal”. Desta forma, o desenvolvimento desse campo de estudo está fortemente associado à expansão da idéia de democracia e aos preceitos liberais que tiveram espaço crescente desde o início do século XX (MELO, 1999; DI GIOVANNI, 2009).

No Brasil, especificamente, os primeiros trabalhos com foco na análise do *Estado em ação* eram de cunho normativo, e tratavam do processo de construção do Estado-nação brasileiro. Tais trabalhos centraram-se em tecer bases conceituais sobre o padrão intervencionista do Estado, tratando-o como unidade coesa, de forma generalista. Em um segundo momento, observa-se um deslocamento do foco para a análise de áreas de políticas específicas, acompanhada – e viabilizada – por uma maior especialização da produção científica. Assim, segundo Melo (1999), a história do pensamento político brasileiro está fortemente atrelada à história da reflexão sobre o Estado nacional.

Esse deslocamento cognitivo, analítico e metodológico estaria diretamente relacionado com o declínio do ideário desenvolvimentista em face da crescente difusão e legitimação do ideário liberal. A expansão dos ideais de democracia liberal e do *good government*, associados ao americanismo, respondem diretamente por essa mudança. Desta forma, o que hoje é conhecido como área de políticas públicas, refere-se, basicamente, a essa segunda categoria de produção científica (MELO, 1999).

Em sua análise, com vistas a definir os problemas do estoque de pesquisa disponível, Melo (1999) busca desagregar os trabalhos produzidos no campo de políticas públicas em sub-grupos, classificando-os conforme a natureza do trabalho e seu objeto. Para tanto, apresenta em perspectiva histórica as mudanças na agenda de pesquisa, a qual guarda forte relação com as transformações políticas no país em seu processo de transição democrática.

Ele identifica três grandes grupos de trabalhos e os classifica da seguinte forma: o *primeiro* grupo trata as políticas públicas como política, que tem como foco a análise do regime político, instituições e intermediação de interesses. Essas dimensões são utilizadas como categorias analíticas para a compreensão de uma política específica, e estão relacionadas com a abordagem do *mainstream* da Ciência Política. Os trabalhos situados nesse grupo preocupam-se mais com questões de natureza macro, como os traços constitutivos do Estado brasileiro, seus impactos para as instituições políticas e os padrões de intermediação de interesses em jogo que atuam para a conformação de determinados resultados políticos. Fazem parte desse grupo trabalhos clássicos que buscaram analisar o clientelismo, o corporativismo e o autoritarismo, questões essas pertinentes à formação do Estado brasileiro republicano.

O *segundo* grupo encampa os trabalhos que buscaram combinar a análise de questões macro, tal qual aqueles do primeiro grupo, com análises sobre estruturas e processos inerentes às políticas setoriais específicas. Esses trabalhos põem maior ênfase no padrão de intervenção do Estado e menos em questões de natureza institucional. Diferentemente do grupo anterior, tais trabalhos não se enquadram em uma área específica do conhecimento, uma vez que lançam mão de hibridismos teóricos. Isso porque, apesar de não se situarem em um campo específico, estabelecem interlocução com disciplinas consolidadas como Economia e Sociologia, além da utilização do conhecimento inerente à própria área da política em análise, como previdência, saúde e educação. Nesse sentido, o hibridismo se dá também no grupo de autores, que variam de cientistas políticos a especialistas setoriais. Segundo Melo (1999), o debate desse tipo de abordagem com a Ciência Política se dá, centralmente, sobre questões relativas à cidadania e participação política, e a processos decisórios e grupos de interesse.

O *terceiro* grupo de trabalhos reúne basicamente a contribuição de especialistas setoriais, muitas vezes da burocracia pública, que avaliam políticas e programas governamentais a

partir de uma perspectiva setorializada de política pública. Apóiam-se de maneira difusa no arcabouço teórico das Ciências Sociais, da Economia e da Administração Pública, e guardam pouca relação com os pressupostos da Ciência Política, já que na maioria das vezes não põem em análise questões de natureza institucional ou estrutural e os conflitos de interesse que permeiam a conformação política. De outro lado, é possível identificar a consideração, por estes estudos, de variáveis políticas no processo de implementação e de avaliação de desempenho dos programas governamentais. Por sua natureza, o foco das análises é majoritariamente na etapa de implementação, já que tem por objetivo a avaliação do desempenho de políticas e programas.

Esse terceiro grupo de estudos e alguns daqueles do segundo grupo respondem por parte do problema de institucionalização dessa subárea. O descolamento de trabalhos dessa natureza de um conjunto de pressupostos teórico-metodológicos obsta o seu agrupamento sob um campo disciplinar com estrutura material e conceitual própria. Esse é o problema levantado por Melo (1999) em sua análise do conjunto de trabalhos produzidos, inclusive no Brasil.

Ao mesmo tempo em que há a dificuldade de agrupar os trabalhos produzidos sobre políticas públicas sob uma área do conhecimento específica, tais trabalhos constituem-se em si próprios um grupo, cujo objeto de análise, em última instância, é o mesmo – as políticas públicas produzidas pelo Estado, ainda que haja variações quanto ao recorte e o arcabouço teórico. A natureza do objeto da análise de políticas públicas é intrinsecamente multidisciplinar, daí a dificuldade de demarcação de um campo específico. “A análise de políticas é uma subárea aplicada cujo conteúdo não pode ser determinado por fronteiras disciplinares, mas sim por qualquer coisa que pareça apropriada às circunstâncias do tempo e da natureza do problema” (HAM e HILL, 1993, p.27). Por causa de sua natureza, a análise de políticas acompanha o objeto, da forma como se encontra manifesto na prática e, portanto, não se limita a um campo disciplinar específico (WILDAVSKY, 1992; PARSONS, 2001). Assim, as variações em torno do recorte e dos aportes teóricos dos trabalhos em Políticas Públicas estiveram relacionadas com a dinâmica do problema e do aporte conceitual disponível ao longo do tempo.

Carlos Aurélio Faria (2003), ao analisar a dinâmica da produção na subárea de Políticas Públicas, identifica um deslocamento do foco analítico dos trabalhos associado à mudança do próprio entendimento de política pública, ao longo do tempo. Diferentemente de Melo

(1999), ele analisa especificamente o acervo produzido sob a égide da Ciência Política, os quais teriam sido condicionados pela própria dinâmica conceitual pela qual passou este campo disciplinar.

Segundo este autor, a Ciência Política, em seus primórdios, entendia as políticas públicas como um resultado, ou o que ele chama de *output*, do sistema político. Diversos modelos foram criados para explicar o padrão de comportamento do Estado, como o corporativismo, o pluralismo, o elitismo e o marxismo, cuja variável central de análise era o Estado e suas instituições. Como decorrência, a produção nessa área centrava-se nos processos de formação das políticas públicas, com a consideração de variáveis macroestruturantes do sistema político, tais como os fatores que condicionavam a tomada de decisão dos gestores públicos e a intermediação dos interesses que se colocava nesse processo. Esse tipo de foco de análise era utilizado antes mesmo que o estudo de políticas públicas fosse considerado uma subárea disciplinar.

A partir da década de 1950, uma mudança cognitiva possibilitou a consideração da política pública em si como unidade de análise. A variável central analisada pelos trabalhos dessa época passa a ser o próprio processo da política (*policy process*), em que o comportamento dos atores estatais e não estatais envolvidos passa a ter grande capacidade explicativa (FARIA, 2003). Nesse momento, as especificidades de políticas setoriais começam a aparecer de forma mais proeminente nos estudos, em que são consideradas fatores explicativos do processo da política. O foco de análise deixa de ser exclusivamente o processo decisório para ser ampliado também para outras etapas da adoção de uma política pública.

A emergência de novos atores na esfera pública, como organizações não governamentais e redes de especialistas, atrelada à complexificação dos processos políticos, tornou os modelos teóricos clássicos – ou focados em variáveis macroestruturantes ou aqueles focados apenas em variáveis micro, inerentes especificamente a determinada política setorial – incapazes de iluminar a análise das políticas públicas. De acordo com Faria (2003), isto pode ser constatado por meio de uma variedade de pesquisas empíricas e de ensaios teórico-conceituais realizados nas duas últimas décadas, nas quais se encontra manifesta a lacuna entre o aporte teórico e a realidade que se diversificou.

Um segundo problema encontrado por Faria (2003), em relação à produção brasileira na subárea de Políticas Públicas, é a escassez de análises mais sistemáticas dos processos de

implementação. A ênfase dos trabalhos nos processos decisórios, característica marcante da primeira geração da produção em Políticas Públicas, pode ter determinado o foco analítico nessa etapa do processo político em detrimento da análise de outras dimensões da política.

Faria (2003), por sua vez, atribui tal escassez à pouca utilização pelo setor público no país da avaliação enquanto instrumento de gestão, o que teria refletido na produção acadêmica desse sub-campo. Dialogando com Melo (1999), Faria (2003) argumenta que a parca produção acerca dos processos de implementação das políticas – ou o que ele chama de etapa “pós-decisão” – não se justifica apenas pela frágil institucionalização dessa subárea no Brasil, mas também pela debilidade do campo de estudos em Administração Pública no país. Segundo este autor, a frágil institucionalização desse campo teria levado grande parte das análises de políticas públicas a gravitarem em torno do arcabouço teórico-metodológico da Ciência Política. E, nesse caso, os objetos de análise estiveram mais próximos daqueles discutidos pelos cientistas políticos, como os processos decisórios, arranjos políticos e intermediação de interesses, do que de temas referentes à etapa de implementação de determinada política pública.

A princípio, o argumento de Faria (2003) viria a contrastar-se com a afirmação de Melo (1999) de que um sem número de trabalhos teria sido focado na avaliação de políticas públicas. Tais trabalhos, situados no terceiro grupo da produção nessa subárea, segundo a classificação proposta pelo autor, teriam demasiada ênfase na dimensão mais técnica da implementação de políticas públicas, sendo realizadas pela burocracia pública e por técnicos setoriais especializados.

De fato, é possível notar na produção mais recente em Políticas Públicas que muitos trabalhos empíricos têm sido realizados no sentido de “avaliar” os resultados de políticas setoriais específicas. Parte importante dessa contribuição tem caráter quantitativo, e busca contrastar recursos e quantidade (quando é possível medir) de serviços e bens públicos gerados. O problema é justamente que, como lembra Melo (1999), a relação de muitas dessas avaliações com os pressupostos teóricos de disciplinas mais consolidadas, como a Ciência Política, é frágil. Nesse caso, entendemos que o tipo de trabalho que falta, segundo a

concepção de Faria (2003), são aqueles com foco no processo de implementação respaldados na tradição da Ciência Política³.

1.2 A etapa de implementação como chave de análise do processo político

Nesse sub-campo de Políticas Públicas, muito se vem debatendo a respeito da implementação como etapa de especial importância para a compreensão do processo político. Pedro Barros Silva e Marcus André Melo (2000) chamam atenção para a capacidade que os problemas enfrentados na etapa de implementação têm para explicar falhas ou obstáculos na execução de uma política pública. A esse respeito, afirmam que

As vicissitudes da implementação de programas governamentais têm sido entendidas como uma das dimensões cruciais – senão a variável central – para a explicação do insucesso dos governos em atingir os objetivos estabelecidos no desenho das políticas públicas. A implementação revelou-se, portanto, o “elo perdido” nas discussões sobre eficiência e eficácia da ação governamental (SILVA e MELO, 2000, p.03).

A expressão “elo perdido” se explica pois é na etapa de implementação que a interposição de problemas não previstos pode configurar-se como empecilho para a concretização dos objetivos propostos pela política. As dificuldades em contorná-los podem levar à extinção de programas ou políticas. É por isso que especialistas e acadêmicos têm se voltado para essa etapa do processo político como chave para compreensão dos fracassos das políticas. Da mesma forma, a análise dessa etapa fornece elementos para promover o aperfeiçoamento do desenho da política.

Silva e Melo (2000) argumentam que o entendimento de “elo perdido” sobre a etapa de implementação baseia-se em uma percepção equivocada do próprio processo de elaboração de políticas. Segundo essa percepção, a implementação é a etapa em que as ações, concebidas em etapa anterior, são apenas executadas, como um fluxo de uma direção só. Em alguns modelos, considera-se o processo como um ciclo, com as informações da implementação sendo utilizadas pelos formuladores para promover alterações na política. Porém, nesses casos, a retroalimentação de informações obtidas com a experiência da

³ Existe um debate no campo de Políticas Públicas que busca relacionar pesquisa e política, mais especificamente como as pesquisas (de cunho acadêmico) impactam sobre as políticas públicas e de que forma as políticas definem a agenda de pesquisa. Parte-se do entendimento que um maior vínculo entre política e pesquisa poderia ser benéfico tanto para a concepção de políticas públicas melhor informadas sobre a realidade, que pode ser capturada pela pesquisa; tanto para a formulação de problemas de pesquisa que contribuíssem para a compreensão da realidade social sobre a qual as políticas públicas devem intervir. A esse respeito ver Stone, Maxwell e Keating (2001).

implementação, como forma de subsídio para a etapa de formulação, é inexistente (no caso do modelo linear) ou inadequada (no modelo cíclico).

Como alternativa a essa concepção, Silva e Melo propõem um modelo de análise em que o processo político seja mais que um ciclo, superando a concepção de que as informações obtidas na ponta (implementação) sirvam para o aperfeiçoamento do desenho da política, como um fluxo de sentido único, ainda que circular. No modelo proposto por esses autores, há a recusa de que a implementação seja uma etapa subsequente à formulação: “a implementação é entendida como um processo autônomo onde decisões cruciais são tomadas e não só ‘implementadas’” (SILVA e MELO, 2000, p.10).

Respalando-se no debate recente sobre a etapa de implementação, tais autores remetem à idéia de *aprendizagem, evolução, adaptação e implementação como decisão política* para caracterizá-la. A implementação, nesse caso, seria o “espaço” em que políticas são também criadas, já que os agentes que a executam tomam decisões e fazem escolhas. Da mesma forma, o conhecimento adquirido é acumulado e utilizado no próprio processo, segundo a concepção de *policy learning*.

Nesse modelo de análise, a implementação é entendida como um jogo entre os atores (*stakeholders*⁴) que dela participam, em que “papéis são negociados, os graus de adesão ao programa variam, e os recursos são objeto de barganha” (BARDACH *apud* SILVA e MELO, 2000, p.09). A política, assim, está sujeita à constante reformulação, e sua execução depende do produto de uma série de decisões associadas e do conhecimento acumulado no âmbito da instituição sobre o processo político. Nesse caso, o processo de implementação de uma política está longe de ser linear ou simplesmente incremental.

Para compreender o objeto de análise dessa pesquisa, recorreremos a essa compreensão do processo político inerente à etapa de implementação. Sua utilidade para iluminar nosso problema reside em sua essência política: o processo é entendido a partir das relações entre os diversos atores envolvidos e desses com a estrutura institucional em que se inserem. A

⁴ *Stakeholders* é um conceito utilizado por grande parte da literatura em Políticas Públicas, e refere-se aos atores que são partes interessadas em determinado processo. Entre eles incluem-se os técnicos da burocracia, os políticos, o público-alvo das políticas, e os indivíduos que de forma direta ou indireta forem afetados pelas ações da política.

estrutura institucional, a seu turno, fornece as regras que incidem sobre as ações dos atores, moldando seu comportamento e constringendo, em certa medida, seu curso de ação.

Assim, apesar da compreensão da implementação enquanto *processo autônomo*, segundo Silva e Melo (2000), é preciso considerar as amarras que ligam essa etapa àquela de formulação da política. Não apenas a estrutura institucional molda as ações e possibilidades, como também os objetivos e regras estabelecidas previamente à implementação constringem as escolhas e o espaço de manobra dos atores. As negociações têm, portanto, um certo limite, conferido pela estrutura normativa da política, definida na etapa de formulação. Essas negociações são também mediadas pelo poder que cada um dos agentes ou grupos de implementação gozam junto à área da política pública em questão.

Essa concepção da implementação enquanto processo político foi também discutida por Ham e Hill (1993). Estes afirmam que o processo da política está sujeito a muitos condicionantes, de naturezas distintas, os quais precisam ser levados em consideração pelo analista de políticas públicas. Ao mesmo tempo, tais autores diluem a separação entre as etapas de formulação e de implementação, e colocam foco na análise entre ação e estrutura, tendo em mente que em todas as etapas da política decisões são tomadas, influenciando sobre os resultados.

1.3 A análise de política a partir de uma abordagem multi-dimensional

Cristopher Ham e Michael Hill (1993) acreditam que a produção da subárea de Políticas Públicas não é passível de ser determinada por fronteiras disciplinares específicas, já que seu conteúdo é fortemente condicionado pelas circunstâncias de tempo e natureza do problema. Tais autores entendem que “o propósito da análise de políticas é, utilizando idéias provenientes de uma série de disciplinas, interpretar as causas e conseqüências da ação do governo, em particular ao voltar sua atenção ao processo de formulação política” (HAM e HILL, 1993, p.27).

De fato, a partir de um exame do debate entre autores que discutem proposições teórico-conceituais para iluminar as análises de políticas públicas, constata-se a limitação da capacidade explicativa de estudos que lançaram mão de apenas uma dimensão analítica para iluminar seu problema de pesquisa. Dimensão analítica (ou *nível de análise*, segundo a

terminologia de Ham e Hill) é entendida como uma estrutura de variáveis, de naturezas diferentes, que intervêm sobre o processo político.

O conceito de níveis é (...) aberto à interpretação em termos de partes diferentes do sistema e em termos da distinção entre elaboração e implementação de políticas (que retratamos como difícil e muitas vezes excessivamente enfatizada). Estas distinções são diminuídas em sua importância analítica pela questão da relação entre a ação e a estrutura em que ela ocorre, ou em que é restringida (...), que é relevante para o processo de elaboração de políticas como um todo (HAM e HILL, 1993, p.232).

A esse respeito, importa destacar que a adoção de apenas um nível de análise restringe a capacidade de produzir respostas em um estudo sobre políticas públicas. Isso porque em cada um desses níveis de análise encontram-se variáveis que intervêm, de alguma forma, sobre o processo, e que juntas contribuem para a explicação de um problema de pesquisa. A desconsideração de algumas delas pode culminar em uma conclusão que atribua características explicativas a variáveis que não necessariamente influem sobre o resultado; ou influem, mas não da maneira prevista; ou que sejam variáveis insuficientes para explicar determinados processos em políticas públicas.

Assim, a opção pela proposta metodológica de Ham e Hill nessa pesquisa é uma tentativa de superar os problemas de ordem teórico-conceitual encontrados na literatura de análise de Políticas Públicas. Isso porque, como vimos, diversos autores têm questionado a capacidade explicativa, isoladamente, das teorias disponíveis em função da natureza de suas variáveis analíticas, que se debruçam apenas sobre determinada dimensão do problema.

A busca por um olhar multi-dimensional sobre nosso objeto de análise visa capturar a relação entre os fatores de natureza distinta que intervenham sobre os arranjos institucionais, processos e os resultados da Política Habitacional de Interesse Social, materializados no Programa Crédito Solidário. A partir dessa estrutura teórico-metodológica serão acrescentados conceitos importantes para a instrumentalização da análise, como aqueles de Silva e Melo (2000); Stone, Maxwell e Keating (2001); e outros ancorados na tradição weberiana, os quais contribuem para a compreensão do papel da burocracia na implementação das políticas públicas.

Ao mesmo tempo, apesar de transitar pelo debate em diversas áreas do conhecimento, a abordagem de Ham e Hill encontra-se fortemente ancorada no arcabouço teórico da Sociologia e da Ciência Política, o que a situa em um campo específico do debate. Assim

sendo, ela está sujeita ao crivo da comunidade acadêmica desse campo disciplinar e, conseqüentemente à validação ou refutação enquanto modelo explicativo da realidade. Tal fato se mostra relevante, principalmente em face dos problemas de institucionalização da subárea de Políticas Públicas levantados por Melo (1993).

1.3.1 O que é política?

O conceito de política é bastante disputado no debate sobre Políticas Públicas. É possível encontrar na literatura muitos conceitos extremamente vagos. Muitas vezes, o conceito está relacionado a cursos de ação em processos decisórios; a um conjunto de ações interrelacionadas (JENKINS *apud* HAM e HILL, 1993); ou mesmo caracterizado por inação (HECLO *apud* HAM e HILL, 1993). Um conceito clássico é o de David Easton, em que “uma política (...) consiste de uma teia de decisões e ações que alocam (...) valores” (EASTON *apud* HAM e HILL, 1993, p.27).

Conforme argumentam Ham e Hill (1993), os problemas para conceituar política indicam a dificuldade em tratá-lo como um fenômeno muito específico e concreto. Isso porque ela pode ser identificada por uma decisão, associada a um grupo de decisões, que se configuram mais como diretrizes ou orientações. Assim, é igualmente difícil identificar situações particulares em que a política é produzida.

O processo de produção da política é difuso no tempo, e muitas vezes difuso em termos dos agentes que a produzem. É difícil localizar no tempo a produção da política, pois ela é o resultado de uma série de outras decisões, anteriormente tomadas. Além disso, declarações de intenções variam constantemente, influenciando sobre os rumos da política. A política pode estar relacionada tanto aos agentes quanto às instituições em que é produzida, ou aos dois ao mesmo tempo, inclusive. Decorre disto a dificuldade em localizar, também, seu autor ou autores.

Assim como Silva e Melo (2000), Ham e Hill (1993) chamam atenção para a relevância da etapa de implementação nesse processo. Segundo eles, a política, muitas vezes, continua a desenvolver-se mais propriamente nesta fase do que na fase de elaboração. Isso se explica por causa da natureza dos processos decisórios que tomam lugar nessa etapa. Uma série de interesses dos atores (*stakeholders*), atrelado aos marcos regulatórios institucionais, se

sobrepõe de forma a determinar os resultados políticos na implementação. Muitas vezes, é difícil delimitar o produto desse processo, identificando exatamente o que é política.

A esse respeito, a concepção de Aaron Wildavsky reconhece esse duplo sentido de política. Segundo este autor, “política é um processo e também um produto. O termo é usado para se referir ao processo de tomada de decisões e igualmente ao produto desse processo. A política diz respeito a algo que é e ao que deve ser: define prioridades e deve servir ao interesse público” (1992, p.387).

Também entendendo política como processo e produto, Ham e Hill se valem do conceito funcionalista de Easton para caracterizá-la. Sua abordagem sistêmica têm pautado uma série de outros modelos de análise de políticas públicas, configurando-se como marco metodológico importante para este sub-campo. Assim, é a partir da incorporação de alguns pressupostos *eastonianos* e da crítica a outros, que Ham e Hill definem política. Não criam um conceito específico, mas enunciam pressupostos que visam a subsidiar o entendimento de política, mais entendida como uma série de acontecimentos e produtos encadeados do que um fato em si.

Nessa abordagem funcionalista, a política é analisada em termos de um sistema, envolvendo uma série de processos que ocorrem simultaneamente, de forma a estabelecer um equilíbrio que dê sustentação à atividade política. Esse “sistema político” é o responsável por processar demandas e apoios, que são as entradas, as quais devem resultar em decisões e ações, as saídas. Sendo que as saídas influenciam futuras entradas, configurando-se como ciclo em que há realimentação do sistema. Esse sistema político, por sua vez, está situado em um ambiente, que representa a sua relação entre sistemas políticos e outros sistemas, dentre outros os sociais e os ecológicos (HAM e HILL, 1993).

Tal sistema político é entendido como um conversor, em que demandas e apoio são transformados em decisões e ações. As demandas são as ações de indivíduos ou grupos buscando “alocações autorizadas de valores”; apoios “encerram ações tais como votações, obediência à lei e pagamento de taxas”. As saídas são as decisões e políticas das autoridades, as quais podem ser distinguidas de resultados, “que são os efeitos que políticas têm sobre cidadãos” (HAM e HILL, 1993, p.31).

Ham e Hill (1993) salientam o mérito do modelo sistêmico, que ao distinguir processos de estruturas, avançam em relação a análises mais tradicionais da Ciência Política e da Administração Pública. Também se configura em um ganho metodológico, segundo estes autores, a desagregação do processo de elaboração de políticas em uma série de estágios diferentes, possibilitando a análise mais detida de cada um deles. Questionam, no entanto, a validade de alguns pressupostos teóricos, os quais, acreditam, diferenciam-se na realidade.

Em relação à ordenação dos processos no modelo sistêmico, em que demandas dão início à conversão em saídas, os autores argumentam que, na prática, isso não ocorre de forma tão linear. Essas demandas são difusas e podem originar-se não apenas dos beneficiários, mas também dos próprios fazedores de política. Da mesma forma, grupos ou indivíduos podem ter suas preferências moldadas por lideranças políticas, que conseguem materializar seus próprios interesses por meio de grupos de pressão.

A esse respeito, Ham e Hill (1993) ponderam que demandas não surgem autonomamente na sociedade, da forma como sugere o modelo sistêmico. Elas podem ser manipuladas por líderes ou grupos que, ao manipularem a definição do problema, podem fazer emergir a definição da solução (demanda) que lhes convier, criando condições para a sua própria ação (EDELMAN *apud* HAM e HILL, 1993). A agenda política, nesse caso, estará fortemente condicionada à capacidade desses grupos em influenciar opiniões.

Também denominados de *discourse coalitions*, esses grupos são formados por atores que compartilham um mesmo constructo social, o qual serve referência para a formulação/definição dos problemas políticos. Trabalham com idéias, conceitos e categorias, aceitas pelo grupo, para dar significado aos fenômenos, valendo-se, para tanto, do uso de símbolos, da linguagem e de discursos políticos. Desta forma podem disseminar a interpretação do problema segundo sua própria perspectiva, sendo mais bem sucedido na medida em que esta for dominante na área da política na qual operam (STONE, MAXWELL e KEATING, 2001).

A capacidade de influência desses grupos é tanto maior quando conseguem estruturar o discurso em torno da definição do problema no âmbito da sociedade; em outras palavras, a *discourse coalition* tem mais poder quando suas estruturas conceituais, materializadas no discurso/retórica, são utilizadas pela sociedade para compreender o problema. Uma vez que o discurso se torna a referência dominante para a compreensão do problema, ele pode

influenciar – e, portanto, estar refletido – nas práticas e nas instituições relacionadas ao problema. Esse processo é denominado de “institucionalização do discurso” (STONE, MAXWELL e KEATING, 2001). Nesse caso, o discurso é naturalizado na sociedade, como se fosse a definição mais plausível e natural do problema⁵.

Edelman citado por Ham e Hill (1993) chama a atenção para os propósitos simbólicos a que pode servir uma política. Dependendo da formulação do problema e das propostas para sua solução, políticas podem ser mais efetivas para dar a impressão de que o governo está tomando atitudes, mantendo, assim, seu respaldo político, do que para lidar com problemas sociais propriamente. Assim, seria uma deficiência da análise de políticas centrar-se “primariamente em atividades dos governos ao invés de em sua retórica”, conclui Dye citado por Ham e Hill (1993, p.32).

A manipulação do problema e da sua solução deve nos atentar para o problema de se medir a efetividade de uma política. A efetividade não pode ser percebida apenas em termos do atendimento ou não dos objetivos iniciais da política. Deve-se analisar também a quais interesses servem o seu sucesso ou o seu fracasso. Em outras palavras, o aparente fracasso de uma política pode atender a objetivos específicos, não declarados, de partes interessadas no problema que não os supostos beneficiários.

Outro ponto a ser considerado é o processo de “conversão” de demandas e apoios em decisões e ações, sobre o qual a abordagem sistêmica apresenta poucos elementos para a compreensão. Uma importante parte da literatura tem se voltado a discutir os processos envolvidos na tomada de decisão. Esses processos são informados por diversos fatores intervenientes, desde as preferências dos atores envolvidos até as estruturas e regras que constroem as possibilidades de ação. A seu turno, essas estruturas e regras são igualmente objeto de ação política contínua (HAM e HILL, 1993). Assim, é preciso tentar compreender a dinâmica da tomada de decisões de forma mais detida, na medida do possível, já que se trata de processos relativamente obscuros e, portanto, difíceis de capturar.

⁵ É importante ressaltar aqui que o fato de determinado discurso estar “naturalizado” na sociedade, significa apenas que grande parte dela aceita a definição do problema tal qual apresentado por uma *discourse coalition*, a qual logrou impor a sua perspectiva sobre outras. Não significa, no entanto, que não haja grupos de resistência ou críticos à perspectiva hegemônica.

Um terceiro ponto não explorado pelo modelo sistêmico é o fato de que o próprio sistema é alvo da ação política. A forma como os processos ocorrem nesse “sistema” pode alterar continuamente, influenciando sobre as relações entre unidades do governo e sobre as “regras do jogo” político. Nesse caso, a política pode se tratar de assegurar um resultado específico ou de mudar essas regras. A mudança de regras pode estar pautada pelo interesse em influenciar tanto um resultado atual, quanto resultados futuros (HAM e HILL, 1993).

A relação desse sistema político com outros está representada pelo modelo sistêmico apenas de maneira genérica como “ambiente”. Ham e Hill (1993), por sua vez, dão maior ênfase à capacidade de influência desse ambiente sobre o sistema político. Esse ambiente pode ser entendido como os aspectos da economia e da sociedade sobre os quais incidem a política pública. Assim, tais autores ressaltam a importância de uma análise de política considerar tais aspectos, que são mutuamente influentes: ao mesmo tempo que uma política configura-se em um tipo de intervenção sobre a economia e a sociedade, estes determinam o padrão dessa intervenção.

Tendo em mente essa inter-relação entre as dimensões política, econômica e social na produção de uma política; que os processos de tomada de decisão são como uma “caixa preta”, em que há a dificuldade de identificar todos os interesses e variáveis em questão; e tendo como referência o conceito de política segundo o modelo sistêmico de Easton, o qual realça as dimensões envolvidas no processo político, Ham e Hill (1993) apresentam seus pressupostos teórico-conceituais para analisar políticas públicas.

1.3.2 O modelo de Ham e Hill: encadeando níveis de análise

Ham e Hill (1993), em seu trabalho *The Policy Process in the Modern Capitalist State*, apresentam o estágio do debate em Políticas Públicas, recorrendo sobre diversas abordagens situadas em paradigmas teóricos diferentes, que buscam explicar o processo da política (*policy process*). Após um exame crítico, selecionam aquelas que julgam proporcionar maior capacidade explicativa para tal processo, propondo um arcabouço teórico que abrange diferentes dimensões analíticas. A análise desses autores está pautada pela relação entre ação e estrutura, as quais acreditam definir o produto e o processo das políticas públicas.

Para o nosso propósito de pesquisa, entretanto, selecionamos as categorias analíticas dessa proposta de Ham e Hill que possam auxiliar na elucidação da nossa pergunta. Cumpre ressaltar que a adoção dessas categorias é feita de forma crítica, levando em conta a realidade institucional e a cultura política do Brasil. Nesse esforço, outros aportes conceituais, anteriormente mencionados, cumprirão função complementar, viabilizando o diálogo entre as categorias analíticas dos autores.

A perspectiva analítica de Ham e Hill tem como foco a organização, no caso a pública, por entenderem que

uma vez que, virtualmente, todas as políticas públicas são executadas por grandes organizações públicas, somente através do entendimento de como funcionam tais organizações é que se pode compreender como as políticas são lapidadas em seu processo de implementação (ELMORE *apud* HAM e HILL, 1993, p.158).

A linha de pensamento dos autores com os quais dialogam Ham e Hill (1993) na composição de sua proposta metodológica está associada ao que se denominou *teoria da organização radical*. Segundo os autores dessa corrente, “a atividade do Estado na sociedade moderna é essencialmente uma atividade de organização” (HAM e HILL, 1993, p.233). Desta forma, sua perspectiva analítica está interessada na maneira como as organizações são moldadas e influenciadas pelas sociedades em que estão inseridas. Estado e sociedade são, portanto, as variáveis independentes centrais dessa corrente.

Benson é um dos autores dessa tradição a quem Ham e Hill (1993) recorrem. Ele trabalha com a perspectiva de análise interorganizacional de políticas públicas, que está preocupada com a interdependência entre organizações, no que se refere a recursos e hierarquia, e com os interesses que permeiam a “estrutura” de uma área de política pública⁶ específica. Segundo a definição de Benson, *área de política pública* é “um aglomerado ou complexo de organizações conectadas entre si por dependências de recursos e distinguido de outros aglomerados ou complexos por quebras na estrutura de dependência de recursos” (BENSON *apud* HAM e HILL, 1993, p.233).

Esse conceito de Benson é especialmente importante para nossa análise, já que busca identificar as organizações que estão relacionadas de alguma forma com a execução de determinada política. Entretanto, acreditamos que outros grupos de interesse, que não

⁶ Área de política pública é a tradução do que, no original em inglês, denomina-se *policy sector*.

estão necessariamente ligados à estrutura política em função da dependência de recursos, também têm ingerência sobre o processo da política. É o caso, por exemplo, de acadêmicos, institutos de pesquisa, jornalistas e ONGs que advogam para que determinados modelos e resultados da política sejam adotados em prol do atendimento de um público-alvo específico ou, ainda, da universalização dos benefícios gerados pela política.

Nesse sentido, o fator gerador de interdependência – a estrutura de dependência de recursos – não é o que fundamentalmente “unifica” organizações em torno de uma área de política pública. Atores ou grupos – as *discourse coalitions* – podem atuar em uma dessas áreas com o objetivo de influenciar sobre a estruturação do problema e das alternativas de solucioná-lo, advogando não exatamente em interesse próprio, mas baseados em uma concepção própria sobre como *deve ser* a intervenção da política.

Silva e Melo (2000) também trabalham com a perspectiva de análise interorganizacional para caracterizar o campo dentro do qual as políticas são implementadas. Entendem política pública como uma engenharia social, em que o *policy cycle* deve ser visto como um *campo estratégico* onde atuam *redes de implementação*. Estas são compostas por redes de agentes públicos e, cada vez mais freqüentemente, por agentes não governamentais. O campo de atuação dessas redes é, portanto, o campo interorganizacional relacionado à determinada política pública.

Essa concepção de redes de implementação de Silva e Melo amplia o conceito de “aglomerado de organizações conectadas” de Benson, e por isso a preferimos para definir os agentes que operam na produção da política. Principalmente pelo fato de Silva e Melo destacarem um aspecto importante desse processo: a relativa indistinção dentre os agentes dessa rede entre não só os implementadores e os formuladores, mas também entre a população meta de uma política. Ao fazê-lo, Silva e Melo reconhecem a possibilidade (e a capacidade) de agentes externos à estrutura governamental-burocrática, inclusive o público-alvo, influírem sobre os rumos da política, desmitificando as concepções clássicas⁷ do processo da política.

⁷ Dentre elas o modelo *top-down* de implementação, que entende a política como um processo inerente à estrutura governamental, em que as decisões são tomadas em instâncias superiores, em função da supremacia do conhecimento técnico. Os beneficiários da política seriam, nesse caso, apenas agentes passivos no processo.

O conceito de redes de implementação reflete a dimensão política do processo de implementação. É nesse campo de “embate” entre essas redes que são produzidos os resultados políticos, moldando a forma de implementação da política. Essas redes não disputam apenas alocação de recursos, e a definição de estratégias, mas também a alocação de valores, no sentido *eastoniano* do termo. Alocação de valores importa em dar as bases conceituais para o entendimento e, conseqüentemente, sobre a estratégia de enfrentamento do problema por meio da política pública.

O reconhecimento do papel que os *stakeholders* têm no processo da política está relacionado, também, à premência de dar sustentação e legitimidade à política (SILVA e MELO, 2000). Estudos sobre o fracasso de políticas públicas têm comumente encontrado como fator limitador a não incorporação dos beneficiários, e outros grupos de apoio externos à estrutura governamental, em sua execução. Nesse caso, mecanismos de pertencimento (*ownership*)⁸ têm se revelado fundamentais.

Da mesma forma que a análise dos interesses que permeiam o processo da política é elucidativa, também o é o sistema de regras que regem as relações entre esses interesses. Partindo desse pressuposto, Benson (*apud* HAM e HILL, 1993) afirma que a análise das relações interorganizacionais precisa debruçar-se sobre três níveis⁹ na estrutura do que ele chama de setores políticos. No primeiro, tem-se a *estrutura administrativa*, entendido como “o nível superficial de vínculos e cadeias entre agências mantidas juntas por dependências de recursos” (p.234).

O segundo nível representa a *estrutura de interesses*, que abriga os grupos de interesse relacionados à área de política pública específica, protagonistas das disputas de recursos materiais e alocação de valores. São identificados como grupos de demanda, grupos de apoio, grupos administrativos, grupos abastecedores e grupos coordenadores. A estrutura de interesses auxilia na própria compreensão da dinâmica na estrutura administrativa, uma

⁸ Gerar pertencimento – ou *ownership*, segundo o conceito original em inglês – significa não apenas incluir formalmente as partes interessadas, dentre elas os beneficiários, no processo decisório, mas fazer com que se sintam realmente parte do problema e de sua solução.

⁹ Não é possível distinguir nenhuma espécie de hierarquia em relação aos níveis de análise de Benson em Ham e Hill (1993) em função da forma como eles foram apresentados. Também não há nenhuma menção a esse respeito, o que nos leva a concluir que o fato de um nível ser denominado primeiro, por exemplo, é apenas uma questão de forma de apresentação. Julgamos útil esclarecer esse ponto, uma vez poderia conduzir ao equívoco de transparecer que um nível analítico tem prevalência sobre os demais.

vez que esta está sujeita às “relações de poder subjacentes manifestadas no interior da estrutura de interesse” (HAM e HILL, 1993, p.234).

O terceiro nível corresponde às *regras de formação de estruturas*. Essas são regras que, em sociedades capitalistas, asseguram a manutenção da ordem estabelecida, garantindo a acumulação do capital. São denominadas por Benson (*apud* HAM e HILL, 1993) como regras profundas de formação de estrutura, e determinam até certo limite as possibilidades de variação dos chamados níveis superficiais, quais sejam, a estrutura administrativa e a de interesses.

A estrutura administrativa e a estrutura de interesses, segundo Benson sugere, estão fortemente imbricadas. Há uma mutualidade entre as duas quanto a sua definição: as relações de interesses, materializadas em termos de poder de influência, podem determinar as estruturas administrativas da organização pública. A configuração destas, por sua vez, tem grande capacidade de influir sobre o poder que diferentes grupos de interesse gozam no âmbito da organização, já que suas regras podem facilitar o acesso a alguns desses grupos, em detrimento de outros, a determinadas decisões.

As regras de formação de estruturas, a seu turno, podem se manifestar de maneiras diferentes, e permeiam as relações no âmbito das estruturas de interesse e administrativa (BENSON; OFFE *apud* HAM e HILL, 1993). Essas regras foram conceituadas de formas diferentes, conforme consta na literatura. Offe (*apud* HAM E HILL, 1993) afirma que em sociedades capitalistas operam várias regras de seleção, que definem quais questões devam receber mais atenção que outras. Essas regras estão imbricadas nas instituições e estruturas da sociedade, de modo que atuam cognitivamente sobre as percepções e ações dos agentes. Desta forma, problemas e suas soluções podem ser interpretados de forma conveniente ao sistema vigente, com o objetivo de “manter a estabilidade política pela supressão de demandas que ameacem a base das sociedades capitalistas” (p.234).

Essas regras de seleção podem ser negativas ou positivas. As regras negativas operam para excluir desafios ao funcionamento do Estado capitalista, como, por exemplo, ao direito à propriedade privada; ou via manipulação ideológica, mantendo certas discussões sobre mudanças na estrutura fora da agenda política. Regras de seleção positivas “referem-se àquelas regras que requerem ação consistente com a manutenção e o desenvolvimento das formas dominantes de organização econômica” (HAM e HILL, 1993, p.235). São regras que

levam o Estado a intervir por meio de políticas específicas para favorecer o processo de acumulação, como política industrial, aporte de infra-estrutura, ou mesmo oferta de serviços sociais gratuitos como saúde e educação.

Silva e Melo referem-se a essas regras como *estruturas de governança (governance)*, entendidas como “regras do jogo e arranjos institucionais que dão sustentação à cooperação, à coordenação e à negociação” (2000, p.15).

Clegg (*apud* HAM e HILL, 1993) caracteriza essas regras de formação de estrutura por meio dos conceitos de poder, regra e dominação. Segundo este autor, analistas de política devem identificar a estrutura de dominação em que o poder é exercido, e tentar relacionar as regras que ligam poder e dominação. Dessa forma, seria possível compreender as relações interorganizacionais. O poder a que se refere é o do capital, o qual se encontra permeado nas rotinas da sociedade capitalista. Essas rotinas, materializadas em regras, seriam o produto de “uma estrutura economicamente condicionada” (CLEGG e DUNKERLEY *apud* HAM e HILL, 1993).

Essa concepção de Clegg e Dunkerley sugere que a estrutura de dominação prevalece quando da determinação dos cursos de ação de atores e organizações. Isso porque tais autores entendem os indivíduos como portadores de relações sociais, os quais são regidos e dominados, em última instância, pelo poder econômico. Nesse sentido, suas ações tenderiam apenas a refletir essa dominação advinda da estrutura econômica.

A esse respeito, cumpre questionar até que ponto as organizações estatais estariam condicionadas à supremacia dessa estrutura econômica, já que ela refere-se, em última instância, à necessidade de acumulação do capital. Clegg e Dunkerley (*apud* HAM e HILL, 1993) ponderam que, em organizações do Estado, especificamente, o nível de dominação dessa estrutura econômica é determinado apenas de forma contingente, o que possibilita aos agentes maior liberdade de escolha no *nível superficial* da prática e da ação social. Isso ocorre, centralmente, naquilo que eles denominam de atividades não capitalistas do Estado, as quais contam com fortes subsídios no provimento de serviços e bens públicos, e não estão premidas pela necessidade de maximização do lucro, como é o caso da habitação de interesse social.

Essa relativa liberdade de escolha estaria pautada pelo imperativo de legitimar a ação do Estado capitalista. Pois, ao mesmo em que precisa garantir a acumulação do capital, o Estado necessita de legitimidade. Para tanto, deve lançar mão de mecanismos repressivos e ideológicos, dentre os quais as políticas sociais têm papel relevante (CLEGG e DUNKERLEY *apud* HAM e HILL, 1993).

Entretanto, é preciso considerar a relevância que outros fatores têm na conformação do curso de ação desses atores, que não apenas crer na supremacia explicativa dessa superestrutura de que falam Clegg e Dunkerley e da noção de autonomia relativa dos atores. Diversos trabalhos situados em outras tradições teóricas buscaram explicar os fatores que moldam a ação dos agentes em organizações. Trabalhos como o de Mayo atentaram para os impactos das relações interpessoais sobre a conformação da estrutura organizacional, entendida, por isso, como uma *estrutura social de convivência* (HAM e HILL, 1993). Outra corrente teórica analisa as decisões dos atores a partir da perspectiva de escolha racional, em que uma matriz de *pay-off*¹⁰ definiria qual o melhor curso de ação tomar do ponto de vista da maximização dos interesses individuais.

Outros trabalhos, ancorados na tradição weberiana, põem ênfase no poder que tem a burocracia especializada em determinar práticas e ações nas organizações. A burocracia é entendida como um corpo técnico, bem qualificado, que busca compreender e atender às necessidades de sua clientela, qual seja, a sociedade civil (WEBER, 1994; GERTH e WRIGHT MILLS, 1991). Possui forte sentido de classe, revestindo-se de poder com considerável autonomia, o que lhe confere capacidade para fazer escolhas e vencer constrangimentos impostos por esta superestrutura. E é justamente essa autonomia e poder que blindam, em grande medida, a burocracia das pressões políticas exercidas pelos cargos eletivos, possibilitando-a ter grande ingerência sobre o estabelecimento da agenda das políticas públicas.

Desta forma, é razoável supor uma autonomia desses indivíduos, já que estes são capazes de questionar regras e estruturas. Mais que isso, o que esses atores fazem interfere sobre a estrutura organizacional, já que eles têm um certo espaço para interpretar as regras e,

¹⁰ Esse termo, comumente utilizado por aqueles que trabalham com teoria dos jogos, remete à idéia de uma matriz em que estão dispostos ganhos e perdas referentes a determinados cursos de ação. O *pay-off* implica em abrir mão de determinados ganhos (entendidos como custos) para se obter outros ganhos.

portanto, as influências dessa superestrutura materializadas nessas regras (SALAMAN *apud* HAM e HILL, 1993). Nesse sentido, a influência dessa superestrutura não é tão determinística assim na conformação do processo da política.

Benson e Salaman, diferentemente de Clegg e Dunkerley, atribuem maior importância à estrutura administrativa na conformação da política, relativizando a influência da superestrutura econômica. Esses autores acreditam que

(...) a estrutura administrativa pode ser influenciada pelas regras de formação de estruturas, mas ela não será determinada por estas regras. Muito depende de como indivíduos e grupos nas estruturas administrativas e de interesses percebem as pressões emanando regras. (...) Embora o maior papel do Estado sob o capitalismo seja o de apoiar a economia, é tão plausível afirmar que funcionários públicos e políticos mediam as pressões para promover a acumulação quanto esta é uma função de administradores e especialistas (*apud* HAM e HILL, 1993, p.241).

Assim, autores ancorados na abordagem weberiana ressaltam a lacuna deixada pelas abordagens estruturalistas, como a de Clegg e Dunkerley, para compreender processos em organizações, uma vez que não dão a devida importância ao poder que as burocracias têm sobre a conformação da política.

Se de um lado a abordagem estruturalista é relevante para explicar o contexto econômico da atividade política, lançando mão do método da economia política para analisar organizações; de outro, desconsidera que outros fatores intervêm sobre a organização, ao acreditar que a ação política é determinada pela estrutura econômica, tendo como referência o conflito de classes. Ela é importante, contudo, para contextualizar a ação do Estado no sistema capitalista de produção, em que conflitos ligados a essa estrutura permeiam as relações políticas. Entretanto, a abordagem dá pouca ênfase a essas relações políticas em si.

Segundo Ham e Hill (1993), essas duas abordagens – a weberiana radical e a marxista estruturalista – constituem-se nas duas correntes dominantes dentro da teoria da organização radical. Ham e Hill, apoiando-se no entendimento de diversos autores que transitam por essa teoria, afirmam que nenhuma das duas abordagens, isoladamente, é capaz de capturar devidamente os fatores e processos inerentes ao funcionamento da organização. Propõem que as duas abordagens sejam consideradas na análise da organização, que é de onde emanam as políticas públicas. Isso se justifica, pois, segundo

estes autores, “na esfera do consumo¹¹ de serviços de bem-estar social, a relação entre formulação de políticas e processos econômicos subjacentes não é, de forma alguma direta nem determinista” (HAM e HILL, 1993, p.246). O que queremos afirmar ao expor esse debate entre as duas abordagens é que elas não são simplesmente análogas, mas complementares.

A abordagem weberiana é essencial para a compreensão da dinâmica política no âmbito da organização na medida em que põe foco na ação dos burocratas, especialistas e demais agentes ligados ao processo da política. Essa abordagem corresponde ao segundo nível analítico, conforme proposto anteriormente, onde se manifestam as perspectivas dos atores – a estrutura de interesses. Nessa estrutura, também se encontram manifestas as regras de formação de estrutura, refletidas nas ações dos agentes e no sistema de regras com as quais operam. Estes agentes, no entanto, são capazes de interpretar essas regras e, conforme sua capacidade, podem agir de outra forma que não aquela determinada pela estrutura, de onde provém a sua autonomia.

Em sua proposta, Weber rejeita a divisão de classes constante em Marx, baseada no acesso à propriedade privada dos meios de produção. Entende que há uma complexidade muito maior em termos das divisões sociais nas sociedades capitalistas, as quais são altamente estratificadas, geradas pela estrutura de mercado (GERTH e WRIGHT MILLS, 1991). Abordagens weberianas contemporâneas apontam para a forte relação entre as políticas públicas e os profissionais, os burocratas e a classe média assalariada. Esses diversos grupos constituem-se em apoiadores, demandantes e mesmo formuladores dessas políticas. Podem também ser entendidos como *redes de implementação*, conforme denominação de Silva e Melo (2000). Seus interesses podem se chocar com os da burguesia, promovendo a execução de políticas que atendam outras classes que não esta que detém o poder econômico, conforme constata Ham e Hill:

O interesse desses agrupamentos na manutenção e no crescimento de burocracias de larga escala que acompanham o desenvolvimento do Estado de bem-estar social pode entrar em conflito com os interesses da burguesia na promoção da acumulação. Esse conflito é um dos fatores que ajudam a explicar como agências estatais podem gozar de alguma autonomia (1993, p.244).

¹¹ Políticas públicas voltadas para o consumo são aquelas em que o Estado produz bens e serviços públicos com a finalidade social, e se diferenciam daqueles situados na esfera da produção, em que o Estado fomenta (ou produz, por meio de empresas estatais) a produção de algum bem a ser comercializado na sociedade.

Assim, na análise de políticas é preciso identificar esses grupos, que têm de alguma forma – uns mais, outros menos – ingerência sobre o processo. Igualmente, é preciso atentar para os burocratas: o que pensam, como entendem as regras que emanam da estrutura, quais as relações que mantêm com outros grupos de interesse e qual a posição de poder ocupam na estrutura administrativa, em termos de definição de diretrizes e de capacidade de executá-las.

É patente o crescente poder de que gozam as agências estatais e seus burocratas, que detém poder em si mesmo, e não apenas como meio de reproduzir o domínio de uma classe particular. Seu poder, assim como é entendido na perspectiva de Weber, reside no conhecimento técnico e na capacidade de mobilizar recursos legais, financeiros e organizacionais em favor das políticas que formulam e executam.

Sobre as relações dessa burocracia com a sociedade civil como um todo, e em particular com os demandantes da política, Ham e Hill afirmam que

Em relação a questões de produção e consumo, [as agências públicas] desempenham um papel fundamental, tipicamente negociando políticas de produção com empresas e elites sindicais, num sistema corporativista, e elaborando políticas de consumo com uma variedade de grupos de pressão em um sistema de pluralismo tendencioso (1993, p.244-245).

Da mesma forma, é necessário também levar em conta a relação dessa burocracia com outros grupos de interesse, e a representatividade e o poder que eles têm na área da política pública em foco de análise. Silva e Melo chamam atenção para a diversidade de atores envolvidos no processo decisório em contextos democráticos, em que agentes de mercado, atores estatais e instituições não governamentais interagem fortemente. Nesses casos, a noção de um núcleo racional formulador de propostas para políticas cede lugar a “mecanismos de deliberação, engenharia social e aprendizagem coletiva” (2000, p.15). O processo da política, assim, é pautado pela negociação, pela barganha e pela troca, no lugar de ser hierarquicamente determinado.

Esses processos de negociação na produção da política estão necessariamente imbricados na *estrutura administrativa* da organização estatal, o nosso primeiro nível de análise. Essa estrutura, uma vez constituída, gera amarras que constroem, em alguma medida, o curso de ação dos agentes. Apesar de essa estrutura ser ela própria alvo da ação política, conforme visto anteriormente, uma vez constituída ela serve de “molde” para a ação.

Portanto, ela deve ser analisada, ao mesmo tempo, como pano de fundo para e como objeto da ação dos atores envolvidos no processo.

Uma área de política envolve, normalmente, mais de uma unidade ou órgão administrativo em sua gestão. A relação entre esses órgãos é elucidativa para a compreensão do processo da política, dos percursos e dos constrangimentos a que está sujeita, em função da complexidade que a relação entre órgãos e entre esses com as redes de implementação geram. A esse respeito, Silva e Melo (2000, p.14-15) destacam a “importância dos mecanismos de coordenação interinstitucional para a implementação de políticas públicas em ambientes institucionais democráticos, descentralizados e com um *mix* fortemente diferenciado de agentes implementadores”.

Assim sendo, a nossa pesquisa deverá debruçar-se sobre esses três níveis de análise, a estrutura administrativa, a de interesses e as regras de formação de estrutura, de forma a compreender o processo da política habitacional de interesse social, materializada no Programa Crédito Solidário.

1.4 Algumas notas sobre PODER

As relações de poder são socialmente constituídas (PARSONS, 1999) e, portanto, historicamente determinadas (DEUTSCH e COLEMAN, 2000). Isso significa que a estrutura social em que ocorrem as relações entre atores está condicionada pelas relações de poder pré-existentes. Essa estrutura social contém as estruturas cognitivas que vão permear essas relações, a partir da definição do que é relevante, viável ou justo, influenciando as escolhas e as respostas aos estímulos de cada um dos atores.

Poder é necessariamente um conceito relacional, uma vez que ele é percebido a partir da interação entre grupos ou indivíduos, e/ou entre esses e o meio. Assim, “o poder é determinado não apenas pelas características dos indivíduos ou grupos envolvidos numa determinada situação, tampouco apenas pelas próprias características da situação [ambiente], mas pela interação entre esses dois fatores¹²” (DEUTSCH e COLEMAN, 2000, p.112).

¹² Tradução livre. “Power (...) is determined not only by the characteristics of the person or persons involved in any given situation, not solely by the characteristics of the situation, but by the interaction of these two sets of factors”.

Mais que conceituar poder, interessa-nos para os fins dessa pesquisa entender como ele é obtido e de que forma pode ser operado¹³. Nesse sentido, nos valem das considerações de Deutsch e Coleman (2000), que identificam três sentidos para a noção de poder: (i) o poder sobre o meio (ou ambiente), que se refere à capacidade que um agente tem de exercer influência sobre o seu meio; (ii) o poder relacional, que diz respeito à capacidade de um agente influenciar outro; (iii) e o poder pessoal, relativo à capacidade que um agente tem de satisfazer aos seus desejos¹⁴.

Apesar de distintas, essas três naturezas de poder estão fortemente interrelacionadas, uma vez que a mudança em alguma delas pode conduzir a perda ou ganho de uma ou das duas outras. Nesse sentido, elas podem estar positivamente relacionadas, no sentido de que o aumento de um tipo de poder, digamos o relacional, possa levar ao aumento de outro, o pessoal, por exemplo. Mas a dinâmica entre elas não ocorre, necessariamente, desta forma, já que ela pode variar de acordo com as circunstâncias e com os agentes envolvidos (DEUTSCH e COLEMAN, 2000).

Para melhor compreender a dinâmica entre essas três naturezas de poder, Deutsch e Coleman (2000)¹⁵ oferecem outros conceitos derivados, os quais auxiliam na operacionalização de *poder* enquanto categoria analítica. As *bases do poder*¹⁶ são os recursos ou instrumentos disponíveis que podem ser usados para influenciar o meio, outros agentes, ou para lograr atender aos desejos daqueles que os detém. Essas bases podem ser: recursos econômicos, força física, armamentos, conhecimento/ informação, legitimidade, capacidade de organização/mobilização, aliados, respeito, afeição, carisma, dentre outras.

¹³ Parsons (1999) distingue, no campo de estudos sobre poder, duas grandes correntes de autores: os legisladores (*legislators*) e os interpretadores (*interpreters*). Os primeiros estariam dedicados ao entendimento sobre *o que é poder*, buscando conceituá-lo enquanto fenômeno, tendo no trabalho de Thomas Hobbes a origem intelectual desse debate. O segundo grupo, originário de Nicolau Maquiavel, antes que buscar um conceito de poder, está mais interessado em traduzir o sentido do poder tal como ele se manifesta em diferentes contextos sociais. Nesse caso, se voltam mais para as questões de como o poder é obtido, quais os seus efeitos, e como ele é mantido. Sobre esse debate, ver: PARSONS, Michael D. The problem of Power: seeking a methodological solution. *Review of Policy Research*, n.16, 1999.

¹⁴ No original em inglês: (i) *environmental power*, (ii) *relationship power* e (iii) *personal power*.

¹⁵ Para tanto, recorrem ao trabalho de Lewicki, Litterer, Minton e Saunders (1994).

¹⁶ *Power bases*, do original em inglês.

Ter acesso a essas bases e ter a capacidade de usá-las significa ter *poder em potencial*¹⁷. O *poder efetivo*¹⁸, diferentemente, implica em ter o controle das *bases do poder*, motivação para influenciar outras partes, habilidade para converter as bases (recursos) em poder, e discernimento para empregar o poder adequadamente de acordo com a situação (DEUTSCH e COLEMAN, 2000). As *estratégias de influência*¹⁹ mediam essa transformação de poder potencial em poder efetivo, e podem ser entendidas como a forma com que os recursos são utilizados em prol do atendimento de determinado objetivo.

A partir do entendimento da dinâmica do poder, Deutsch e Coleman oferecem um conceito sintético, em que o poder refere-se a

uma interação mútua entre as características de um indivíduo e as características de uma situação, em que o indivíduo [ou grupo] tem acesso a recursos importantes e os utiliza para alcançar objetivos pessoais, relacionais ou sobre o meio, freqüentemente valendo-se de diversas estratégias de influência (2000, p.113)²⁰.

A compreensão da noção de poder é instrumental para a análise da dinâmica e das relações entre os atores envolvidos no Programa Crédito Solidário. Em diversos trechos deste capítulo, as categorias analíticas apresentadas estiveram associadas à noção de poder, como um conceito auxiliar que viabiliza a compreensão da situação analisada e/ou do curso de ação tomado pelos atores.

Relacionamos poder aos grupos de implementação de uma política, os quais têm grande ingerência sobre o processo seja como grupo de apoio ou demanda, ou como advogados de um determinado modelo de política, as chamadas *discourse coalitions*. Também nos referimos ao poder que possui a burocracia especializada na mediação entre os interesses econômicos e políticos – que se encontram permeados nas regras de formação de estruturas – e os do público-alvo da política, além dos próprios. A relação de mútua influência entre a estrutura administrativa e a estrutura de interesses igualmente está sujeita às relações de

¹⁷ *Potential power*, do original em inglês.

¹⁸ *Effective power*, do original em inglês.

¹⁹ *Strategies of influence*, do original em inglês.

²⁰ Tradução nossa. "Power can be usefully conceptualized as a mutual interaction between the characteristics of a person and the characteristics of a situation, where the person has access to valued resources and uses them to achieve personal, relational, or environmental goals, often through using various strategies of influence".

poder de agência e estrutura. Desta forma, essas breves considerações sobre poder pretenderam auxiliar a compreensão do nosso objeto de pesquisa.

1.5 Qual o olhar sobre a política?

A partir do debate apresentado, levantamos algumas questões que pretendem guiar a análise sobre o Programa Crédito Solidário. Este programa é um braço importante da política de habitação de interesse social por seu sentido de forte ligação com as reivindicações dos movimentos organizados de luta pela moradia. Sendo o programa fruto (também) das reivindicações desses movimentos, a área da política em questão se mostra bastante frutífera para a compreensão dos embates e das disputas travadas entre os grupos envolvidos na sua implementação. Isso porque o formato do programa possibilita uma maior proximidade²¹ entre os membros da burocracia responsáveis por sua execução e o público-alvo da política, que são as associações de moradores tomadoras do crédito.

Além disso, como vimos, é na etapa de implementação que ocorrem decisões e ações que dão o verdadeiro corpo da política. As eventuais alterações no desenho e nas práticas do programa, na maioria das vezes, são decorrentes da constatação de entraves observados ao longo da implementação. Desta forma, retomando o argumento de Silva e Melo (2000), é a partir da compreensão do processo de implementação que se torna possível identificar as falhas e os problemas relacionados a sua concepção.

Desta forma, nossa análise é guiada pela identificação dos três níveis propostos por Ham e Hill. Inicia-se pelas regras de formação de estruturas, por seu caráter estruturante e mais amplo, em que se busca caracterizar historicamente o padrão de intervenção do Estado brasileiro por meio das políticas sociais e, especificamente, habitacionais. Tendo em perspectiva as práticas mais recentes em relação à política de habitação, busca-se compreender quais os novos paradigmas de provimento da moradia e o papel do Estado. Neste esforço, procura-se salientar quais são as regras de seleção positivas ou negativas que operam sobre esse campo da política.

²¹ A freqüente realização de seminários de capacitação envolvendo a CEF, o Ministério das Cidades e as entidades e associações dos moradores permitem uma relação mais próxima entre os principais agentes envolvidos na implementação do programa. Um outro fator que contribui para essa proximidade, como veremos, é o fato de os técnicos e gestores do MCidades terem um histórico de envolvimento com os movimentos de luta por moradia, o que facilita a comunicação entre as partes.

Segue-se com a apresentação da estrutura administrativa, com a identificação dos vínculos e cadeias entre agências e organizações envolvidas com o PCS, e do marco regulatório (normas) em que se inserem os atores e que “molda” a sua ação. Neste sentido, essa estrutura deverá ser pensada como pano de fundo, ao mesmo tempo que objeto, da ação dos atores. Isso deverá ser percebido em termos das disputas em torno dos moldes do programa.

Complementar e simultânea à análise da estrutura administrativa é a identificação dos atores/partes interessadas, as quais compõem a estrutura de interesses. Buscar-se-á compreender qual a posição de poder ocupam os atores na estrutura administrativa, de que forma essa estrutura “media” esse poder, e como agem sobre essa estrutura. As considerações sobre poder são especialmente elucidativas nesse esforço. Também o é a compreensão sobre as possíveis ou eventuais relações pessoais que os indivíduos representantes de grupos diferentes mantêm uns com os outros. Essas relações podem ser indicativas de alianças para lograr atender interesses comuns, ou ainda, uma identificação com as demandas e objetivos de um grupo pelo outro.

Sabemos que a burocracia, cada vez mais próxima da classe média assalariada e demais grupos atendidos pelas políticas, conforme sugerem as análises weberianas, pode pôr em prática o poder que tem de determinar as práticas e as ações nas organizações estatais em prol do atendimento das demandas desses grupos. Esse poder reside no conhecimento técnico (e sobre a dinâmica política) que possuem, na legitimidade que a função lhes proporciona, na capacidade de alocar recursos (econômicos, políticos e organizacionais), dentre outros, e que é potencializado por sua autonomia e forte sentido de classe. Essa autonomia é que possibilita, também, que a burocracia “interprete” as regras que emanam da estrutura econômica, tomando decisões que “contrariem” a lógica de reprodução do capital, o que rompe com as afirmações dos estruturalistas de que o Estado é um aparelho de manutenção da hegemonia burguesa.

Para expor as estruturas e os agentes que atuam nessa política, centraremos nossa análise na dinâmica do processo de implementação. Nessa etapa, os agentes devem operar segundo as normas estabelecidas em etapa anterior, mas estão presentes disputas e pactos relativos à implementação dessas normas. Mas, em que medida as disputas em torno da implementação podem romper com a concepção do programa feita em etapa anterior do

PCS? Existem brechas que possibilitem aos agentes contornar entraves? Qual o poder os agentes envolvidos têm para alterar a estrutura do programa? Ou essa estrutura é rígida a ponto de permitir mudanças mais pontuais? Ao longo do tempo, algum grupo ou agente logrou promover alguma alteração nos moldes do programa, de forma a atender interesses específicos?

Esses questionamentos possibilitam a compreensão da própria lógica do desenho do PCS. Pois podem indicar se a sua formulação contém contradições ou ambigüidades. E, desta forma, se essa formulação já se configura como um limite para a sua implementação. Nesse caso, a forma como os agentes atuam e interagem entre si no processo de implementação pode manifestar as disputas e os pactos travados nessa arena. Entretanto, é preciso ter em mente que esses processos de disputa de poder são, muitas vezes, obscuros, estando sutilmente permeados na teia de relações estabelecidas no âmbito do programa, bem como em uma escala maior, como é o caso dos agentes que operam em outros programas ligados à mesma área de política ou, ainda, em outras esferas do governo.

Uma outra dimensão a ser questionada, também de difícil apreensão, é a relação entre a lógica de implementação do PCS com questões relacionadas às regras da estrutura. A esse respeito, cumpre questionar em que medida o programa não está sendo formulado e implementado para atender às “necessidades” do capital imobiliário, tal qual ocorreu com a política habitacional em outros momentos de sua história. A política destina-se a assegurar um resultado específico ou a mudar, ainda que de forma subliminar, as “regras do jogo” da prática de produção de habitação? Existe alguma parte interessada em não se utilizar os recursos do PCS e fazendo com que ele (e seu modelo de intervenção) pareça fracassado ou pouco efetivo? A que interesses atenderia o seu eventual fracasso?

Sabemos que alguns desses questionamentos referem-se a processos pouco transparentes, e que se fazem presentes de forma sutil nas práticas e relações atinentes ao processo da política, sendo assim difícil apurá-los ou comprová-los. Entretanto, ainda que de forma indicativa, pretendemos apontar algumas questões, suscitando o debate sobre qual o sentido desse programa no contexto da política habitacional de interesse social e quais as disputas e interesses subjacentes a esse campo que operam para que determinados resultados sejam alcançados.

AS POLÍTICAS HABITACIONAIS NO BRASIL

A busca pela compreensão das regras de formação de estruturas que permeiam as políticas públicas no Brasil perpassa pela análise do padrão de intervenção do Estado brasileiro. Essas regras estão diluídas nas práticas que são adotadas quando da execução das políticas públicas. Por isso, a apreensão dessas regras por meio dessas práticas não é trabalho fácil, uma vez que: (i) essas práticas se alteram ao longo do tempo, em função das mudanças na concepção política dos governos e dos paradigmas de intervenção; (ii) algumas vezes, essas regras são ocultas, não sendo possível capturar de que forma elas influem sobre o padrão de intervenção do Estado; (iii) cada área de política pública apresenta especificidades em termos da reprodução dessas regras de formação de estruturas.

Assim, de forma a compreender essas regras de estrutura, neste capítulo 2 é apresentado o histórico da política habitacional brasileira, em que se busca demonstrar os modelos de política adotados e de que forma essas práticas foram sendo consolidadas (ou rompidas) na conformação do modelo atual de política de habitação. Para tanto, a política habitacional será analisada a partir do contexto político-econômico, levando em conta as ideologias dominantes em cada fase dessa política no Brasil desde o início do século XX.

Essa discussão sobre a política habitacional no Brasil deverá introduzir uma outra discussão, mais ampla, sobre o padrão de intervenção do Estado nas políticas sociais. Essa dimensão é analisada no capítulo 3, em que se busca compreender a relação entre o padrão das políticas sociais de uma forma geral e aquele empregado nas políticas habitacionais, destacando-se os fatores de ordem conceitual e ideológica que guiaram tais perspectivas.

2.1 O Brasil urbano e a moradia popular: a origem do problema

O problema do acesso à moradia no Brasil não é recente. Entretanto, ao longo dos anos, as políticas habitacionais não deram conta da complexidade que é a regulação da produção habitacional no espaço urbano e do provimento de moradias para as classes de baixa renda. O aumento do processo de urbanização no Brasil a partir da década de 1930, atrelado à ineficiência – e, em muitos períodos, ausência – de uma política habitacional, culminou em

um enorme déficit¹ de moradias. Este fenômeno atinge majoritariamente as classes de baixa renda da sociedade que, como será discutido nas páginas seguintes, foram as menos beneficiadas, no geral, pelas políticas de habitação implementadas no Brasil.

Historicamente, o problema da moradia popular urbana coincide com o crescimento das cidades brasileiras. Entretanto, é logo no início do século XX que ele se apresenta de forma crítica, e refere-se, basicamente, a duas dimensões: por um lado, tem-se o aumento da demanda por moradia nos centros urbanos em função da migração campo-cidade e pela imigração de trabalhadores estrangeiros – uma força de trabalho especializada que chegava para substituir a mão-de-obra escrava e atraída também pelo advento da industrialização no país; em segundo lugar, as cidades abrigavam formas de moradia coletivas, com alta densidade populacional, comumente denominadas cortiços, pensões e estalagens, marcadas por péssimas condições de habitabilidade e salubridade (MACHADO e FIGUEIREDO, 1981).

Com a crise do modelo econômico mercantil-escravista no Brasil, e frente às primeiras iniciativas no sentido de promover a industrialização, o período entre 1870 e 1890 foi marcado pela transição entre o antigo modelo para uma economia urbana organizada com base no trabalho livre e assalariado (RIBEIRO, 1997). O crescimento dos centros urbanos se deu em função da referida migração campo-cidade e internacional, a qual veio constituir a força de trabalho da indústria emergente.

As ações no sentido de tentar solucionar o problema habitacional partiam, num primeiro momento, dos próprios empresários que, antecipando-se ao poder público, forneceram alojamentos e dormitórios aos seus trabalhadores e, posteriormente, promoveram a construção de vilas operárias. O início das ações do poder público – em 1892 – é marcado por legislação que concede “favores especiais” e estabelece “obrigações” para o setor privado, com vistas a incentivar a produção de moradia para os operários e classes mais pobres (GAP-FINEP *apud* MACHADO e FIGUEIREDO, 1981). O estímulo à produção das

¹ A busca por mensurar e avaliar o déficit de moradias é uma constante em diversos estudos de governos e de outras entidades que trabalham com a questão. Diversas metodologias e resultados foram obtidos, entretanto, esse conceito de *déficit habitacional* deve ser problematizado, levando-se em consideração os critérios utilizados na coleta e tratamento dos dados e o problema da distribuição de espaços urbanos ociosos. Tem-se por consenso, contudo, que o problema da habitação estende-se centralmente entre as classes de baixa renda e ele envolve não só a falta de moradia mas também inadequações habitacionais de natureza diversa como a precariedade das estruturas, a falta de acesso (ou o acesso inapropriado) dessas residências a serviços de saneamento, a irregularidade fundiária decorrente da ocupação de terras alheias, públicas ou de preservação, dentre outros.

chamadas vilas operárias, que deveriam ser providas pelo setor industriário, ocorreu paralelamente à atuação do setor público no sentido de eliminar outros tipos de habitações coletivas, consideradas “higienicamente perigosas”. Estas deveriam ser destruídas e seus habitantes removidos para os arredores das cidades, onde o governo deveria produzir novas casas atendidas por serviço de transporte.

A política habitacional do final do século XIX e início do XX era, portanto, de cunho sanitaria, e os impactos que gerava sobre o problema da moradia eram apenas pontuais: restringia-se à eliminação de “ameaças” para a saúde pública e à transferência de grande parte da responsabilidade de produção de moradias ao setor privado, na forma de vilas operárias. O período foi marcado pela remoção – ou expulsão, já que na maioria dos casos não foram ofertadas outras habitações para aqueles desabrigados – de parcela considerável da população pobre para as periferias da cidade, de forma a “desocupar” os centros urbanos para o capital industrial que, ainda de forma incipiente, já dava sinais de crescimento rumo à industrialização do país. O isolamento da população mais pobre por parte do poder público era legitimado pelo argumento da necessidade de “higienizar” a cidade, respaldado pela percepção das classes dominantes de que os cortiços e bairros populares eram *locus* de enfermidades, criminalidade e prostituição.

Desta forma, a política habitacional, ao buscar eliminar habitações insalubres – os cortiços, paradoxalmente deu margem para o aparecimento de uma outra forma de habitação – as favelas, igualmente problemática. Sabendo-se que o poder público, à época, estava ciente desses problemas, pode-se afirmar que se incentivou, ainda que tacitamente, por meio da legislação urbana adotada, um processo de segregação espacial. A tolerância – ou omissão – com esse processo atende a uma outra finalidade, além daquela de relegar a provisão da habitação aos próprios indivíduos: a segregação territorial assegurava o distanciamento entre as classes sociais, promovendo uma divisão mais nítida entre moradia e trabalho, sem que isso onerasse os custos de produção, já que os trabalhadores continuariam relativamente próximos do mercado de trabalho (GONÇALVES, 2007). Além disso, essa política teria garantido certa estabilidade social, necessária para o processo de acumulação capitalista (GONÇALVES *apud* ABREU, 2007).

Essa necessidade de segregação espacial surge com o capitalismo concorrencial, como forma de separar e diferenciar socialmente as classes. O mercado naturalmente atua para

promover tal segregação, por meio da acumulação de renda em determinadas camadas sociais. Contudo, a intervenção estatal, em função do monopólio de mecanismos coercitivos (uso legítimo da violência e arcabouço legal), tem a possibilidade de operar mais fortemente nesse sentido. Ademais, era necessário dar usos mais “rentáveis” às regiões centrais da cidade, dotadas de melhor acesso à infra-estrutura e equipamentos urbanos. A política habitacional implementada no período em questão, utilizando-se dos mecanismos citados, fomentou de maneira decisiva o processo de segregação e periferização da população pobre, processo esse que viria a se intensificar no período de industrialização do país e, posteriormente, com a ocorrência do fenômeno da globalização.

2.2 O Governo Vargas: discurso populista sem inclusão do proletariado

A Revolução de 1930 foi o marco do surgimento de legislação e de políticas sociais no Brasil, a partir da emergência de “massas urbanas” na arena política (AZEVEDO, 1988). O governo populista, instaurado com o Estado Novo, alterou o discurso em relação aos governos anteriores, declarando seu intuito de atender às demandas das classes populares. Tal discurso é permeado pela necessidade de buscar legitimar o novo governo junto ao povo. No campo habitacional, apesar de os discursos buscarem reafirmar uma maior preocupação com a moradia popular, a política implementada obteve poucos e esparsos resultados. O estigma das áreas de habitação popular tampouco se reduziu. Segundo Azevedo (1988), ao que parece, importava mais ao governo de Getúlio Vargas reafirmar a sua determinação em enfrentar o problema da habitação popular, mantendo sempre viva a expectativa da população, do que criar mecanismos efetivos para resolvê-la.

Tendo o governo Vargas buscado organizar os trabalhadores em sindicatos e avançado em termos de legislação trabalhista, ele forneceu as bases para a criação, a partir de 1933, dos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs). Cada uma dessas associações congregava trabalhadores de um determinado ramo de atividade, e poderia atuar em âmbito nacional, independente da localização das empresas. Dentre os investimentos realizados com os fundos dos IAPs, haviam carteiras imobiliárias destinadas ao financiamento de habitação para operários em todo o Brasil (GAP-FINEP *apud* MACHADO e FIGUEIREDO, 1981). Muitos conjuntos habitacionais foram construídos com recursos dos IAPs, contudo estes atendiam somente uma parcela pequena de toda a demanda habitacional do país.

A atuação dos IAPs para a oferta de moradia se deu muito mais por meio de locação do que de acesso à propriedade. A construção de conjuntos habitacionais para locação fazia parte da estratégia de sustentabilidade financeira desses institutos. A renda obtida com os aluguéis financiava as pensões e os planos de saúde dos associados. Entretanto, a pressão da demanda sobre a oferta de unidades imobiliárias, associada à necessidade em se manter níveis satisfatórios de retorno do investimento, levaram ao aumento dos preços dos aluguéis pelos IAPs ao longo do tempo e, com isso, à dificuldade em se atender aos trabalhadores de renda mais baixa.

Ademais, a “preservação da mão-de-obra produtiva” fazia parte da política desses IAPs, que priorizavam o atendimento aos trabalhadores da indústria e dos transportes, ou seja, aqueles trabalhadores regulamentados pelos sindicatos (GAP-FINEP *apud* MACHADO e FIGUEIREDO, 1981, p.4). Assim, os setores populares, que não se ocupavam na indústria formal, eram excluídos dos financiamentos imobiliários concedidos pelos IAPs. Ora, se os preços dos aluguéis praticados se apresentavam inviáveis às camadas mais baixas e priorizava-se o atendimento aos operários da indústria e transporte, as camadas proletárias encontravam-se duplamente preteridas pela política habitacional adotada pelos IAPs. Ao mesmo tempo, e contraditoriamente, era esperado por parte do governo que tal política implementada pelos IAPs fosse capaz de sanar o problema da moradia popular, fazendo desaparecer, desta forma, os núcleos e bolsões de pobreza nas cidades.

A chamada cidadania regulada, criada por Vargas ao atender em suas políticas sociais somente aqueles trabalhadores filiados aos seus sindicatos de classe – que por sua vez eram regulamentados pelo governo – deu margem à existência de uma outra: a sub-cidadania. Nessa situação se encontravam todos os trabalhadores que não tinham suas atividades regulamentadas pelo governo, na forma de sindicatos, e, portanto, não acessavam os bens públicos ofertados pelo Estado. No caso da habitação, esse traço da política Vargas foi especialmente perverso: esperava-se que os financiamentos disponibilizados pelos IAPs fossem capazes de resolver o problema da habitação nas regiões mais pobres da cidade; de outro lado, os trabalhadores que aí viviam não poderiam acessar tais recursos uma vez que não eram filiados aos sindicatos.

A política habitacional do governo Vargas, de maneira geral, não priorizou o atendimento à população de baixa renda. Não foram criadas diretrizes políticas que informassem políticas

regionais e locais para a habitação dessa camada social. O processo de industrialização pelo qual passava o país gerou grandes pressões sobre a infra-estrutura das cidades brasileiras, desafiando a capacidade de planejamento do poder público. O problema das favelas se mostrava cada vez mais evidente, e a resposta política a isso era a remoção, ainda fortemente marcada pelo argumento higienista. Associado a isso, havia a necessidade de controle por parte do Estado, perante a “ameaça” comunista que poderia se “apropriar” dos enclaves das favelas para se disseminar.

A primeira grande ação para o setor habitacional, em nível nacional, foi a criação da Fundação da Casa Popular (FCP), em 1946. Agência voltada exclusivamente para a construção de casas populares, a instituição rompeu com a política de aluguel implementada pelos IAPs, tendo como foco a promoção da aquisição de habitação pelas classes de baixa renda (VERAS *apud* MACHADO e FIGUEIREDO, 1981). O objetivo era conceder incentivos para o barateamento das casas populares, por meio de subsídios indiretos como a construção de habitações em terrenos doados pelas prefeituras, baixas taxas de juros e longo prazo de financiamento para o comprador final do imóvel. A instituição cumpria também a função de atuar na provisão de infra-estrutura urbana e saneamento básico, além de fomentar atividades complementares atreladas à sua atividade-fim (AZEVEDO, 1988).

A FCP diferencia-se também, em princípio, do modelo adotado pelos IAPs, por sua clientela: inclui todos os brasileiros e estrangeiros – estes últimos sob certas condições – e não mais as categorias profissionais regulamentadas pelos sindicatos de Vargas. Ainda que essa ampliação dos possíveis beneficiários tenha se dado no nível discursivo, na prática evidenciava-se o atendimento mais aos setores médios da sociedade, usufruíram de boa parte de seus financiamentos, do que àqueles efetivamente de baixa renda (MACHADO e FIGUEIREDO, 1981).

Com relação a seu arranjo institucional, a FCP foi concebida para ter controle de recursos próprios e gozar de grande autonomia operacional. Contudo, de fato, acabou dependendo exclusivamente de verbas do orçamento federal e dos encaminhamentos dados pelos governos que se sucederam após a sua criação. Assim, a inexistência de mecanismos para gerar receita constante e a perda de parte importante do capital investido – por causa da ausência de indexação das prestações, que era uma proposta para desonerar as prestações aos beneficiários, num contexto inflacionário – culminaram em um baixo desempenho da

instituição. Outro fator explicativo do fracasso da instituição foi o conflito tributário que se estabeleceu entre os estados federativos e a Fundação em torno do fundo de recursos (AZEVEDO, 1988). Este era formado pelo repasse dos impostos sobre a transferência de imóveis recolhidos pelos estados.

Assim, no contexto de baixo desempenho institucional, estima-se que a FCP tenha facilitado o acesso a apenas 18 mil unidades habitacionais. Some-se a adoção de práticas clientelistas no que tange a distribuição das unidades habitacionais, em que são identificadas distorções no processo seletivo de beneficiários, sendo privilegiados aqueles que tivessem alguma espécie de influência junto às instâncias políticas decisórias, como também no que se refere às decisões sobre onde e quanto investir por parte dos dirigentes da instituição e de autoridades do governo federal (AZEVEDO, 1988). Todos esses fatores contribuíram para que o alcance da política adotada pela FCP fosse muito aquém da demanda quantitativa da época.

Esses fatores estavam de tal forma imbricados nas estruturas do sistema, que as diversas tentativas de se reformar a Fundação, em termos de garantir fontes de recursos próprios e estáveis, e instaurar mecanismos de recuperação do capital investido, foram frustradas. Azevedo contextualiza o problema, correlacionando-o a questões de fundo político:

O fracasso dessas proposições pode ser explicado, em grande parte, pelo esquema de sustentação política populista da época, que se configurava através da coexistência de inúmeras agências e burocracias de baixa eficiência. Tanto para a produção quanto para o financiamento de casas populares, a FCP e as diversas “carteiras imobiliárias” dos institutos de aposentadoria e pensão operavam sob uma lógica de divisões de área de influência e de relações personalizadas e paternalistas que os eventuais ocupantes da direção dessas agências mantinham com suas respectivas clientelas políticas (AZEVEDO, 1988, p.109).

Por fim, é preciso destacar uma questão importante a respeito da criação da FCP. A política implementada pela instituição representou mudança de paradigma na política habitacional. Do ponto de vista da ação estatal, a política rompe com a política de aluguéis, que teve seu auge no início do século XX. Já no primeiro governo Vargas, a política de aluguéis permaneceu, mas a concepção de casa própria como solução habitacional para a baixa renda ganhou força como política estatal. Enquanto os IAPs praticavam a política de aluguel como forma de remuneração de seus fundos, o governo preconizava a casa própria como alternativa para as famílias removidas de cortiços e também de morros e favelas, como foi o caso bem típico do Rio de Janeiro. Nesta cidade, foram construídos os chamados Parques

Proletários, onde as famílias removidas passavam a habitar barracos individuais, que se constituíam em moradias unifamiliares, diferentemente do modelo de cortiços.

Assim, conforme resumem Cymbalista e Moreira,

a um só tempo foram introjetados valores econômicos, transformando morador em proprietário, e valores morais: à medida que se estabelecia o núcleo 'unifamiliar' como uma das unidades básicas de reprodução, era combatido o ambiente de habitação coletiva de aluguel, visto como espaço de licenciosidade, perversidade, promiscuidade e desvio moral (2006, p.33-34).

Deste momento em diante, a política habitacional pautou-se pela concepção da propriedade privada como modelo de habitação. Trata-se de importante inflexão, constituindo em uma *regra de formação de estruturas*, uma vez que conformou deu as bases para a conformação do padrão da política habitacional brasileira, que seria posteriormente consolidada no período do BNH. Como veremos, essa concepção passou a determinar inclusive a natureza da demanda dos movimentos de luta por moradia que, já no século XXI, pleiteiam pela produção pelo Estado e por linhas de financiamento para a “casa própria”.

2.3 BNH: arcabouço burocrático-institucional para a política habitacional

Em 1964, o governo militar extingue a FCP, apoiando-se na justificativa de esta instituição estar vinculada às ideologias do regime populista. Cria, então, o Banco Nacional da Habitação (BNH), com o objetivo de encabeçar a política habitacional, desta vez sobre outras bases. A idéia era adotar mecanismos de funcionamento que tentassem superar o formato fracassado da FCP, imprimindo um caráter mais empresarial à instituição, como indexação das prestações, flexibilidade organizacional, captação de poupanças e a instauração de receitas próprias (AZEVEDO, 1988).

De acordo com Machado e Figueiredo,

O BNH representa uma inovação na política habitacional, sob pelo menos três aspectos. Primeiro, por ser um banco, ao contrário dos órgãos anteriores. Segundo, porque os financiamentos concedidos são reajustados pela correção monetária, como mecanismo de compensação inflacionária. Terceiro, por constituir-se num sistema que articula o setor público – que tem a função de financiador principal, com o setor privado – responsável pela política habitacional (1981, p.05).

Contudo, esses novos mecanismos sobre os quais repousaria a nova instituição já haviam sido propostos quando das avaliações da FCP e suas propostas de reformulação (AZEVEDO, 1988). Assim, apesar de as novas autoridades manifestarem o rechaço às estruturas antigas da política habitacional, adotaram práticas que haviam sido propostas ainda em seu seio.

Claramente, a criação de uma nova instituição, no lugar de se reformar a anterior, era algo simbólico, com vistas a manifestar a quebra que se queria fazer em relação ao antigo regime. A adoção de mecanismos de gestão dos recursos mais “empresariais” era uma resposta à insustentabilidade financeira inerente à estrutura financeira da FCP, e manifestava a rejeição aos altos subsídios concedidos para a produção de moradia popular. Contraditoriamente, práticas empresariais deveriam dar conta do objetivo declarado do Banco: o de executar uma política habitacional voltada principalmente ao atendimento das camadas mais pobres da população. Nesse ponto, a nova política habitacional estava igualmente preocupada em legitimar o governo militar e angariar apoio junto às massas, que constituíam a principal base de apoio ao governo derrubado em 1964.

Quanto à reafirmação da proposta pelo BNH de sanar o problema habitacional das camadas populares por meio da concessão de apoio à obtenção da casa própria, tal qual o modelo da FCP, Azevedo (1988) e Bourdieu (2006) parecem perceber esse tipo de estratégia da mesma maneira: tratar-se-ia de amainar as contestações dos trabalhadores à ordem capitalista estabelecida, por meio da transformação desse trabalhador em parte dessa ordem, quando da sua efetivação como um proprietário de um bem transmissível, inclusive por meio de herança, e de uma reserva de valor e poupança, que é a casa própria. Acredita-se, portanto, que o BNH foi um grande instrumento político utilizado pelo novo governo militar, além reafirmar a concepção da “casa própria” como solução habitacional, inclusive para a baixa renda.

O BNH, por meio da indução ao desenvolvimento do setor da construção civil, também atendia a um outro objetivo: o de alavancar o crescimento econômico por meio de investimentos em habitação e outras infra-estruturas públicas, fazendo circular a moeda, gerando emprego e renda. Essa estratégia é comumente utilizada em tempos de recessão, ou mesmo quando se deseja dar novo fôlego à economia por meio do gasto público, de acordo com os pressupostos Keynesianos. Um ciclo de crescimento econômico se fazia, pois, necessário, para a legitimação do governo militar.

A nova política, tendo sido concebida segundo a lógica de um banco, em que se preconiza os retornos de capital investido, encampava uma estrutura de gestão por administração indireta, por meio de autarquias e empresas públicas e de economia mista, regulamentadas pelas novas diretrizes governamentais estabelecidas. Assim, foi estruturada uma rede de

agências públicas e privadas que estavam a cargo da execução da política habitacional. À medida que tais agências se consolidavam, o BNH se restringia ao papel de órgão normativo e de supervisão dessa estrutura (AZEVEDO, 1988).

Complementarmente a essa agência de fomento à habitação, criou-se o Sistema Financeiro de Habitação (SFH), a fim de conferir sustentabilidade financeira à política. Os recursos para alimentar o sistema provinham, basicamente, de duas fontes:

- (a) foi instituído, em 1966 (Lei 5.107/66), o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), que recolhia depósitos compulsórios feitos pelos empregadores, em nome de seus funcionários, a título de garantia no caso de indenização. Como esses recursos só poderiam ser sacados em situações específicas e, quanto maiores os níveis de estabilidade de emprego na economia menores seriam os saques, seus recursos poderiam ser destinados ao financiamento à habitação. Os juros cobrados nos contratos de financiamento deveriam remunerar o montante disponível no Fundo.
- (b) poupança compulsória, ou seja, parte dos recursos aplicados em cadernetas de poupança e letras de câmbio deveria ser canalizado para o financiamento da habitação, constituindo o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE). Regulamentações expedidas pelo governo deveriam determinar o percentual dos depósitos feitos nessas duas modalidades de investimento a ser canalizado.

A expansão e o vigor dessa estrutura culminaram na progressiva transformação do BNH em uma agência de promoção do desenvolvimento urbano em sentido mais amplo, com a incorporação de ações para o saneamento básico, transporte público, infra-estrutura urbana, financiamento a materiais de construção e também fomento à pesquisa. Contudo, a lógica empresarial de investimento em atividades permaneceu, do mesmo modo, quando do financiamento a estas atividades. A necessidade de retorno de capital conduziu ao aumento das tarifas cobradas pelos serviços públicos, o que se chocou com a lógica social da oferta de serviços dessa natureza, os quais deveriam ser fortemente subsidiados por recursos do orçamento público.

Entretanto essa lógica empresarial parece ter sido adotada parcialmente, numa espécie de modelo misto de financiamento, em parte subsidiado e em parte preconizando os retornos de capital. A esse respeito, Azevedo (1988) postula que a legislação oficial do Banco e sua estrutura de funcionamento previam a concessão de maiores benefícios aos mutuários de

baixa renda, demonstrando a compreensão da necessidade de subsídios para o enfrentamento do problema da habitação popular. Destaca, nesse particular, as características do sistema que viabilizam a concessão de subsídios diretos e indiretos para as classes de baixa renda: em primeiro lugar, a estrutura formada para a execução das atividades, em que é central o papel das Cohab:

As Cohab, empresas mistas sob o controle acionário dos governos estaduais e/ou municipais, desempenham, na promoção pública de construção de moradias para os setores de baixa renda, um papel análogo ao dos incorporadores imobiliários na produção de residências para as camadas de renda alta. Às Cohab compete coordenar e supervisionar o trabalho das diferentes agências públicas e privadas que participam da edificação das casas populares, reduzindo o preço das unidades produzidas. Essa redução explica-se pela inexistência do “lucro do incorporador” que, em geral, eleva substancialmente o preço final da residência enquanto que as Cohab, mesmo buscando o equilíbrio financeiro, são remuneradas por uma taxa de administração (AZEVEDO, 1988, p. 111).

O sistema de co-participação e contrapartida de estados e municípios possibilitava que subsídios indiretos, como a doação ou cessão de terrenos públicos por preços abaixo do mercado, contribuíssem para a redução dos custos unitários da habitação popular. Além disso, os custos com os projetos arquitetônicos eram reduzidos por meio de uma relativa padronização das plantas residenciais e da inexistência de despesas de comercialização, como publicidade e corretagem.

E ainda, tem-se o mecanismo de correção do FGTS. O subsídio ao financiamento da habitação residia no fato de que a fórmula de cálculo da taxa de juros e correção monetária sub-remunera esse fundo em relação ao restante da economia. A correção e os juros eram calculados em função do saldo do FGTS constante no último dia do ano anterior, podendo chegar até 12 meses de defasagem. Essa fórmula permaneceu até 1975, quando o reajuste passou a ser trimestral.

Todavia, Azevedo (1988) analisa criticamente este instrumento em termos de real possibilidade de distribuição de renda. Segundo este autor, *a priori*, os assalariados de altos rendimentos, apesar de numericamente minoritários, subsidiariam os mutuários de baixa renda, uma vez que aqueles são responsáveis pela maior parte dos recursos depositados no fundo. De outro lado, porém, a sub-remuneração do fundo impactou diretamente sobre as indenizações pagas aos assalariados de baixa renda. Por estarem sujeitos a vínculos menos estáveis e duradouros de emprego, e por dependerem mais fortemente das indenizações

pagas, estes assalariados recebiam recursos, digamos, desvalorizados frente às correções praticadas no mercado.

O conflito entre a lógica empresarial e o compromisso de atendimento social do Banco se tornou mais evidente quando da crise econômica vivenciada no país em fins da década de 1960. A política de arrocho salarial implantada pelo governo, a fim de resolver os problemas econômicos, levou a uma conseqüente redução da capacidade de pagamento, centralmente das classes de baixa renda, a despeito dos subsídios concedidos. Assim, o período 1964-1969 foi marcado por um elevado índice de inadimplência por parte dos mutuários, conduzindo à desestabilização financeira, especialmente, das Cohab.

Azevedo (1988) identifica, naquela conjuntura, haver dois possíveis cursos de ação para a resolução do problema: um passaria pela completa reformulação do sistema gestor da política habitacional de interesse social; outra possibilidade seria a proteção institucional para o Banco, por meio da redução dos investimentos sociais, nomeadamente os subsídios, e a redefinição das prioridades de atuação. A então conjuntura política, sob a gestão do presidente Emílio Garrastazu Médici, teria levado à opção pela segunda proposta. Tal governo não parecia primar pela busca de respaldo popular, naquele momento.

Foi assim que, no intervalo 1970-74, o Banco redirecionou a concessão de financiamentos para as camadas médias da sociedade, além de outras atividades de igual “rentabilidade”, como infra-estrutura e saneamento, que visavam assegurar a sanidade financeira da instituição. A crítica situação em que se encontravam as Cohab foi passível de ser contornada quando o público-alvo de seus investimentos passou a ser aquelas famílias de renda mensal superior a três salários mínimos, ao custo do abandono de sua clientela prioritária: os setores populares.

A nova estratégia das Cohab estava permeada por uma conjuntura econômica de grande especulação imobiliária, com o aumento dos preços de imóveis urbanos. A restrição das possibilidades de compra no mercado privado pela baixa classe média tornou os imóveis das Cohab atrativos para segmentos que até então não consideravam essa opção. Outras medidas tomadas pelo governo, com vistas ao enfrentamento da crise imobiliária, facilitaram ainda mais o acesso a tais imóveis: houve uma diminuição dos juros e o prazo de financiamento foi ampliado de 20 para 25 anos para o financiamento de habitações populares, reduzindo assim o valor das prestações.

Paralelamente, a recuperação progressiva do poder de compra dos trabalhadores e a adoção de um processo de redução das correções das prestações contribuíram para a injeção de novos investimentos e o conseqüente revigoramento do sistema de produção de habitações populares. “De 1965 até 1972, os reajustes das prestações acompanharam as variações do salário mínimo, e de 1973 até 1982, as prestações foram indexadas abaixo da correção do salário mínimo” (AZEVEDO, 1988, p.114). Com essas mudanças, os setores médios da sociedade passaram a ser a maioria dos mutuários das Cohab, em detrimento das classes de baixa renda. Se a crise afetou a capacidade dessa classe média – em geral vinculada ao setor formal da economia, com estabilidade de emprego e renda – em acessar bens imobiliários, a participação das classes mais baixas – com menor renda e frágeis vínculos empregatícios – foi declinando progressivamente, sendo praticamente excluídas do sistema de financiamento de habitações.

Na tentativa de compensar a reorientação do público-alvo da política habitacional para os setores médios, a partir de 1975 o BNH adotou, paralelamente aos demais programas, a estratégia de apoiar pequenos projetos de autoconstrução voltados às camadas de baixa renda. Utilizando-se da mão-de-obra dos próprios mutuários, os custos unitários do investimento poderiam se reduzir substancialmente. Entretanto, observou-se baixo desempenho dessa estratégia: “menos de 6% das unidades financiadas foram destinadas aos chamados programas alternativos” (AZEVEDO, 1988, p. 116), o que nos faz concluir que, de fato, as classes mais pobres estavam fortemente preteridas pelo sistema habitacional no período.

Apesar de as medidas tomadas para amainar a crise terem surtido efeito do ponto de vista da redução da inadimplência e recuperação financeira do SFH, uma nova crise instaurada no início da década de 1980 voltou a comprometer a capacidade de pagamento dos assalariados. O aumento do desemprego e da fragilidade dos vínculos de trabalho contribuiu para o aumento da inadimplência das dívidas para com o SFH. Desta vez, todas as faixas de renda dos mutuários foram afetadas. Segundo Azevedo (1988), a situação agravou-se ainda mais quando em 1983, pela primeira vez, as prestações referentes ao financiamento imobiliário sofreram reajuste maior do que o salário mínimo.

Contudo, o impacto se deu de forma assimétrica entre os mutuários da habitação. Aqueles vinculados às Cohab foram os menos afetados: a estrutura de custos das Cohab possibilitava

a concessão de grandes subsídios, reduzindo o custo da habitação para o comprador e, tendo a nova clientela das Cohab rendas médias – superiores ao de seu público-alvo original –, estes lograram cumprir com o pagamento das prestações, de maneira geral. Exceção para aqueles que perderam o emprego. O formato cooperativa de obtenção da habitação não oferecia tantos subsídios como os das Cohab, sendo que o custo final das unidades estava mais sujeito às oscilações do mercado. Com a crise, os preços subiram consideravelmente e, sendo os mutuários cooperados de classe de renda similar aos das Cohab (originalmente), estes não conseguiram manter os mesmos níveis de adimplência observados no modelo anterior (AZEVEDO, 1988).

Foi, no entanto, entre os mutuários da classe média-alta de onde se fizeram propagar as maiores reclamações contra o reajuste das prestações. Tendo seus imóveis produzidos pelo mercado privado, e financiados pelo Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo, essa classe teve a relação entre reajuste de seus salários e correção das prestações enormemente desproporcional, especialmente após o aumento das prestações em 1983. Isso porque os preços de seus imóveis não contavam com os subsídios das Cohab e cooperativas, sendo, portanto mais elevados. Muitas associações de defesa dos mutuários foram criadas com o objetivo de reivindicar, na justiça, condições mais favoráveis de correção e pagamento das prestações. O embate na justiça e a mobilização realizada junto aos meios de comunicação por parte das associações levou o governo a tomar uma série de medidas para contornar o problema, dentre elas o aumento do prazo e mudanças no sistema de amortização. Não obstante, as de maior impacto foram um “abono de emergência e uma indexação extremamente favorável para aqueles que optassem pelo reajuste semestral” de 112%, em contraposição a um reajuste anual de 246,3% que também havia sido ofertado (AZEVEDO, 1988, p.115; AZEVEDO, 2007). Com isso, o governo tratou de tornar mais acessíveis as prestações da “casa própria” para os mutuários de todas as faixas de renda, por meio da concessão de fortes subsídios, ao custo de um severo agravamento da sanidade financeira do SFH, contrariando suas perspectivas empresariais de atuação.

Após 22 anos de existência, o BNH foi extinto em 1986. Como um balanço de suas operações, pode-se apontar que o BNH acabou por atender muito mais às camadas médias do que aquelas de baixa renda efetivamente. Os dados apresentados por Azevedo (1988) indicam que, de uma totalidade de 4.467.329 de unidades residenciais financiadas, somente

33,5% foram destinadas às camadas populares, contra 48,8% destinadas aos setores de renda média-alta. Em contraste com todas as unidades habitacionais produzidas nesses 22 anos no Brasil, apenas 27,66% obtiveram algum tipo de financiamento do BNH.

Cymbalista e Moreira identificam ainda outro impacto da atuação do Banco:

Ainda que a maior parte das moradias continuasse sendo produzida à margem dos sistemas de financiamento, principalmente mediante autoconstrução, a atuação do SFH produziu um claro impacto sobre o panorama das cidades brasileiras: no lugar da casa alugada e dos empreendimentos familiares que produziam unidades para locação (imóveis de renda), consolidou-se a produção da cidade por meio da incorporação imobiliária e da aquisição da casa própria. Por outro lado, em um contexto de alta inflação, de grande centralização do poder político e nenhuma transparência na gestão dos recursos, o FGTS acabou sendo gerido de forma obscura, e os trabalhadores cuja poupança estava caucionada pelo Estado não obtiveram o justo retorno financeiro de seus recursos (2006, p.34).

Assim, foi no período de atuação do BNH que o ideário da “casa própria”, incutido inicialmente na época da Fundação da Casa Popular, consolidou-se ao ponto de determinar definitivamente o paradigma de produção habitacional no Brasil. Esse padrão pauta a escolha do tipo de habitação – se alugada ou comprada – não apenas das classes médias e altas, com maior poder aquisitivo, mas também a escolha das classes mais pobres. E essa “escolha” é reproduzida nas reivindicações de políticas e programas habitacionais dirigidas ao Estado até a atualidade.

No período de existência do BNH, a conjuntura econômica no país variou consideravelmente, refletindo sobre a estrutura financeira do SFH e moldando suas estratégias de atuação. Todavia é preciso ter em mente que as escolhas institucionais são fortemente pautadas por decisões políticas. Mesmo em períodos de crise, há sempre a opção por manter os princípios sociais de atendimento, ainda que os custos sejam elevados para os cofres públicos. Políticas keynesianas adotadas em momentos de crise podem reerguer a economia por meio do reincentivo ao consumo das famílias. Essa pode ser uma boa oportunidade de promover redistribuição de renda. Tendo o governo, como demonstra Azevedo (1988; 2007), por meio do BNH, optado por reorientar seus investimentos no período 1970-74 para as classes médias, ele acabou por reforçar os mecanismos de concentração de renda. Da mesma forma, outros mecanismos acabaram por distorcer, indiretamente, a distribuição dos recursos entre as classes sociais: o preço dos imóveis adquiridos pelas classes média e alta era mais elevado que as habitações populares, sendo os custos unitários de ajuda para a habitação maiores quanto mais renda tiver a classe.

A lógica empresarial de atuação do BNH esteve freqüentemente confrontada com seus objetivos sociais. Contradição essa ainda mais exacerbada nos momentos de crise, em que a degradação da situação econômica colocava em xeque a capacidade de pagamentos das classes populares. De outro lado, os empréstimos concedidos aos setores médios eram passíveis de ampliar as possibilidades de retorno dos investimentos, “facilitando”, assim, o saneamento financeiro da instituição.

A extinção do BNH se deu inesperadamente, em meio à ampla discussão de propostas para reformulá-lo. A maioria as propostas que emergiram perpassavam por questões como a criação de instrumentos para o equilíbrio financeiro, a priorização de uma atuação social e a descentralização das atividades, apesar de não se ter produzido ainda nenhum consenso sobre isso entre os diversos grupos da sociedade que discutiam as possibilidades de reforma (AZEVEDO, 1988). Em um contexto de abertura política, com a instauração progressiva de canais de participação eleitoral, o argumento do novo governo para a extinção do Banco era similar àquele dos militares quando extinguiram a FCP: a instituição estaria fortemente ligada às práticas e perspectivas políticas do regime anterior. Azevedo (1988) acredita, ainda, que a desativação do Banco atendeu a um outro objetivo maior. Em meio à crise, o chamado Plano de Estabilização Econômica havia fracassado e o encerramento do BNH seria uma tentativa, por parte do governo, de mostrar que medidas corretivas estavam sendo tomadas no sentido de reduzir as ineficiências das instituições públicas e sanear suas contas. Seria, portanto, o efeito demonstrativo, em que uma importante instituição de promoção do desenvolvimento urbano pagaria por esse custo político.

A incorporação da massa institucional do BNH e de toda a responsabilidade pela gestão da política habitacional pela Caixa Econômica Federal (CEF) demonstrou toda a falta de estratégia para essa política por parte do então governo. Sendo a CEF um banco comercial, com a necessidade de equilíbrio financeiro e retorno dos investimentos, a função social da política estaria fortemente comprometida. Azevedo (1988; 2007) lembra, ademais, que a execução da política seria apenas um objetivo setorial da CEF, dentre outras atribuições que acumulava. Parte importante da mão-de-obra técnica qualificada do BNH se perdeu, já que se observou que muitos dos funcionários foram buscar outras atividades e ocupações.

2.4 A Nova República, a ausência de uma política habitacional integrada e a preterição aos programas de habitação de interesse social na década de 1990

Desde o período da chamada Nova República, instaurado a partir do processo de redemocratização, as políticas habitacionais implementadas foram pontuais e de reduzido alcance, principalmente se considerarmos a enorme e crescente demanda por habitação das camadas mais pobres. A extinção do Banco Nacional da Habitação deixou um vácuo na política habitacional do país, ainda que a CEF tivesse “herdado” toda a massa institucional da gestão da política. Isso se explica em função dos fatores supracitados: a política habitacional era para a CEF apenas um objetivo setorial, tendo havido a perda de importantes recursos humanos na área habitacional, e a crítica situação financeira em que se encontrava o SFH no final na década de 1980. Ademais, sendo a CEF um banco comercial, enfrentaria problemas paradigmáticos em relação à concessão de subsídios à habitação de interesse social. Por sua vez, a gestão da política habitacional passou por vários ministérios no período imediatamente pós-BNH, tendo, contudo, sofrido descontinuidade em função da criação e extinção desses órgãos por parte dos governos que sucederam.

Nos primeiros anos após a extinção do BNH observa-se a continuação de alguns programas, como é o caso das Cohab, em função de uma inércia das atividades já iniciadas no âmbito do SFH. Em 1987, as Cohab financiaram 113.389 casas populares e, no primeiro semestre de 1988, esse número caiu para 30.646 unidades habitacionais (AZEVEDO, 2007). A Resolução nº 1.464 de 26/02/88 previa restrições financeiras de acesso ao crédito por parte das Cohab, justificada pela necessidade de reduzir o endividamento de estados e municípios. A CEF, respondendo igualmente à Resolução, restringe o crédito às companhias e associações com fins habitacionais, relegando, posteriormente e em consequência, ao setor privado os créditos destinados à habitação.

As Cohab foram, assim, transformadas de agentes promotores em entidades assessoras à produção habitacional, e os subsídios indiretos – como terrenos e custos com urbanização – foram transferidos para os mutuários. Em decorrência, houve uma progressiva redução das atividades das Cohab e o aumento da renda média dos mutuários, já que o custo das unidades habitacionais também se elevou.

Em contraponto, Azevedo (2007) destaca o importante papel cumprido pelo Programa Nacional de Mutirões Especiais durante os primeiros anos da Nova República. Em face de uma redução considerável das atividades sociais de financiamento à casa própria, os chamados programas alternativos significaram o ponto de resistência desse tipo de ajuda, fortalecendo-se ainda mais nesse momento. Em menos de dois anos (1987-88), tais programas se propuseram a financiar algo como 550 mil habitações. Ainda que cerca de um terço não tenha efetivamente sido construído, este número se contrapõe ao declinante desempenho das Cohab que, no mesmo intervalo de tempo, financiaram 150 mil unidades habitacionais.

Esses programas alternativos, assim como outros do mesmo gênero, se apóiam em práticas autoconstrutivas comunitárias como método de construção, representando o trabalho empregado na obra por parte de seu futuro proprietário como uma contrapartida ao financiamento subsidiado concedido pelo poder público. Gerido pela Secretaria Especial de Ação Comunitária (SEAC), o programa era custeado com recursos do Orçamento Geral da União (OGU), a título de fundo perdido, e tinha por objetivo atender famílias com renda mensal de até três salários mínimos. Prevvia o estabelecimento de convênios entre a SEAC, as associações comunitárias de moradores e a prefeitura ou governo do estado envolvido no projeto. A parceria com o poder público local, tal qual o modelo adotado pelo BNH, visava à concessão de subsídios indiretos para a oferta de moradias populares (AZEVEDO, 2007).

Problemas referentes à fragilidade econômica e política naquele contexto conduziram ao declínio desses programas alternativos. De acordo com Azevedo (2007, p.18), “a trajetória institucional da SEAC, em seus poucos anos de vida, exemplifica bem a falta de uma política clara para o setor”: essa secretaria esteve vinculada a diversos órgãos e ministérios até a sua extinção, demonstrando a instabilidade e a politização a que estava submetida. O processo inflacionário igualmente dificultou o cumprimento das metas programadas, em função, centralmente, do aumento dos insumos do setor da construção. A dependência de verbas orçamentárias em contexto crise significava importante gargalo para a continuação dos programas, em função do temor de não se conseguir manter os níveis de investimento ao longo dos anos. O autor conclui destacando o fato de que “a inexistência de uma política clara de prioridades para a alocação de recursos tornou o programa uma presa fácil do clientelismo e de toda sorte de tráfico de influência” (VALENÇA *apud* AZEVEDO, 2007). E a

respeito da estrutura de distribuição geográfica dos recursos, possibilitada pela flexibilidade institucional desses programas, o autor completa refletindo que

a experiência histórica brasileira mostra que, sempre que um programa habitacional altamente subsidiado permite um grau muito alto de liberdade na alocação de recursos, as regiões menos desenvolvidas e os estados com dificuldades políticas junto ao governo central terminam altamente prejudicados (...) (AZEVEDO e ANDRADE *apud* AZEVEDO, 2007, p.18).

Em função de todos os fatores externos, anteriormente explicitados, e da fragilidade institucional do programa, ele foi encerrado juntamente com o mandato do presidente José Sarney. Cumpre ressaltar, no entanto, o significado que teve para a política habitacional no Brasil: o programa atuou como contraponto a outras linhas de financiamento que privilegiam os setores médios da sociedade, quando do atendimento das camadas mais pobres. Ademais, como lembra ainda Azevedo (2007), foi a primeira vez que um programa alternativo dessa natureza apresentou melhores resultados quantitativos que aqueles convencionais.

Do ponto de vista da sustentabilidade financeira da política habitacional, não foram criados novos mecanismos de financiamento na década de 1980 e início de 1990. Além disso, a crise dos anos 1980 levou a um declínio na arrecadação do FGTS, a principal fonte de recursos do SFH. O enfraquecimento deste Fundo resultou em significativa redução do volume investido em habitação, apesar do aumento dos recursos direcionados pelo governo federal para o setor. Em 1990, os gastos com habitação representavam apenas 22% do montante gasto em 1980 (ARRETCHE *apud* CYMBALISTA e MOREIRA, 2006).

Em relação à organização da sociedade, a luta pela redemocratização significou uma renovação dos atores sociais envolvidos com a questão habitacional, refletindo a forte mobilização da sociedade em prol de mudanças na estrutura do Estado e das políticas sociais. Também, a crise econômica da década de 1980 significou fortes restrições para a obtenção da moradia para os setores mais pobres, mesmo nos casos em que ela era irregular e/ou autoconstruída. Em resposta ao descaso do governo militar, foram surgindo grupos sociais mais aguerridos na arena política. Segundo notam Cymbalista e Moreira, na área de habitação e política urbana

a luta pontual e fragmentada pela chegada de infra-estrutura e equipamentos públicos aos bairros pobres produziu em alguns espaços o amadurecimento, entre setores populares, de uma compreensão politizada das questões urbanas: ao Estado caberia não apenas ir levando aos poucos a infra-estrutura aos bairros

precários, ou promover a provisão habitacional em locais longínquos e em escala diminuta frente às demandas da sociedade, mas articular uma política habitacional abrangente, diversificada e que tratasse a moradia e a cidade como direitos de todos (2006, p.37-38).

Na década de 1980, os grupos e organizações de resistência da ditadura passam a lutar e negociar o processo de redemocratização com uma perspectiva mais ampla de políticas sociais. Ao final dessa década e início dos anos 1990, esses movimentos já mais amadurecidos unem-se, consolidando redes nacionais que demandam maior participação principalmente nas instâncias decisórias nacionais e também na condução das políticas públicas.

Os movimentos de luta por moradia organizaram-se em grandes entidades nacionais como a União Nacional por Moradia Popular (UNMP), o Movimento Nacional de Luta por Moradia (MNLN) e a Confederação Nacional de Associações de Moradores (CONAM). Esses novos movimentos de luta por moradia buscaram diferenciar-se das tradicionais associações de moradores, por julgarem-nas organizações sociais comunitárias cuja natureza de reivindicações mais pontuais fosse “promotora de clientelismo mais do que da efetivação de direitos” (CYMBALISTA e MOREIRA, 2006, p.38).

Nesse período de conformação das entidades nacionais, havia divergências quanto às concepções da construção do movimento social, estratégias de enfrentamento da questão habitacional e à própria forma de sua organização. A adoção do princípio da autogestão também era foco de discordâncias: ao mesmo tempo que a UNMP o defendia, o MNLN acreditava ser uma proposta conivente, argumentando que para viabilizá-la depender-se-ia das prefeituras. Essas questões foram posteriormente diluídas, e o princípio da autogestão acabou por emergir como um forte modelo para a política habitacional, muito embora ele não seja uma bandeira explícita do MNLN como o é da UNMP, por exemplo (MOREIRA, 2009).

A movimentação de grupos organizados no período anterior à Constituição de 1988 foi importante para o reconhecimento mútuo desses atores sociais comprometidos com o ideário da reforma das políticas urbanas e habitacionais. Isso possibilitou que os movimentos se associassem a ONGs, membros dos setores profissionais, da academia, bem como técnicos do poder público, e outros atores envolvidos com os princípios da democracia e justiça social, na conformação de uma grande coalizão que se denominou Movimento

Nacional pela Reforma Urbana. Esse movimento deu origem a uma rede, o Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU), caracterizado por ser um espaço de colaboração entre os diversos movimentos de luta pela moradia e de interlocução entre suas lideranças com os demais segmentos da sociedade, inclusive o poder público (CYMBALISTA e MOREIRA, 2006).

A primeira grande vitória desses movimentos, protagonizada pelo FNRU, ocorreu ao longo do processo constituinte. Logrou-se incluir na Constituição de 1988 um capítulo específico sobre Política Urbana por meio de Emenda Popular², que alcançou 250 mil assinaturas. A inclusão desse capítulo foi de extrema relevância, uma vez que as questões urbanas passam a ser consideradas como matéria constitucional, devendo tal política ser guiada por três princípios fundamentais: o cumprimento da função social da cidade e da propriedade, a gestão democrática da cidade e o direito à cidade e à cidadania.

Com a primeira eleição direta para presidente da república que levou à vitória de Fernando Collor, em 1990, havia uma forte expectativa de reestruturação do SFH e das políticas habitacionais. Contudo, pouco foi feito a esse respeito. As práticas que vinham tomando lugar no governo anterior permaneceram, notadamente o direcionamento do financiamento de habitações convencionais para os setores médios e a alocação sem critérios de distribuição geográfica – conforme determinado pela Resolução nº 25 de 26/10/91 – dos recursos destinados tanto aos programas formais quanto àqueles com caráter comunitário. Ressalte-se também o retrocesso em relação à busca por maior integração política das atividades ligadas à estrutura urbana: nota-se uma “dissociação das atividades de saneamento e desenvolvimento urbano e sua transformação em uma política distributiva, agora vinculada ao novo Ministério da Ação Social” (MELO *apud* AZEVEDO, 2007, p.19).

Em um mandato curto, a política habitacional que o governo Collor adotou resumia-se basicamente ao Plano de Ação Imediata para a Habitação (PAIH) que, como o nome indica, tinha caráter emergencial e em pouco, ou nada, significava mudança estrutural no SFH e na gestão da política. O plano previa o financiamento de 245 mil habitações no prazo de 180 dias, ao custo de 140 milhões de VRF (Valor de Referência de Financiamento), e deveria ter como público-alvo as famílias com renda até cinco salários mínimos. Deveria atuar de três

² Instrumento que possibilita à sociedade incluir pontos no texto constitucional desde que a proposta seja subscrita por, no mínimo, 1% do eleitorado nacional, distribuído em pelo menos cinco estados da federação, com pelo menos 0,3% dos eleitores em cada um deles.

maneiras: um programa de moradias populares, que visava à produção de casas acabadas; um programa para urbanizar lotes, que poderia incluir, ou não, cesta de material de construção; e um programa de ação municipal para habitação popular que previa a construção, por meio das prefeituras, de casas acabadas e lotes urbanizados.

Do total previsto, apenas 210 mil unidades foram financiadas por meio do PAIH em função da elevação do custo unitário médio realizado. E com relação ao saneamento das contas do SFH, a Medida Provisória nº 294 de 31/01/91 determinava, por meio do Plano de Equivalência Salarial, o reajuste das prestações mensais de acordo com a remuneração das cadernetas de poupança, supondo que o aumento real dos salários deveria ser maior que tal correção. A medida foi fortemente criticada e, com o apoio das associações de mutuários, foi derrubada pela justiça (AZEVEDO, 2007).

Outra medida de caráter igualmente emergencial foi a alteração feita em relação ao reajuste do saldo devedor dos mutuários. A quitação da “casa própria” foi facilitada por meio da possibilidade de pagamento de metade do saldo devedor ou de pagamento das parcelas restantes sem a correção monetária e juros. Mais uma vez na história, as prestações do financiamento habitacional caíram ao ponto de serem de valor desproporcional a outros bens da cesta de consumo do trabalhador, como, por exemplo, o valor mensal do aluguel de um imóvel similar. Contudo, o argumento utilizado para justificar a medida era que a redução da inadimplência e a rápida injeção de recursos no sistema deveriam gerar maior volume de fluxo de caixa imediato, possibilitando o reinvestimento nos programas atrelados à política habitacional. Sabe-se, porém, que a saída encontrada teria efeitos perversos de longo prazo para o equilíbrio financeiro do SFH.

A administração Itamar Franco, tendo assumido o período final da gestão Collor, buscou fazer algumas alterações concernentes aos problemas do SFH e os programas habitacionais que vinham se arrastando desde a extinção do BNH. Apesar de não ter conseguido realizar nenhuma mudança estrutural no sistema, deu as bases para o encaminhamento de algumas soluções.

Em relação à grave crise financeira do SFH, Itamar criou um plano de amortização baseado no comprometimento máximo possível da renda, em substituição ao modelo de amortização definido na gestão Collor pelo Plano de Equivalência Salarial (AZEVEDO, 2007). Embora tal medida não tenha conseguido reverter o quadro de déficit, buscou-se equacionar a

dicotomia entre capacidade de pagamento dos mutuários – comprometida em tempos de crise econômica – e a necessidade de injeção gradual e constante de recursos no SFH, de forma a lograr, no médio e longo prazo, cobrir os rombos deixados por anos de crise financeira e medidas pouco sustentadas tomadas anteriormente. Para incentivar investimentos no setor, observou-se um esforço por parte do governo no sentido de exigir dos bancos o cumprimento da lei que determina que um percentual de todos os depósitos em caderneta de poupança seja canalizado para o financiamento à habitação. Sendo operado por bancos comerciais, esses financiamentos destinar-se-iam, basicamente, para as classes média e alta.

Quanto ao atendimento das camadas populares, inicialmente buscou-se concluir as obras iniciadas na gestão Collor, em que cerca de 260 mil casas foram entregues até 1994, financiadas com recursos do FGTS, do Fundo de Desenvolvimento Social³ e verbas orçamentárias. Em termos de programas, foram lançados o *Habitar Brasil* e o *Morar Município*, que se diferenciavam basicamente pela faixa populacional dos municípios: enquanto o primeiro atendia aos municípios com mais de 50 mil habitantes, o segundo cobria aqueles com população inferior a essa marca. Foram destinadas verbas orçamentárias e parte dos recursos arrecadados pelo recém criado Imposto Provisório sobre Movimentações Financeiras (IPMF). Entretanto, em função das prioridades do Plano de Estabilização Econômica adotado em caráter emergencial na época, o montante previsto acabou não sendo desembolsado na íntegra (AZEVEDO, 2007).

Esses programas de habitação popular atendiam à mesma lógica do PAIH, já que estavam atrelados ao Ministério do Bem-Estar Social, a partir do que se pode concluir tem caráter mais assistencialista e possui reduzida integração com outras políticas urbanas, dispersas por outros Ministérios. O formato dos programas acompanha igualmente a tendência, estando apoiado na concepção da autoconstrução ou do trabalho comunitário. Os beneficiários, a seu turno, “deveriam ser proprietários ou possuir a posse dos terrenos, sendo que os projetos poderiam prever construção de moradias, urbanização de favelas, produção de lotes urbanizados e melhorias habitacionais” (AZEVEDO, 2007, p.21). No caso em que o

³ O Fundo de Desenvolvimento Social foi criado na gestão Itamar Franco com o objetivo de financiar a produção social de moradia. Entretanto, o Fundo acabou não sendo utilizado e somente em 2004 foi criado um programa – o Crédito Solidário – para dar a destinação prevista aos recursos, conforme será apresentado no capítulo 4.

beneficiário não tivesse a posse do terreno, as casas ou os lotes urbanizados deveriam permanecer alienados, como patrimônio do fundo estadual ou municipal financiador do projeto, por um prazo mínimo de cinco anos, sendo expedido um contrato de concessão de uso para esse período. Seriam cobrados dos beneficiários parcelas não maiores que 5% do salário mínimo em vigor pelo mesmo período mínimo de cinco anos. Desta forma, buscou-se resolver a incompatibilidade entre o nível das prestações e os salários dos beneficiários, problema este ocorrido nos modelos BNH e PAIH.

A novidade introduzida por esse governo foi a determinação para a instauração de conselhos gestores desses fundos estaduais e municipais, que deveriam ser criados para administrar os projetos ligados à política habitacional em seus territórios. Atendendo aos imperativos constitucionais, os conselhos eram formados por técnicos da burocracia indicados e membros da sociedade civil, conferindo assim à sociedade como um todo o direito e a responsabilidade de definir os rumos da política habitacional. Igualmente, permitia a cada ente federativo determinar suas políticas conforme sua realidade local. Da mesma forma, a criação dos fundos em estados e municípios visava garantir recursos constantes e específicos para a habitação popular, evitando que o desempenho dos programas fosse vulnerável às variações da economia.

Alguns problemas da política Itamar são, contudo, apontados por Azevedo:

Mesmo sendo uma iniciativa de política descentralizadora, os referidos programas pecavam por uma excessiva padronização; (...) faziam tábula rasa da enorme heterogeneidade dos municípios brasileiros, exigindo de todos a formação de conselhos e fundos. (...) apesar de propor a criação de fundos estaduais e municipais, o governo não logrou (...) a formação de um fundo federal. Os mencionados programas dependeram fundamentalmente de verbas orçamentárias ou de recursos provisórios (IPMF), o que os fragilizou institucionalmente. Tampouco se conseguiu avançar na formação de um conselho nacional (...) (2007, p.22).

Desta forma, apesar dos avanços observados na política habitacional Itamar, não houve a consolidação de uma política integrada e articulada em nível federal, o que deveria contribuir para fortalecer as ações e dar diretrizes para a implementação das políticas estaduais e municipais. Debates ocorridos no âmbito da Câmara dos Deputados já contemplavam a criação do fundo e do conselho federal de política habitacional desde o início da década de 1990. Os princípios que permeavam a idéia tratavam de assegurar uma gestão democrática, com a participação de todas as partes interessadas na definição dos

rumos da política e garantir recursos estáveis e permanentes para os programas habitacionais. Devemos considerar, no entanto, que as bases estavam sendo construídas, paulatinamente.

O governo Fernando Henrique Cardoso⁴, tendo assumido em 1995, deu continuidade aos trabalhos de saneamento das contas do SFH com a introdução de novos mecanismos financeiros. Dentre as medidas adotadas, destaca-se a securitização da dívida do extinto FCVS junto aos agentes financeiros e ao FGTS, e as tentativas de diversificar as fontes de captação de recursos para o setor imobiliário por meio de empresas de capitalização e seguros e fundações de previdência privada (AZEVEDO, 2007).

De fato, a política habitacional FHC previa uma participação muito maior do setor privado como financiador do sistema. A captação de recursos nesse setor foi estimulada por legislação que regulava a produção de moradia e sua posterior transferência para a sociedade. O Programa de Financiamento à Produção e ao Crédito Individual, implementado a partir do segundo mandato, é emblemático nesse sentido: tratava-se de incentivar a indústria da construção civil na produção de habitações voltadas para os setores de renda média e alta. A demanda, por sua vez, era induzida por meio da disponibilização de recursos para o financiamento dos imóveis oriundos da captação realizada pelos bancos comerciais com as cadernetas de poupança, e dos novos mecanismos de financiamento criados, como Companhias Hipotecárias e Fundos de Investimento Imobiliário.

Um mecanismo implementado neste período, que se pretendia dinamizador do mercado de habitações no Brasil, foi a introdução de regulamentação que visava reduzir o risco e, portanto, os juros do crédito imobiliário por meio da cessão de garantias ao empréstimo/financiamento. O modelo de contrato estilo *leasing*, por meio da chamada alienação fiduciária, facilitava à instituição financeira tomar de volta o imóvel em caso de inadimplência. Sendo a medida prevista em contrato de compra e venda, a retomada do imóvel como garantia poderia ser resolvida entre as partes, sem a necessidade de longos embates na justiça. O mecanismo operava em programas voltados para as classes de renda média e média-alta, como é o caso do Programa de Financiamento à Produção e ao Crédito Individual e do Programa de Arrendamento Residencial (PAR), este último direcionado para famílias com renda entre quatro e seis salários mínimos. Não se trata de um mecanismo

⁴ A gestão FHC compreende o período 1995-2002.

novo; contudo, a sua adoção em larga escala possibilitou o barateamento e a facilidade no acesso ao crédito imobiliário.

Para o segmento médio e alto de renda, foram criados, ainda, o Programa de Crédito Direto ao Cidadão – Cred-Mac e Cred-Casa – e o Programa Carta de Crédito. O primeiro atendia famílias com renda de até oito salários mínimos e consistia na oferta de crédito para a aquisição de materiais de construção com fins de reforma ou construção de novas habitações. Tinha por característica sistema de financiamento mais simplificado, uma vez que não aderiria aos parâmetros do SFH. O destaque fica com o Programa Carta de Crédito, voltado para famílias com renda até doze salários mínimos: utilizando recursos das cadernetas de poupança e do FGTS, o programa caracterizava-se pela flexibilidade, oferecendo uma linha de crédito direto em que o prestamista pode escolher entre as opções de moradias novas ou usadas (AZEVEDO, 2007).

Os programas do segmento popular atendiam, da mesma forma que modelos anteriores, à lógica autoconstrução/ajuda mútua para a produção de moradias, e os mecanismos de concessão de subsídios indiretos passavam pela gestão compartilhada e contrapartidas financeiras oriundas de estados e municípios. A estrutura dos programas criados na gestão Itamar foi mantida, tendo o Habitar Brasil e o Pró-Moradia (antigo Morar Município) como carros-chefes da política para baixa renda. Tais programas tinham por objetivo dar condições a estados e municípios, por meio dos recursos do OGU e do FGTS, de enfrentarem os problemas habitacionais. As intervenções se dariam por meio da urbanização de áreas urbanas degradadas para fins habitacionais, de programas de regularização fundiária e da produção de lotes urbanizados⁵ (AZEVEDO, 2007). De uma estimativa de gasto para os dois programas de R\$ 5,2 bilhões (R\$ 4 bilhões oriundos do FGTS e R\$ 1,2 de contrapartidas de estados e municípios), com vistas a atender 677.100 famílias, foram efetivamente

⁵ De um lado, existe um certo pragmatismo em buscar atender ao problema habitacional por meio de programas de urbanização de áreas degradadas e regularização fundiária. Os custos não só são menores, como existem vantagens do ponto de vista das relações sociais estabelecidas a partir da convivência em um mesmo território, as chamadas redes sociais. Há ampla literatura que discute os benefícios não-materiais auferidos pelos cidadãos a partir das trocas intra-vizinhança, além da identidade estabelecida com o território. Por outro lado, existem aqueles que se opõem a essa solução como uma saída justa para o problema. Relegar à classe trabalhadora a produção de sua própria habitação, por meio da autoconstrução ou da ajuda mútua, seria considerado um sobre-trabalho ou sobre-exploração do trabalhador. Vozes como a de Chico de Oliveira (2006) se propagaram ao denunciar que as políticas públicas que apóiam sobre esse tipo de prática autoconstrutiva não geram distribuição de renda e nem permitem a formação de um mercado imobiliário popular, já que a habitação não tem valor de troca para seu proprietário, apenas valor de uso.

desembolsados, ao final do segundo mandato, R\$ 830 milhões do FGTS para o Pró-Moradia, atendendo 155.219 famílias, e R\$ 860 milhões para o Habitar Brasil, que resultaram na construção de 294.595 unidades habitacionais (SEPURB *apud* AZEVEDO, 2007).

Apesar de o gasto efetivo em programas habitacionais populares ter ficado aquém das estimativas, destacam-se os significativos investimentos em ações complementares às políticas habitacionais, tais como o Pró-Saneamento, no qual se investiu R\$ 2,7 bilhões com recursos do FGTS, além de outros programas de infra-estrutura e saneamento, em que foram gastos R\$2,5 bilhões com recursos do OGU.

A incorporação do papel da gestão municipal e a transferência progressiva de atribuições para os poderes locais na execução da política urbana, além de atender aos imperativos de descentralização constantes na Constituição de 1988, era objetivo declarado inicialmente no governo FHC, dando continuidade ao processo iniciado com Itamar. Os entes federativos deveriam atuar como parceiros nos programas, em forma de contrapartidas aos investimentos, tal como obras de pavimentação e arruamento, iluminação, doação total ou parcial de lotes públicos e assessoria técnica.

A maior mudança na política habitacional FHC foi a aprovação do Sistema Financeiro Imobiliário (SFI). Sua estrutura se apóia sobre bases distintas do SFH, já que deveria ser operado exclusivamente com recursos privados nacionais e internacionais. Tratava-se de captar recursos no mercado financeiro, como, por exemplo, os fundos de pensões, tornando o investimento no setor imobiliário rentável e seguro para investidores. As regras criadas para reger as transações visavam desburocratizar o processo de retomada do imóvel como garantia no caso de uma eventual inadimplência – a chamada alienação fiduciária. Não haveria a interferência governamental nos contratos, que poderiam ser acordados entre as partes no que concerne a prazos, taxas, prestações e comprometimento máximo da renda familiar. Os prestamistas deveriam entrar com parte dos recursos para a compra dos imóveis e, para tal, poderiam utilizar seus recursos do FGTS.

Essa política claramente atenderia apenas a parcelas da sociedade com rendas mais elevadas, tal qual nota Azevedo (2007), tendo em vista não só a necessidade de grandes contrapartidas por parte do prestamista, bem como as taxas de juros aplicadas, que deveriam ser competitivas com outras praticadas no mercado a ponto de atrair capitais privados.

De uma forma geral, a política FHC foi capaz de criar mecanismos dinamizadores do mercado privado de habitação, beneficiando as classes média e alta, e engendrando os motores da economia por meio do incentivo ao setor de construção civil. Como vimos, tal estratégia pode se mostrar profícua quando se pretende dinamizar a economia – já que a indústria da construção civil é bastante capilarizada – movimentando o mercado de trabalho, de insumos diretos e intermediários e o de crédito. Do ponto de vista da política popular, apesar dos investimentos realizados por meio do Pró-Moradia e do Habitar Brasil, pouco foi feito em termos mais estruturais, já que o problema do SFH permaneceu sem solução. As obras em assentamentos irregulares, tal como urbanização de favelas e regularização fundiária, e os investimentos em infra-estrutura e saneamento trouxeram maiores impactos que a própria política habitacional em termos das condições de moradia popular.

Em face da constatação dos problemas enfrentados pelo Estado brasileiro no provimento de habitação popular, e as diferentes abordagens utilizadas nessa tarefa, diversos gargalos a serem enfrentados se colocavam, no início do século XXI, no que tange ao atendimento à parcela da população mais carente, especialmente aquela com renda de até três salários mínimos. O governo Lula assumia a presidência com a missão e o compromisso com os diversos atores sociais de superar a inércia das políticas e instituições voltadas para os problemas urbanos. Quanto ao setor habitacional, diversas ações se faziam necessárias de forma a canalizar e direcionar esforços para o atendimento das camadas populares, em que se concentrava o maior passivo.

O ESTADO BRASILEIRO E AS POLÍTICAS SOCIAIS

Tendo apresentado o histórico da política habitacional brasileira, o presente capítulo é uma continuidade do esforço de compreender as regras de formação de estrutura. Para os propósitos desse trabalho, recorrer-se-á à literatura disponível para uma apresentação geral do padrão de intervenção do Estado brasileiro na área social, procurando destacar de que forma essas regras estão imbricadas nas práticas e nos resultados das políticas. Isso porque, como vimos no capítulo 1, as regras de formação de estruturas podem determinar, até certo limite – e acreditamos que essa seja uma influência significativa –, a variação dos chamados níveis superficiais, que são a estrutura de interesses e a estrutura administrativa. Considerando que essas regras de estrutura estão imbricadas nas instituições e estruturas da sociedade, de modo que atuam cognitivamente sobre as percepções e ações dos agentes, problemas e suas soluções podem ser interpretados de forma conveniente ao sistema vigente impactando sobre o padrão de política adotado.

Assim sendo, a caracterização do padrão de intervenção do Estado na área social serve de contexto para a discussão sobre de que forma essas regras de formação de estruturas se materializam na política de habitação e, por consequência, no Programa Crédito Solidário. E também, de que forma essas regras operam para selecionar quais questões são colocadas em pauta e quais são, eventualmente, excluídas do debate político. Essa discussão específica será apresentada ao final deste capítulo, de maneira a introduzir a análise das estruturas administrativa e de interesses, constante no capítulo 4.

3.1 A herança institucional do governo militar

Sônia Draibe desenvolveu importante trabalho no que se refere à análise do padrão de intervenção do Estado. Ela analisa o que chama de *welfare state* no Brasil, valendo-se da terminologia utilizada comumente para identificar o sistema de proteção social do Reino Unido. Por *welfare state*, entende-se uma forma particular de regulação social, no Estado capitalista, “que se expressa pela transformação das relações entre o Estado e a Economia, entre o Estado e a sociedade, a um dado momento do desenvolvimento econômico” (DRAIBE, 1993, p.19).

As transformações a que se refere Draibe se materializam em sistemas nacionais, públicos ou regulados pelo Estado, responsáveis pela execução de políticas sociais, os quais afetam diretamente as condições de vida da população. Segundo Draibe,

Concretamente, trata-se de processos que, uma vez transformada a própria estrutura do Estado, expressam-se na organização e produção de bens e serviços coletivos, na montagem de esquemas e transferências sociais, na interferência pública sobre a estrutura de oportunidades de acesso a bens e serviços públicos e privados e, finalmente, na regulação da produção e de bens e serviços privados (1993, p.19).

Assim, as características desses sistemas nacionais, que acabam por se materializar em um sistema nacionalmente articulado e regulado pelo Estado, definem o tipo de assistência que o Estado presta à população e, por conseguinte, a distribuição de renda que se promove por meio das políticas sociais e da regulação das atividades exercidas pela sociedade.

No processo de constituição do *welfare state* brasileiro, Draibe (1993) identifica três períodos de inflexão do ponto de vista da conformação de arcabouço legal e de inovações em políticas, determinantes para a definição do padrão de intervenção do Estado. O período 1930-1943, da gestão Vargas, é marcado pela criação dos IAPs – que possibilitou a aplicação de poupança do trabalhador em outras esferas, como a habitação – e por considerável avanço da legislação trabalhista. Também houve avanços nas políticas de educação e saúde, com a centralização pelo Executivo Federal de recursos e instrumentos institucionais e administrativos.

O governo militar, no período 1966-1971, segundo Draibe (1993), promoveu radicais transformações no arranjo institucional e financeiro do sistema de política social, cujas características definiriam em larga escala o padrão de intervenção do Estado. Os sistemas nacionais públicos, e também aqueles regulados pelo Estado, voltados para o provimento dos serviços e bens sociais básicos, foram consolidados e unificados, superando a fragmentação e a seleção social dos beneficiários que vigorava anteriormente. Caminhou-se no sentido da universalização do atendimento à população, com a ampliação da cobertura e a implementação de “políticas de massa” (DRAIBE, 1993). Além disso, foram regulamentados o FGTS e o PIS-PASEP, mecanismos de formação do patrimônio dos trabalhadores e de participação no lucro das empresas, o que significou importante avanço em termos dos direitos trabalhistas. Da mesma forma, o FGTS teve grande importância para o

financiamento da habitação, representando um fundo mais estável, com fonte permanente de recursos.

O período 1985-1988 foi denominado por Draibe (1993) de reestruturação progressista, em que a Constituinte representou a busca pela definição de um novo perfil do Estado brasileiro. Nesse momento, e em resposta ao período de repressão anterior, a sociedade organizada, em suas diversas categorias, lutou pela incorporação de uma concepção de Estado democrático de direito, em que direitos universais são constitucionalmente garantidos e devem ser providos pelo poder público em primeira instância. Assim, a Constituição de 1988 introduziu novas definições de direitos sociais, marcando o início de um período em que legislações complementares posteriores deveriam regulamentar a sua concretização.

Tendo em mente o histórico da conformação das instituições e sistemas nacionais de políticas sociais, Draibe (1993) define o perfil de intervenção do Estado brasileiro ou, como ela denominou, a morfologia e o funcionamento do *welfare state* no Brasil, da forma como ele se manifestou desde a década de 1970. Nesse trabalho de 1993, “O Welfare State no Brasil: características e perspectivas”, Draibe considera o padrão de intervenção do Estado brasileiro da forma como ele se consolidou entre 1970 e 1988, e também o sentido das mudanças introduzidas pela nova Constituição.

Valendo-se da tipologia de Titmus¹ para classificá-lo, Draibe enquadra o padrão brasileiro no tipo meritocrático-particularista². Segundo a autora, “é o princípio do mérito, entendido

¹ Segundo Draibe (1993), a tipologia de Titmus é clássica, comumente utilizada em estudos comparativos sobre Estados de Bem Estar Social. Como toda classificação desse tipo, as categorias referem-se a tipos ideais e, portanto, na prática, diferenciam-se dos casos reais em alguma medida. Da mesma forma, há uma restrição do número de variáveis levadas em consideração nessa construção teórico-metodológica. Uma outra ressalva a esse modelo, lembrada por Draibe (1993), é que suas hipóteses classificatórias estão fortemente associadas a situações européias e localizadas em um tempo específico, que é o da emergência dos sistemas de proteção social no continente.

Titmus trata de três padrões de política social, basicamente: **(i) residual**: típico modelo dos EUA, o governo age seletivamente e de forma residual, focando a política social apenas a grupos particulares, e agindo quando os canais tradicionais de apoio (família, associações civis e mercado) falham. **(ii) meritocrático-particularista**: a intervenção por meio da política social é parcial, de forma apenas a corrigir as ações do mercado, sendo complementar às instituições econômicas. Está fundamentado no pressuposto de que cada um, em função de seu mérito profissional, deve ser capaz de atender as suas próprias necessidades. **(iii) institucional-redistributivo**: é o típico modelo adotado pelo Reino Unido na década de 1960, em que o Estado deve produzir e distribuir bens e serviços sociais além da capacidade de mercado de provê-los, segundo critérios universalistas de atendimento à população. Envolve mecanismos de redistribuição de renda e de recursos, atrelados à oferta de equipamentos coletivos públicos para a prestação de serviços essenciais.

basicamente como a posição ocupacional e de renda adquirida ao nível da estrutura produtiva, que constitui a base sobre a qual se ergue o sistema brasileiro de política social” (1993, p.23). Isso porque a distribuição dos benefícios sociais estaria associada à renda/profissão do indivíduo, o que resulta em: os grupos mais carentes contariam com políticas assistencialistas suplementares, que buscariam supri-los de alguns “mínimos sociais”, porém em caráter não permanente; e os grupos com maior renda, por sua vez, teriam a possibilidade de auferir maiores benefícios em função de sua contribuição, situação essa patente no caso da previdência social brasileira.

Esse princípio é dominante, por exemplo, no sistema de previdência social, na fase de introdução e de consolidação, em que a relação entre renda-contribuição-benefícios privilegia àqueles de maior renda. É por isso, aponta Draibe (1993), que as políticas sociais brasileiras, em sua maioria, tenderiam a reproduzir o sistema de desigualdades predominante, com algumas poucas exceções de políticas que se propõem a redistribuir renda e atender de forma igualitária³ aos cidadãos, como educação e saúde.

O caráter particularista dessa definição do *welfare* brasileiro opõe-se à concepção universalista de políticas sociais, e explica-se em função do padrão assistencialista adotado, que visava garantir os chamados “mínimos sociais” de que fala Draibe:

A inexistência de mínimos sociais (em natura, renda, serviços ou bens), extensivos a todos os cidadãos independentemente de sua posição no mercado de trabalho, faz com que, na relação Estado/Mercado, sejam de fato muito frágeis no Brasil os mecanismos corretores que, em princípio, deveriam operar através das políticas sociais (1993, p.24).

Na ausência de mecanismos de redistribuição de renda, e face à necessidade de se atender aos grupos de risco, as políticas sociais parecem ter adquirido um caráter assistencialista permanente. Sobre esse caráter da política social, Draibe nota que

² Werneck Vianna classifica o modelo de proteção social brasileiro como *residual* ou *liberal*, argumentando que este estaria voltado prioritariamente para o provimento dos pobres, enquanto às camadas médias caberia o atendimento por mecanismos de mercado. Uma outra classificação foi feita por Esping-Andersen, que denomina de *conservador* o modelo brasileiro. Entretanto, concordamos com ALMEIDA (2004) que a classificação de Draibe é a que mais se aproxima do nosso modelo de proteção social. Pois, ele constitui-se em um modelo híbrido, que combina políticas focalizadas com políticas universais, dentre as quais se destacam os sistemas de previdência e de educação fundamental.

³ Pelo menos em tese, pois não está sendo considerada aqui a qualidade desses serviços, e sim a busca por ofertá-los universalmente.

Dada a moldagem meritocrática, de um lado, e a perversa estrutura de emprego e salário vigente, de outro, o sistema brasileiro desenvolveu um esquema assistencial denso, sobreposto e/ou paralelo ao modelo securitário (...), esquema que simultaneamente se refere a grupos específicos – e, portanto, teoricamente residuais – mas que termina por se dirigir à maior parte da população, assalariada ou não: definida como critério de elegibilidade a renda familiar de até dois salários mínimos (...). Dessa forma, o aspecto teoricamente suplementar da política de assistência pública é menos residual: opera antes como um substitutivo precário de mínimos sociais (1993, p.24).

Desta forma, o modelo brasileiro, ao invés de caminhar no sentido da universalização do atendimento e da garantia de mínimos sociais, optou pela suplementação da assistência, por meio de “mecanismos assistenciais, de corte assistencialista”, apesar da tendência universalizante iniciada no pós-1985. E ainda, em parte, esse modelo assistencialista estaria fortemente marcado por práticas clientelistas e corporativistas, em que grupos ou cúpulas partidárias dominavam áreas específicas de políticas públicas, com destaque para o loteamento do sistema previdenciário (DRAIBE, 1993).

Draibe (1993) resume em algumas características o modelo de intervenção do sistema de proteção social brasileiro – entendido como o conjunto das políticas sociais – da forma como este se consolidou a partir da década de 1970, a saber: (i) extrema centralização política e financeira no nível federal das ações sociais do governo; (ii) fragmentação institucional, com a multiplicação de diferentes formas de organismos públicos, como institutos, fundações e empresas públicas; (iii) exclusão da participação social e política da população nos processos de decisão; (iv) primado do princípio do auto-financiamento do investimento social; (v) existência do princípio da privatização; e (vi) uso clientelístico da máquina do Estado.

Além das características supracitadas, destaca-se a natureza regressiva do financiamento do gasto social e o excessivo *burocratismo*⁴ dos processos no âmbito do governo. Os recursos de origem fiscal adquiriram, ao longo do tempo, caráter residual, em que o Estado gasta uma parcela relativamente pequena do que arrecada com impostos na área social, e este gasto representa uma parte “desprezível” do total do dispêndio social. O excessivo burocratismo, igualmente, seria uma marca desse sistema, com impactos negativos sobre a eficiência e a eficácia das políticas sociais (DRAIBE, 1993).

⁴ Draibe não qualifica exatamente o termo burocratismo. Ao que se pode compreender, o excessivo burocratismo a que se refere a autora está relacionado aos procedimentos no âmbito da administração pública, os quais sendo rígidos e demorados acarretariam em ineficiência e ineficácia, além de gerar elevados custos para o funcionamento da máquina pública.

Segundo esta autora, essas características geraram distorções no sistema que permaneceram para além do período de sua consolidação, marcando também o regime civil pós-1985. Assim, os governos que se sucederam desde 1988, responsáveis por concretizar em instituições e políticas a agenda reformista constante na Constituição, tiveram que lidar com o legado do sistema social anterior, fortemente marcado pelas concepções tecnocráticas e modernizantes do regime em vigência entre 1964-1984. O modelo de *Welfare State* conservador que vigorava era pautado por uma concepção de intervenção social que “assegurava” a distribuição primária de renda e riqueza, e entendia o progresso social apenas como um resultado automático do crescimento econômico (DRAIBE, 2005).

3.2 A Constituição Federal de 1988 e as novas concepções de Estado

A Constituição de 1988 projetava um novo perfil para o sistema de proteção social brasileiro. As premissas introduzidas por ela viriam a promover o que Draibe chamou de “inflexão gradual do padrão pretérito de proteção social”, ocorrida centralmente no plano das instituições, das políticas e dos programas. Esse processo foi marcado por três características centrais, destacadas por Draibe (2005, p.04): novas concepções de direito e justiça social; novos parâmetros e critérios para a alocação de recursos sociais públicos; e o reforço do poder regulatório do Estado no âmbito da proteção social.

A nova Constituição consolidou em princípios e diretrizes as demandas de grupos da sociedade, cada vez mais organizados e politizados, os quais clamavam, basicamente, por: democratização; ampliação dos direitos sociais e políticos, com a universalização do atendimento das políticas; melhora da eficácia e efetividade da gestão pública, com alterações sobre a estrutura do gasto público; e reforma institucional, o que incluía descentralização e transparência dos processos decisórios.

Ancorada nos novos pressupostos constitucionais, a reforma do Estado operada a partir de 1988 pode ser assim sintetizada (DRAIBE, 1993):

(i) no *plano político-institucional*, tem-se a busca por uma *descentralização da gestão pública*, quanto à definição de leis e instituições locais. Essa tendência está fortemente ancorada no ideário progressista, e associada ao processo de democratização do país. A transferência de atribuições aos municípios, determinada pela Constituição, visa, não

somente mas especialmente, aproximar a gestão pública da população, o que tem potencial para ampliar a participação da sociedade nas decisões da vida pública.

(ii) fortemente associada à primeira, a segunda dimensão se refere à *sociabilidade básica das políticas sociais*. Isso significa uma elevação do grau de participação popular a diferentes níveis do processo das políticas, em suas diversas etapas, marcadas por características “conselhistas” e “comunitárias”. A emergência de diversas formas de associações e movimentos organizados importa na “reorganização do tecido social”, que segundo Draibe (1993) é patente da redução da passividade com que a sociedade recebia as políticas sociais implementadas pelo governo central.

(iii) os processos sociais postos em marcha com a Constituição de 1988 apontariam para *mudanças nas relações entre o Estado, o setor privado lucrativo e o setor privado não lucrativo* no que se refere às políticas sociais. Tais mudanças estariam operando no sentido de reduzir a polaridade entre Estado e Mercado, entre público e privado, em função da emergência de novas formas de produção e de consumo, denominadas por Draibe (1993) como “novas formas de solidariedade social”. São protagonistas dessas novas formas o crescente número de associações de naturezas distintas, com a participação dos próprios beneficiários, no encaminhamento das políticas sociais. Estas novas formas se manifestam por meio de mutirões de auto-construção e outras várias experiências de ajuda mútua, as práticas comunitárias e de vizinhança, cooperativas, dentre outras.

(iv) por fim, tem-se o crescimento dos programas assistenciais do governo, gratuitos, com a distribuição de bens à população pobre, e a emergência da concepção de renda mínima, ou o chamado salário social. Essas práticas estariam respaldadas no entendimento de que há formas de pobreza que não podem ser superadas apenas pelos mecanismos das políticas sociais tradicionais. Da mesma forma, entendia-se que a garantia de um mínimo social operaria como dinamizador de demanda em uma economia de mercado (DRAIBE, 1993), segundo os pressupostos Keynesianos.

Essas reformas do Estado brasileiro ocorreram simultaneamente à emergência do ideário neoliberal, que afetou o padrão das políticas econômicas e sociais dos países desenvolvidos a partir da década de 1980, com reflexos posteriores sobre as demais regiões. A partir da década de 1990, com o governo Collor, os reflexos desse ideário passam a ser sentidos no Brasil, conformado o que se denominou *modelo liberal-periférico*. De acordo com Druck e

Figueiras (2007), as reformas que culminaram nesse novo modelo econômico envolveram as seguintes dimensões:

- (i) *mudança na correlação de forças entre capital e trabalho*, com a desestruturação do mercado de trabalho e a precarização generalizada das condições de emprego, tendo como sintomas mais evidentes o crescimento do desemprego, o aumento da informalidade e o enfraquecimento dos sindicatos;
- (ii) *a reconfiguração da distribuição de poder entre as frações do capital*, com a perda relativa de poder do capital industrial em favor do capital financeiro nacional e internacional;
- (iii) *a abertura comercial e financeira da economia brasileira*, com limitações à autonomia do Estado, conduzindo à vulnerabilidade macroeconômica interna em relação aos ciclos do comércio internacional e dos movimentos de curto prazo do capital financeiro;
- (iv) *uma inflexão sobre a estrutura e o funcionamento do Estado*, com a contração da atuação direta do poder público em favor de um aumento dos modelos privatizados e terceirizados de gestão.

Ainda assim, algumas medidas de políticas econômicas e sociais foram introduzidas logo nos primeiros anos da nova República, conforme destacadas por Draibe (2005, p.08): ampliação e extensão dos direitos sociais; a concepção de seguridade social como forma mais abrangente de proteção; um afrouxamento do vínculo contributivo como princípio estruturante do sistema; busca por universalização do acesso e expansão da cobertura de alguns serviços sociais; redefinição dos valores mínimos dos benefícios sociais; e ampliação da participação estatal no que se refere à provisão de bens e serviços sociais.

Desta forma, os primeiros anos da reforma do Estado (final dos anos 1980 e início dos 1990) foram marcados não só pela dificuldade em vencer a perversa herança institucional do regime anterior, mas também pelo *trade-off* entre a crise econômica e o “ajuste estrutural” proposto pelas instituições financeiras internacionais – nomeadamente FMI e Banco Mundial – *versus* ampliação da cobertura dos programas sociais, com vistas à universalização do atendimento, prevista na nova Constituição.

O esforço reformista inaugurado com a nova Constituição arrefeceu quando os ajustes do receituário neoliberal passaram a limitar a implementação de suas premissas, logo no início

da década de 1990. Em meio à crise econômica, os ajustes fiscal (redução do déficit público e superávit primário) e monetário (combate à inflação via, essencialmente, controle da taxa básica de juros) significaram um contingenciamento dos investimentos sociais. Assim, as políticas sociais focalizadas emergiram como “solução”, contrapondo-se às políticas universalistas.

3.3 Políticas focalizadas *versus* políticas universais: o legado do governo FHC

As políticas focalizadas distinguem-se das universais uma vez que as primeiras têm público-alvo específico, normalmente as camadas mais carentes da sociedade. As políticas universalistas, por sua vez, têm por princípio o atendimento, pelo Estado, a todos os cidadãos no que se refere à garantia dos direitos sociais básicos, assegurados por lei.

A adoção de políticas focalizadas está apoiada no entendimento de que grupos mais carentes devam ser atendidos pelo Estado, e que aqueles de renda mais elevada possam obter serviços sociais pelas vias de mercado. A expressão “políticas de combate à pobreza”, as quais se materializam em políticas focalizadas, refere-se a essa concepção de Estado mínimo, voltado para a regulação do provimento de serviços básicos pelo mercado e pelo atendimento prioritário às camadas pobres e miseráveis, remediando as mazelas decorrentes da forte desigualdade de renda encontrada nas sociedades capitalistas. Essa concepção insere-se em um marco ideológico mais amplo, o neoliberalismo, largamente incorporado pelas instituições internacionais, as quais têm tido forte influência sobre as práticas e políticas adotadas em países com os quais estabelece acordos de cooperação.

O governo FHC, ao mesmo tempo que implementou reformas significativas em instituições e programas, adotou largamente o princípio das políticas focalizadas, configurando um modelo híbrido de intervenção social. Primou-se pela universalização dos serviços de saúde e educação básica, atendendo aos requisitos constitucionais, enquanto outros setores ficaram relegados a decisões mais pontuais (ALMEIDA, 2004; DRAIBE, 2005). Esse é o caso das políticas urbanas, dentre elas as políticas de saneamento e habitação, que só vieram a ganhar tratamento integrado com a criação do Ministério das Cidades em 2003. Assim, a gestão FHC foi pautada pela adoção de políticas universais e focalizadas. Os programas de

transferência direta de renda⁵, a face mais eminente das políticas focalizadas nesse governo, primavam pelo atendimento das camadas mais pobres e miseráveis, enquanto o mercado era regulamentado para prover serviços a camadas médias e superiores.

Segundo Druck e Filgueiras (2007)⁶, as políticas focalizadas atendem ao modelo de desenvolvimento hegemônico atual, atuando como uma espécie de contrapartida social à política macroeconômica liberal, que impõe à sociedade altos patamares de superávit fiscal, e que tem por consequência um drástico enxugamento do investimento do Estado em políticas sociais universais. Esses autores acreditam que, embora as políticas focalizadas de combate à pobreza reduzam, momentaneamente, as carências da população mais pobre, elas estão, na verdade, inseridas “numa lógica mais geral liberal e num programa político conservador e regressivo socialmente, próprios da nova fase por que passa o capitalismo sob hegemonia do capital financeiro” (2007, p.30).

O Plano Real, implementado em 1994 após diversos planos econômicos mal sucedidos⁷, promoveu a estabilização econômica e o controle da inflação, após longo período de turbulências na economia brasileira. Assim, apesar da política econômica ortodoxa adotada, e a ausência de reformas mais estruturais que alterassem o padrão de distribuição de renda no Brasil, o Plano Real logrou fornecer a estabilidade que viabilizaria o planejamento do setor público e os investimentos do setor produtivo e das famílias para o longo prazo.

De outro lado, a busca por uma “gestão pública eficiente” gerou um outro padrão de administração. O enxugamento da estrutura burocrática, a terceirização de serviços e as privatizações promovidas no governo FHC, no esteio das reformas neoliberais, trouxeram significativos impactos sobre a capacidade de ampliação da cobertura das políticas sociais. Essas deveriam prover apenas alguns “mínimos”, cabendo ao poder público regulamentar o “mercado” para que este pudesse ofertar outros serviços. Assim, a política de mínimos sociais adotada em período anterior, conforme apontado por Sônia Draibe, voltou sob nova roupagem.

⁵ Como o Bolsa-Escola, Erradicação do Trabalho Infantil, Bolsa-Alimentação, Auxílio-Gás, Agente Jovem, Programa de Saúde da Família, Programa de Apoio à Agricultura Familiar, e o Projeto Alvorada, voltado para os 2.361 municípios brasileiros com maior proporção de habitantes situados abaixo da linha da pobreza (ALMEIDA, 2004).

⁶ O argumento desses autores ecoa, em grande medida, a crítica geral a esse modelo de política neoliberal.

⁷ Dentre eles estão o Plano Cruzado (1986), Plano Bresser (1987), Plano Verão (1989), Collor I (1990) e Collor II (1991).

A política habitacional desse período, apresentada no capítulo 2, é patente desse ideário. Restringiu-se à regulamentação das opções de crédito com recursos privados e da securitização dos empréstimos, visando estimular a produção pelo mercado privado. Essas medidas contribuíam para o atendimento da demanda de mercado das camadas com renda mais elevada. Para a habitação popular foram destinados recursos aos programas de auto-construção e mutirão e para urbanização de áreas degradadas, sendo que os subsídios públicos residiriam na assistência técnica e doação de terrenos feitos por estados e municípios. A ênfase nesses tipos de programa atende justamente àquelas concepções de Turner e de Soto, do empresariamento do pobre e das ações apenas complementares do Estado para o provimento da habitação.

3.4 Governo Lula e políticas sociais: ruptura ou continuísmo?

O governo Lula, iniciado em 2003, não alterou significativamente a correlação de forças entre as facções econômicas dominantes, mantendo a predominância do capital financeiro, mas acomodando os interesses de outras frações do capital (DRUCK e FILGUEIRAS, 2007). A política macroeconômica se manteve essencialmente a mesma, porém com a adoção de patamares menores da taxa básica de juros, especialmente no segundo mandato, em resposta ao sucesso em se cumprir as metas de inflação e, especificamente em 2009, como resposta à crise financeira internacional.

De uma maneira geral, os críticos mais ferrenhos do governo Lula tendem a apontar para a continuidade de sua política em relação ao governo FHC⁸, com o aprofundamento de reformas e a adoção de políticas que atendem às mesmas frações das classes detentoras de poder no país. De fato, principalmente em seu primeiro mandato, constata-se a continuidade da política macroeconômica; dos ajustes estruturais – em que se prezava a garantia de superávits primários para o pagamento dos serviços da dívida; e, em grande parte, das políticas sociais. Isso porque o padrão de políticas focalizadas, de combate à pobreza, foi não só mantido, como foi ampliado.

O carro-chefe da política social deste governo era o Programa Fome Zero, que envolvia uma gama de ações que visavam à redução da pobreza e da fome no Brasil, dentre elas: incentivo à agricultura familiar, doação de cestas básicas e formação de bancos de alimentos, e

⁸ Conforme se pode notar em Druck e Filgueiras (2007).

transferência direta de renda às famílias, por meio do cartão-alimentação⁹. Apesar de o programa prever ações de caráter mais universalista, como a geração de emprego e renda, o investimento em agricultura familiar e a intensificação da reforma agrária, a sua face focalizada acabou se destacando na forma de doações de cestas básicas e transferência de renda.

No final de 2003, as fragilidades do Programa Fome Zero levaram à unificação do recém criado Ministério de Segurança Alimentar com o Ministério da Assistência Social, e a incorporação do cartão alimentação no Programa Bolsa Família. Este programa também unificou outros programas de transferência de renda já existentes, legado do governo FHC: Bolsa Escola, Bolsa Alimentação e Auxílio Gás. O Bolsa Família tornou-se uma das principais bandeiras do governo na área social, e que tem grande visibilidade do ponto de vista da população carente. Em junho de 2009 o número de famílias beneficiadas chegou a 11.561.570 em todo Brasil¹⁰ (BRASIL/MDS, 2009).

Assim, manteve-se o hibridismo na área de políticas de sociais, em que políticas focalizadas foram combinadas com outras mais universalizantes. Muitos autores apontam para a continuidade do governo Lula em relação ao de FHC, como Almeida (2004), Druck e Filgueiras (2007) e Leher (2003). De fato, além do crescimento dos programas de transferência direta de renda, as reformas para garantir acesso universal ao ensino básico e saúde, a reforma da Previdência e outros programas mantêm-se no esteio de ações iniciadas antes de 2003.

⁹ O Programa Fome Zero “contemplaria três grandes conjuntos de iniciativas. O primeiro incluiria políticas estruturais: geração de emprego e renda, previdência social universal, incentivo à agricultura familiar, intensificação da reforma agrária, bolsa-escola e renda mínima. O segundo contemplaria políticas específicas: programa de cupom-alimentação (depois substituído por uma transferência direta de R\$ 50 a cada beneficiário por meio do cartão-alimentação), doações de cestas básicas emergenciais, manutenção de estoques de segurança, quantidade e qualidade de alimentos, ampliação do Programa de Alimentação do Trabalhador, combate à desnutrição infantil e materna, ampliação da merenda escolar, educação para o consumo e educação alimentar. Por fim, haveria políticas para áreas rurais, pequenas e médias cidades e metrópoles, com uma série de medidas que incluiriam, nos dois últimos casos, bancos de alimentos formados por doações” (ALMEIDA, 2004, p. 13).

¹⁰ A estimativa de famílias pobres no Brasil, potencialmente alvo deste programa, é de 12.995.195 em 2006, segundo o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, que utiliza os dados da PNAD como referência (BRASIL, 2009). Levando-se em contas esses parâmetros, o programa consegue atender, atualmente, 88,96% da população alvo estimada pelo governo.

Mas, ao mesmo tempo, este governo se difere do anterior na adoção de alguns modelos de política¹¹. Este é o caso, por exemplo, das políticas de emprego e renda, de relações exteriores, e da concepção sobre a gestão pública, tendo em vista a abertura de novas vagas no funcionalismo via concurso e a redução do uso de mão-de-obra terceirizada em diversas áreas do serviço público. É também o caso das políticas urbanas, que ganharam aporte institucional e político específicos, tratadas a seguir.

3.4.1 A política urbana no governo Lula

As políticas urbanas ganharam tratamento integrado com a criação do Ministério das Cidades (Municipalidades) em 2003, atendendo a reivindicações de diversos movimentos que se articulavam em torno da Reforma Urbana¹². A proposta era implementar uma política de desenvolvimento urbano, integrando as áreas de habitação, saneamento ambiental e transporte urbano e trânsito, buscando reverter a fragmentação na execução dessas políticas, bem como o processo histórico de acúmulo dos problemas urbanos.

A idéia central [da criação do Ministério das Cidades] seria integrar essas políticas a partir do uso e ocupação do solo, construindo uma Política de Desenvolvimento Urbano de longo prazo, sustentável e contínua, que fosse capaz de reverter a histórica influência dos bancos públicos (BNH e posteriormente a CEF, responsáveis pelos financiamentos habitacionais e de saneamento) nas definições dessas diretrizes políticas (MOREIRA, 2009, p.86).

A política urbana no Brasil tem sido, de fato, fortemente influenciada pelos bancos públicos responsáveis pelos financiamentos à habitação e ao saneamento. Esse é o caso do BNH que se sobrepôs ao órgão do Executivo responsável pela gestão dessas políticas, o SERFHAU, e ao

¹¹ Pelo menos em tese, as concepções de Estado de PT e PSDB se diferem *a priori*, pois estão embasadas por ideários bem distintos. Na prática, entretanto, é possível realmente notar continuísmos que apontam para uma mudança de perspectiva do partido ou, pelo menos, do Presidente Lula, em relação à plataforma de reivindicações que faziam enquanto oposição. Armando Boito Jr (2003) discorda dos autores que afirmam que o PT e, mais eminentemente, o Presidente Lula teriam alterado suas concepções políticas quando da chegada ao poder em 2003. Ele argumenta que a mudança teria ocorrido logo após a derrota nas eleições de 1989, quando o partido teria alterado sua posição de *vanguarda social na luta reivindicativa* para uma posição *corporativa estreita e fechada*. Segundo esse autor, essas duas posturas do movimento sindical, base de apoio do partido, alternaram-se ao longo da história do movimento, em resposta à conjuntura política. O argumento de que a luta por melhores condições de emprego e salário deva ocorrer entre sindicatos e empresas (inclusive multinacionais), e não pela participação política, tem mais ou menos força dependendo das circunstâncias, e é a predominância desse argumento, segundo Boito Jr, que fez com que o partido mudasse a sua concepção de atuação do Estado e de políticas sociais já na década de 1990. Ver: Boito Jr, Armando. Relações de classe na nova fase do neoliberalismo brasileiro (2003).

¹² Ainda que, posteriormente, o Ministério das Cidades tenha passado por uma inflexão conservadora que reduziu o ímpeto das reformas e políticas que se iniciaram em 2003 em prol do atendimento da agenda da Reforma Urbana.

Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU). Da mesma forma, a CEF, herdeira institucional do BNH, subjugou a Secretaria de Política Urbana (SEPURB), criada em 1995, e a sua sucessora, a Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano (SEDU) (BRASIL/MCID, 2009). Assim, foi definido como um dos objetivos do Ministério das Cidades a busca pela reversão desse processo, subordinando os financiamentos às diretrizes da política de desenvolvimento urbano, transferindo as rédeas da política urbana da lógica econômica para o processo político.

Ainda que o Ministério represente um novo tratamento para a política urbana, no momento de sua criação havia programas relacionados sendo executados pela CEF, pelo BNDES e outros órgãos do Governo Federal, os quais se configuram como uma herança institucional a ser levada em consideração. São eles: a ex-SEDU, que implementava o Programa Habitar Brasil BID, destinado à urbanização de favelas; os programas de habitação e saneamento operados pela CEF; o Programa de Subsídio Habitacional (PSH) formulado pela Secretaria do Tesouro Nacional; os programas de saneamento e transportes implementados pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES); o Departamento Nacional de Trânsito (Denatran), antes localizado no Ministério da Justiça; a Companhia Brasileira de Trens Urbanos (CBTU), antes localizada no Ministério dos Transportes; a Empresa de Trens Urbanos de Porto Alegre (Trensurb), também localizada no Ministério dos Transportes; e o FGTS e seu Conselho Curador, responsável por diversos programas habitacionais e de financiamento à infra-estrutura urbana (BRASIL/MCID, 2009).

O Ministério das Cidades foi estruturado em quatro secretarias nacionais: Habitação, Transporte e Mobilidade, Saneamento Ambiental e Programas Urbanos, além da Secretaria Executiva. Passou a abrigar o Denatran e, como órgãos associados, a CBTU e a Trensurb. Faz parte ainda dessa estrutura o Conselho Nacional das Cidades, mecanismo de controle social da política urbana.

Tendo como premissa o direito à cidade, o Ministério teve por responsabilidade consolidar em nível federal os princípios defendidos pelos movimentos sociais de luta pela Reforma Urbana, materializando-os na definição das políticas setoriais e da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. O Ministério foi concebido, pelo menos *a priori*, para trabalhar de forma articulada e solidária com estados e municípios, e mais os movimentos sociais, organizações não governamentais, o setor privado e outros segmentos da sociedade, tendo

na Caixa Econômica Federal, a operadora dos recursos, um dos instrumentos de intermediação para essa interação (BRASIL/MCID, 2009).

Essa articulação estava pautada pelo princípio da gestão democrática participativa, a partir do qual foram criados mecanismos institucionais de participação dos diversos segmentos da sociedade, como o Conselho Nacional das Cidades – referência para a conformação de conselhos estaduais e municipais das cidades, previstos no Estatuto das Cidades (EC)¹³, as Conferências das Cidades e, posteriormente, o Conselho Curador do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (CGFNHIS). Estes se somaram aos outros canais de participação já existentes: os Conselhos Curadores do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (CCFGTS) e do Fundo de Desenvolvimento Social (CCFDS) (BRASIL/MCID, 2008).

Conferências Municipais foram realizadas em 3.457 municípios brasileiros ao longo de 2003, culminando em outubro desse mesmo ano na 1ª Conferência Nacional, que elegeu o Conselho das Cidades e estabeleceu os princípios e diretrizes da PNDU. Outras Conferências Nacionais foram também realizadas em 2005 e 2007. Por meio dessas esferas de participação diversas propostas foram debatidas e incorporadas às políticas urbanas, dentre elas os objetivos e as ações do próprio Ministério das Cidades e das políticas setoriais.

3.4.1.1 A Política Nacional de Habitação

A Política Nacional de Habitação (PNH) é também fruto desse processo participativo, tendo as contribuições de atores sociais sido coletadas por meio da realização de seminários e também no Conselho das Cidades, com destaque para o protagonismo do comitê técnico de habitação. Ela foi elaborada ao longo de 2004, e tem como principal objetivo “retomar o processo de planejamento do setor habitacional e garantir novas condições institucionais para promover o acesso à moradia digna a todos os segmentos da população” (BRASIL/MCID, 2009), especialmente o de baixa renda, visando à inclusão social (BRASIL/MCID, 2004).

A expectativa em torno da elaboração de uma Política Nacional de Habitação no contexto da emergência de um governo de esquerda, após a redemocratização, era a de que ela pudesse reverter processos históricos: de acúmulo de necessidades habitacionais; de segregação do

¹³ Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001.

mercado de terras que levou a um expressivo crescimento do mercado informal e de pessoas vivendo em situação de irregularidade fundiária; de fragmentação das estruturas institucionais responsáveis pela política de habitação; e de pouca integração entre as políticas urbanas, especialmente entre a política habitacional e os mecanismos de controle sobre a especulação imobiliária, os quais deveriam garantir a acessibilidade de terra urbana para todos.

De modo a enfrentar os problemas habitacionais e fundiários diagnosticados, a PNH foi estruturada em três eixos de ação, conforme o QUADRO 1. Esses eixos não significam necessariamente uma inovação em termos de política habitacional. Como vimos, a urbanização de áreas precárias, a produção social de moradias e a busca por integrar políticas setoriais são concepções de política já anteriormente adotadas. Entretanto, mudanças na forma de operacionalizar a política e redefinição de prioridades são marcas importantes dessa nova política habitacional. Essas mudanças serão discutidas a seguir.

QUADRO 1 - Eixos estruturantes de ação da Política Nacional de Habitação

Integração urbana de assentamentos precários	▪ urbanização em áreas precárias ▪ intervenção em cortiços ▪ regularização fundiária ▪ melhoria da qualidade habitacional
Produção habitacional	▪ aquisição de imóveis novos ou usados ▪ locação social pública ou privada ▪ reabilitação em áreas urbanas centrais ▪ melhoria habitacional
Integração da política habitacional à política de desenvolvimento urbano	▪ Política fundiária e imobiliária para habitação ▪ Regularização fundiária ▪ Uso de terrenos e imóveis públicos para habitação ▪ Revisão da legislação federal de parcelamento do solo para habitação ▪ Impacto da política de financiamento habitacional sobre o valor do solo urbano ▪ Mobilidade e transporte urbano ▪ Infra-estrutura urbana e saneamento ambiental

Fonte: informações retiradas da PNH (Cadernos Ministério das Cidades: 4, 2004)

Mesmo que o MCidades tenha sofrido em 2005 uma inflexão conservadora, o desenho institucional e político construído anteriormente foi pautado pelo princípio da gestão democrática. No próprio diagnóstico dos problemas, foram levadas em consideração diversas demandas históricas de movimentos organizados e da sociedade civil, o que representa importante conquista no caminho para a justiça social. Além disso, ajustes nas

prioridades de investimentos e no foco dos programas indicam uma maior preocupação com as classes mais pobres e historicamente menos atendidas pela política habitacional.

A questão fundiária

O crescimento expressivo das cidades e metrópoles brasileiras, a apropriação de grandes frações de terra urbana por segmentos sociais mais abastados e pelo setor imobiliário e construtivo, e a ausência de mecanismos de controle da especulação imobiliária levaram um enorme contingente da população a viver em situação de irregularidade fundiária. Segundo dados do IBGE, em 2000 quase todos os municípios brasileiros com mais de 500 mil habitantes abrigavam assentamentos irregulares e, segundo a Secretaria Nacional de Programas Urbanos (SNPU) do MCidades, em 2005 havia cerca de 12 milhões de domicílios com irregularidade fundiária de alguma natureza, representando quase 25% do total de domicílios do país (MOREIRA, 2009).

Sendo assim, um dos maiores gargalos da política habitacional é a questão fundiária, cuja face mais eminente é a escassez de terra urbana. A escassez contribui consideravelmente para a elevação de seu preço, colocando à margem do mercado formal de terras grande parcela da população. Nesse caso, mecanismos de controle do uso do solo são essenciais para viabilizar a política habitacional, principalmente a de cunho social.

O Estatuto das Cidades, aprovado em 2001, foi importante avanço na consolidação de diretrizes e princípios da política urbana. Ele incorpora as premissas estabelecidas na CF/1988, definindo instrumentos e diretrizes políticas para informar a elaboração dos Planos Diretores Participativos (PDP). Os PDPs foram definidos como instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana (EC, 2001). Assim, esses planos devem consolidar na forma de lei qual política urbana os municípios querem adotar em seu território, definindo parâmetros e instrumentos de regulação do uso do solo¹⁴. Os PDPs deveriam ser elaborados

¹⁴ A Zona Especial de Interesse Social (ZEIS), a Edificação/Utilização Compulsórias e o IPTU Progressivo no Tempo são alguns dos instrumentos previstos no EC, e podem ser utilizados para promover o uso mais equânime do solo urbano. A implantação de ZEIS importa em uma espécie de “reserva” de área a ser destinada a habitação de interesse social, uma vez que coíbe a especulação imobiliária e reduz o custo da terra urbana. Ela pode ser usada em programas de regularização fundiária ou para programas de produção de moradia social.

A Edificação/Utilização Compulsórias e o IPTU Progressivo no Tempo estão relacionados ao controle sobre os espaços urbanos vazios. Sabe-se que na maioria das cidades brasileiras a quantidade de imóveis vazios é maior que a necessidade habitacional apurada. É sabido também que a não utilização de imóveis em áreas bem localizadas, dotadas de infra-estrutura urbana, não só favorece a acumulação do especulador, como aumenta

– ou revisados, no caso de haver um plano anterior – em consonância com o EC, assim como as leis urbanísticas e edilícias do município, tal qual a lei de parcelamento e de uso e ocupação do solo.

O Estatuto das Cidades determinou o prazo até outubro de 2006 para que cerca de 1.682 municípios¹⁵ elaborassem ou revisassem seus Planos Diretores, aprovando-os nas Câmaras Legislativas. Em maio de 2005, a SNPU, no âmbito do MCidades, lançou a campanha “Plano Diretor Participativo: Cidade de Todos” com o objetivo de apoiar os municípios nessa tarefa. Uma rede de atores foi mobilizada com o intuito de fornecer arcabouço técnico e metodológico, além de sensibilizar gestores e população para a importância desse instrumento para o planejamento das cidades. A criação de núcleos estaduais viabilizou a disseminação desse conhecimento, tendo sido realizados encontros e seminários em 1.350 municípios, envolvendo aproximadamente 21 mil participantes. Recente pesquisa concluída em fevereiro de 2007 apontou que 92,5% dos municípios estavam com Planos Diretores aprovados, em aprovação ou em andamento¹⁶ (BRASIL/MCID, 2009).

A SNPU desenvolve também o Programa Papel Passado, que tem por objetivo apoiar estados, municípios, associações civis sem fins lucrativos e defensorias públicas na promoção da regularização fundiária de assentamentos precários. Para tanto, provê além do repasse de recursos, cursos de capacitação para técnicos, gestores públicos e agentes sociais. Entre 2003 e 2006 foram destinados cerca de R\$ 30 milhões do OGU para as ações do programa.

os custos de infra-estrutura para o município, na medida em que a cidade vai se expandindo geograficamente e com ela a necessidade de expansão da rede de serviços. Nesse sentido, a adoção desses instrumentos opera no sentido de garantir a função social da cidade e da propriedade.

¹⁵ A Constituição de 1988 determina que municípios com população acima de 20 mil habitantes devam, obrigatoriamente, elaborar seus Planos Diretores. O Estatuto das Cidades reafirma essa determinação, estabelecendo a obrigatoriedade ainda para os municípios situados em regiões metropolitanas ou aglomerações urbanas; em áreas de interesse turístico; e em áreas afetadas por empreendimentos de grande impacto ambiental (EC, 2001).

¹⁶ Uma segunda etapa dessa campanha, iniciada em 2008, encontra-se em fase de conclusão, por meio da formação da *Rede de Avaliação e Capacitação para a Implementação dos Planos Diretores Participativos*. Trata-se de uma avaliação mais qualitativa de uma amostra de 526 municípios brasileiros que busca verificar em que medida os princípios e diretrizes do EC foram incorporados nos PDPs.

Paralelamente, a SNPU¹⁷ tem acompanhado o processo de discussão do Projeto de Lei nº 3057 de 2000, referente à revisão da Lei Federal de Responsabilidade Territorial. Essa lei dispõe sobre diretrizes para o parcelamento do solo urbano, e deve guiar a adequação das respectivas leis municipais de forma a agilizar processos de regularização fundiária e de licenciamento de novos parcelamentos. Essa lei vem suprir a necessidade de um ordenamento em nível federal que oriente processos específicos de regularização fundiária, atendendo a uma das diretrizes de ação da PNH, conforme demonstra o QUADRO 1.

A expectativa é que essa lei contribua para “aumentar a oferta de lotes legalizados para habitação de interesse social, garantindo sua adequação urbanística e ambiental; e que auxilie na implementação de uma política nacional de regularização fundiária que contribua para concretizar o direito à moradia previsto pela Constituição Federal” (BRASIL/MCID/SNPU, 2009).

O Projeto de Lei (PL) foi aprovado pela Comissão Especial da Câmara dos Deputados em dezembro de 2007, mas ainda aguarda aprovação final no plenário desta casa. Nesse processo de aprovação, espera-se que alterações no PL sejam feitas no sentido de corrigir aqueles dispositivos incompatíveis com os princípios e diretrizes do Estatuto da Cidade e da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano.

Produção e Financiamento Habitacional

Ao analisar as mudanças introduzidas pelo MCidades no tratamento da política habitacional, Moreira (2009) identifica três dimensões no que se refere à produção e ao financiamento de habitação: *incentivo à produção de mercado, ampliação de recursos e ajuste no foco*. De fato, importantes mudanças operadas nessas dimensões lograram dinamizar o mercado imobiliário de forma generalizada, com positivos impactos sobre a quantidade de habitação ofertada no mercado e sobre as engrenagens econômicas do país.

¹⁷ A Secretaria Nacional de Programas Urbanos tem por objetivo estimular e apoiar os municípios na construção de políticas urbanas capazes de superar o quadro de exclusão territorial das cidades brasileiras. Baseadas em processos de planejamento e gestão participativa, essas políticas devem contribuir para a organização humanizada do espaço urbano; a ampliação do acesso à terra legalizada e urbanizada; e a redução dos riscos e impactos ambientais. Para tanto, a SNPU conta com quatro linhas de ação principais: fortalecimento da gestão municipal; regularização fundiária (Programa Papel Passado); reabilitação de áreas urbanas centrais; e prevenção de riscos sócio-ambientais (BRASIL/MCID, 2008).

A construção civil é historicamente um setor de grande capacidade dinamizadora da economia por seus efeitos capilarizados e em cadeia. Ele afeta diversos segmentos da indústria e do setor de serviços, gerando emprego e renda. Também pode estimular pesquisas em tecnologia, centralmente no que se refere a técnicas construtivas e materiais. Assim, visando impulsionar a oferta de crédito pelos agentes financeiros e incentivar o mercado da construção civil, promoveu-se revisão na legislação e desoneração fiscal.

Além da revisão/promulgação de legislação¹⁸ que visava conferir maiores garantias jurídicas ao empreendedor e ao comprador do imóvel, o Conselho Monetário Nacional (CMN) editou algumas normas objetivando a ampliação do financiamento imobiliário para as camadas médias. Tratava-se de garantir o cumprimento da norma que determina o direcionamento de recursos da caderneta de poupança para o financiamento imobiliário, o que resultou em um volume de crédito em 2007 – R\$ 18.302.420.000 – quase oito vezes maior que aquele verificado em 2002 – R\$ 1.768.458.000 (BRASIL/MCID, 2008).

Dentre as medidas que visavam à desoneração fiscal, adotadas a partir de 2006, destacam-se: (i) a redução do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) para materiais de construção¹⁹; (ii) a inclusão de empresas com receita bruta anual de até R\$ 2,4 milhões na Lei Geral de Micro e Pequenas Empresas, de forma que ao reduzir e simplificar os encargos incidentes sobre o lucro, o preço da habitação ao consumidor também seja reduzido; (iii) a disponibilização de financiamento facilitado do BNDES para empresas que tomem empréstimos para construção ou aquisição de habitações próximas das próprias empresas (MOREIRA *apud* BRASIL/IPEA, 2009).

Em relação aos recursos destinados ao financiamento da habitação, a ampliação foi considerável: entre 2003 e 2007 o volume dos investimentos aumentou de R\$ 5.703.712.000 para R\$ 17.226.451.000, acumulando um investimento total de aproximadamente R\$

¹⁸ Trata-se das Leis de nº 10.931/04, 11.033/04 e 11.196/05, que tratam do patrimônio de afetação; de incorporações; de crédito imobiliário; do Fundo de Locação Imobiliária; de recursos previdenciários como colateral em financiamento imobiliário; de isenção ou redução de Imposto de Renda sobre ganho de capital na alienação de imóveis e sobre rendimentos de títulos representativos de créditos imobiliários (BRASIL/MCID, 2008).

¹⁹ A redução do imposto visava à redução do custo dos insumos da construção e, em consequência, dos imóveis. A redução abrangeu diferentes produtos e foi feita em etapas, por meio decreto, em fevereiro e junho de 2006 e, depois, já em meio à crise financeira internacional, em abril de 2009. Foram desonerados materiais como portas e janelas e seus caixilhos, argamassas e concretos (betões), materiais para instalação elétrica, instalações sanitárias, chuveiros, dentre outros.

52.439.425.000 no período (BRASIL/MCID, 2008). Esse montante representa a soma dos recursos não onerosos do OGU, subsídios concedidos pelo FGTS e os recursos onerosos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), CEF, FDS, Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) e do próprio FGTS.

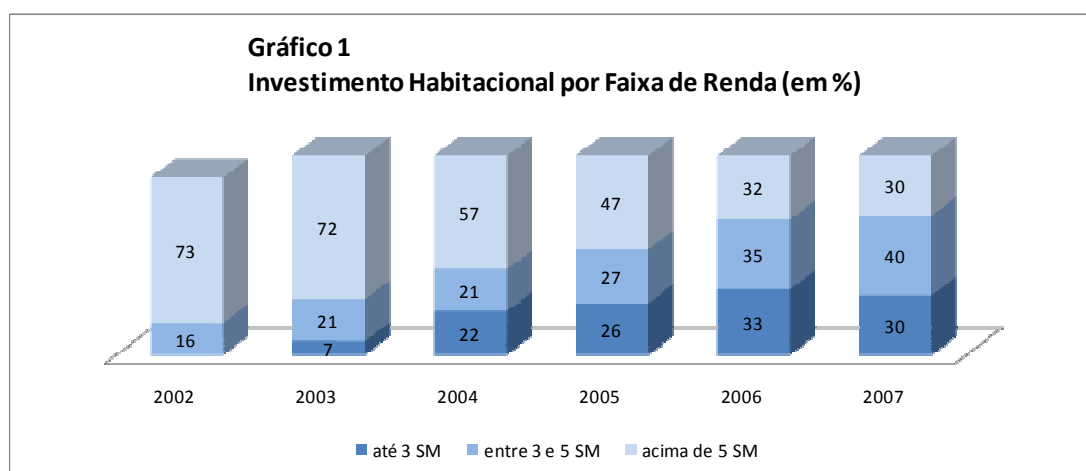
Além disso, o Plano de Aceleração do Crescimento (PAC), lançado em 22 de janeiro de 2007, significou importante aporte de recursos também para a área habitacional. Para o quadriênio 2007-2010 foram destinados R\$ 55,9 bilhões, a serem aplicados por meio de fundos e rubricas que financiam a habitação e a urbanização de assentamentos precários: OGU, FNHIS, FGTS, FAR e FDS (BRASIL/MCID, 2008). A lei nº 11.578, de 26 de novembro de 2007, forneceu as bases para mais incrementos no volume de recursos destinados aos programas do PAC na medida em que determina a transferência obrigatória de recursos financeiros para a execução pelos estados, Distrito Federal e municípios das ações previstas no referido plano.

O foco dos programas e linhas de financiamento habitacionais também foi alterado de forma a atender as classes mais pobres, buscando corrigir as distorções geradas pelo sistema anterior, já que historicamente havia a tendência de aplicação dos recursos do FGTS nas faixas de renda de maior poder aquisitivo. As diretrizes de aplicação dos recursos deste fundo foram alteradas²⁰, possibilitando o direcionamento dos subsídios para pessoas físicas com renda familiar mensal bruta até cinco salários mínimos.

Dentre as diretrizes alteradas, tem-se a unificação de todas as taxas de juros da área de Habitação Popular em 6% ao ano em contraste com aquelas praticadas anteriormente de 8% e 9,39% ao ano; a extensão do prazo máximo de financiamento de 20 para 30 anos, reduzindo o peso da prestação no orçamento familiar mensal; e a redução de 0,5% da taxa de juros anual para os trabalhadores que possuem conta vinculada ao FGTS. Da mesma forma, a Resolução nº 3.438 de 2007 do CMN altera a Resolução nº 2.827 de 2001, as quais dispõem sobre a contratação de crédito pelo setor público junto ao sistema financeiro nacional. A nova norma estabeleceu limite específico para permitir a contratação de operações de crédito destinadas ao atendimento da população em assentamentos precários (BRASIL/MCID, 2008).

²⁰ Essas diretrizes foram alteradas por meio das Resoluções nº 460/2004 e nº 518/2007 do Conselho Curador do FGTS.

Destinado a financiar o setor público na produção de habitação a famílias com renda mensal de até R\$ 1.050,00, o Programa Pró-Moradia, que havia sido criado na gestão Itamar Franco e mantido, posteriormente, por FHC, teve suas atividades retomadas em 2007, com a redução da taxa de juros praticada para 5% ao ano. Operado com recursos do FGTS, o Programa recebeu em 2007, por meio dos investimentos do PAC, recursos da ordem de R\$ 650 milhões. Também, o Programa de Apoio à Produção Social da Moradia, que financia empresas do ramo da construção civil para produção habitacional e que apresentava baixo desempenho, alcançou o patamar de R\$ 268,1 milhões em contratos no ano de 2007 (BRASIL/MCID, 2008).



Fonte: BRASIL/Ministério das Cidades: Resultados, projeções, ações, 2008.

Desta forma, o governo Lula parece ter logrado direcionar recursos para o atendimento das camadas mais pobres. Se, em 2002, 73% dos financiamentos eram destinados à faixa de renda acima de 5 salários mínimos, em 2007 essa proporção era de 30%, com a faixa de renda até 5 salários mínimos acessando 70% do total dos investimentos. Essa inversão representa importante avanço na perspectiva histórica das políticas habitacionais, principalmente com a inclusão mais substancial da faixa de renda de até três salários mínimos. Entretanto, uma análise mais detida dos programas e linhas de financiamento voltados para a habitação social permitira identificar a forma e em que condições o público-alvo está sendo atendido, bem como a qualidade das edificações produzidas.

Um novo arranjo institucional

A aprovação da PNH em 2004 desencadeou um processo de estruturação legal e institucional que visava dar as condições para sua implementação. Para viabilizar a nova política, a cargo da Secretaria Nacional de Habitação, foram definidos quatro instrumentos básicos: (i) o Sistema Nacional de Habitação, que abrange os subsistemas Habitação de Interesse Social e Habitação de Mercado; (ii) o Desenvolvimento Institucional, por meio do Plano de Capacitação e Desenvolvimento Institucional, que visa promover a estruturação institucional dos estados de forma a descentralizar a implementação da política; (iii) o Sistema de Informação, Avaliação e Monitoramento da Habitação, (iv) e o Plano Nacional de Habitação.

Em 16 de junho de 2005, foi aprovada a primeira lei de iniciativa popular²¹ pós-CF/1988, que regulamentava o Sistema e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS/FNHIS) com seu conselho gestor. O SNHIS centraliza todos os programas e projetos destinados à habitação de interesse social, e reúne conselhos, órgãos e instituições da Administração Pública direta e indireta dos entes federados que estejam relacionados à implementação de programas habitacionais, além do Ministério das Cidades, CGFNHIS, CEF e o Conselho das Cidades (BRASIL/MCID, 2008).

(...) a aprovação do SNHIS/FNHIS significou a conquista de um importante mecanismo que permite atribuir à questão habitacional maior perenidade, já que seu objetivo é articular as políticas de Habitação de Interesse Social em um sistema federativo, que pressupõe a descentralização, o controle social, a transparência dos procedimentos decisórios e, portanto, a participação democrática (MOREIRA, 2009, p. 99).

Esse sistema pressupõe a conformação de fundos estaduais e municipais de habitação, com a definição de seus conselhos gestores, os quais devem estar articulados com os respectivos planos de habitação. Estes, por sua vez, devem estar em consonância com o Plano Nacional de Habitação, o qual vem sendo elaborado desde agosto de 2007. A elaboração do Plano tem como perspectiva o planejamento de longo prazo do Governo Federal e que, atrelado às estruturas institucionais e ao arcabouço legal que vem sendo definido, pretende conferir estabilidade para a política habitacional, protegendo-a das oscilações políticas e orçamentárias responsáveis pela fragmentação da intervenção do poder público no setor.

²¹ Lei Federal nº 11.124.

O Plano Nacional de Habitação tem por objetivo (i) estabelecer diretrizes e metas físico-financeiras, linhas de financiamento, articulação entre fontes de recursos, áreas prioritárias de intervenção e segmentos de público-alvo, mecanismos e instrumentos de articulação com outros planos, programas e ações, bem como mecanismos e instrumentos de regulamentação e fomento à produção de mercado e ampliação da cadeia produtiva; ii) orientar a atuação de atores públicos, privados e demais agentes sociais na elaboração dos planos plurianuais, das leis de diretrizes orçamentárias e dos orçamentos anuais e, também, a elaboração e a criação dos fundos e planos estaduais e municipais de habitação (BRASIL/MCID, 2008).

Com o intuito de promover uma transição gradual das ações que vinham sendo realizadas até 2002, a Secretaria Nacional de Habitação deu continuidade aos programas em execução. Como vimos, os programas sofreram alterações, como foi o caso do redirecionamento do público-alvo para as camadas mais pobres, e muitos foram ampliados. Assim, os programas Carta de Crédito Individual, Carta de Crédito Associativo, Apoio à Produção de Habitação e o Pró-Moradia (que operam com recursos do FGTS), o Programa de Arrendamento Residencial (do FAR), e os programas Habitar-Brasil (que posteriormente passou a chamar Habitar-Brasil/BID), Programa de Subsídio Habitacional e PBQP-H²² (com recursos do OGU) continuam sendo operados. O Crédito Solidário foi o único programa realmente novo criado no governo Lula (MOREIRA, 2009).

A busca pela reestruturação do sistema de habitação pelo governo Lula é bastante emblemática. Ao mesmo tempo que não rompe totalmente com o modelo anterior, a adoção de um novo desenho institucional tem o efeito simbólico de mostrar ruptura com as práticas anteriores. O Sistema Nacional de Habitação atual incorporou as antigas estruturas do SFH (inaugurado com o governo militar) e o SFI (de FHC), porém reformando a legislação que disciplina aplicação de recursos e as formas de contratação. Não se trata aqui de discutir a qualidade ou os problemas enfrentados na implementação dos programas, mas da decisão política de focar determinado segmento de renda ou priorizar investimentos no setor da construção civil.

²² Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade do Habitat.

O atual sistema diferencia-se dos anteriores pelo próprio processo de construção. Ele envolveu ampla participação da sociedade civil organizada, tendo contemplado diversos pontos da agenda de reivindicações históricas, ainda que tenha havido diversas derrotas dos movimentos sociais. É importante lembrar que esse foi o primeiro esforço mais concentrado e sistemático de dar as condições de implementação de diversas premissas e diretrizes estabelecidos pela Constituição Federal de 1988 no que se refere à política urbana e outros direitos.

Esse novo sistema prevê o estabelecimento de canais de participação social no processo da política, além dos conselhos gestores dos fundos, os quais já operavam, a partir da adoção de medidas que objetivam capacitar técnicos e agentes sociais para a gestão compartilhada e descentralizada das ações. As campanhas de elaboração e de avaliação para implementação dos Planos Diretores são parte importante desse esforço, já que além da adoção de instrumentos de política urbana, ele prevê a implementação de mecanismos deliberativos e consultivos de gestão, como os conselhos estaduais e municipais das cidades.

Entretanto, a euforia inicial foi arrefecendo na medida em que a agenda da Reforma Urbana, que orientou a conformação do MCidades nos dois primeiros anos, perdia força. A saída do Ministro Olívio Dutra foi emblemática da desarticulação do Ministério em relação ao processo iniciado em 2003. Com a reeleição do Presidente Lula em 2006, e com o Ministério já a cargo de Márcio Fortes, essa reestruturação materializou-se na mudança de comando de três das quatro Secretarias Nacionais, a saber: Saneamento Ambiental, Transporte e Mobilidade e Programas Urbanos, tendo sido poupada apenas a de Habitação (MOREIRA, 2009).

3.5 O padrão de intervenção do Estado no provimento da habitação

Diferentes arranjos entre agentes públicos (Estado) e agentes não públicos (setor privado, ONGs e comunidades beneficiárias) podem ocorrer quando se trata do provimento da habitação no âmbito de uma política pública. Tendo em perspectiva o histórico da política habitacional brasileira, nota-se que o provimento da habitação se deu de diferentes formas, tendo o Estado, entretanto, operado mais freqüentemente como um facilitador do que como provedor de edificações propriamente.

O papel de facilitador – ou *enabling role*, segundo a terminologia das agências internacionais de financiamento (WERNA, ABIKO e COELHO, 2002) – pressupõe que o Estado orquestre um arranjo em que participam outros agentes não públicos. A produção, então, não é feita diretamente pelo Estado, que se restringe a gerar as condições (materiais, institucionais e/ou legais) para a efetivação dos projetos. Esse tipo de política teve no Brasil sua expressão máxima na gestão FHC, em que o governo se resumiu a delimitar linhas de financiamento de forma a direcionar recursos para a habitação (sem incluir nisso as camadas de baixa renda).

No caso do BNH, tinha-se um modelo mais híbrido. A instituição, especificamente, promovia a gestão indireta da produção habitacional, operando apenas como órgão normativo, de supervisão e financiamento. Mas as Cohabs, órgãos estaduais ligados ao Sistema de Habitação, eram de capital misto, modelo que preconiza uma maior participação do Estado na provisão habitacional. Ao mesmo tempo, à partir de 1975, foram desenvolvidos projetos de autoconstrução e mutirões, que relegam aos beneficiários maiores atribuições na produção de suas moradias. Já no modelo da Fundação da Casa Popular, o Estado atuou de forma mais direta na produção da população.

De fato, segundo notam Werna, Abiko e Coelho (2002, p. 35), “nas últimas décadas, o papel do Estado na oferta de serviços e bens em geral, e da habitação em particular, tem sofrido profundas alterações. Há uma tendência clara de se reduzir a intervenção direta dos agentes públicos no processo de provisão e de se estimular a participação de agentes não-públicos”. E esses, por sua vez, têm buscado cada vez mais ampliar a sua participação nesse processo, como é o caso dos movimentos de luta por moradia que reivindicavam a adoção de programa de autogestão com repasse de recursos diretamente para as entidades²³.

Essa mudança no papel do Estado, que deixa de ser de apoio e passa a ser de facilitação (WERNA, ABIKO e COELHO, 2002), está fortemente ancorada em argumentação teórica, propugnada por organizações e agências de financiamento internacionais. Esse ideário influenciou as políticas de habitação em âmbito global²⁴, mas de forma particular aquelas

²³ Como vimos anteriormente, apesar de haver divergências entre as entidades de luta pela moradia quanto às estratégias de enfrentamento da questão habitacional, inclusive sobre a concepção de autogestão, essa foi a bandeira que se destacou e acabou unindo as quatro principais entidades nacionais nas reivindicações levadas ao governo federal.

²⁴ Bourdieu (2006) analisa a mudança de paradigma no provimento público de habitação, ocorrido entre as décadas de 1960 e 1970 na França, um dos países cujo programa habitacional era mais fortemente concentrado no Estado. A política de aluguel social implicava na construção de edificações pertencentes ao

dos países em desenvolvimento. E, dada a concentração dos problemas urbanos e de carência habitacional nas maiores cidades desses países, o impacto dessas políticas parece ter sido mais perverso. Isso porque a adoção desse tipo de política em um contexto de precariedade das condições de trabalho e renda, atreladas à defasagem na oferta de serviços públicos, relegou grande contingente populacional a viver em precárias condições de moradia.

O debate acerca do problema habitacional, centralmente nos chamados países *em desenvolvimento*, tomou proporções globais. Diversos argumentos surgiram para explicar o problema do déficit habitacional e da ineficiência das políticas públicas, assim como foram apresentadas algumas propostas de equacionamento da questão. Uma das vozes que mais se propagou foi a de John Turner, cujas idéias serviram de alicerce para as políticas de habitação do Banco Mundial na década de 1970 (DAVIS, 2006).

Turner (1968) afirma que os programas públicos de produção de moradia em países do chamado “Terceiro Mundo” são inviabilizados pela escassez de recursos financeiros, frente ao enorme déficit habitacional acumulado. Nesse sentido, entende a favela [ocupações ilegais] como solução, e a autoconstrução parcelada como a principal forma de acesso à moradia pelas camadas populares, em face do alto custo de produção pública de conjuntos habitacionais. A terra, segundo essa perspectiva, teria custo zero, pois a administração pública entraria com a “concessão” da terra, por meio da permissividade em relação às ocupações, e da concessão de infra-estrutura e serviços urbanos, tal qual o faria em outros bairros da cidade. A intervenção do poder público nessas áreas deveria transmitir aos moradores segurança, ao indicar que o Estado reconhece como legítimas essas formas de reprodução social. Turner entende que a segurança da moradia é essencial para dar segurança a outras dimensões da vida dos moradores. Não necessariamente essa “segurança” de que fala passa pela concessão da titularidade da propriedade da terra: Turner não fala, necessariamente, em regularização fundiária.

O entendimento da favela como solução está associado, da mesma forma, à resolução de outro problema que Turner (1968) define como “déficit de localização”. A moradia é

governo as quais ofereciam moradia para população a custos menores que os de mercado. Com a mudança, o Estado passa a oferecer subsídios e direcionar financiamentos para que a população compre habitação própria, abandonando a construção de edificações públicas.

compreendida em termos de acessibilidade e, portanto, deve estar localizada próxima ao mercado de trabalho, reduzindo, assim, o tempo e os custos com deslocamento e transporte público. Assim, seria fundamental a localização desse tipo de assentamento em áreas centrais da cidade.

Não há no argumento de Turner a noção de paridade quanto a um padrão mínimo de bem-estar e de condições dignas de vida para todos. Ele entende que a formulação de uma política pública deve estar embasada na diferenciação entre classes, a qual geraria também diferenças nas preferências e necessidades básicas, condicionadas pelas possibilidades de cada classe social. Segundo sua interpretação, a demanda dos mais pobres é por melhor localização na cidade, e não por qualidade habitacional, e que, portanto, poderiam “aceitar” padrão inferior de suas condições de moradia.

Nesse sentido, a proposta de Turner pretende manter as diferenciações de classe com base na segregação da estrutura social. O pano de fundo de suas formulações é o entendimento de que o Estado deve apenas garantir condições mínimas para a sociedade (igualdade de entrada) e o restante deve depender do resultado dos esforços pessoais de cada um. Trata-se do *self made man*, concepção base da sociedade estadunidense.

Ainda no esteio do argumento de John Turner, Hernando de Soto, um empresário peruano, tornou-se conhecido na década de 1990 por sua afirmação de que “as cidades do Terceiro Mundo não estão assim tão famintas de investimento e de emprego, mas sofrem de uma escassez artificial de direitos de propriedade” (DAVIS, 2006, p.88). Ampliando as formulações apresentadas por Turner, de Soto introduz o viés econômico na discussão acerca das políticas habitacionais para o “Terceiro Mundo”, assegurando a atuação de um Estado mínimo, em que regularização fundiária e titularidade seriam os fatores essenciais para promover uma alavancagem da economia popular.

De Soto acreditava que os pobres eram possuidores de uma grande riqueza, mas que não poderiam acessá-la, já que sem o título de propriedade imobiliária não poderiam estabelecer contratos formais ou obter crédito no mercado privado. A casa e outras infra-estruturas domiciliares seriam consideradas “capital morto”, já que seus moradores não poderiam trocá-las no mercado, centralmente no mercado de crédito. A regularização fundiária, por meio da concessão de títulos de propriedade, viabilizaria essa troca, transformando-as em

“capital vivo”. A integração social seria decorrente dessa inserção das camadas populares ao mercado, possibilitando-as, assim, romper com o chamado ciclo da pobreza²⁵.

Seu argumento tem, portanto, como pressuposto que os pobres possuem maior capacidade financeira do que é normalmente computado pelas estatísticas. Para dar vida aos seus ativos, deve-se “liberar” a sua capacidade de pagamento. Presume que as economias (ou poupanças) dos pobres só podem ser canalizadas para uma alavancagem da economia se obtiverem a propriedade formal de seus imóveis. O acesso ao crédito seria fundamental para o investimento em pequenos negócios, que geraria empregos na favela, tornando-se o pobre um micro-empresário. Segundo de Soto (*apud* DAVIS, 2006), os pobres seriam extremamente criativos e trabalhadores e, portanto, poderiam articular-se em torno de pequenos arranjos produtivos.

Da mesma forma que os pressupostos de Turner, essa solução desobriga o Estado a arcar com os custos de fornecimento de moradia às classes de baixa renda, transferindo-a para a sociedade numa perspectiva em que a política habitacional residiria apenas na concessão de títulos de propriedade e infra-estrutura urbana por meio de programas de urbanização de favelas. Nesse contexto, porém, os locatários do setor informal são os mais prejudicados, já que com a regularização, aumentam-se os custos do aluguel, acelerando o processo de diferenciação social.

Tais argumentos, de acordo com Mike Davis (2006), eram exatamente a abordagem pragmática e de baixo custo que o Banco Mundial precisava para lidar com a crise urbana, tendo adotado-a amplamente em seus programas de habitação. Desde os tempos da gestão de McNamara no Banco (1968-1981), a política habitacional – sob influência das idéias de

²⁵ O ciclo da pobreza é um conceito comumente utilizado pelo Banco Mundial, bem como por outros organismos internacionais, para explicar as dimensões a que está sujeito o indivíduo e que o leva a sofrer efeitos cumulativos, em que cada uma dessas dimensões contribuiria para o reforço ou exacerbamento das outras. Essas dimensões são: renda/consumo, saúde, educação, segurança e empoderamento. A título de compreensão, exemplifica-se: se um indivíduo não tem acesso à saúde e educação, mais difícil será para conseguir ou se manter em um emprego. Sem a especialização requerida pelo mercado de trabalho, e sem condições físicas para trabalhar, o indivíduo não conseguirá renda suficiente para sustentar-se e a sua família. Sem renda, não será também possível arcar com os custos de uma habitação regular, o que possivelmente o levará a ocupar áreas de risco, impróprias para moradia, ou regiões muito afastadas do principal centro urbano. Em ambos os casos, é improvável que serviços urbanos como água encanada e esgoto estejam acessíveis de forma apropriada, o que pode ocasionar no contágio de doenças, denegrindo ainda mais a saúde e a integridade física. Além disso, essas regiões, ao estarem afastadas ou não integradas ao centro urbano, podem não contar com serviço de transporte, o que, atrelado à piora da saúde, tornar-se-ia um obstáculo para sua colocação no mercado de trabalho.

Turner – relegava aos indivíduos a responsabilidade pela produção de suas moradias, cabendo ao Estado apenas a oferta de equipamentos urbanos e a regularização fundiária. O processo de liberalização econômica em marcha naquele momento “exigia” um Estado menos interventor e apenas regulador dos agentes em ação no mercado.

Ainda hoje essa concepção de Estado se faz presente nas diretrizes das agências internacionais, as quais têm forte influência na conformação de políticas domésticas. Segundo Werna, Abiko e Coelho (2002, p. 36), “os textos preparatórios para o HABITAT II, o Congresso das Nações Unidas para Assentamentos Humanos, realizado em junho de 1998, em Istambul, também se caracterizam pela importância conferida ao *enabling role*”.

Na verdade, existem vários arranjos possíveis em que o Estado exerce o papel de facilitador. Pois, no processo de ofertar habitação, existem várias funções a serem desempenhadas, como: planejamento, financiamento, gestão, produção propriamente dita, monitoramento e fiscalização (Wерна, АБИКО и СОЕЛХО, 2002). O governo pode assumir algumas delas ou muitas, e ainda assim atuar como facilitador, uma vez que não encampe a construção efetivamente. No Brasil, essas funções foram mais ou menos assumidas pelo Estado, variando segundo a concepção do governo em exercício.

O governo Lula, ainda que tenha mantido os programas anteriores, reestruturou o sistema responsável pela política habitacional, projetando ações que visavam redirecionar recursos em prol das classes de menor renda e estimular o setor de construção civil. Ao ampliar as esferas de participação, aproximou os atores e movimentos sociais do processo da política. O arranjo do novo programa introduzido por este governo, o Crédito Solidário, põe ênfase no papel da sociedade reduzindo a interferência estatal. Ele pressupõe o envolvimento da sociedade na maior parte do processo de produção da habitação social, seja na gestão do empreendimento pela entidade contratante, na assessoria técnica e trabalho social prestados por ONGs e/ou profissionais individuais, e mesmo no processo de construção por mutirão ou contratação de empresas da construção civil. Ao governo (MCidades e CEF) cabe as tarefas de financiar e monitorar a execução dos projetos.

As funções do governo nos programas e ações de provisão habitacional em vigor (vide ANEXO A) variam conforme a concepção e os objetivos de cada um. Mas, de uma forma geral, o Estado desempenha apenas a função de facilitador, uma vez que se restringe a orquestrar a interação entre os órgãos e instituições públicas (e seus fundos) e os agentes

não-públicos na produção habitacional. Mesmo nos programas em que são repassados recursos a estados e municípios para o provimento de habitação social, esses agentes subcontratam empresas e construtoras para a gestão e a execução das obras.

Entretanto, o papel de facilitador desempenhado por este governo diferencia-se de seus antecessores mais recentes. Como vimos, ele avançou na regulamentação do mercado de habitação de forma a direcionar mais recursos para as classes que concentram as maiores necessidades e também aprimorando a legislação que dispõe sobre a aplicação de recursos privados em habitação. Trabalhou para a implementação de mecanismos de controle sobre problemas associados, como a questão fundiária, por exemplo.

Assim, podemos dizer que o Estado desempenhou papel mais ativo em sua função de facilitador que outros governos, como o de FHC. Ainda que estabelecendo arranjos com agentes não-públicos para a implementação da política, o governo determinou arcabouço normativo para balizar os recursos aplicados e linhas de financiamento disponíveis no mercado, assumindo as rédeas da política habitacional.

Contudo, como resultado da política habitacional, observou-se a partir de 2006 um grande boom imobiliário no país, que elevou os preços generalizados dos imóveis e do custo da terra urbana. O mercado imobiliário reagiu aos investimentos no setor elevando os preços, e isso têm impactos diretos sobre a capacidade de aquisição de terra urbana pelas camadas mais pobres. O elevado preço da terra urbana é um dos obstáculos enfrentados pelas entidades que querem contratar financiamento via Crédito Solidário, e que têm que atender à determinação de construir em terreno integrado à malha urbana. Muitas vezes, o valor do terreno é incompatível com o orçamento da entidade, que tem um teto definido pela linha de financiamento do FDS.

Desta forma, ao mesmo tempo em que foram destinados recursos e linhas de financiamento para a habitação, o governo não conseguiu conter o processo de elevação do custo da terra urbana, garantindo reservas de áreas para a habitação social. O problema da terra urbanizada e bem localizada para todos ainda se configura como um gargalo, se não o principal, da política habitacional. Os ganhos advindos desse processo de valorização imobiliária certamente não beneficiam igualmente a todos os segmentos da sociedade, apesar dos esforços mais recentes nesse sentido.

A atual política habitacional logrou incorporar algumas demandas dos movimentos organizados de luta pela reforma urbana, como o princípio da autogestão. De outro lado, não foram suscitados maiores questionamentos à respeito do modelo de política adotado. O modelo da autogestão é uma versão mais sofisticada da autoconstrução ou da construção em mutirões, uma vez que relega aos próprios beneficiários o poder sobre a alocação dos recursos e viabiliza a contratação de empresas e prestadores de serviços para a execução da obra, não caracterizando o sobre-trabalho de que fala Oliveira (2006). Nesse sentido, há uma certa continuidade no que se refere o padrão de política habitacional adotado.

O princípio da autogestão é certamente uma vitória dos movimentos. Entretanto, não foram discutidas outras propostas que fugissem da lógica da produção da “casa própria”, como o modelo de aluguel social, por exemplo, adotado amplamente na Europa até a década de 1960 (BOURDIEU, 2006). Isso aponta para a predominância de uma regra de formação de estrutura sobre as decisões dos agentes, públicos ou não públicos, que seleciona quais questões são colocadas em pauta e quais são excluídas. Trata-se, portanto, na terminologia de Offe (*apud* HAM e HILL, 1993) de uma regra de seleção negativa, a qual opera para excluir desafios ao funcionamento do Estado capitalista, como, por exemplo, ao direito à propriedade privada, ou via manipulação ideológica, mantendo certas discussões sobre mudanças na estrutura fora da agenda política.

Nesse sentido, o princípio da autogestão atende ao imperativo de transformar o beneficiário da política em sujeito ativo da política e não apenas o objeto, passivo, sobre o qual o Estado apenas intervém. Entretanto, esse modelo assegura a prevalência da propriedade privada como solução de moradia, imbricada cognitivamente na percepção dos agentes que atuam nesse campo da política. Como vimos, essa é uma questão antiga: desde o período em que as habitações coletivas foram destruídas em prol de uma “higienização” do espaço urbano, essa proposição começou a emergir com mais força. Desde então, o brasileiro está acostumando a associar habitação com “casa própria”.

O PROGRAMA CRÉDITO SOLIDÁRIO

O presente capítulo busca caracterizar o Programa Crédito Solidário. Para tanto, serão apresentados o contexto da criação do Fundo que o financia, os agentes (*stakeholders*) envolvidos, o arcabouço legal que o normatiza, bem como seu processo de implementação, o qual nos permite visualizar os embates travados, a correlação de forças entre os *stakeholders* e as mudanças produzidas ao longo do tempo. Essas dimensões serão apreendidas a partir do que Ham e Hill (1993) denominaram de estrutura administrativa e estrutura de interesses, complementando a análise feita anteriormente sobre as regras de formação de estruturas.

Conforme vimos, a estrutura administrativa e a estrutura de interesses estão fortemente imbricadas. Há uma mutualidade entre as duas quanto a sua definição: as relações de interesses, materializadas em termos de poder de influência, podem determinar as estruturas administrativas da organização pública. A configuração destas, por sua vez, tem grande capacidade de influir sobre o poder que diferentes grupos de interesse gozam no âmbito da organização, já que suas regras podem facilitar o acesso a alguns desses grupos, em detrimento de outros, a determinadas decisões.

Por sua vez, as regras de formação de estruturas, como o próprio nome sugere, estão manifestas nas outras duas estruturas, e têm significativa capacidade de moldá-las, até certo ponto. Isso porque os agentes envolvidos no processo também gozam de considerável autonomia para interpretar as regras que emanam dessa estrutura, atendendo ou não aos pressupostos definidos por ela. Essa é a autonomia de que fala Weber e que confere aos agentes da burocracia, por exemplo, certa liberdade de ação. Tendo destacado algumas regras de estrutura no capítulo 3, a análise das estruturas administrativa e de interesses nos permitirá compreender até que ponto as primeiras influíram sobre as demais, e qual o papel dos agentes na intermediação dessas regras no que refere à implementação do PCS.

A estrutura administrativa é aqui apresentada segundo as funções desempenhadas por cada um dos agentes e órgãos envolvidos no processo, funções essas constantes nos documentos e leis relativos ao Programa. A estrutura de interesses é apreendida a partir da ótica dos *stakeholders* entrevistados nesta pesquisa. É a partir das relações estabelecidas entre órgãos

e agentes na execução do PCS que os entrevistados devem apreender os interesses – e a capacidade de influência dos *stakeholders* – em jogo. Trata-se dos interesses percebidos pelos agentes, os quais são, portanto, aqueles que lhes tocam de alguma forma no exercício de suas atividades junto ao programa. Esse exercício tem por objetivo compreender quais interesses intermedeiam a execução do programa e de que forma eles operam em relação a facilitar ou dificultar a consecução dos objetivos declarados do PCS.

4.1 Antecedentes históricos: o Fundo de Desenvolvimento Social

O Decreto nº 103, de 22 de abril de 1991, posteriormente ratificado pela Lei Federal nº 8.677 de 13 de julho de 1993, criou o Fundo de Desenvolvimento Social (FDS)¹, de natureza contábil, destinado a financiar pessoas físicas, empresas ou entidades do setor privado no desenvolvimento de projetos sociais de habitação, admitindo-se também investimentos em saneamento básico, infra-estrutura urbana e equipamentos comunitários, desde que vinculados aos programas de habitação. Seus recursos são constituídos por: pela aquisição compulsória de 3% de suas cotas pelos Fundos de Aplicação Financeira (FAF), pela aquisição voluntária dessas cotas por pessoas físicas ou jurídicas, e pelos rendimentos resultantes de suas aplicações.

Ao Conselho Curador do Fundo (CCFDS) cabe a tarefa de gerir seus recursos, definindo as diretrizes para concessão de empréstimos, financiamentos e respectivos retornos, estabelecendo os limites e os subsídios para a contratação dos recursos, além de aprovar o orçamento anual proposto pelo agente operador². Compete ainda ao Conselho garantir a conformidade em relação às políticas do governo federal, observando prioridades e condições setoriais e regionais, o interesse social do projeto, e as viabilidades técnica e econômico-financeira dos projetos a serem financiados pelo Fundo (BRASIL/MCID, 2009).

Os recursos não chegaram a ser operacionalizados em programas sociais, mas o fundo ficou rendendo até 1995 quando o governo FHC “desobrigou, à revelia da lei, com uma resolução do Banco Central, os aplicadores de fazerem essa aplicação compulsória” (RAMOS, 2009)³.

¹ E ainda, o Decreto nº 1.081 de 8 de março de 1994 aprovou o regulamento do FDS, o qual foi modificado pelo Decreto 3.907 de 4 de setembro de 2001.

² Vide Lei Federal nº 8.677/1993.

³ César Ramos, gerente do Programa Crédito Solidário no Ministério das Cidades, em entrevista em 19/05/2009.

Esses recursos foram então liberados para serem devolvidos aos aplicadores a partir de 1996. Não havendo acordo entre o CCFDS e os bancos aplicadores a respeito das formas de resgate e de correção dos valores a serem devolvidos, não houve devolução e o fundo seguiu rendendo a partir de então, entretanto, sem novo aporte de recursos.

Em 1998, foram retirados do FDS recursos da ordem de R\$ 1,5 bilhões para compor o Fundo de Arrendamento Residencial, que financiava o recém criado Programa de Arrendamento Residencial pelo Ministério do Planejamento. Na época, as Políticas Nacionais de Desenvolvimento Urbano e Habitação estavam a cargo desse Ministério, o qual também ocupava a presidência do CCFDS. Em 2001, a direção do CCFDS foi transferida para a Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República (SEDU/PR), a qual passou a coordenar a política habitacional no Brasil. Ainda sem uma definição para destinar os recursos, o CCFDS reuniu-se poucas vezes no período entre 1999-2001. Em 2002, o Tribunal de Contas da União exigiu que os recursos fossem aplicados, quando então o Conselho voltou a se reunir, reiniciando a discussão sobre as formas de destinação do montante ainda disponível no fundo (MOREIRA, 2009).

Em 2003, com a criação do Ministério das Cidades, seus representantes passam a integrar o CCFDS e as discussões para conformar um programa para aplicar os recursos ganham novo fôlego. No âmbito da CEF, as primeiras propostas apresentadas previam a destinação dos recursos do FDS para cooperativas que desenvolvessem alguma atividade econômica⁴, de forma a construírem casas para seus associados, já que essas poderiam oferecer garantias ao crédito financiado (GOMES, 2009)⁵. Apesar da luta histórica dos movimentos de moradia, que reivindicava a criação de um programa com repasse de recursos diretos para que as entidades promovessem a autogestão da produção, a CEF parecia desconhecer essa bandeira.

Em entrevista, a gerente de Fundos de Governo deste banco, Cláudia Gomes, afirma que ela e sua equipe, responsáveis pela gestão do FDS, não tinham conhecimento da pauta de reivindicações dos movimentos, e que foram representantes do MCidades os responsáveis pelo direcionamento das negociações acerca do desenho do programa no âmbito do CCFDS

⁴ Na proposta não havia definição acerca da natureza da atividade econômica dessas cooperativas.

⁵ Cláudia Gomes, gerente de Fundos de Governo da CEF, em entrevista concedida em 20/05/2009. Sendo responsável pela gestão do FDS, ela é também quem está a cargo do Programa Crédito Solidário na CEF.

de forma a contemplar as cooperativas de produção habitacional. Nesse caso, tais representantes foram os porta-vozes das reivindicações dos movimentos.

Trabalho anterior sobre o PCS, realizado por Moreira (2009), constatou que nenhuma das experiências recentes de produção habitacional por mutirões ou autogestão no Brasil, como o caso das cooperativas em São Paulo na gestão Erundina⁶, teria servido de modelo para a elaboração das primeiras propostas apresentadas pela CEF para o programa. Ao contrário, havia um certo estigma sobre esse modelo que envolve a interlocução com cooperativas habitacionais, por causa da “experiência negativa” com um programa dessa natureza que fora implementado na época do BNH (GOMES *apud* MOREIRA, 2009).

A CEF demonstrou muita resistência em aceitar as diretrizes apresentadas pelos representantes do Ministério, as quais previam um afrouxamento em relação às exigências bancárias correntes na operacionalização do financiamento às cooperativas habitacionais (MOREIRA, 2009; RAMOS, 2009). Ela defendia a manutenção das práticas usuais de contratação do financiamento, de forma a garantir o retorno dos recursos e a segurança do Agente Operador do FDS que, no caso, é a própria CEF, principalmente face ao “alto risco” da operação. Isso porque se tratava de conceder crédito à faixa de renda de até três salários mínimos, as quais não conseguem oferecer garantias ao sistema bancário

Ao longo da entrevista com a gerente de Fundos de Governo da CEF e de conversas informais com outros funcionários da CEF, é possível perceber como a lógica bancária está profundamente arraigada nesses agentes, os quais são responsáveis pela gestão de recursos e programas de cunho social. A CEF, ao mesmo tempo que atua como um banco comercial, também é um banco público, responsável por operar diversos programas do governo. Sendo herdeira institucional do BHN, passou a gerir fundos destinados à habitação, que tem no FGTS o maior volume de operações com essa finalidade. Entretanto, a lógica bancária é a que prevalece, e ela é disseminada entre os funcionários pelas práticas adotadas ao longo do tempo. As decisões tomadas pelas hierarquias superiores informam a consolidação de

⁶ A reivindicação de um programa com base na autogestão dos recursos pelas associações de moradores tem origem no Funaps-Comunitário, experiência desenvolvida no município de São Paulo entre 1989-1992 (MOREIRA, 2009). Por ter sido bem sucedida, tanto em termos de produção habitacional quanto de fortalecimento da luta coletiva por moradia digna, esse modelo fez parte da agenda reivindicatória dos movimentos de moradia junto à esfera federal ao longo da década de 1990 e início dos anos 2000, quando a criação do MCidades sinalizava para a sua concretização.

normas e práticas que contribuem na conformação dessa mentalidade institucional, que é dominante na CEF.

O desconhecimento em relação às reivindicações históricas dos movimentos de luta pela moradia também aponta para a despolitização da instituição. Se de um lado o MCidades foi criado para atender uma demanda antiga de conferir tratamento integrado e participativo à política urbana, tendo incorporado em seus quadros pessoas de alguma forma ligadas a essa luta; de outro, os funcionários da CEF não tinham contato com esse processo histórico, desencadeado principalmente após a Constituinte, o que provavelmente contribuiu ainda mais para que se voltasse para suas questões internas, inerentes a um banco. Essa dualidade entre as duas instituições responsáveis pela gestão do Crédito Solidário esteve manifesta em várias circunstâncias do processo de concepção e implementação do Programa, como buscaremos demonstrar ao longo do capítulo, e aponta para um conflito de interesses com impactos relevantes para os resultados da política.

As negociações sobre o desenho do programa também enfrentaram a resistência do Banco Central do Brasil (BACEN), o qual mantém um assento no CCFDS. A instituição era favorável à devolução dos recursos privados do Fundo para os aplicadores privados em oposição a sua aplicação em um programa habitacional para a baixa renda. Na reunião do Conselho para a aprovação do Programa, o representante do Bacen anunciou que o assunto havia sido discutido por sua diretoria e que eles haviam decidido se retirar em protesto, não reconhecendo a legitimidade daquele foro para deliberar sobre o destino dos recursos do FDS. Desde então, o representante do Bacen praticamente abandonou a participação no conselho, tendo inclusive convocado a Febraban⁷ e os sindicatos patronais a segui-lo, porém sem sucesso (RAMOS, 2009). Segundo Moreira (2009, p.106), a aceitação do programa por parte dessas entidades e, centralmente pela Febraban, que representa os bancos que possuem quotas no FDS, teria se dado em função da avaliação do “benefício de ‘entregar os anéis’ (os pequenos recursos do FDS) ‘para não perder os dedos’ (os vultosos recursos do FGTS)”.

O FDS, no momento da criação do Crédito Solidário, contava com um saldo aproximado de R\$ 700 milhões, sem uma definição concreta acerca do aporte de mais recursos, já que o

⁷ Federação Brasileira de Bancos.

governo havia desobrigado os bancos a realizarem aplicações compulsórias desde 1995. Então, a princípio, a duração do Programa era limitada ao tempo em que durassem os recursos. Assim, a aceitação de um programa nesses moldes por parte da CEF, da Febraban e de outras entidades patronais parece ter se dado em função de suas pequenas dimensões se comparados a outros programas habitacionais implementados pelo governo. E também para não arriscar que outro fundo com recursos bem maiores fosse reivindicado para financiar tal programa. Nesse caso, os “prejuízos” seriam menores, caso o Programa não desse certo.

Nesse sentido, a proposta do Programa tem um caráter mais experimental, a título de programa piloto. Isso fica claro nas falas de Ramos e Gomes, em entrevista. E também na percepção de Leonardo Pessina, arquiteto que presta assessoria técnica à produção de moradia social em processos de autogestão:

Os representantes do Ministério das Cidades ao proporem o programa tinham uma idéia de algo mais artesanal e experimental pautado em pequenos valores para municípios do interior... com R\$ 5.000,00. Achavam que a assessoria técnica não precisava ser remunerada, que poderia conseguir na universidade... um mutirão artesanal, sem muito apoio, e não uma coisa institucionalizada e profissional que fizemos em São Paulo (PESSINA *apud* MOREIRA, 2009, p.106).

Esses movimentos, quando do início do Programa, não acumulavam muita experiência em gestão e produção habitacional (RAMOS, 2009; GOMES 2009), o que claramente representou um fator a mais de resistência da CEF em relação ao PCS. Rodrigues, Pessina e Barbosa acreditam que

uma mistura de preconceito com contrariedade a interesses políticos e/ou econômicos tem feito com que os movimentos populares estejam sempre obrigados a “provar” sua capacidade e integridade para gerir os recursos públicos para a produção de sua moradia. Muitas experiências não passaram de “projetos-piloto” que, apesar de bem avaliados, não se converteram em programas estáveis e nem foram replicados (2008, p.22, grifo dos autores).

Na perspectiva do Ministério, o fato de os movimentos não terem a referida experiência pode ter motivado a criação do Programa em caráter piloto. De fato, César Ramos (*apud* MOREIRA, 2009, p.134) constata que “o PCS tem muito mais um efeito demonstrativo, de mostrar possibilidades, do que ser efetivo no enfrentamento do déficit habitacional”. O objetivo, segundo o gerente do Programa, era de mostrar aos diretamente interessados de que “o Programa era factível, de que era possível” (RAMOS, 2009). Se do lado dos bancos (Febraban e CEF) o Programa soava como uma concessão, pelo lado do MCidades, o objetivo era que se fortalecessem os movimentos de luta por moradia a partir de uma experiência no

nível federal, viabilizando a ampliação do modelo e a sua multiplicação em outras esferas da federação.

4.2 A concepção do Programa Crédito Solidário

O Programa Crédito Solidário é então criado em 2004, fruto de fatos que se desenvolveram paralelamente. De um lado, tem-se o clamor antigo⁸ pela conformação de um programa social de habitação que fosse autogerido pelas entidades dos moradores beneficiários de financiamento subsidiado, atendendo prioritariamente a faixa de renda de até três salários mínimos, historicamente preterida pela política habitacional no Brasil. De outro, a necessidade de dar uma destinação aos recursos do FDS, que não haviam sido utilizados desde sua composição, e cuja gestão cabia à CEF.

Ainda que o MCidades, na figura dos técnicos da Secretaria de Habitação, tenha sido o porta-voz das reivindicações dos movimentos ao longo da definição do desenho do PCS no CCFDS, a CEF foi a responsável por seu desenho operacional, por meio do setor responsável pelos fundos de governo, a Gerência Nacional de Seguros e Fundos Habitacionais (GESEF). Esses movimentos paralelos – a reivindicação dos movimentos e a proposta da CEF – geraram a sensação de dupla paternidade a respeito do PCS. Grande parte da literatura atribui aos movimentos a vitória pela criação do Programa, e eles próprios reivindicam o mérito; a CEF, por sua vez, entende que o embrião da proposta também partiu dela, segundo a gerente de Fundos de Governo:

Eu participei desde a primeira reunião [no CCFDS], a parte financeira toda fomos nós que desenhamos, e eu não tinha conhecimento de movimento social até aquele momento [do lançamento do Programa]. Aí depois, teve uma reunião que eu fiquei sabendo da existência de movimento social. Por incrível que pareça! (...) é até engraçado porque eles [os movimentos] falam assim: 'nós criamos esse programa', e hoje a gente até entende que foi com a ajuda deles que criou, mas só que naquela época [da criação do Programa] a gente não tinha conhecimento... eu não sabia da existência deles. E nem o restante do pessoal da Caixa [Econômica Federal] (CLÁUDIA GOMES, em entrevista, 2009).

Esse fato é relevante na medida em que, ao reafirmar o seu importante papel no processo de criação do PCS, em face da amplamente divulgada vitória dos movimentos sociais, a CEF

⁸ Clamor esse consolidado pelas quatro entidades nacionais de luta pela moradia junto ao governo federal, quando se sua eleição em 2003, que reivindicava *a formulação de um programa que priorizasse o atendimento habitacional às famílias com renda inferior a três salários mínimos e que estivesse apoiado nas bases do cooperativismo e associativismo, objetivando fortalecer as práticas autogestionárias e da organização popular* (MOREIRA, 2009, p.104).

procura legitimizar sua atuação de banco público em programas sociais. Com isso, busca responder às diversas críticas que recebe a respeito de seu comportamento enquanto agente público que é. A fala do gerente do PCS no MCidades ecoa a crítica feita a tal instituição, além de manifestar um dos pontos mais conflituosos da relação entre CEF e Ministério:

Tem uma série de indicadores aí que demonstram que ela [a CEF] é, acima de tudo, um banco, que 'tá' envolvido com o processo de acumulação. E é exigido isso dela, pelos seus próprios princípios... ela tem que dar lucro na escala bancária brasileira. Ela não investe no microcrédito, ela não investe no financiamento da produção; ela investe da mesma forma que os bancos privados: no crédito consignado, onde tem, digamos assim, a possibilidade de ganho garantida... ela não arrisca nada além. Não tem uma gestão estatal, é um banco de lógica privatista, apesar de ser uma burocracia pública e ter discurso de banco público, de banco social (RAMOS, em entrevista, 2009).

Assim, a criação do Programa Crédito Solidário envolveu a acomodação de interesses e perspectivas distintas, o que culminou em um desenho que se mostrou, sob alguns aspectos, inapropriado para o atendimento de seu público-alvo, como discutiremos neste capítulo. A preocupação da CEF em garantir o retorno dos recursos privados do FDS, proporcionando maior segurança ao agente operador, desembocou em um desenho operacional ancorado na lógica de um financiamento de crédito tradicional do sistema bancário, ainda que o empréstimo tenha juro zero ao tomador e que outras condições tenham sido flexibilizadas.

4.3 A operacionalização do Programa Crédito Solidário: estrutura organizacional, agentes (*stakeholders*) e suas atribuições

A Resolução nº 93 do CCFDS, de 28 de abril de 2004, e a Instrução Normativa nº 11, de 19 de maio de 2004, do Ministério das Cidades, oficializaram a criação do Programa Crédito Solidário, fornecendo as bases para a normatização de sua operação⁹. Foram definidos os seguintes objetivos (BRASIL/MCID, 2009):

- proporcionar o acesso à moradia regular, à população de baixa renda que não tem capacidade de poupança, mediante crédito com condições especiais e subsidiadas;
- contribuir efetivamente na redução do déficit habitacional, atingindo prioritariamente famílias com renda bruta mensal inferior a três salários mínimos e,

⁹ Os agentes responsáveis pela operação do programa precisam elaborar manuais e instruções normativas de forma a implementá-lo, conforme determina o item 10.2 da Resolução nº 93/2004: “o gestor da aplicação e o agente operador regulamentarão a presente Resolução em até trinta dias, a contar da sua publicação”.

excepcionalmente, admitindo-se o atendimento a famílias com renda entre três e cinco salários mínimos;

- estimular o regime de cooperativismo habitacional e o princípio de ajuda mútua, garantindo a participação da população como protagonista na solução dos seus problemas habitacionais comuns, observadas as necessidades, características, usos e costumes locais.

A Resolução nº 93/2004, e a Instrução Normativa nº 11/2004 definiram os agentes participantes e suas funções na implementação do Programa, os quais constituem as *redes de implementação* a atuarem nesse *campo estratégico* da política – o PCS. Ao Ministério das Cidades, **agente gestor** das aplicações dos recursos do FDS, caberia a função de definir as diretrizes, prioridades, estratégias e instrumentos para a implementação do Programa, e também de selecionar as propostas dos projetos, gerenciando, monitorando e avaliando a execução do PCS.

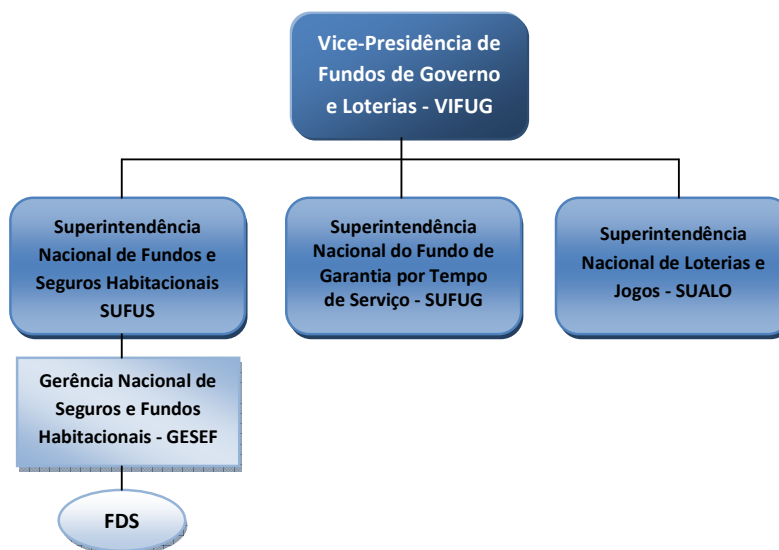
A CEF, na qualidade de **agente operador** dos recursos do FDS, deve acompanhar, fiscalizar e controlar os financiamentos a serem concedidos aos beneficiários finais, repassando os recursos do Fundo ao **agente financeiro**. Este, um banco comercial, é o responsável pela concessão do crédito diretamente ao tomador do empréstimo – o beneficiário final – por meio de contratos individuais a serem estabelecidos após avaliação do perfil do beneficiário. No caso do Programa Crédito Solidário, a CEF também assumiu o papel de agente financeiro, acumulando as duas funções. Moreira explica que

Por se tratar de um crédito que exige retorno financeiro, a Caixa Econômica Federal [no papel de banco comercial], por responder às garantias de mercado reguladas pelo Acordo de Basiléia¹⁰, foi a única instituição financeira interessada em operar os recursos e a ser aprovada para exercer o papel do agente financeiro do Programa. Os demais interessados como as COHABs e instituições financeiras como a COBANSA, o Família Paulista e a Economiza não tiveram a análise de risco aprovada pelo agente operador. (...) Os demais bancos de segunda linha não têm interesses de operar tais recursos, já que não garantem boas taxas de lucros (MOREIRA, 2009, p.107-108).

¹⁰ O Acordo de Basiléia, cujo nome oficial é *International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards*, foi firmado em 1988 na cidade de mesmo nome, na Suíça, tendo por objetivo estabelecer exigências mínimas para que os bancos comerciais operem seus recursos no mercado, visando precaverem-se contra o risco de crédito. Em 2004 foi lançado novo documento, revisando as normas estabelecidas em 1988, que foi denominado Basiléia II ou *International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards: A Revised Framework - Comprehensive Version*.

Segundo Gomes (2009), esses dois papéis desempenhados são bem segregados no âmbito da CEF, com a definição de setores específicos para cada uma das funções, os quais gozam de forte autonomia, um perante o outro. A CEF/agente operador, como banco de primeira linha, é responsável pela gestão dos recursos dos chamados fundos de governo, por meio da Vice-Presidência de Fundos de Governo e Loterias (VIFUG). Essa vice-presidência abrange três superintendências, dentre as quais se encontra a Superintendência Nacional de Fundos e Seguros Habitacionais (SUFUS), à qual está ligada à Gerência Nacional de Seguros e Fundos Habitacionais – vide FIGURA 1. São esses os setores responsáveis pela operacionalização dos recursos do FDS no escopo das atribuições de agente operador desempenhadas pela CEF.

FIGURA 1: Organograma do Agente Operador - CEF
Setores envolvidos na operacionalização dos recursos do FDS



A CEF, na qualidade de agente financeiro, é um agente do Sistema Financeiro de Habitação e pode contratar com qualquer fundo, atuando, nesse caso, como um banco de segunda linha. Como agente financeiro do FDS, viabiliza o acesso de seus recursos aos beneficiários finais, por meio de contratos individuais. A gestão das atividades de agente financeiro da CEF estão a cargo de uma outra vice-presidência, a Vice-Presidência de Governo (VIGOV). Na ponta da estrutura do agente financeiro estão as Gerências de Desenvolvimento Urbano (GIDURs), responsáveis pela análise técnica dos projetos apresentados (parte estrutural) e os chamados Pontos de Vendas (PVs), que são agências da CEF estabelecidas em quase todos os municípios do Brasil. Esses PVs são responsáveis pela análise financeira dos contratantes

do financiamento e, também, recebem as propostas e dão encaminhamento para os setores competentes, para dar seguimento às demais etapas de avaliação dessas propostas.

Apesar de a CEF ter sido a única instituição financeira interessada em operar os recursos e a ser aprovada para exercer o papel de agente financeiro do Programa, e ter sido a única instituição a exercer esse papel até os dias de hoje, as Instruções Normativas do PCS, editadas desde a sua criação até março de 2008¹¹, apontam como uma das categorias de *participantes* as “instituições financeiras credenciadas pelo Banco Central e agentes financeiros do Sistema Financeiro da Habitação, definidos pelo Conselho Monetário Nacional, na qualidade de agentes financeiros responsáveis pela concessão do financiamento e acompanhamento das respectivas obras e serviços”. Assim, pode-se inferir que são também possíveis agentes, quaisquer instituições financeiras que desejem atuar como agente financeiro no âmbito do programa e que seja qualificada para tal pelo agente operador – a CEF¹².

Os **beneficiários finais**, na condição de público-alvo do programa, são aqueles com necessidades habitacionais, na faixa de renda pré-definida que vai até, no máximo, cinco salários mínimos, moradores das zonas rural e urbana do país, e que assumem a responsabilidade de tomadores do crédito junto ao agente financeiro. As cooperativas ou associações comunitárias com fins habitacionais – os **agentes proponentes** – são responsáveis por organizar a demanda dos beneficiários finais, formulando e apresentando os pedidos de financiamento e assistência técnica para a realização das obras e demais serviços atinentes à produção das habitações.

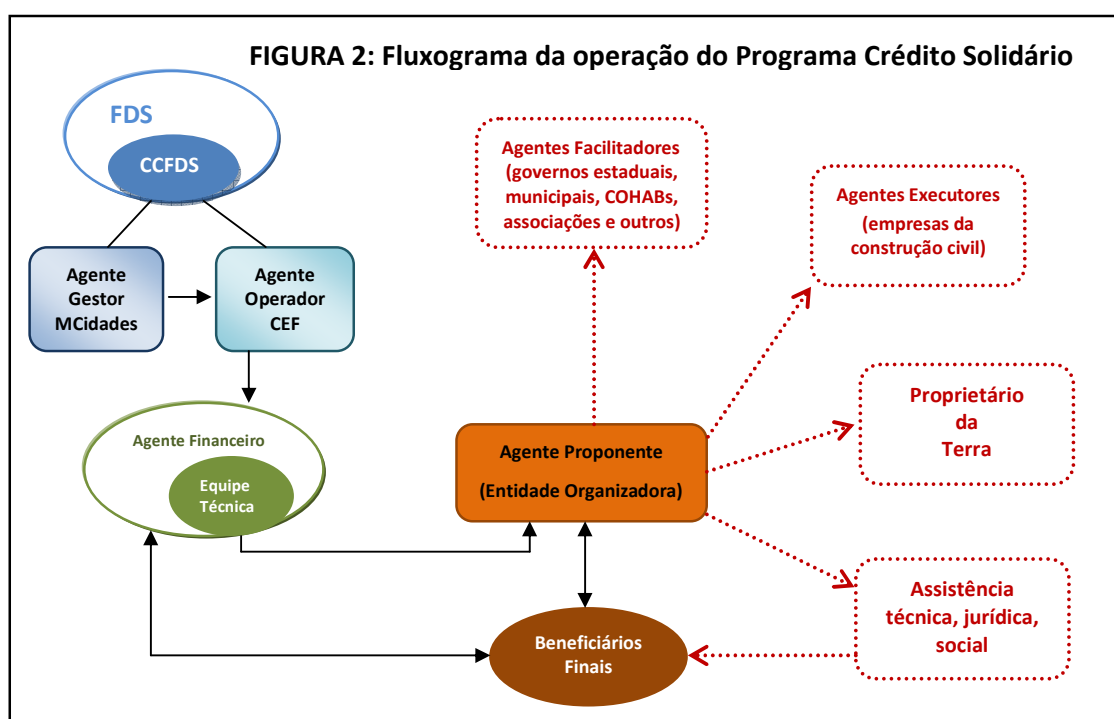
Os governos estaduais, municipais e do Distrito Federal, as Cohabs e outros órgãos similares, cooperativas habitacionais ou mistas e associações constituídas para fins habitacionais podem atuar como **agentes fomentadores ou facilitadores** no âmbito do PCS. Isso significa que eles podem apoiar as famílias na realização das etapas dos projetos, inclusive contribuindo na organização e congregação delas em entidades proponentes de financiamento junto ao FDS. Podem também participar do processo outros órgãos e

¹¹ Instruções Normativas nº 11/2004, 39/2005 e 14/2008.

¹² A IN nº 104/2004 propõe a criação de um Grupo de Trabalho para, entre outras coisas, “propor alternativas para incentivo ao estabelecimento de novos agentes financeiros, sem ampliação do risco para o agente operador”, indicando o desejo de se incorporar novos agentes financeiros no processo além da CEF.

entidades que possam contribuir para o atendimento dos objetivos do projeto, à escolha do agente proponente, ao qual cabe definir suas funções e condições de participação.

Por fim, fazem parte dessa *rede de implementação* as empresas do ramo da construção civil, como **agentes executores**, que podem ser contratadas pelas entidades proponentes para a realização de parte ou do todo da obra, no caso de construção por empreitada global, e que atuam sob a gestão das referidas entidades. A FIGURA 2, a seguir, apresenta um fluxograma em que estão representadas as relações entre os diferentes agentes envolvidos na implementação do Crédito Solidário.



Do Conselho Curador do FDS fazem parte o Ministério das Cidades, como agente gestor das aplicações de seus recursos, e a CEF, como agente operador do Fundo. Nas reuniões do Conselho são definidas as regras de aplicação dos recursos, cabendo ao agente gestor detalhá-las, gerando um marco regulatório para as operações relacionadas aos recursos – no caso do FDS, o funcionamento do Programa Crédito Solidário. O agente gestor o faz por meio de Instruções Normativas (INs), que normalmente se seguem às Resoluções do CCFDS. Essas INs devem guiar a atuação do agente operador, que deve elaborar manuais estabelecendo os procedimentos relativos à implementação do Programa. Esse arcabouço

normativo deve também regulamentar a relação entre agente operador e agente financeiro no que se refere às operações de crédito feitas com os beneficiários finais.

Esses beneficiários, por sua vez, devem estar organizados em associação ou cooperativa habitacional. Essa entidade proponente deve organizar e representar as famílias beneficiárias, auxiliando-as na compilação dos documentos necessários a serem enviados quando da submissão da proposta de empréstimo. Além disso, a entidade proponente deve formular a proposta do empreendimento habitacional, elaborando projetos, orçamentos, cronograma de execução, e aprovar o empreendimento junto à prefeitura e outros órgãos licenciadores competentes.

Para participarem do Programa, os agentes proponentes devem passar pelo processo de enquadramento, hierarquização e seleção, em que é verificada a conformidade das entidades e das propostas com os critérios do PCS. Segundo a sistemática atualmente em vigor, definida pela IN nº 14, de 25 de março de 2008, os agentes proponentes deverão habilitar-se junto à Secretaria Nacional de Habitação antes de submeterem projeto ao agente financeiro para participar do processo de classificação e seleção.

Para a habilitação no MCidades, a entidade deverá apresentar Ofício de Consulta Prévia comprovando o atendimento aos critérios de elegibilidade, que são: i) ter exercido atividade regular por no mínimo 3 anos; ii) apresentar cópia do estatuto social atualizado da entidade, visando verificar a compatibilidade social entre os objetivos da entidade e do Programa, na realização de projetos sociais; iii) ter experiência na gestão de obras habitacionais, entendendo como gestão a mobilização da demanda, a elaboração de projetos habitacionais, administração de recursos para produção da moradia ou acompanhamento pós-ocupação de empreendimentos; iv) adotar transparência na gestão da entidade, entendida como participação dos associados na tomada de decisões.

Após a habilitação junto ao MCidades, a entidade tem 90 dias para apresentar a proposta para o processo de classificação e seleção na CEF (agente financeiro), que adota os critérios definidos em Instrução Normativa¹³. Para tanto, deve apresentar a seguinte documentação:

¹³ Segundo a IN nº 14/2008, os critérios de seleção e classificação são: a) priorização por Conselho Estadual ou Municipal de HIS e/ou pelo Plano Local de HIS; b) localização geográfica, com a priorização do atendimento às cidades de maior população e caracterização do déficit habitacional; c) localização urbana, em que serão priorizados os projetos de maior integração e centralidade à malha urbana; d) projetos em estágio mais avançado de elaboração; e) projetos em estágio mais avançado de licenciamento; f) projetos que avancem

i) comprovante de habilitação da entidade; ii) documentação do terreno que será objeto da intervenção do Programa; iii) Projeto Básico de arquitetura e Orçamento Base do empreendimento; iv) Ficha Resumo do Empreendimento – FRE, definida pelo agente financeiro. Após a avaliação pelo agente financeiro, a pontuação final é feita pela Secretaria Nacional de Habitação do MCidades, quem divulga os projetos selecionados¹⁴ ao final do processo.

Após a divulgação do resultado da seleção, os agentes proponentes dão início ao processo de contratação junto à CEF (agente financeiro). A contratação dos projetos só será, então, efetivada após realização de análise técnica, jurídica e econômico-financeira do projeto e da avaliação das famílias (beneficiários) pela sua capacidade de comprometimento de renda e análise cadastral, já que para acessar o crédito elas não podem apresentar irregularidade na documentação civil e nos serviços de proteção ao crédito, como SERASA e SPC. Essas avaliações são realizadas pela equipe técnica do agente financeiro – as GIDURs, as quais devem dar o aval autorizando a contratação do crédito. A equipe técnica do agente financeiro também é responsável por, posteriormente, fiscalizar e acompanhar o andamento da obra, autorizando a liberação dos recursos à entidade proponente no caso de cumprimento do cronograma de execução definido na proposta do empreendimento.

As entidades que já possuem terreno próprio podem utilizá-lo no empreendimento. As entidades que não o possuem devem procurar terreno que esteja inserido na malha urbana, conforme exigência do Programa, e firmar compromisso de compra e venda com o proprietário da terra antes de dar entrada com a proposta. Os terrenos também podem ser doados pelos governos estaduais ou municipais, ou ainda podem ser utilizados terrenos legalmente doados às entidades.

mais na agregação de componentes de infra-estrutura, de rede de água potável, rede de energia elétrica, esgotamento sanitário e acesso viário, valorizando-se as soluções diferenciadas; g) as parcerias estabelecidas para o desenvolvimento das atividades, objetivando a redução dos custos de produção, em especial de terreno e infra-estrutura, com prevalência de parceiros públicos aos privados, excetuando às parcerias solidárias com entidades congêneres para a implantação do projeto; h) variáveis de interesse social, como atendimento à população em vulnerabilidade social – tais como: trabalhadoras domésticas, pescadores e comunidades tradicionais (quilombolas, indígenas, extrativistas, ribeirinhos, entre outras). E variáveis de sustentabilidade ambiental, relativas ao reuso de águas pluviais, aquecimento solar, manejo de resíduos sólidos, integração com projetos de geração de renda ou com projetos de interesse estratégico (reabilitação urbana, integração com outros projetos/programas sociais de esfera pública ou da iniciativa privada).

¹⁴ Classificar e selecionar os projetos consiste em “eleger até o limite dos recursos orçamentários alocados ao programa por Região Geográfica, conforme Plano de Aplicação e Metas do FDS, e ordenar os projetos selecionados, de acordo com a pontuação de classificação obtida” (IN 14/2008).

As Cohabs e outras associações com fins habitacionais, na qualidade de agentes facilitadores, podem auxiliar a entidade proponente na gestão das etapas do empreendimento habitacional. Igualmente, a entidade proponente pode lançar mão de profissionais ou organizações que forneçam assessoria técnica, jurídica e social para todo o processo, desde o levantamento da documentação e licenciamento da obra, até a finalização das habitações. Podem também ser contratadas empresas de construção civil que auxiliem em etapas da obra que requeiram maior especialização.

4.4 O processo de implementação: disputas e mudanças no desenho do Programa

A Resolução nº 93/2004 que cria o PCS e a subsequente Instrução Normativa nº 11/2004, que detalha as normas para sua operação, inauguraram o primeiro processo de seleção de propostas de financiamento. Nesse momento foram destinados R\$ 286 milhões para serem contratados, sendo R\$ 200 milhões destinados à construção de habitações propriamente, e R\$ 86 milhões para cobrir despesas com subsídios¹⁵.

Definiu-se como público-alvo famílias com renda familiar bruta de até três salários mínimos, admitindo-se famílias com renda entre três e cinco salários¹⁶, desde que: essas representassem 20% da composição do grupo associativo no caso de propostas apresentadas para municípios parte de regiões metropolitanas ou capitais estaduais; ou 10% no caso dos demais municípios, tanto de áreas urbanas quanto rurais. O comprometimento máximo com o financiamento é de 25% da renda familiar bruta.

É dispensada a cobrança de juros do financiamento oferecido, sendo o sistema de amortização regido pela *Tabela Price*, com pagamento em parcelas mensais, com prazo de até 240 meses. O saldo devedor seria, então, atualizado mensalmente, tendo como referência a variação dos depósitos de poupança com aniversário no dia 1º do mês. O prazo de carência poderia variar de acordo com o tempo previsto para a obra, acrescido de mais um mês e limitado a 12 meses, contados a partir da data de efetivação do primeiro desembolso de recursos. Ou, ainda, o prazo de carência poderia ser dispensado, a critério do

¹⁵ Segundo a Resolução nº 94, de junho de 2004, do CCFDS. Tais subsídios referem-se aos seguintes custos: i) taxa de administração devida ao agente financeiro; ii) taxa de equilíbrio devida ao agente financeiro; iii) taxa de risco de crédito devida ao agente operador; iv) depósito garantia de risco de crédito ao agente financeiro.

¹⁶ Quando da definição desses critérios, o salário mínimo brasileiro vigente era de R\$ 240,00, tendo sido alterado logo em seguida, em 01/05/2004, para R\$ 260,00. Assim, a renda de três e cinco salários mínimos correspondia, respectivamente, a R\$ 780,00 e R\$ 1.300,00.

beneficiário. Os encargos a serem pagos pelos beneficiários são compostos de amortização e prêmios de seguro.

Garantias deveriam ser oferecidas para a contratação do financiamento, a serem escolhidas entre alienação fiduciária do imóvel objeto da operação, nos termos da Lei nº 9.514/97, hipoteca, Seguro de Crédito¹⁷, Fundo de Aval, Fundo Garantidor, Aval Solidário ou caução/repasso de recursos em moeda corrente junto à instituição bancária no Brasil.

As remunerações dos agentes operador e financeiro pela operacionalização dos recursos seriam custeadas pelo próprio FDS, caracterizando importante subsídio concedido para os beneficiários. Ao agente operador é devida a taxa de risco de crédito¹⁸ e ao agente financeiro taxa de administração¹⁹, taxa de equilíbrio²⁰ e os depósitos para garantia de risco²¹.

Os recursos do FDS poderiam financiar, no máximo, 95% do valor de investimento. A contrapartida mínima a ser aportada pelo beneficiário é de 5% do investimento²², parcela essa que poderia ser integralizada com recursos próprios ou com itens que compõem o investimento, desde que esses não sejam financiados com recursos do FDS. Essa contrapartida poderia, por exemplo, ser composta pelo terreno a ser doado pela prefeitura ou governo do estado; ou pelos serviços prestados voluntariamente por profissionais para

¹⁷ Moreira (2009) apurou junto à Cláudia Gomes que a opção do Seguro de Crédito foi abandonada logo no início da implementação do Programa, pois se percebeu que o valor pago à seguradora era quase igual à parcela mensal a ser paga pelo tomador do financiamento. Tal fato só teria sido percebido em função da não aplicação de juros às parcelas, já que em outros programas as taxas de juros camuflavam essa informação.

¹⁸ A ser paga à vista, em espécie, em percentual diferenciado por tomador, levando-se em consideração a classificação da operação e o nível de risco, segundo a forma e condições estabelecidas na Resolução nº 2.682, de 21 de dezembro de 1999, do Conselho Monetário Nacional (Resolução CCFDS nº 93/2004).

¹⁹ Taxa paga por operação de crédito realizada, no valor máximo de R\$ 25, paga à vista, em espécie, ao valor presente calculado à taxa de desconto de 12% a.a. no prazo contratado (Resolução CCFDS nº 93/2004).

²⁰ A ser paga à vista, em percentual variável de 2% a.a. até 4,0% a.a., apurada com base no valor presente, descontado à taxa de juros de 0,0% a.a., aplicado sobre os saldos devedores mensais previstos para todo o prazo de amortização do financiamento (Resolução CCFDS nº 93/2004).

²¹ Trata-se de uma conta específica, criada no Balanço Patrimonial do FDS a partir da segregação de parte dos recursos do Fundo, com a finalidade de cobrir eventuais problemas de inadimplência que o agente financeiro vier a ter quando da concessão de financiamento a beneficiário final não aprovado na análise de risco, desde que possua capacidade de pagamento e não conste restrição cadastral. Instrumento regulamentado pela referida Resolução nº 2.682/1999 do CMN.

²² A definição de que os beneficiários finais devam aportar contrapartida ao financiamento é uma determinação da Lei nº 8.677/93 que cria e dispõe sobre o Fundo de Desenvolvimento Social. O art. 6º, inciso III, alínea a, atribui ao CCFDS a competência de estabelecer “o percentual máximo de financiamento pelo FDS, vedada a concessão de financiamento integral”.

assistência técnica, social ou jurídica; ou, ainda, em horas trabalhadas na obra, a serem computadas como item de investimento no orçamento.

Compõem o investimento os custos referentes ao **terreno** (aquisição e despesas de regularização); à elaboração do **projeto**, cujo custo inicialmente não poderia ultrapassar 1,5% do valor total do financiamento; ao processo de **construção**, que inclui os custos com a obra e com a contratação de profissionais para a execução; ao **material de construção**, referente a sua aquisição e custos com mão-de-obra especializada e assistência técnica; e ainda os custos indiretos, referentes aos prêmios de **seguro** de crédito, de morte e invalidez permanente e de danos físicos sobre o imóvel; e de **despesas de legalização**, para regularização e taxas de contratação do crédito.

Nessa primeira sistemática, as entidades poderiam escolher entre quatro modalidades operacionais: a) aquisição de material de construção; b) aquisição de terreno e construção; c) construção em terreno próprio; d) conclusão, ampliação ou reforma de unidade habitacional. E deveriam, ainda, definir o regime de construção, dentre aqueles previstos: autoconstrução, mutirão, ou administração com contratação de profissionais ou empresas para execução de serviços que demandem maior especialização.

Foram limitados a 100 o número de participantes por empreendimento, sendo admitida a quantidade máxima de 200 famílias, no caso de empreendimentos localizados em municípios de regiões metropolitanas, capitais estaduais ou municípios com população superior a 50 mil habitantes. Os valores máximos de financiamento foram definidos segundo critérios de modalidade operacional e o porte e a localização do município no qual se inserem os beneficiários finais, conforme apresentados no QUADRO 2, a seguir. O valor máximo de avaliação da unidade habitacional, após sua conclusão, era de R\$ 35.000,00.

QUADRO 2 – Valores máximos de financiamento pelo PCS (2004)

Sistemática	Modalidades Operacionais	Municípios com até 50 mil habitantes e Áreas Rurais	Municípios com mais de 50 mil habitantes	Municípios de Regiões Metropolitanas
Instrução Normativa nº 11 de maio de 2004	Conclusão, ampliação e reforma	R\$ 5.000,00	R\$ 5.000,00	R\$ 10.000,00
	Demais modalidades	R\$ 7.500,00	R\$ 10.000,00	R\$ 20.000,00

Fonte: MCidades, Instrução Normativa nº 11/2004

Nessa primeira seleção, as entidades proponentes deveriam enviar formulário de consulta prévia à Secretaria de Habitação/MCidades, constando de dados relativos à associação, ao

perfil das famílias beneficiárias, a modalidade operacional escolhida e a composição do investimento, além de informações básicas sobre o estágio de elaboração do projeto e de licenciamento do empreendimento junto aos órgãos competentes²³. Segundo Gomes (2009), quando se abriu essa primeira seleção, as propostas enviadas somavam aproximadamente R\$ 3 bilhões. Mas apenas R\$ 200 milhões deveriam ser contratados naquele ano²⁴.

O MCidades verificou o enquadramento das propostas segundo as normas do Programa e imediatamente passou ao processo de hierarquização e seleção, de acordo com os critérios definidos pela IN nº 11/2004. A divulgação das propostas selecionadas pelo MCidades foi publicada no Diário Oficial da União em agosto de 2004. Das 2.759 propostas inscritas, foram selecionadas 684 em todo país, que atenderiam a 41 mil famílias (FNRU, 2005).

O MCidades retornou a cada uma das entidades selecionadas um *Termo de Seleção* informando que deveriam apresentar às agências da CEF todas as documentações necessárias para análise técnica, jurídica e econômico-financeira do projeto; a avaliação das famílias participantes; e a comprovação dos dados informados pelo agente proponente, obedecendo às diretrizes do Programa e os prazos definidos pelo Ministério. Após essa etapa dar-se-ia início ao processo de contratação.

De acordo com Moreira (2009), o recebimento do Termo de Seleção gerou grande euforia às associações, mas que, posteriormente, passaram a enfrentar muitas dificuldades para finalmente contratar o financiamento. Os problemas relatados eram de natureza diversa e, ao que tudo indica, estavam eminentemente relacionados ao fato de ser um programa novo e as partes envolvidas ainda não estarem familiarizadas com seus procedimentos. As propostas enviadas ao MCidades continham informações ainda preliminares, o que culminou na seleção de projetos que se provaram, posteriormente, inviáveis. Do lado da CEF, os técnicos da GIDUR alegavam que o programa havia chegado “muito quadrado” nas agências, o que teria dificultado o início de sua operacionalização (MOREIRA, 2009, p.112).

²³ O formulário de consulta prévia encontra-se na IN nº 11/2004.

²⁴ Segundo Resolução CCFDS nº 94, de 02 de junho de 2004, na qual consta o plano de metas e diretrizes para o orçamento do exercício de 2004.

Pereira (2006)²⁵ aponta, ainda, como problemas de implementação nessa primeira fase: a supervalorização de terrenos legalizados nos municípios das RMs; a ausência de entrosamento entre estados e municípios na forma de parcerias, de forma a viabilizar diversas etapas, dentre elas, o terreno, cujo custo é significativo; e a inadequação dos valores máximos de financiamento, que não levam em conta os custos mais elevados de moradia em municípios como São Paulo.

Foi também questionada a cobrança de 5% do valor total do financiamento como contrapartida do beneficiário, argumentando-se ser um aporte inicial elevado para o perfil socioeconômico das famílias. Além disso, os custos com obtenção da documentação, registro e aprovação do empreendimento oneravam o orçamento familiar, sem que se tivesse a certeza da contratação do financiamento. Tais problemas são destacados por Pereira (2006), e também por Moreira:

O desenho do Programa, que atribuiu às associações uma capacidade de investimento inicial muito além do que parte delas poderia oferecer, foi formatado com base nos contratos de crédito imobiliário realizados tradicionalmente pela CEF junto às prefeituras e construtoras. Essa despesa inicial significativa teve que ser aportada pela associação ou como contrapartida pelas próprias famílias, sem que tivessem a garantia da efetivação do contrato. Condição que resultou na desistência de associações que não tiveram meios para dar continuidade ao desenvolvimento da proposta por falta de condições financeiras, técnicas e institucionais para cumprir com as exigências dessa primeira etapa (2009, p.113).

Ecoando as vozes dos movimentos, Pereira (2006, p.115) classifica como problemático o fato de “o Programa Crédito Solidário, apesar de ser uma demanda popular, não ter sido construído coletivamente”. E que os seminários realizados pelo MCidades e CEF tinham apenas o intuito de apresentar e referendar o Programa. Não há, na crítica de Pereira (2006), outros argumentos que embasem essa afirmação. Entretanto, ao verificar a composição do Conselho Curador do FDS, onde são tomadas as decisões centrais acerca do Programa, observa-se que não se encontram representados os movimentos de luta pela moradia ou pela Reforma Urbana especificamente, havendo apenas a representação de sindicatos de trabalhadores²⁶.

²⁵ Pereira (2006), em dissertação de mestrado, analisa o Programa Crédito Solidário em sua primeira fase de implementação – a Sistemática 2004.

²⁶ Têm assento no CCFDS: Representantes do Governo – Ministério das Cidades (que ocupa a Secretaria Executiva), Ministério da Fazenda, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, Caixa Econômica Federal e Banco Central do Brasil. Representantes das Entidades Patronais – Confederação Nacional das Instituições Financeiras, Confederação

A despeito dos esforços do MCidades e da CEF em promover seminários regionais de capacitação do PCS para técnicos da CEF e entidades organizadoras, o FNRU avalia que “esta fase de diálogo se deu de forma insatisfatória frente à expectativa gerada em torno do Programa, não tendo se construído, ao longo do processo, as condições para avançar no Programa da forma que inicialmente se acordou” (FNRU, 2004b). Moreira (2009) apurou que, quando procurados pelas entidades, os técnicos da CEF, os quais deveriam orientá-las e acompanhar os projetos, muitas vezes não estavam informados ou capacitados sobre os procedimentos do Programa. Além disso, observa-se a persistente dificuldade das entidades em dar prosseguimento às etapas do PCS, fato esse que é freqüentemente destacado em outros estudos sobre o Programa, como MOREIRA, 2009; QUINTO, 2007 e PEREIRA, 2006, os quais ouviram grande número de lideranças envolvidas em sua implementação.

As dificuldades enfrentadas pelas partes em dar prosseguimento às etapas do Programa fizeram com que ele demorasse a se iniciar de fato. A inexperiência com o formato do PCS por parte da CEF, assim como a inexperiência das entidades em processos de autogestão e produção habitacional são os fatores que explicam a demora, reconhecida pelas partes, conforme entrevista com Gomes (2009) e Ramos (2009) e relatos de lideranças de entidades, coletados por Moreira (2009). Assim, apenas um ano e meio após a primeira seleção, ocorrida em maio de 2004, foi contratado o primeiro projeto. Moreira entende que

A falta de capacitação contribuiu para a morosidade do processo, pois a cada novo contato estabelecido entre a entidade organizadora e CEF eram passadas novas informações e solicitações que deveriam ser respondidas para andamento da análise da proposta. A falta de estrutura institucional e limitações técnicas das próprias agências da CEF, os obstáculos operacionais, o excesso de exigências normativas e falta de flexibilidade dessas exigências dificultaram ainda mais o andamento da análise dos projetos (2009, p.112).

Carta enviada ao então Secretário Nacional de Habitação, Jorge Hereda, subscrita pelo Fórum Nacional de Reforma Urbana, em 1º de outubro de 2004, manifesta e resume o descontentamento das entidades e dos movimentos de moradia com algumas normas e procedimentos do PCS (vide ANEXO B). Os parâmetros adotados pela CEF na concessão do financiamento eram o foco dos questionamentos, relacionados a seguir:

Nacional do Comércio e Confederação Nacional da Indústria. Representantes das Entidades Laborais – Confederação Geral dos Trabalhadores, Central Única dos Trabalhadores, Força Sindical e Social Democracia Sindical (BRASIL/MCID, 2009).

1. A cobrança de taxas referentes à análise do projeto, pagamento de seguros, e taxas cadastrais e de análise de documentos, dentre outros, das quais a CEF não abre mão, onera a gestão do empreendimento e as famílias beneficiárias. Propôs-se a revisão dessas taxas, em face de se tratar de um programa social;
2. Os tetos de financiamento estabelecidos – em R\$ 20 mil – são incompatíveis com os custos de produção habitacional, principalmente nas grandes metrópoles, inviabilizando a concretização de projetos em algumas cidades;
3. Sugeriu-se a alteração do prazo de carência de 12 para 18 ou 24 meses, já que durante o período de construção, as famílias se encontram sobrecarregadas com o pagamento do seguro e da correção monetária e ainda com os custos de aluguel e transporte para trabalhar no mutirão;
4. A necessidade da dupla aprovação do empreendimento (pela equipe técnica da CEF e pelas prefeituras) acarreta em delonga nos trâmites. Sugeriu-se que fossem feitos convênios com as prefeituras para agilizar esse processo;
5. Criticou-se a análise de risco dos beneficiários (contratantes do empréstimo) feita pela CEF, e solicitou a sua flexibilização, já que restrições cadastrais junto ao SPC/SERASA inviabilizaram a inclusão de diversas famílias no Programa;
6. Considerando que o tempo necessário para a regularização dos terrenos a serem utilizados no Programa pode inviabilizar vários empreendimentos e que muitos deles são áreas públicas em processo de regularização, propôs-se que esses terrenos possam ser incluídos no Programa, mediante a participação do órgão público afeto a área do objeto do financiamento. Essa proposta contrapõe-se ao modelo até então em vigor em que os terrenos deveriam ser previamente legalizados antes do processo de contratação.
7. Foi sugerida a criação de um Grupo de Trabalho que envolvesse as partes interessadas, para que fosse formulada uma proposta para dirimir a questão.

A essa carta, seguiu-se, com data de 08 de novembro de 2004, um Boletim Especial do FNRU sobre o Programa Crédito Solidário que demandava alterações no desenho do Programa, resultado do diagnóstico feito pelo Fórum sobre as principais dificuldades de implementação (vide ANEXO C). Além de reafirmar os pontos já abordados na carta, o manifesto trata ainda de outras questões. Abriu-se com a demanda de que as associações fossem reconhecidas

como entidades jurídicas a serem titulares do financiamento, de maneira a fortalecer o princípio da organização coletiva, fazendo jus às experiências autogestionárias que motivaram a criação do PCS. Essa medida contrapõe-se ao modelo criado, em que os contratos são individualizados, bem como a propriedade da habitação, e a liberação de recursos é feita diretamente na conta dos beneficiários finais, os quais concedem procuração para que a entidade proponente administre e utilize os recursos na obra.

Pleiteou-se também o reconhecimento dos terrenos públicos e dos imóveis ainda não regularizados como garantia ao financiamento, remetendo ao direito básico de moradia com qualidade de vida para todos. A proposta era que os terrenos por regularizar fossem incluídos no Programa de Regularização Fundiária do MCidades [*o Papel Passado da SNPU*], integrando esse programa ao PCS na garantia de acesso a área urbana para viabilizar os empreendimentos. No caso de terrenos públicos, solicitou-se que fossem aceitos aqueles passíveis de Concessão de Uso Especial para fins de Moradia (CUEM) ou Concessão de Direito Real de Uso (CDRU), ainda que não concretizadas, mediante inclusão do órgão público afeto no processo.

E ainda, solicitou-se a criação de comitês de apoio ao Programa em cada município, a ser protagonizada pelo MCidades e CEF, de forma a envolver governos municipais e estaduais e concessionárias de serviços públicos na implementação do PCS. A participação desses entes estaria relacionada à facilitação e à adequação dos empreendimentos, no que se refere à implantação de infra-estrutura e serviços básicos, adequação das leis municipais que facilitem o enquadramento e aprovação dos empreendimentos, além de acelerar o trâmite para legalização dos mesmos juntos aos órgãos públicos competentes.

Após um período de interlocução entre os agentes e de forte pressão por parte dos movimentos organizados, algumas importantes alterações foram feitas nas normas do Programa, conforme apresentadas do QUADRO 3, muito embora questões entendidas como centrais para os movimentos tivessem se mantido inalteradas.

Em relação ao reconhecimento das entidades como titulares do financiamento, a CEF argumentou que a individualização dos contratos com as famílias beneficiárias garante ao agente financeiro mecanismos de proteção do crédito em caso de inadimplência, controlando o risco da operação (PEREIRA, 2006; MOREIRA, 2009). Quanto a aprovar projetos em terrenos não regularizados, a CEF defendia que a falta de registro impedia a

QUADRO 3 – Principais alterações introduzidas à operacionalização do PCS

Resolução nº 100 de 16 fev 2005	Cria o Fundo Garantidor como alternativa à garantia de crédito. Adiciona o percentual de 19,85% ao financiamento, destinados à conta específica gerida pelo agente operador. Pode ser utilizado, ao final, para quitação do que restar da dívida, e devolvido aos contratantes do empréstimo o saldo restante ao final da quitação.
Resolução nº 102 de 23 nov 2005	Inclui a modalidade operacional “aquisição de unidade construída com <i>habite-se</i> de até 180 dias”. Altera o valor máximo de avaliação do imóvel para as RMs de RJ e SP para R\$ 40.000,00. Altera o valor máximo de financiamento unitário nas RMs de RJ e SP para R\$ 25.000,00 e para R\$ 20.000,00 em municípios integrantes das outras RMs.
Resolução nº 108 de 31 out 2006	Altera os parâmetros em relação à renda do público-alvo do programa, que passa a ser de R\$ 1.050,00, admitindo-se o atendimento a famílias com renda até R\$ 1.750,00, segundo os limites estabelecidos em Instrução Normativa ²⁷ . Altera o valor máximo de financiamento unitário nas RMs de RJ e SP, Campinas e Baixada Santista para R\$ 25.000,00; para R\$ 20.000,00 em municípios integrantes das demais RMs; e para R\$ 15.000,00 nos municípios com mais de 50 mil habitantes. O valor máximo de avaliação do imóvel passa a ser de R\$ 72.000,00.
Resolução nº 111 de 09 jan 2007	Altera o prazo de carência, permitindo que os 12 meses de carência em vigor possam ser prorrogados por mais 12, somando-se em 24 meses o prazo de carência total. Altera o prazo de amortização de 240 para 264 meses, sendo esse constituído de prazo de amortização, limitado a 240 meses, mais prazo de carência.
Resolução nº 112 de 09 jan 2007	Altera o valor máximo de financiamento unitário para até R\$ 12.000,00, podendo chegar a R\$ 30.000,00 no DF e RMs de RJ, SP, Campinas, Baixada Santista e Belo Horizonte; em R\$ 24.000,00 nas demais RMs, RIDEs ²⁸ e capitais federais; e R\$ 18.000,00 nos municípios com mais de 50 mil habitantes. Na modalidade <i>conclusão, ampliação e reforma</i> o valor máximo é de R\$ 7.500,00 para municípios com até 50 mil habitantes e áreas rurais e até R\$ 10.000,00 para todos os demais.
Resolução nº 118 de 13 dez 2007	Autoriza a compra das cotas que as instituições financeiras mantêm no FDS pela CEF, na qualidade de agente operador, visando ao aumento da capacidade de assunção de subsídios por parte deste Fundo.
Resolução nº 121 de 09 jan 2008	Altera o sistema de garantia pelo risco do crédito com a criação da Conta Equalizadora. Trata-se de uma conta criada pelo agente operador onde são depositados recursos do FDS destinados a arcar com os subsídios ao financiamento. A contrapartida do beneficiário poderá ser reduzida de 5% para 1% no caso de aporte de caução à Conta Equalizadora. Estabelece cota de 5% do número de unidades do empreendimento a serem destinadas a maiores de 60 anos, sendo que, quando esse percentual for menor que um, poderá ser financiada uma unidade. Incorpora uma nova forma de atuação, a empreitada global, em que a entidade poderá contratar uma empresa para execução de todas as etapas da construção, sob sua supervisão. Altera o valor máximo de financiamento na modalidade <i>conclusão, ampliação e reforma</i> , que passa a ser de R\$ 10.000,00 para todos os municípios em áreas urbanas ou rurais. Foram introduzidos incentivos à adimplência, como o desconto de 10% sobre a parcela caso o mutuário pague até o dia do vencimento e o repasse de 5% do valor das prestações mensais às entidades no caso de todos os beneficiários do grupo pagarem em dia suas parcelas de amortização do financiamento.
Resolução nº 125 de 25 mar 2008	Altera novamente os parâmetros em relação à renda do público-alvo do programa, que passa a ser de R\$ 1.125,00, admitindo-se o atendimento a famílias com renda até R\$ 1.900,00, segundo os limites estabelecidos em Instrução Normativa ²⁹ . Permite que, excepcionalmente, o prazo de carência possa ser prorrogado em até 8 meses, além do limite de 24 meses, a critério do gestor da aplicação e por solicitação justificada dos agentes operador e financeiro.
Resolução nº 131 de 23 jul 2008	Autoriza à CEF, na qualidade de agente operador, a aplicar os recursos do FDS de forma a rentabilizá-lo, com vistas a ampliar sua capacidade de concessão de financiamentos. Os recursos podem ser aplicados apenas em títulos públicos.

Fonte: Legislação do CCFDS constante em www.cidades.gov.br

²⁷ O salário mínimo vigente no Brasil nesta data era R\$ 350,00. Assim, esses valores correspondem a três e cinco salários respectivamente.

²⁸ Região Integrada de Desenvolvimento Econômico.

²⁹ O salário mínimo vigente no Brasil nesta data era R\$ 415,00.

execução das garantias. Segundo Gomes (2009), gerente de Fundos da CEF, a exigência de regularização fundiária consta em lei e que, para mudar, dever-se-ia alterar o aparato legal que rege a matéria.

Já a proposta dos comitês de apoio foi consolidada nas oficinas de capacitação realizadas pelo MCidades, configurando-se na criação de um Núcleo de Habitação de Interesse Social (N-HIS) com base nos municípios. A idéia era que o Núcleo pudesse promover a articulação entre o governo local, sociedade civil e assistências técnicas no apoio à execução dos empreendimentos pelas entidades, estabelecendo, ao mesmo tempo, uma ponte com o MCidades na resolução de problemas e apresentação de sugestões e propostas para o Programa (PEREIRA, 2006).

Uma importante inovação na operacionalização do Programa naquele momento foi a criação do **Fundo Garantidor**, em fevereiro de 2005. Trata-se uma conta específica, criada com recursos do FDS pelo agente operador, em que é depositado um percentual equivalente a 19,85% do valor contratado, a título de empréstimo ao beneficiário final, e que serve como garantia de crédito. Ele é constituído de forma solidária pelo grupo associativo que optar por esse instrumento, de forma que todos os associados suportam a garantia de solvabilidade do grupo.

Esse percentual de 19,85% é depositado no ato da liberação da primeira parcela do financiamento ao beneficiário, sendo o saldo do Fundo remunerado à taxa de mercado. Esses recursos permanecem depositados durante o período de amortização do financiamento, podendo ser movimentados nos seguintes casos: i) atraso superior a 60 dias no pagamento de parcela mensal, limitado a 12 encargos consecutivos; ii) liquidação antecipada da dívida, quando o saldo remanescente no Fundo Garantidor for maior ou igual à dívida restante a ser quitada; iii) vencimento antecipado da dívida de mutuário com atraso superior a 12 parcelas; iv) término do prazo máximo de amortização dos contratos do grupo associativo.

Entretanto, a utilização do Fundo Garantidor aumenta o valor do financiamento ao beneficiário nos 19,85% a mais que são retirados do FDS para constituir tal fundo, onerando nesse mesmo percentual as prestações mensais a serem pagas. Desta forma, ele eleva a capacidade de pagamento a ser comprovada pelo beneficiário. Ainda assim, desde a criação

do Fundo Garantidor até dezembro de 2007³⁰, 111 dos 203 empreendimentos contratados utilizaram-se desse instrumento, demonstrando sua importância como alternativa de garantia de crédito. Vale ressaltar que o primeiro contrato fechado que utilizava tal Fundo é datado de 17 de outubro de 2005 e que, até então, apenas 5 empreendimentos haviam sido contratados pelo PCS.

A Instrução Normativa nº 39/2005 incorpora as mudanças introduzidas no PCS, normatizando o segundo processo de enquadramento, hierarquização, seleção e contratação de propostas. Para esse segundo processo, referente ao exercício de 2006, foram alocados R\$ 348,5 milhões, dos quais R\$ 200 milhões destinados a financiamento ao beneficiário final, R\$ 108,8 milhões para subsídios e R\$ 39,7 destinados a compor o Fundo Garantidor (Resolução nº 106/2005).

O valor máximo de avaliação do imóvel concluído foi alterado para R\$ 40.000,00, bem como os tetos das modalidades de financiamento, conforme apresentados no QUADRO 4, de forma a refletir o maior custo da terra urbana nos grandes centros. E também os custos com o projeto, antes limitados a 1,5% do valor total do empreendimento, foram liberados, a critérios dos proponentes.

QUADRO 4 – Valores máximos de financiamento pelo PCS (2006)

Sistemática	Modalidades Operacionais	Municípios com até 50 mil habitantes e Áreas Rurais	Municípios com mais de 50 mil habitantes	Municípios integrantes de RMs	Municípios das RMs de SP e RJ
Instrução Normativa nº 39 de dezembro de 2005	Conclusão, ampliação e reforma	R\$ 7.500,00	R\$ 10.000,00	R\$ 10.000,00	R\$ 10.000,00
	Demais modalidades	R\$ 10.000,00	R\$ 10.000,00	R\$ 20.000,00	R\$ 25.000,00

Fonte: MCidades, Instrução Normativa nº 39/2005

Nessa segunda sistemática, a entrada com a documentação para processo de habilitação e enquadramento das entidades passa a ser via agente financeiro e poderia ser feita a qualquer tempo, diferentemente da primeira sistemática em que a entrada se dava pelo MCidades e havia cronograma estabelecido para cada uma das etapas. A CEF avaliava a viabilidade da proposta³¹ e encaminhava ao MCidades aquelas aprovadas, de forma que este

³⁰ Período que antecede a criação da Conta Equalizadora.

³¹ A título de enquadramento e habilitação, são considerados os seguintes critérios: a) atendam ao objetivo, diretrizes e parâmetros do Programa e de suas respectivas modalidades operacionais; b) sejam apresentadas por agente proponente que se encontre em situação regular em relação à documentação de constituição da associação, cooperativa ou entidade da sociedade civil; e c) apresentem documentação técnica e jurídica da

desse seguimento à hierarquização e seleção, com prazo até o 5º dia útil do mês subsequente à realização do enquadramento.

Essa mudança poderia ser explicada em função da grande capilaridade institucional da CEF, que tem agências em quase todos os municípios do Brasil, facilitando o acesso por parte das entidades. Entretanto, o gerente do PCS tem outra explicação. Ramos (2009) argumenta que, inicialmente, acreditava-se que se o MCidades fizesse a seleção prévia das entidades, a CEF poderia acelerar o processo de contratação. Mas que, na verdade, aconteceu o contrário. Após a prévia seleção pelo MCidades na primeira sistemática, muitas entidades não conseguiram passar pelo filtro da CEF, reduzindo o aproveitamento. Conseguiu-se apenas que cerca de 5-6% das propostas selecionadas fossem contratadas. Segundo o gerente do Programa, “uma boa parte disso é por conta da própria dificuldade das entidades em elaborarem projeto para apresentar. Mas a outra parte disso foi tentar forçar a máquina a funcionar com outra lógica, e aí não conseguiu” (RAMOS, em entrevista, 2009).

Assim, a alteração da porta de entrada objetivou facilitar o enquadramento das entidades no Programa, evitando que grandes expectativas fossem criadas e depois frustradas, como ocorreu na primeira seleção em 2004. Desta vez, além do Ofício de Consulta Prévia, deveriam ser anexados os seguintes documentos: a) CNPJ dos agentes proponentes; b) documentação do terreno, de forma a identificá-lo; c) projeto arquitetônico e orçamento; d) Ficha Resumo do Empreendimento, definida pelos agentes financeiros. De acordo com a gerente de Fundos de Governo da CEF, a mudança visava dar vazão aos projetos que fossem viáveis, agilizando o processo:

Hoje só vai pra seleção depois que passar por uma análise prévia da CEF, que eles entregarem projeto... ‘pra’ gente ver se tem consistência aquilo que ele ‘tá’ pedindo, se tem projeto, se tem terreno, se realmente existe a associação. Aí a gente passou a exigir isso pra tirar os sonhos que tinham daí. Porque esses que eram selecionados ficavam segurando o orçamento. Porque não podia selecionar mais ninguém, porque eles já estavam selecionados e eles tinham um prazo. Enquanto não vencesse o prazo não podia selecionar outro. Tinha gente que chegava com o projeto prontinho e queria ser selecionado e não podia. Aí a gente acabou com esse tipo de seleção ‘pra’ poder pegar só quem tivesse realmente um projeto e pudesse contratar (GOMES, em entrevista, 2009).

Ainda segundo a gerente da CEF, a morosidade na implementação do Programa decorre, em grande medida, da dificuldade que os movimentos têm em conseguir reunir a documentação necessária e elaborar o projeto do empreendimento:

O problema não é do Ministério [das Cidades] nem nosso, é dos próprios movimentos. Quando começou o Programa, a gente descobriu que eles [as entidades] não tinham experiência nenhuma, que mal eles conseguiam apresentar os documentos pra gente... Foi muito difícil, nós tivemos diversas ações pra suprir essas deficiências dos movimentos. Nós criamos, por exemplo, o Espaço Solidário, que é um espaço que se criou na CEF com advogado e engenheiro pra orientá-los como entregar um projeto na CEF (GOMES, em entrevista, 2009).

A proposta desse Espaço Solidário a que se refere Gomes é disponibilizar, nas agências da CEF, uma equipe interdisciplinar para fornecer assessoria às entidades sob os aspectos operacionais do Programa, referentes à parte de engenharia, jurídica, social e cadastral. O objetivo era facilitar o processo de contratação, fazendo o Programa rodar mais rapidamente.

O primeiro Espaço Solidário foi inaugurado em uma agência da CEF em Brasília, em 13 de março de 2006³², e constituiu-se um modelo para que outras agências do Brasil pudessem oferecer o serviço. Entretanto, nem todas as agências que operam o PCS instituíram o Espaço Solidário. Gomes (2009) argumenta que supostamente todas deveriam adotar o modelo, mas em alguns casos constatou-se que não havia demanda, por isso o serviço foi suspenso. A gerente admitiu também que a criação desse espaço objetivou superar os problemas de falta de capacitação para operar o Programa entre os funcionários das agências da CEF, uma vez que a equipe interdisciplinar contratada³³ recebia treinamento específico sobre as regras do PCS.

Apesar das mudanças, em 2006 foram contratados 87 empreendimentos, relativos a 4.751 unidades habitacionais, no valor total financiado de R\$ 83.995.794,88. Esse volume está aquém do orçamento destinado ao exercício de 2006 – 24% do previsto – o que aponta para o baixo desempenho do Programa também nessa nova etapa. Novamente, para o exercício de 2007, são alocados R\$ 200 milhões para financiamento ao beneficiário final, R\$ 96 milhões destinados a subsídios e R\$ 39,7 milhões para aplicação no Fundo Garantidor, totalizando R\$ 335,7 milhões (Resolução CCFDS nº 114/2007).

³² Segundo nota divulgada pela Assessoria de Imprensa no site da instituição. Disponível em http://www1.caixa.gov.br/Imprensa/imprensa_release.asp?codigo=6303813&tipo_noticia=0.

³³ Trata-se de serviços terceirizados.

As resoluções do CCFDS nº 108/2006 e 111/2007, conforme consta no QUADRO 3, introduziram novos critérios de operação. Destes, destacam-se a ampliação do prazo de carência, que passa para 24 meses, e do prazo máximo de amortização do financiamento, fixado em 264 meses. A ampliação do prazo de carência atende a uma demanda das associações, que manifestavam a dificuldade das famílias em arcar com os encargos do financiamento antes de se mudar para a nova casa, já que esses se somavam a aluguel e outros custos referentes à moradia.

Os valores máximos de financiamento unitário foram alterados duas vezes em um prazo curto de tempo: entre outubro de 2006 (Resolução nº 108) e janeiro de 2007 (Resolução nº 112). Os novos valores para o período foram, então, definidos na IN nº 04/2007, conforme QUADRO 5. Segundo Quinto (2006) apurou junto às entidades, o aumento do limite máximo de financiamento proporcionou a escolha de áreas melhores, mais próximas dos núcleos urbanos, assim como na melhoria da unidade habitacional, que pode ser construída com uma área útil maior e acabamento de melhor qualidade.

QUADRO 5 – Valores máximos de financiamento pelo PCS (2007-2008)

Sistemática	Modalidades Operacionais	Municípios com até 50 mil habitantes e Áreas Rurais	Municípios com mais de 50 mil habitantes	Municípios integrantes de RMs, Capitais Federais e RIDEs	Municípios do DF e RMs de SP, RJ, Campinas, Baixada Santista e Belo Horizonte
Instrução Normativa nº 04 de fevereiro de 2007	Conclusão, ampliação e reforma	R\$ 7.500,00	R\$ 10.000,00	R\$ 10.000,00	R\$ 10.000,00
	Demais modalidades	R\$ 12.000,00	R\$ 18.000,00	R\$ 24.000,00	R\$ 30.000,00

Fonte: MCidades, Instrução Normativa nº 04/2007

O valor de avaliação final do imóvel também foi alterado: teve aumento considerável, de R\$ 40 mil para R\$ 72 mil, refletindo a grande valorização dos imóveis e da terra urbana observada a partir de 2004 e, especialmente, a partir de 2006 quando o governo tomou medidas para impulsionar a construção civil. Esse fato, ao mesmo tempo que indica maior dinamismo do setor econômico da construção civil, impõe mais dificuldades para obtenção de terra inserida na malha urbana, centralmente para aqueles mais pobres que não têm suas remunerações reajustadas na mesma proporção.

A renda do público-alvo foi fixada em R\$ 1.050,00, admitindo-se famílias com renda bruta até R\$ 1.750,00 desde que limitadas a 35% de composição do grupo associativo, no caso de propostas apresentadas em municípios integrantes de RMs e capitais estaduais, e 20% no

caso de propostas apresentadas nos demais municípios ou em áreas rurais. O salário mínimo vigente em outubro de 2006 – data da Resolução nº 108 que alterou os parâmetros de renda – era R\$ 350,00, sendo que três e cinco salários mínimos correspondiam, respectivamente, aos R\$ 1.050,00 e R\$ 1.750,00. Nesse caso, mesmo que a princípio não tenha havido mudança efetiva na renda do público-alvo, tal fato é relevante na medida em que aponta para a desvinculação do critério da renda em relação ao salário mínimo.

É sabido que, no Brasil, o reajuste do salário base da economia não necessariamente desencadeia um aumento na remuneração de todos os trabalhadores. Muitos são autônomos, sem renda fixa. E outros têm salários-base definidos por categorias de trabalho específicas, não ancorados no salário mínimo. Assim, essa desvinculação está em consonância com a realidade do mercado de trabalho brasileiro, e garantiu que muitas famílias com reais necessidades habitacionais não fossem impedidas de contratar com o Programa.

Nova alteração nos parâmetros de renda do público-alvo é introduzida pela Resolução nº 125 de março de 2008, os quais se encontram ainda em vigor. A referida Resolução define o marco de R\$ 1.125,00, admitindo-se famílias com renda até R\$ 1.900,00³⁴, nos limites determinados em Instrução Normativa posterior: a IN nº 15, de abril de 2008. Ela determina que famílias com renda entre R\$ 1.125,00 e R\$ 1.900,00 possam compor o grupo associativo desde que limitadas a 10% do total, e 35% no caso de empreendimentos localizados no Distrito Federal e municípios integrantes das RMs de São Paulo, Rio de Janeiro, Campinas, Baixada Santista e Belo Horizonte. Note-se que, na regra anterior, o percentual de 35% do grupo associativo de famílias com renda mais elevada era permitido em todas as regiões metropolitanas e capitais federais, sendo a nova regra mais restritiva que a anterior.

Mas a grande inovação no desenho do Programa foi a criação da **Conta Equalizadora** como instrumento de garantia de crédito. A sua engenharia financeira permitiu que o financiamento ao beneficiário final fosse desonerado daqueles 19,85% cobrados para comporem o Fundo Garantidor, criado em 2005, ao mesmo tempo que assegura o agente financeiro contra o risco do crédito. Trata-se da criação de uma conta específica no FDS, remunerada à taxa de mercado, a ser composta por recursos deste Fundo referentes a:

³⁴ Desde outubro de 2006, o salário mínimo brasileiro sofreu três reajustes, passando de R\$ 350,00 para R\$ 380,00 em 01/04/2007, para R\$ 415,00 em 01/03/2008 e, posteriormente, para R\$ 465,00 em 01/02/2009.

- i. parcela de recurso oneroso, constituído do percentual de 20% do valor do financiamento concedido ao beneficiário final;
- ii. recursos da Carteira de Subsídios³⁵ do FDS, cujo percentual varia de acordo com o prazo de amortização e carência, no percentual máximo de 50% do valor total do financiamento;
- iii. retorno do financiamento pago pelo beneficiário final.

Também podem compor a Conta Equalizadora, no percentual mínimo de 10% do valor de financiamento ao beneficiário final, recursos aportados por agente público ou privado, cooperativas, associações e entidades da sociedade civil, além de agente financeiro do SFH. No caso dos contratos em que se opte pelo aporte de caução financeira, a contrapartida dos beneficiários finais pode ser reduzida de 5% para 1% do valor do financiamento, desonerando o investimento inicial a ser aportado pelas famílias.

Tais recursos aportados constituirão a caução financeira e serão devolvidos à entidade caucionária em parcelas correspondentes ao período de amortização do financiamento. Desta forma, será pago mensalmente à entidade caucionária o percentual equivalente ao aporte de caução realizado calculados sobre os encargos recebidos para amortização da dívida junto ao FDS. Sendo a Conta Equalizadora remunerada à taxa de mercado, os recursos devolvidos tanto à entidade caucionária (sendo essa o próprio FDS ou agentes externos) são constantemente atualizados. No caso de aporte de caução financeira por agente externo, os recursos retirados da Carteira de Subsídios do FDS a fim de compor a Conta serão reduzidos no mesmo percentual desse aporte.

Os recursos são depositados na Conta Equalizadora no ato da contratação do financiamento com o beneficiário final, permanecendo depositados durante todo o prazo de carência e amortização. Podem ser movimentos nos seguintes casos: a) para retorno da prestação mensal dos recursos onerosos do FDS; b) retorno à Carteira de Subsídios do FDS, no caso de eventual saldo remanescente ao final do financiamento; c) retorno à Carteira de Subsídios do FDS de recursos excedentes.

³⁵ A Carteira de Subsídios refere-se a uma parte dos recursos do FDS, segregados daqueles destinados ao financiamento direto ao beneficiário, que são destinados ao pagamento de despesas e taxas de administração relacionadas à operação do Programa. Essa carteira tem a ver com o caráter social do Programa: ao invés do beneficiário pagar esse tipo de despesa referente à operação financeira, o próprio Fundo as custeia.

A Conta Equalizadora constitui-se em importante instrumento de garantia, pois viabiliza a contratação de financiamento nos casos em que alienação fiduciária e outros instrumentos não puderem ser aplicados, além de não onerar as prestações aos mutuários como o Fundo Garantidor. Importante notar que a atual sistemática do Programa permite que os contratos firmados anteriormente ao estabelecimento do sistema da Conta Equalizadora poderão migrar para o atual sistema, beneficiando todos os que contrataram com o FDS desde o início.

A nova sistemática também permite que seja oferecido desconto de 10% sobre as prestações mensais que forem pagas até o dia de seu vencimento. Além disso, a entidade organizadora poderá receber o montante referente a 5% do valor total das prestações mensais pagas caso 100% do grupo associativo esteja adimplente. A medida visa reduzir o índice de inadimplência do Programa que, em 2007, foi de 25% das unidades financiadas (QUINTO *apud* CEF, 2007).

A IN nº 14/2008³⁶ incorpora essas últimas alterações feitas no desenho do Programa: critérios de renda, composição do grupo associativo, limites máximos de financiamento da unidade habitacional por categoria de cidade e a Conta Equalizadora como instrumento de garantia de crédito. Os regimes de construção permanecem basicamente os mesmos, com a inclusão da opção de empreitada global e alterações na redação: (a) autoconstrução; (b) sistema de auto-ajuda ou mutirão; (c) administração direta e autogestão pelas cooperativas, associações e demais entidades da sociedade civil, com contratação de profissionais ou empresas para execução parcial dos serviços necessários à conclusão do empreendimento, sob gestão do agente proponente e; (d) empreitada global, com contratação de empresas especializadas para execução total dos serviços necessários à conclusão do empreendimento, também sob gestão do agente proponente.

As modalidades operacionais também ganharam nova redação. A modalidade *aquisição de material de construção* agora se encontra associada a outras, definidas em função do modo de operação, conforme apresentadas no QUADRO 6. Foi incluída a modalidade *aquisição de imóveis para reabilitação urbana com fins habitacionais*, destinada às entidades que já

³⁶ Atualizada pelas INs nº 15/2008, 38/2008, 06/2009.

contam com imóvel urbano construído ou por terminar e que necessitam adequá-los às condições de moradia das famílias associadas.

Note-se que a possibilidade de construção em terreno ainda em processo de regularização – desapropriado com auto de imissão de Posse, com Concessão de Direito Real de Uso, ou com Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia – já consta dentre as modalidades operacionais. Tal fato constitui-se em importante avanço, já que confere maior celeridade à operação do Programa e possibilita muitas famílias que vivem em situação de irregularidade, mas que possuem o direito à terra, de obter sua moradia por meio dos recursos do FDS.

QUADRO 6 - Modalidades Operacionais do Programa Crédito Solidário – IN nº14/2008

Aquisição de terreno e construção	Objetiva o financiamento para aquisição de terreno e material de construção com respectivas despesas de legalização, obras e serviços que resultem em unidade habitacional.
Construção em terreno próprio	Objetiva construção em terreno próprio do beneficiário final com financiamento de material de construção, obras e serviços de edificação, que resultem em unidade habitacional.
Construção em terreno de terceiros	Objetiva o financiamento de material de construção, obras e serviços de edificação da unidade habitacional do beneficiário final em terreno de terceiros, em processo de desapropriação com auto de imissão de Posse registrado no Registro de Imóveis; com Concessão de Direito Real de Uso, certificado por instrumento público; com Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia, certificado por instrumento público ou sentença judicial; de propriedade do poder público ou do Agente Organizador, com o compromisso futuro de fracionamento.
Conclusão, ampliação ou reforma de unidade habitacional	Destina-se ao financiamento de material de construção, obras e serviços, que visem a sanar problemas de salubridade, segurança ou habitabilidade ou problema de adensamento excessivo, adequando a quantidade de cômodos passíveis de serem utilizados como dormitório ao número de moradores na residência, considerando o limite de três pessoas por cômodo.
Aquisição de unidade construída	Aquisição de unidade construída com <i>Habite-se</i> expedido em até 180 dias ou com prazo superior limitado a 24 meses, desde que não tenham sido alienadas ou habitadas, poderão ser financiadas por essa modalidade.
Aquisição de imóveis para reabilitação urbana com fins habitacionais	Modalidade que permite o financiamento para aquisição de imóvel para reabilitação urbana com aquisição de material de construção, obras e serviços para conclusão ou reforma, que resulte em unidades habitacionais de interesse social.
Outras modalidades a serem autorizadas pelo gestor das aplicações	Projetos Especiais de atendimento habitacional, que não estejam abrangidos pelas modalidades previstas, poderão ser autorizados pelo Gestor das Aplicações, após parecer do Agente Financeiro e Operador sobre a viabilidade do empreendimento proposto.

Fonte: Instrução Normativa nº 14/2008 do Ministério das Cidades.

Ao longo da implementação do Programa, e das mudanças introduzidas, merece destaque os esforços do Conselho Curador de se promover a revitalização do FDS, com a busca de mecanismos para dar sustentabilidade aos recursos. Em vista dos recursos iniciais destinados

ao PCS serem limitados ao saldo do FDS existente em 2004 – aproximadamente R\$ 700 milhões –, a continuidade do Programa depende da busca por alternativas de manter o fluxo de recursos.

Nesse sentido, em 2005 foi criado um Grupo de Trabalho³⁷ para promover estudos e apresentar propostas essencialmente quanto aos seguintes pontos: a) novas formas para retomada dos investimentos do FDS; b) incentivar o estabelecimento de novos agentes financeiros, sem ampliação do risco para o agente operador; c) reduzir a taxa de administração do agente operador, de forma a focalizar os recursos nas atividades fins; d) equacionar a questão das quotas de titularidade dos quotistas ainda existentes no FDS.

Desde então, algumas medidas foram introduzidas: em 2007, a Resolução nº 118 autoriza a compra pela CEF (agente operador) das cotas que as instituições financeiras mantêm no FDS, objetivando ampliar a capacidade deste Fundo de fornecer subsídio para financiamento à habitação social. Em 2008, a Resolução nº 131 autoriza à CEF (agente operador), agora detentora dos recursos do FDS, a aplicá-los em títulos da dívida pública, de forma a rentabilizá-los. Com a medida, multiplicam-se os recursos do Fundo, tornando possível a ampliação da sua capacidade de concessão de financiamentos.

Essas mudanças são importantes na medida em que conferem aos agentes gestor e operador dos recursos do Fundo, representados em seu Conselho Curador, pelo menos em tese, maior liberdade para decidir sobre a destinação dos recursos. Isso porque o desenho do PCS esteve premido pelas regras que incidiam sobre o uso dos recursos do FDS, que são recursos privados e que deveriam ser devolvidos às instituições financeiras quotistas no caso da extinção do Fundo. Com a aquisição das cotas das instituições financeiras pela CEF, permite a flexibilização de alguns critérios do financiamento, sem contudo desobrigar a sua devolução.

Essa limitação, que condiciona o uso dos recursos do FDS de forma que ele seja devolvido, está presente na fala da gerente de Fundos de Governo da CEF. Quando questionada sobre a burocracia e inflexibilidade da CEF em relação às exigências de garantias sobre o crédito, Cláudia Gomes (2009) reafirma a sua obrigação de assegurar o retorno desses recursos para

³⁷ Constituído pela Resolução do CCFDS nº 104, de 23 de novembro de 2005.

os quotistas: “eu tenho que devolver [os recursos] ‘pras’ próprias instituições financeiras, o recurso é deles. Se tem que devolver, eu tenho que cobrar alguma coisa”.

Isso porque as normas que regem o FDS determinam que toda a remuneração obtida a partir da aplicação dos recursos deve ser repassada aos fundistas, conforme esclarece Gomes (2009). Esse critério difere, por exemplo, das regras do FGTS, o maior fundo de financiamento à habitação no Brasil: trata-se de um Fundo sub-remunerado, constituído de depósitos compulsórios pertencentes aos trabalhadores com carteira assinada. Os fundistas – os trabalhadores – têm seus recursos remunerados a uma taxa de 3% a.a., mas esses mesmos recursos podem ser aplicados a taxas de mercado, com remunerações de aproximadamente 13% a.a. (GOMES, 2009). A diferença entre a remuneração recebida e aquela paga aos fundistas serve para realimentar o Fundo, possibilitando que sejam concedidos maiores subsídios ao financiamento.

Assim sendo, as regras do Programa Crédito Solidário foram, em certa medida, premidas pela natureza do Fundo que o financia. Por serem recursos privados, pertencentes a instituições financeiras, eles deveriam ser devolvidos integralmente. A CEF, enquanto agente operador e com assento do Conselho Curador, buscou assegurar o cumprimento dessa norma. Some-se a isso o fato de, mesmo sendo um banco público, a lógica bancária predominar na mentalidade institucional da CEF. O resultado disso foram as grandes dificuldades de se construir e depois, ao longo da implementação, de moldar o desenho do Programa às condicionalidades sociais que ele pretendia atender.

4.5 Os interesses que permeiam o Programa e as disputas por recursos e alocação de valores

Como vimos, o processo de implementação do Programa Crédito Solidário foi permeado por conflitos de interesses e perspectivas que trouxeram impactos para seus resultados e para o próprio desenho operacional. As diferenças de perspectivas principalmente entre o Ministério das Cidades e a Caixa Econômica Federal estiveram manifestas em vários momentos ao longo do processo.

A criação do Ministério das Cidades representa a vitória de diversos segmentos da sociedade que reivindicavam tratamento mais adequado à política urbana, com a integração das áreas de habitação, saneamento ambiental e transporte, e tendo como perspectiva a busca por

resolver o grande problema fundiário urbano do país. Sendo o MCidades responsável pela política habitacional, o então Ministro assumiu a presidência do Conselho Curador do FDS, ao qual compete definir as diretrizes para utilização dos recursos na concessão de empréstimos e demais condições de rentabilidade e de remuneração dos agentes financeiros e operador.

À CEF – como agente operador dos recursos do FDS – compete, dentre outros, realizar todas as atividades necessárias para a operacionalização desses recursos, atendendo as diretrizes, normas e programas definidos pelo Conselho Curador; credenciar os agentes financeiros que poderão operar os recursos, acompanhado e fiscalizando a concessão de empréstimos e financiamentos; analisar e emitir parecer a respeito dos projetos apresentados e aprová-los; e adquirir e alienar, exercendo os direitos inerentes aos títulos integrantes da carteira do FDS, promovendo a administração da carteira³⁸. A CEF também se encontra representada no Conselho Curador do FDS.

Assim, a partir de 2003, com a criação do MCidades e a assunção desse à presidência do CCFDS, e em função da exigência que recaía sobre a CEF de dar uma destinação aos recursos desse Fundo, iniciam-se as discussões para criação de um programa de habitação social. Como vimos anteriormente, enquanto o Ministério buscava atender às reivindicações dos movimentos de luta pela moradia, os quais não estão representados nesse Conselho, a CEF estudava criar um programa piloto, que atendesse uma faixa mais baixa de renda por meio de cooperativas produtivas, conforme explica a gerente de Fundos de Governo da CEF, Cláudia Gomes:

Quando criou o Ministério das Cidades nós propusemos a criação desse programa. No primeiro momento, esse programa era 'pra' ser criado para cooperativas que tivessem uma atividade econômica, para construção de casas para os seus associados. Mas depois ele ficou muito maior do que isso, entrou todos os movimentos sociais que vinham há muito tempo pedindo o programa 'pra' eles. Aí o MCidades viu na oportunidade de criar esse programa o atendimento a esses movimentos sociais (em entrevista, 2009).

Ao que se pode inferir da fala de Cláudia Gomes, os representantes do Ministério no CCFDS foram conduzindo a negociação de forma que as entidades e cooperativas habitacionais fossem as organizadoras do processo de construção das habitações, segundo o princípio da

³⁸ Atribuições definidas pelo art. 9º da Lei nº 8.677 de 13 de julho de 1993, que dispõe sobre o Fundo de Desenvolvimento Social.

autogestão, representando os interesses dos movimentos de luta por moradia. Conforme mencionado anteriormente, a gerente e representante da CEF no CCFDS desconhecia essa reivindicação:

Não, nós aqui na Caixa não tínhamos [conhecimento sobre as reivindicações dos movimentos de luta por moradia]. O Ministério das Cidades tem uma conselheira do CGFNHIS³⁹, a Evaniza Rodrigues, o César, que hoje é o secretário executivo do CCFDS – ele vinha de movimento social –, e a Inês, Secretária Nacional de Habitação, eles direcionavam para esses movimentos, mas em nenhum momento eles nos disseram isso. Foi muito engraçado! Nós propusemos para pequenas cooperativas, era o nosso objetivo na CEF. De repente, eles direcionaram para esses movimentos e nós não tínhamos conhecimento. Aí quando lançou [o Programa Crédito Solidário], eles chamaram a gente ‘pra’ uma comemoração, que levou todo mundo dos movimentos sociais, que eu olhei assim, e falei: ‘que que é isso?’ Não tinha conhecimento. Eu participei desde a primeira reunião, a parte financeira toda fomos nós que desenhamos, e eu não tinha conhecimento de movimento social até aquele momento. Aí depois, teve uma reunião que eu fiquei sabendo da existência de movimento social. Por incrível que pareça! Não era o nosso objetivo... (GOMES, em entrevista, 2009).

De qualquer maneira, a proposta inicialmente formatada era conceder financiamento a cooperativas que acumulassem experiência em produção habitacional, exigência essa que foi logo alterada, conforme explica a gerente da CEF:

A gente vinculou na primeira resolução do Conselho [Curador do FDS] a participação de cooperativas e associações com experiência em habitação. Aí foi onde pegou: nenhum dos movimentos sociais tinha experiência em habitação. Foi quando eles [representantes do MCidades] começaram a solicitar ‘pra’ gente abrir essa parte da norma, que a gente veio realmente a conhecer os movimentos. Aí nós abrimos (GOMES, em entrevista, 2009).

Essa alteração representa apenas a primeira de várias outras promovidas no desenho do Programa ao longo de sua implementação, conforme apresentado em seção anterior. Tendo os representantes do Ministério das Cidades como interlocutores dos interesses dos movimentos e entidades de luta por moradia, as alterações buscavam adequar os critérios operacionais do PCS aos problemas que foram surgindo. A proximidade entre os representantes do MCidades e os movimentos sociais, em função da própria trajetória de vida desses representantes, contribuiu fortemente nesse sentido.

A criação do MCidades em uma perspectiva progressista envolveu a incorporação em seus quadros de pessoas ligadas de alguma forma aos movimentos sociais, comprometidas com os ideais de democratização e justiça social. Esse é o caso, como mencionou Cláudia Gomes, do gerente do Crédito Solidário no Ministério, César Ramos. Arquiteto de formação e

³⁹ Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social.

funcionário público concursado pelo governo do estado da Bahia, desde o início da carreira trabalhou com habitação social, tendo acompanhado grupos que reivindicavam moradia em uma ocupação de terra em Alagados, bairro da periferia de Salvador⁴⁰. Sabendo das condicionalidades a que estão sujeitos esses grupos, a contribuição de Ramos, assim como de outros representantes do Ministério, na mediação entre os interesses corporativos das instituições bancárias, manifestas na CEF, e aqueles dos grupos sociais que lutam por moradia parece ter sido relevante, conforme aponta o relato de Cláudia Gomes.

A atuação desses técnicos, mediando os interesses entre a CEF (e também de outras instituições regidas pela lógica bancária, como o Banco Central do Brasil, cujo representante se retirou do CCFDS em protesto à aprovação do PCS) e a população de baixa renda com necessidades habitacionais, remete-nos à concepção de burocracia segundo Weber. Entendida como um corpo técnico e bem qualificado, essa burocracia, que busca compreender e atender às necessidades de sua clientela (a sociedade civil), e que se reveste de forte autonomia, pode assumir esse papel de mediadora.

Nesse sentido, a burocracia pode assegurar o cumprimento do disposto constitucional e atender os interesses do público-alvo das políticas públicas ao vencer os obstáculos que se colocam na arena política, na medida em que protagoniza a interlocução entre governo e sociedade. Em outras palavras, a burocracia pode ampliar o atendimento à sociedade ao “desbloquear” os canais de interação com o governo, possibilitando a troca de informações importantes de forma a permitir a disputa, no âmbito político, pelos recursos públicos entre os diversos segmentos da sociedade. Por meio da facilitação dessa interlocução, a burocracia permite que segmentos da sociedade, desprivilegiados de mecanismos de barganha, tenham maiores condições de disputar tais recursos, ampliando assim suas perspectivas de sucesso no conflito na esfera pública.

Pierre Bourdieu (2006)⁴¹ acredita que as escolhas dos agentes são social e historicamente determinadas. Isso significa que as preferências e escolhas dos agentes estão fortemente

⁴⁰ Informações obtidas em entrevista a César Ramos, em 19 de maio de 2009.

⁴¹ Em seu trabalho *As Estruturas Sociais da Economia*, procurando compreender as ações humanas nas diversas esferas da vida cotidiana, Bourdieu analisa as relações sociais, políticas e econômicas atinentes ao mercado habitacional, tendo como objeto a conformação deste mercado na França, entre as décadas de 1960 e 1980. Seu estudo parte da identificação e análise dos agentes que operam nesse mercado, bem como dos campos que o estruturam, que ele identificou como sendo: o campo de produção/comercialização – exercido pelas construtoras; o campo do consumo – determinado pelas preferências simbolicamente constituídas dos

relacionadas a sua posição social, que por sua vez é determinada pela inter-relação estabelecida ao longo do tempo com outros grupos sociais. Ou seja, a condição social é relacional, e é fortemente condicionada pelo resultado da correlação de forças do embate econômico e político entre os agentes.

Ainda segundo o autor, essa condição social é carregada de atribuições simbólicas que diferenciam a percepção dos agentes acerca das escolhas disponíveis. Sendo assim, os gestores públicos teriam suas decisões embasadas por um conjunto de valores e crenças, igualmente construídas social e historicamente, que possibilitariam, por exemplo, maior ou menor sensibilização com relação ao atendimento de determinada classe social.

Nesse sentido, Bourdieu atribui alto grau de personalismo à conformação da política. Entende que o embate de forças no campo político, materializado pela ação de gestores, políticos e sociedade civil, tem seu resultado fortemente condicionado pelas *trajetórias pessoais e crenças desses atores*. Bourdieu ilustra tal situação ao analisar a conformação da política habitacional na França. O embate entre os partidos políticos, representando determinadas agendas políticas e sociais, esteve personificado nas figuras de alguns técnicos e políticos que foram capazes de fazer prevalecer seus interesses (e de sua base) na política habitacional. Com isso, entendendo ser o Estado o agente central na conformação do campo de produção e de consumo habitacional, Bourdieu demonstra que a política levada a cabo na época deu as bases para a reestruturação do mercado habitacional na França, cujos efeitos são percebidos até os dias de hoje⁴².

compradores; e o campo da regulação – em que as ações do Estado são determinadas pelo resultado da correlação de forças políticas inerente ao processo de decisão acerca de políticas públicas. Bourdieu busca, então, explicar a conformação do mercado de habitação a partir da interação entre esses três campos e da atuação desses agentes em particular. Em suas análises, um forte fator explicativo da ação dos agentes é sua condição social, a qual seria historicamente determinada.

⁴² Essa reestruturação do mercado habitacional analisada por Boudieu refere-se à mudança de paradigma quanto à forma de o Estado prover habitação social. Embates travados no âmbito do Estado francês, iniciados na década de 1960, teriam promovido a alteração da política habitacional de um modelo em que o Estado construía as habitações e as ofertava a baixo custo por meio dos aluguéis sociais, para um modelo que preconiza a propriedade individual da habitação, em que o Estado opera mais como um agente facilitador, orquestrando os diversos agentes que operam nesse campo de forma que estes disponibilizem a mercadoria habitação no mercado. Para tanto, o Estado tratou de fornecer a base legal para que fossem disponibilizadas linhas de crédito ao construtor e aos compradores finais da habitação. Conforme discutido anteriormente, essa mudança de paradigma esteve fortemente ancorada em argumentação teórica, a qual foi adotada por instituições financeiras e organizações internacionais para propugnar a redução do Estado no provimento da habitação, incentivando o seu provimento pelos mecanismos de mercado.

Marcus Melo tem concepção similar no que se refere ao processo de formação de uma política pública. Acredita que “a ação estatal deve ser entendida como um processo complexo e fragmentado onde projetos políticos e estratégias de classe assumem uma expressão organizacional no aparato burocrático do Estado”. Desta forma, a característica, ou “natureza”, de determinada política pública seria o produto de uma “construção dos interesses de classe na busca pelo exercício da hegemonia” (1988, p.75). Construção essa que seria mediada pelos interesses burocráticos que permeiam a arena institucional da política.

A partir desse entendimento sobre o processo político, Melo analisa a formação da política habitacional no Brasil, no período 1964-1973. O período corresponde à criação do Sistema Financeiro de Habitação e do Banco Nacional de Habitação no contexto do governo militar instaurado em 1964. Para tanto, o autor parte da “identificação das coalizões, tensões e clivagens de interesse que permeiam a definição e hierarquização dos lugares de acesso das diversas classes e frações de classe à arena decisória” (1988, p.75). Ao analisar as forças políticas que protagonizavam a formação da política habitacional da época, Melo identificou que alguns grupos, em função de sua trajetória e o do poder que detinham no cerne do novo governo, conseguiram afirmar a sua concepção e ideário na construção da política que se formava. Verificou, também, os esforços que outros grupos, lançando mão de seu poder e influência, realizaram no sentido de alterar os rumos da política e garantir o atendimento de seus interesses de classe.

À frente dos diferentes grupos de interesse que permeavam a arena da política habitacional foram identificadas algumas personalidades que, em função de seu prestígio ou poder pessoal, bem como do poder que seu grupo representa, puderam pressionar para que o resultado político lhes fosse favorável. Nesse sentido, Melo assim como Bourdieu atribui grande importância às personalidades que representam grupos de interesses nos embates travados na arena política. Do mesmo modo, tal qual Weber, reconhece a importância que os membros da burocracia têm na intermediação desses interesses, logrando assegurar que determinados arranjos de política sejam adotados pelo aparato estatal.

Assim, tendo sido concebido mais como um programa piloto, com o objetivo de demonstrar que o modelo da autogestão como política habitacional é factível (RAMOS, 2009), o eventual sucesso do Crédito Solidário pode ter efeitos mais perenes sobre o modelo de política de

habitação adotado no Brasil. É nesse sentido que o embate de forças produzido entre os *stakeholders* do PCS e, mais especificamente, os resultados obtidos desse embate são relevantes para a consolidação de modelos de política habitacional como esse, que atendam às camadas mais pobres da população e conferindo maior autonomia ao público-alvo na gestão dos recursos.

Como vimos, diversas foram as mudanças introduzidas no desenho operacional do Programa desde a sua criação. Ainda que não todas, foi possível contemplar muitas das solicitações feitas pelas entidades organizadoras e pelos movimentos, em função dos problemas que vinham enfrentando para operar com o PCS. A fala da gerente de Fundos da CEF a respeito das alterações introduzidas sugere comprometimento com um desenho operacional que atenda às condicionalidades colocadas pelo perfil do público-alvo e predisposição para promover as alterações necessárias:

Cada hora que aparecia uma situação a gente tentava mudar. Por exemplo, primeiro começou com esse problema da garantia [de crédito]. Nós pedimos 'pra' mudar, 'pra' criar o Fundo Garantidor. Depois, tivemos problemas com os valores na época fixados para o Programa, os valores não davam para atender aos grandes centros. Tivemos que mudar o Programa 'pra' aumentar os valores nos grandes centros. (...) Aí depois, a gente viu que a gente tava pagando mais como risco, e essa foi a grande mudança, acho que foi a grande sacada nossa... porque, no caso, [os recursos do] o FDS paga as despesas de risco do agente financeiro como subsídio. E descobrimos que a gente tava pagando mais 'pra' pagar esse risco do que se a gente assumisse esse risco. Aí foi a grande sacada, nós mudamos o Programa inteiro... Criamos a Conta Equalizadora, que é uma conta que a gente deposita um valor lá e aí a gente pode dar diversos benefícios pro mutuário. A prestação dele baixou bastante, tirou o seguro... o seguro também, 'pra' essa faixa de renda, era muito caro. Tiramos o seguro mas damos a cobertura, entendeu? Ele não fica sem garantia. Aí a gente criou incentivos 'pra' adimplência: se ele [o beneficiário final] pagar em dia ele tinha 10% de desconto na prestação. Outro incentivo também: as associações recebem 5% se todos do grupo pagarem em dia (GOMES, em entrevista, 2009).

Entretanto, em diversos trechos da entrevista com o gerente do PCS no âmbito do MCidades, César Ramos, fica patente a dificuldade de se negociar com a CEF para que diversos critérios e normas fossem flexibilizados. Em primeiro lugar, há a menção ao embate que se produziu no CCFDS quando da definição do desenho do Programa, tendo culminado com a retirada do representante do Bacen do Conselho, que se recusava a aceitar a aprovação de um Programa nesses moldes.

A negociação com a Caixa foi uma briga feia. No Conselho Curador do Fundo são 8 representantes do governo e 8 da sociedade civil. A discussão foi bem difícil, os representantes do governo, especialmente no âmbito do Bacen, houve muita resistência, secundado por outros (RAMOS, em entrevista, 2009).

Já durante o processo de implementação, foram constatados outros problemas relacionados à atuação da CEF. Há relatos das entidades que, ao procurarem as agências da CEF com documentos em mãos para iniciar o processo de contratação, depararam-se com técnicos que desconheciam as normas operacionais ou mesmo que não tinham conhecimento sobre o Programa (MOREIRA, 2009). Edinéia Souza⁴³, liderança em Belo Horizonte, narra casos específicos ocorridos com entidades que procuraram a CEF na capital mineira. Ela conta que a CEF não seguia corretamente a normativa do Programa, fazendo exigências aos beneficiários que não estavam previstas nas regras. Descreve uma grave situação em que a agência da CEF teria “sumido com os documentos das famílias” (SOUZA, 2009), os quais haviam sido apresentados para dar entrada no processo de contratação. Segundo ela, o fato de cada agência ter uma função específica na operação do PCS⁴⁴ gerou muita confusão em relação aos procedimentos, dificultando o acesso ao Programa pelas entidades e beneficiários finais.

Ramos (2009) acredita que esses problemas são decorrentes, dentre outros fatores, de um relativo desinteresse de parte da CEF em operar com o Crédito Solidário. Segundo ele, apenas parte das GIDURs⁴⁵ – as gerências de desenvolvimento urbano responsáveis pela parte técnica das propostas – opera com o Programa. As demais, segundo ele, não trabalham com o PCS. Ele acredita que essa situação se explica, em parte, por causa da ausência de incentivo aos funcionários para operacionalizar o Programa, diferentemente do que ocorre com outros programas habitacionais da CEF:

⁴³ Edinéia Aparecida de Souza é membro da Federação das Associações de Moradores do Estado de Minas Gerais (FAMEMG), conselheira municipal de habitação (Belo Horizonte) e conselheira estadual de política urbana (Minas Gerais). Entrevista realizada em 19 de junho de 2009.

⁴⁴ Esse fato é decorrência da divisão de funções no âmbito da estrutura da CEF, especialmente em função de a mesma instituição desempenhar o papel de agente operador e também de agente financeiro.

⁴⁵ A GIDUR é o órgão na CEF responsável pela avaliação técnica do projeto, relativa à engenharia, analisando a sua viabilidade estrutural. Ao todo são 24 GIDURs espalhadas pelo país, tendo uma representação por estado da federação mais o Distrito Federal, com exceção dos estados de Roraima, Acre e Amapá, segundo encontra-se disponível no site oficial da instituição (<https://webp.caixa.gov.br/cidadao/Crf/Crf/FgeCfSEndere%C3%A7osdaGEDUR.ASP>). Fazem parte dessa estrutura administrativa as chamadas REDURs, que são retaguardas de GIDURs, e que se localizam em municípios menores com o objetivo de capilarizar o serviço ofertado por essas gerências, segundo esclarece Cláudia Gomes. Contudo não foi possível verificar quantas são e onde se localizam as REDURs. Questionada se essa estrutura conseguia alcançar todas as cidades brasileiras, Gomes afirma que sim, mas que “é mais difícil mesmo. Onde tem REDUR, aí é super simples. Mas todos os PVs [pontos de venda, que são as agências] já sabem que essa REDUR é que responde por aquilo ali. Então eles vão mandando. PV tem em quase todas as cidades do Brasil. Agora aquelas que não tem realmente, que só tem CAIXA AQUI, aí realmente eles têm... Acho que essas são tão pequenininhas que elas quase nem constroem na verdade” (em entrevista, 2009).

(...) tem mecanismos diretos de incentivo que o Crédito [PCS] não se submete. Por exemplo, ela [a CEF] tem uma meta de contratação no FGTS, que lhe dá rentabilidade. E os funcionários que se envolverem com isso ganham: no salário como remuneração, ganham prêmios. E o Crédito não, ele só dá trabalho. (RAMOS, em entrevista, 2009).

Indagada sobre a possibilidade de que algumas agências tivessem mais ‘boa vontade’ para lidar com um programa nesses moldes do que outras, por causa das dificuldades a serem enfrentadas no processo de contratação, decorrentes da natureza desse Programa, Gomes admite essa possibilidade:

Isso é verdade. Foi um dos motivos que criou o Espaço Solidário... faltava conhecimento ‘pras’ nossas agências, por mais que... antes de a gente mandar soltar um programa você tem que analisar, disponibilizar tudo [manuais operacionais] para o Brasil todo. Mas o povo [funcionários das agências] não lia... E tratar com movimento no início... hoje já melhorou muito, até os movimentos... porque era muito difícil. Eles eram muito agressivos. Hoje já mudou, hoje a gente conversa de mesmo nível, mas no início foi difícil (em entrevista, 2009).

Se em parte o desinteresse relativo para operar o Programa decorre da ausência de mecanismos de incentivo aos funcionários, um outro fator explicativo reside no fato de que para a CEF, enquanto instituição bancária – e essa parece ser a lógica que predomina –, ele não é interessante. Pela natureza do PCS, ele não é capaz de gerar ganhos mais significativos já que não rende dividendos oriundos de operações financeiras, centralmente o *spread* bancário. As funções de agente operador e de agente financeiro desempenhadas pela CEF são remuneradas com recursos do próprio FDS, a título de subsídio. Inicialmente, na primeira sistemática⁴⁶, a remuneração referia-se a taxa de equilíbrio e de administração, devidas ao agente financeiro, e a taxa de risco de crédito, paga ao agente operador. Na sistemática mais recente⁴⁷, é devida ao agente financeiro a taxa de administração, e os demais custos foram assumidos pelo agente operador com a criação da Conta Equalizadora. Ao mesmo tempo que esse mecanismo significou importante alteração, uma vez que barateou os custos gerais do financiamento, ele reduziu a remuneração paga em função do risco de crédito e, conseqüentemente, os ganhos do banco.

Além disso, o Crédito Solidário é um Programa que gera mais custos. A princípio, a sua operacionalização era feita a partir das mesmas estruturas da CEF destinadas aos outros programas e linhas de crédito habitacionais, apesar das especificidades desse Programa.

⁴⁶ Regulamentada pela Resolução do CCFDS nº 93/2004.

⁴⁷ Regulamentada pela Resolução do CCFDS nº 121/2008.

Posteriormente foi criada uma gerência de habitação de interesse social, no âmbito da VIGOV, para atender a esse público-alvo especificamente. E também foram criados os Espaços Solidários, instalados exclusivamente para atender ao Crédito Solidário, o que envolveu a contratação de serviços terceirizados de advogados e engenheiros.

Questionada se seria possível flexibilizar o processo de contratação do PCS no âmbito da CEF, além das mudanças já feitas (Espaço Solidário e gerência de HIS), de forma a atender as especificidades do público-alvo, Cláudia Gomes (2009) responde que “flexibilizar significa que você vai gastar muito. Fica mais caro o processo. Então, se você for criar estruturas específicas para esse público, significa que você vai ter um custo maior nisso”. E, em seguida, indagada se os funcionários do setor responsável pela operação são premidos por esse tipo de custo, Gomes explica:

Somos, somos, nossa senhora! Então o que a gente faz é utilizar a estrutura que já existe e, às vezes, cria o Espaço Solidário, ou coisas assim... porque isso não é barato. Porque tudo que envolve engenheiros e advogados é muito caro. Principalmente sendo terceirizado... é um processo caro. Então, às vezes o processo fica tão caro que não compensa a gente trabalhar com aquele programa. Afinal, além da parte social, nós somos também parte financeira (em entrevista, 2009).

Assim, levando em consideração os custos mais elevados e as dificuldades de se contratar pelo Crédito Solidário, questionamos a gerente da CEF se o Programa é conveniente para essa instituição, a qual responde:

Como banco não, como empresa do governo que tem que tratar do social sim. Porque ele é mais caro. Todo mundo implica aqui comigo que é um dos programas que mais dá ‘pepino’. Todo mundo me ligava ‘pra’ falar: ‘Cláudia, esse Programa Crédito Solidário dá muito pepino, ele é muito difícil, é o programa mais difícil que existe’. Todos falam. A gente ouve, e fala: ‘Tá bom gente, mas vocês têm que fazer’. O operacional dele é muito difícil (GOMES, em entrevista, 2009).

E uma outra dimensão dessa inconveniência é o fato de que o Programa não traz visibilidade para a CEF:

Não, não traz, entendeu? Ele é um programa que gera mais custo, o custo dele é alto, e ele não traz visibilidade, porque é lento, é uma casinha aqui, outra casinha ali... Não gera isso, por exemplo, que o FAR gera. Porque o FAR fez 250 mil casas em 4 anos⁴⁸ (GOMES, em entrevista, 2009).

⁴⁸ Os recursos do FAR (Fundo de Arrendamento Residencial) são aplicados por meio do Programa de Arrendamento Residencial. Consistem em financiar habitação social para o público-alvo com renda de até R\$ 1.800,00. Estados e municípios são os intermediadores desse processo na medida em que selecionam e indicam as famílias a serem beneficiadas e convocam as construtoras a apresentarem projetos. Assim, a construção é feita por empresas privadas, e esse é o diferencial do Programa a que se refere Gomes:

O fato de a CEF exercer essa dupla função – de agente público gestor de programas sociais e de agente financeiro – tem impactos sobre os resultados das atividades que desempenha, inclusive no setor habitacional, dada a natureza do processo.

Esse negócio de casa é complicado porque está no ponto de interseção de duas esferas: do capital financeiro e do capital imobiliário. 'Pra' ela [a produção habitacional] escapar dessas duas amarras aí é complicadíssimo. E a Caixa 'tá' no mesmo processo, ela é parte desse problema, ela não é solução. E pior, o comando desse processo não 'tá' com os políticos, digamos, com o Ministério [das Cidades] (...). O comando do processo 'tá' na esfera financeira. Quem deu as coordenadas do [Programa] *Minha Casa, Minha Vida* foi a Caixa junto com a Fazenda [Ministério]. Na verdade o Ministério [das Cidades] já entra rendido no processo. Ele tenta 'tirar alguma castanha do fogo', tipo o Fundo Garantidor, a regularização fundiária... (RAMOS, em entrevista, 2009, grifo nosso).

A fala do gerente do PCS no MCidades transparece o conflito enfrentado pela CEF no que se refere às duas funções que desempenha. Além disso, apresenta indícios para a compreensão sobre a estrutura de poder que permeia o processo de implementação do PCS: na CEF residiria todo o poder decisório sobre os programas que opera. O embate sobre o desenho do Programa no CCFDS, quando de sua criação, e a prevalência de algumas regras no formato de operação adotado apontam nesse sentido. A alteração da porta de entrada das propostas ocorrida na segunda sistemática do Programa, que deixa de ser pelo MCidades para ser por meio das agências da CEF, poderia indicar uma maior concentração de poder nas mãos da CEF. Ramos acredita que não é esse fato que determina o poder da CEF no processo, e que na verdade o poder sempre foi da CEF:

Acho que não alterou porque o poder sempre foi dela [da CEF]. Ela sempre fez o que quis e quando quis... e como quis. O 'como' talvez tenha mudado um pouco porque a gente é soldado... mas o quê e quando foi sempre dela. A gente não tem o menor controle sobre isso (em entrevista, 2009).

De acordo com as definições de Deutsch e Coleman (2000) sobre a natureza do poder, o fato de a CEF ser herdeira de todo o arcabouço institucional do BNH é muito relevante para a compreensão das bases desse poder. Com a extinção do BNH, a CEF abrigou não apenas os técnicos qualificados em habitação, mas também a gestão dos recursos a serem aplicados no setor. Assim, reúne conhecimento técnico, legitimidade e capacidade de mobilização de recursos, já que é gestora de diversos fundos sociais, inclusive o maior deles que é o FGTS. E,

capacidade produtiva de construtoras é bem maior do que aquela das cooperativas e entidades habitacionais. E é por isso, explica a gerente da CEF, que o Programa *Minha Casa, Minha Vida* aportou R\$ 500 milhões para produção habitacional por meio do Crédito Solidário e R\$ 15 bilhões por meio do FAR/PAR, já que o modelo deste último tem maior capacidade de dinamização da economia.

além de deter tais bases, tem capacidade para usá-las de forma a atender as suas premissas, influenciando outras partes no que se refere à conformação da política habitacional. Nesse sentido, ela detém mais que *poder em potencial*, detém *poder efetivo*.

Desta forma, a CEF detém relevante poder de influenciar sobre a definição da política e de programas na área habitacional. Ela mobiliza recursos e tem posição privilegiada na estrutura administrativa que tem por competência definir tais políticas. A fala de Ramos (2009) é bastante ilustrativa nesse sentido, quando menciona a supremacia de poder que a CEF têm sobre os órgãos administrativos de natureza política, como o Ministério das Cidades. Nesse sentido, a estrutura administrativa lhe confere poder para que possa ter seus interesses atendidos.

A questão é: quais são esses interesses? Os dados sobre o lucro da CEF levantam uma série de questionamentos a respeito de seu papel como banco público com finalidade social. Ao final de 2008, a CEF havia acumulado lucro de R\$ 3,88 bilhões, com crescimento dos ganhos da ordem de 62,3% em relação a 2007⁴⁹. No primeiro semestre de 2009 foi registrado lucro de R\$ 1,158 bilhões, ficando no *ranking* dos mais lucrativos atrás apenas do Itaú, Bradesco, Banco do Brasil e Santander.

Reportagem do jornal Folha de São Paulo trata dos ganhos das instituições bancárias em tempos de crise, afirmando que a CEF e o Banco do Brasil lideram entre os bancos que mais aumentaram suas receitas com tarifas, buscando compensar as perdas obtidas com a redução dos juros determinada pelo governo. A CEF seria a recordista entre os cinco maiores bancos do país. Segundo afirma a reportagem⁵⁰, “no primeiro semestre deste ano, a instituição controlada integralmente pelo Tesouro Nacional aumentou em 50,86% a renda com tarifas bancárias em relação ao mesmo período de 2008, passando de R\$ 233,869 milhões para R\$ 352,813 milhões”.

Em face dos dados sobre as receitas da CEF aumentam-se os questionamentos a respeito de seu papel como banco público. Fatos como a cobrança de taxa cadastral dos beneficiários do PCS, que se constatou no início de sua implementação, perdem o sentido em face desses

⁴⁹ Esses dados foram obtidos no site da Federação dos Bancos do Paraná – FEEBPR (www.feebpr.org.br). O resultado teria sido decorrência do crescimento na carteira de crédito, no controle da inadimplência e ao aumento nos financiamentos, inclusive com crescimento da carteira de habitação.

⁵⁰ Reportagem de Sheila D’Amorim, publicada no Caderno Dinheiro da Folha de São Paulo em 13 de setembro de 2009. Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi1309200904.htm>.

ganhos. As demandas para a flexibilização de algumas exigências poderiam ser contempladas caso houvesse a vontade no âmbito da instituição de se reduzir a premência da lógica bancária, direcionando recursos para o atendimento de condicionalidades sociais.

Entretanto, essa lógica está fortemente arraigada no seio da instituição, conforme discutido anteriormente. E ela é reproduzida de forma que mesmo os novos quadros de funcionários são absorvidos por ela. Os ganhos obtidos a partir do Crédito Solidário, dos embates produzidos no âmbito de sua rede de implementação, se devem muito mais ao fato de que alguns protagonistas lograram alterar a lógica e produzir um modelo diferente, do que de uma adoção desse paradigma de produção habitacional pelas instituições bancárias⁵¹ e, mais especificamente, pela CEF. Esse fato fica patente no diálogo com Ramos e também na fala de Gomes quando se refere à luta para vencer a lógica global da instituição:

(...) você tem que pegar 'pra' fazer o negócio mesmo. Porque todo mundo chegava 'pra' mim e falava: 'Ah, esse negócio não vai dar certo, isso vai virar o maior pepino do futuro'. Aí você ouve isso, ou você acredita, e realmente não faz nada 'pra' resolver, ou você não acredita e fala 'não, eu vou tentar resolver' (GOMES, em entrevista, 2009).

É sobre esse aspecto que recaem as análises weberianas sobre o papel da burocracia. No caso da gerente de Fundos de Governo da CEF, Cláudia Gomes, observa-se um agente da burocracia mediando e interpretando as regras da estrutura em prol do atendimento de sua clientela. Apesar de em seu discurso conter elementos que apontem para a incorporação de parte da lógica bancária predominante na CEF, justificados pelo rigor técnico e legal (ela se refere com frequência às normas e critérios aos quais deve seguir), em diversos momentos ela admite ter vislumbrado outras possibilidades e outros formatos para o Programa de forma que ele cumpra com sua função social. Por exemplo, a engenharia da Conta Equalizadora foi desenhada por sua equipe, na Gerência de Fundos de Governo da CEF. As mudanças de mentalidade produzidas podem ser atribuídas – pelo menos em parte podemos afirmar isso – aos embates produzidos no CCFDS, que abriga representantes dos trabalhadores e também do Ministério das Cidades que, como vimos, foram muitas vezes porta-vozes dos movimentos de luta por moradia.

Os esforços para garantir novo aporte de recursos e a sustentabilidade do PCS igualmente enfrentam obstáculos relacionados à premência da lógica financeira, a qual resiste em

⁵¹ Tanto que nenhum outro banco comercial, de segunda linha, teve interesse em operar como agente financeiro no Programa Crédito Solidário.

direcionar recursos para aplicações de natureza social. Após 5 anos de implementação, foram contratados aproximadamente R\$ 500 milhões dos R\$ 700 milhões que havia de saldo no FDS em 2004. Não houve novos aportes de recursos, embora diversas propostas tenham surgido no cenário. Segundo Ramos (2009), a idéia era tirar partido da financeirização da economia brasileira e capacidade que o Estado tem de intervir sobre ela. O Estado poderia criar mecanismos de destinação de recursos para aplicar em áreas sociais, arregimentando a economia de forma que os ganhos da financeirização fossem distribuídos entre outros setores da sociedade.

Uma das propostas que surgiu foi o direcionamento dos recursos destinados ao microcrédito para o FDS – já que as características do financiamento deste Fundo e da renda de seu público-alvo têm natureza de microcrédito – garantindo um aporte constante de recursos para alimentar o Programa Crédito Solidário. Essa solução tiraria proveito de uma decisão importante do governo Lula, aos 30 dias de governo, de direcionar 2% dos depósitos à vista para o microcrédito. Como o prazo do financiamento no PCS é maior, o intuito era buscar formas de remunerar melhor esses recursos, incentivando a aplicação dos bancos nesse tipo de investimento.

Entretanto, o que se observou em relação ao microcrédito foi que muitos bancos se recusaram a aplicar tal recurso, preferindo o recolhimento compulsório ao Bacen remunerado à TR⁵². Enquanto a TR varia em torno de 0,5% ao mês⁵³, a remuneração do microcrédito pode chegar a 2% pelo mesmo período, configurando-se a princípio como um investimento mais rentável. Ainda assim, a taxa de aplicação desses depósitos no microcrédito não ultrapassa os 40-49%. De acordo com Ramos (2009), os bancos preferem não aplicar porque os contratos são de volume pequeno e o custo administrativo é pretensamente alto, tornando esse tipo de operação pouco atrativo. Nesse caso, as instituições financeiras preferem se penalizar.

⁵² A Taxa Referencial é um índice constituído pelas 30 maiores instituições financeiras do país, assim consideradas em função do volume de captação de Certificado e Recibo de Depósito Bancário. Foi criada pelo governo Collor com o objetivo de ser uma taxa básica referencial dos juros, a serem praticados no mês vigente de forma a não refletir a inflação do mês anterior. É uma taxa utilizada pelo governo federal para indexar os contratos com prazo superior a 90 dias, e também serve de referência para corrigir os saldos mensais da caderneta de poupança.

⁵³ Em 2009, o acumulado da TR entre janeiro e agosto foi de 0,6553%, segundo consta no Portal Brasil (http://www.portalbrasil.net/tr_mensal.htm).

Em função da montagem financeira do Crédito Solidário, em que o empréstimo é pré-garantido pelo sistema de conta garantidora⁵⁴, não há risco para o aplicador privado. Nesse sentido, o FDS poderia atrair outros capitais, de naturezas diversas, como capitais voluntários da poupança e de outros aplicadores privados. O gerente do PCS detalha acerca de uma proposta para atrair recursos, a qual incentivaria a aplicação de recursos privados no FDS em função da rentabilidade e do giro de capital que proporcionaria:

(...) ele [o FDS] poderia atrair capitais voluntários da poupança. Por exemplo, a gente poderia incentivar o banco que comprasse, com recurso de poupança, cotas do Fundo, ele poderia liberar capital para aplicação com curto prazo, no mercado aberto, com juro aberto. E com isso, esse multiplicador, incentivava... A gente calculava em torno de 4 a 5 bilhões [de reais] com essas cotas, a depender da conjuntura. Quanto mais baixar os juros, mais rentável ficaria essa opção, porque pelo menos não teria o risco, que é um componente importante do *spread* deles [dos bancos] (RAMOS, em entrevista, 2009).

Uma outra possibilidade de garantir recursos para o FDS seria restaurar o sistema em vigor quando o FDS foi criado em 1991, que determinava a aquisição compulsória de quotas do FDS pelos fundos de investimento referentes a 3% das aplicações financeiras realizadas. Segundo Cláudia Gomes, se tal modelo estivesse em vigor, o volume de recursos destinados anualmente à habitação seria consideravelmente maior.

Ele seria o Fundo, ele seria um Fundo que teria muito dinheiro se ele tivesse mantido a forma como ele foi criado. Na forma como ele foi criado, era obrigatório um percentual sobre o fundo de investimentos. Se ele ainda tivesse essa mesma fonte de recursos e um percentual sobre o fundo de investimentos ele seria o maior fundo desse país! A gente fez umas contas aí, que a gente fez até algumas propostas 'pra' voltar isso no Fundo [FDS], ele teria em torno de R\$ 2 bilhões por ano. Mas ele não é o Fundo (em entrevista, 2009, grifo do autor).

Mas a dificuldade em restabelecer tal modelo, segundo a gerente da CEF, reside no fato de que

o contexto em que ele foi criado era outro. (...) Acho que a época também não permite isso, entendeu? Porque isso aí é como se fosse um imposto [encargo] em cima das aplicações financeiras. O governo não quer isso agora, né? Muito pelo contrário, ele 'tá' até reduzindo... (GOMES, em entrevista, 2009).

Os esforços dos agentes envolvidos no PCS para promover a sustentabilidade do Fundo esbarram em questões conjunturais políticas e econômicas, além de ideológicas, que impedem que a discussão seja efetivamente colocada em pauta. Em face da crise financeira que emergiu em fins de 2008, a resposta do governo foi a concepção de uma política

⁵⁴ Que pode ser o Fundo Garantidor ou a Conta Equalizadora.

habitacional sob outros moldes. O Programa *Minha Casa, Minha Vida* tem como fonte os recursos do Orçamento Geral da União. O objetivo é viabilizar a demanda da classe de mais baixa renda para obterem a casa própria. Serão aportados R\$ 500 milhões no FDS destinados a cooperativas e entidades habitacionais e R\$ 15 bilhões no FAR, destinados a financiar empresas da construção civil, as quais devem disponibilizar os imóveis com as características do público-alvo no mercado habitacional.

Como resultado da intervenção, espera-se dinamizar a economia – que teve seu ritmo arrefecido em função da crise financeira mundial – ao mesmo tempo que atender a grande necessidade habitacional brasileira, que se concentra principalmente na faixa de renda de até 3 salários mínimos. Não cabe a essa pesquisa discutir o mérito desse novo programa. Mas sim o que ele representa em termos de escolha política para o enfrentamento do problema habitacional em face de outras opções que se vislumbram no cenário.

A escolha do OGU como fonte de recursos está relacionada à premissa keynesiana que defende uma maior intervenção do Estado na economia em tempos de crise, de forma a dinamizá-la por meio do fomento à demanda. Sendo o Estado um grande agente demandante na economia, o aumento do gasto público tem forte capacidade de fazer girar as engrenagens produtivas, buscando restabelecer os níveis de produto e renda. Esse tipo de intervenção pode ser feita de diversas formas e, nesse caso, optou-se por atender a uma classe historicamente preterida em termos de provimento de habitação.

Contudo, o direcionamento de 3% do orçamento público para o setor habitacional é insustentável no tempo. Essa foi uma decisão emergencial para gerar impactos mais rápidos sobre a economia. Uma solução mais adequada à natureza do problema seria a destinação permanente de recursos, em grande escala, para o setor habitacional. O histórico da política habitacional brasileira demonstra que a dependência de decisões pontuais e políticas para drenar recursos para a habitação não é uma solução satisfatória. Há propostas de que seja criada uma rubrica orçamentária específica para a Habitação, nos moldes da Saúde e da Educação, garantindo o aporte constante de recursos. O histórico da habitação no país também prova a capacidade que tem o setor da construção civil de dinamizar a economia e, portanto, políticas públicas habitacionais que atrelem esse setor ao atendimento das classes mais pobres podem gerar importantes dividendos sociais.

Também, a idéia de tirar proveito da financeirização da economia pode significar o aporte de volume significativo de recursos, mas esta opção está sujeita à conjuntura econômica, depende de vontade política para garantir sua sistemática aplicação em Programas da natureza do PCS, e precisa vencer a lógica financeira que permeia as instituições bancárias. De outro lado, a destinação de recursos privados a partir de uma sofisticada engenharia financeira pode “liberar” recursos públicos e garantir o comprometimento dos ganhos dessa financeirização com as mazelas sociais, incluindo inclusive os empresários da construção civil nesse modelo de Programa como o Crédito Solidário.

Os impactos da conjuntura econômica sobre as decisões dos agentes que fazem parte dessa rede de implementação, dentre os quais se encontram as instituições financeiras, são decisivos para o direcionamento ou não desses recursos. No caso presente, o período de vigência do PCS coincidiu com um grande *boom* imobiliário que afetou não apenas o preço da terra urbana, mas também a predisposição do setor da construção civil de operar com os recursos do PCS, como explica Ramos:

(...) na época, o Crédito Solidário coincidiu com o *boom* imobiliário. O *boom* imobiliário dava uma rentabilidade muito maior ao capital, que drena ‘pra’ onde a rentabilidade é maior. Tinham lançamentos [imobiliários] por força dessa liquidez mesmo, desse excesso de liquidez internacional, mas também nacional. Esse *boom* imobiliário prescindiu, inclusive, dos recursos do FGTS, que são montantes muito mais significativos. Na minha visão, o FGTS não tem nenhum papel nesse *boom*, apesar de ter crescido muito forte a aplicação do FGTS. Mas tem um estudo aí que diz que os lançamentos do *boom*, quer dizer, os valores gerados a partir do *boom* em quase dois anos é equivalente a quase 200 bilhões de reais, enquanto o FGTS cumpria com 20 bilhões desses recursos e a poupança entrava com outros 30 [milhões de reais]. Quer dizer, eles [os bancos] prescindiram até da poupança. Eles tinham capitais próprios e mecanismos próprios de financiamento. (...) As carteiras dos bancos estavam cheias de dinheiro, estão cheias de dinheiro. Querem onde aplicar, e o dinheiro da poupança compete, eles são obrigados a aplicar, não recolhem compulsoriamente, acaba competindo com os recursos da tesouraria deles (em entrevista, 2009).

Considerando os vínculos existentes entre o capital financeiro e o imobiliário, o excesso de liquidez na economia e o desejo das instituições financeiras em rentabilizar suas carteiras contribui para que o Crédito Solidário não se apresente como uma alternativa para esses setores. Pois uma forma de dinamizar a produção habitacional pelo PCS seria a inclusão mais abrangente de pequenos empreiteiros e construtoras no processo construtivo, uma vez que a idéia de que quem produz as habitações de fato são os beneficiários finais é um mito (SOUZA, 2009; RAMOS, 2009). Grande parte da obra é feita por profissionais e empresas contratadas.

Assim, um desenho operacional como o do Crédito Solidário, que coloca nas mãos das cooperativas habitacionais o motor da produção habitacional, enfrenta forte resistência. Trata-se de um Programa mais lento, com resultados quantitativos menores, já que essas entidades não têm (ainda) a capacidade produtiva e de gestão das construtoras e empreiteiras. Por enquanto, ele tem mais uma função demonstrativa, de que é possível produzir casas sob esse modelo, conforme lembra o gerente do Programa. Ele está diretamente envolvido com a ampliação da cidadania e da autonomia, o que leva tempo. Por isso não surgiu no horizonte como saída principal para a crise financeira, já que o maior aporte de recursos foi direcionado ao FAR para atender as construtoras. E também, por requerer o aprendizado das entidades e também dos beneficiários finais, o processo fica “mais difícil”, e por isso não angaria a simpatia de muitos dos agentes/funcionários públicos responsáveis por sua operação, conforme os episódios nas agências da CEF dão a entender.

Tendo em vista as dificuldades enfrentadas na operacionalização do PCS, e o fato de que ainda não se conseguiu garantir novo aporte de recursos, já que com o Programa *Minha Casa, Minha Vida* o PCS entra em estado de latência, é possível questionar *a quem atenderia o eventual fracasso desse modelo de política pública habitacional*. Uma hipótese dessa pesquisa é que o modelo do Programa Crédito Solidário, por não atender aos interesses do capital imobiliário (e do financeiro que está associado a ele), tenderia a ser subsumido ao longo do tempo. Uma vez que esse modelo não se provasse exitoso, ele deixaria de ser uma alternativa para moldar futuros programas habitacionais. Essa hipótese parece se confirmar quando analisamos os fatos recentes: o *boom* imobiliário fez com que se prescindisse dos recursos do FDS, e mesmo da poupança e do FGTS como principais fontes de recursos; a necessidade de dinamizar a economia conduziu ao direcionamento de recursos do OGU para o FAR; à CEF enquanto instituição bancária o Programa não se mostra interessante. Entretanto, o gerente do PCS tem uma interpretação mais otimista:

Não, não, não acredito não [que o PCS acabe por não atender ao capital imobiliário]. Porque o regime social hegemônico pelo capital precisa de dar estabilidade. É uma condição imprescindível. E ‘pra’ ter estabilidade ele precisa de produção ‘pra’ baixa renda. Só que ele não consegue atender pelo mecanismo de mercado puro e simples, ele precisa de subsídio. Nesse sentido, essa política do *Minha Casa, Minha Vida* cai como uma luva, é o desenho que os empresários pediram ao governo, rentabilizado pelo Estado, pelo OGU, viabilizando a demanda da baixa renda que normalmente não teria acesso. Então, a criação desse nicho artificial resolve o problema do capital. Poderia resolver também no Crédito Solidário. Essa fração do capital que constrói, que vai produzir pro Estado, também pode produzir dentro do Crédito Solidário, nada impede. A gente poderia apurar

um pouco os preços, 'pra' dar um pouco mais de margem [de rentabilidade] ao capital e ele produzir em quantidade. Isso, a meu ver, não tira nenhuma autonomia da entidade (RAMOS, em entrevista, 2009, grifo nosso).

Questionado a que interesses atenderia o fracasso do PCS, ele responde:

Na verdade a ninguém. Acho que é uma anomia social. Falta disposição para encarar essa questão de maneira despreconceituosa. (...) acho que o que falta é uma maior discussão, organização da sociedade no espaço urbano. Essa coisa hoje é um pouco mais complicada, na verdade, os movimentos de moradia que poderiam puxar essa questão estão muito preocupados com ganhos imediatos e em cooperativas, e perderam a visão de conjunto. (...) Um ou outro movimento conseguiu se estabilizar, conseguiu alguma assessoria, mas não deu nenhum salto de qualidade (RAMOS, em entrevista, 2009).

Edinéia Souza, liderança da Federação das Associações de Moradores do Estado de Minas Gerais (FAMEMG), acredita que, na perspectiva dos movimentos, o eventual fracasso do Programa pode ser frutífero para motivar os movimentos a lutarem e não se acomodarem, buscando criar parcerias com os governos estaduais e municipais e não depender apenas do governo federal. Segundo ela, a implementação do PCS foi válida como aprendizagem. O aprendizado e a experiência adquiridos no processo teriam servido para que o movimento em Minas Gerais conseguisse habilitar 5 entidades no Programa de Habitação Social do FNHIS, e também configurando-se como importante passo na luta pela disseminação do conceito de autogestão. Ela afirma ainda que os movimentos não estão satisfeitos com o desenho atual, mas que ele pode ser melhorado, com a possibilidade de serem inseridas mudanças que o faça ser bem sucedido. Nesse sentido, o aprendizado adquirido ao longo da implementação seria considerado bastante válido, pois é ele que permitirá aos movimentos questioná-lo e negociar por futuras alterações.

Também na perspectiva da gerente da CEF o aprendizado possibilitado pelo Programa foi importante para dar celeridade ao processo, consolidando o conhecimento entre as entidades e cooperativas habitacionais:

Olha, eu acho que é um programa muito bom, que 'tá' atendendo ao objetivo. Em termos de custo, é o menor e todos os programas que a gente tem. Eu fiz uma apresentação inclusive em Marrocos e eles ficaram sem entender como a gente construía com aquele preço. Levei fotografias para eles verem as casas. Agora, é um programa devagar, daqueles assim que os movimentos são bastante lentos e a gente teve que deixar eles aprenderem a trabalhar, agora que 'tá' começando a sair [os empreendimentos]... Os projetos que estão saindo agora começaram há 4 anos atrás. Então é lentidão para apresentar um projeto, são lentos 'pra' depois realizar a obra, gerir a obra... A gente percebe o seguinte: eles estão aprendendo. Temos já cooperativas que hoje já fazem uma celeridade alta, porque já aprendeu, já sabe como funciona, apresenta o projeto, faz a casa, pega outra... No Sul e agora no Mato Grosso, tem Goiás (GOMES, em entrevista, 2009).

Nesse sentido, apesar de ser um Programa de pequena escala, os efeitos do Crédito Solidário são significativos para os agentes envolvidos. Para os movimentos, serviu de aprendizado, já que a grande maioria das entidades e cooperativas habitacionais não possuía nenhuma experiência em autogestão e processos de produção coletiva quando o PCS começou a ser implementado. Também, segundo a liderança em Minas Gerais, os problemas enfrentados no processo podem ser úteis para a mobilização dos movimentos, para o desenvolvimento de massa crítica nas reivindicações que se dirigirem ao poder público. Em seu discurso, ela se refere principalmente ao aumento da politização entre as entidades envolvidas no processo, a qual julga central para dar continuidade à luta.

Para a CEF, o processo de implementação, marcado por dificuldades em fazer o Programa rodar e por embates travados no CCFDS – com representantes do MCidades, e nos seminários de capacitação, com os movimentos e entidades – parece ter servido para reduzir um pouco a premência da lógica bancária, pelo menos entre os funcionários da Gerência de Seguros e Fundos Habitacionais, chefiada por Cláudia Gomes. Em seu discurso fica clara a aceitação de que, para atender à faixa de renda mais pobre, são necessárias concessões em relação aos critérios bancários aos quais ela (também) deve atender.

O Ministério das Cidades – apesar da inflexão conservadora por que passou nesse período de existência – na figura de alguns técnicos, lutou pela consolidação de um modelo de política habitacional que enfrenta muita resistência e preconceito no âmbito da política e da economia nacional. Ainda que o poder sobre a política habitacional resida, em grande medida, na CEF, buscou-se a intermediação dos interesses dos movimentos de luta pela moradia com aqueles atinentes à lógica bancária e financeira, com o objetivo de longo prazo de mudar os paradigmas da forma de fazer política de habitação no país.

Considerações Finais

O presente trabalho teve por objetivo analisar o Programa Crédito Solidário como um modelo de política habitacional de interesse social adotado na esfera federal. Considerando que existem diversas formas de atuação de determinada política pública, e que o modelo escolhido é o resultado da alocação de valores feita por grupos de interesse que atuam no campo da política, a compreensão sobre as escolhas desses grupos e do resultado dos embates produzidos entre eles importa para entender porque alguns modelos permanecem, tornando-se paradigmas de intervenção, e outros são descartados, ou sequer considerados.

Para tanto, analisou-se o PCS a partir do campo da política em que se insere, identificando os vínculos que se estabeleceram no que se refere a sua construção e implementação. Esses vínculos se referem não apenas à cadeia de agências, órgãos e agentes e ao arcabouço normativo que rege o campo da política, mas também às demais definições e normas que operam cognitivamente sobre os agentes, determinando a forma como o problema é elaborado e as soluções apresentadas.

Nesse sentido, essa análise se deu a partir da compreensão das três dimensões que permeiam o processo da política, segundo as categorias analíticas de Ham e Hill (1993): as chamadas **regras de formação de estruturas**, que são regras previamente estabelecidas, muitas vezes subliminarmente determinando a formulação do problema e as propostas de sua resolução, tendo portanto impactos importantes sobre o processo; a **estrutura administrativa**, entendida como vínculos e cadeias de agências envolvidas na implementação ligadas por dependências de recursos; e a **estrutura de interesses**, que se caracteriza pelos grupos envolvidos em determinada área de política e que são protagonistas das disputas pela alocação de recursos e valores.

A análise do processo da política centrou-se na implementação do PCS, por ser nessa etapa em que muitas decisões e ações são tomadas, dando o verdadeiro corpo da política (SILVA e MELO, 2000). Assim, os conflitos e embates estabelecidos nessa etapa são bastante elucidativos da correlação de forças e do jogo de poder travado entre os agentes (*stakeholders*).

Uma das questões que nortearam a pesquisa foi em que medida as disputas em torno da implementação podem romper com a concepção do programa e as regras estabelecidas em

etapa anterior? E qual o poder os agentes envolvidos nessa etapa têm de alterar a própria estrutura administrativa do Programa? Ou essa estrutura seria rígida a ponto de permitir apenas mudanças mais pontuais nas regras do Programa?

Como vimos, muitas foram as mudanças introduzidas ao longo do processo de implementação, de forma a adequar as normas do Programa aos problemas e dificuldades que foram surgindo. Algumas mudanças foram extremamente relevantes, como a possibilidade de incluir terrenos ainda em processo de regularização quando do início do processo de contratação, o que possibilitou não só agilizar o trâmite, reduzindo o longo período entre a seleção e a contratação do crédito efetivamente, mas também significou o reconhecimento do direito à terra e moradia a todos. Isso foi possível por meio dos instrumentos de regularização fundiária previstos no Estatuto das Cidades, como a Concessão de Uso Especial para fins de Moradia e a Concessão de Direito Real de Uso. Apesar de o EC ter força legal, e o uso dos instrumentos de política urbana que prevê estarem devidamente regulamentados, houve no início resistência na aceitação de terrenos ainda não regularizados para que as entidades contratassem o financiamento.

Outra alteração importante se refere aos mecanismos de garantia de crédito. O formato inicial do financiamento seguia a lógica dos financiamentos tradicionais da CEF. Dadas as características do público-alvo do Programa, a garantia de crédito configurou-se como o maior gargalo para as famílias contratarem. A introdução do Fundo Garantidor e, especialmente, da Conta Equalizadora significou importante avanço no sentido de atender às condicionalidades que o perfil do público-alvo coloca ao desenho do Programa.

Essas e outras mudanças mais pontuais, como a alteração do teto do financiamento por unidade habitacional e do período de amortização, foram obtidas em função das negociações travadas no âmbito do CCFDS, respaldada pela pressão que as entidades e movimentos de luta pela moradia puderam exercer, especialmente por meio do FNRU. Os técnicos do Ministério das Cidades operaram como mediadores dessas demandas, até certo ponto. Por meio da posição mais privilegiada que o MCidades têm na estrutura administrativa, e porque os movimentos de luta por moradia não se encontram representados no referido Conselho, tais técnicos lograram inserir algumas alterações, atendendo parte da demanda das entidades. Esse foi o resultado do embate travado com a CEF, mas que representa um embate maior, o de ideologias.

Como vimos no caso do PCS, e conforme consta em um infindável número de estudos sobre o tema, a CEF ainda que seja um banco público, com funções sociais, rege-se mais pela lógica bancária. E é patente a despolitização de grande parte de seus quadros. O MCidades, ao seu turno, abrigou técnicos envolvidos com o processo de redemocratização e fortalecimento da política urbana, e mais próximos dos movimentos sociais. Nesse sentido, o embate produzido no CCFDS se deveu a essa divergência a respeito do papel do poder público e das políticas sociais no que se refere o atendimento das classes mais pobres.

Apesar dos ganhos, as mudanças produzidas são mais pontuais do que estruturais. E nesse sentido, a correlação de poder entre os agentes é fator explicativo dessa questão. Conforme transparece na fala do gerente do PCS no MCidades, César Ramos, o poder “sempre foi da CEF”, e mesmo as mudanças produzidas ao longo da implementação não lograram alterar essa estrutura de poder. É possível especular que, mesmo que o MCidades tivesse seguido o rumo inicial, sem que houvesse a inflexão conservadora por que passou a partir de 2005, e que os esforços progressistas tivessem mais força no âmbito do Ministério, a posição privilegiada de poder de que goza a CEF não poderia ter sido alterada, pelo menos não significativamente.

Isso porque essa posição está respaldada por uma estrutura maior, que tem grande capacidade de determinar quais agentes têm posições mais privilegiadas no que se refere às decisões políticas. O modelo econômico adotado no Brasil relega grande poder às instituições financeiras, e o processo de financeirização mais recente, que acomete grande parte dos países, tem reforçado esse poder. O fato de o Programa *Minha Casa, Minha Vida* do governo federal ter sido formulado pela CEF e pelo Ministério da Fazenda – fora do processo que se vinha construindo no âmbito do MCidades – é indício da hegemonia da classe econômico-financeira. Ainda que tal programa tenha sido concebido como um instrumento de contra-peso à recessão prenunciada pela crise financeira, tendo portanto o objetivo de alavancagem da economia, não se levou em conta o sistema de política urbana que vinha sendo montado com a criação do MCidades, principalmente as instâncias participativas como o Conselho Nacional das Cidades.

Mais especificamente em relação ao processo interno, o fato de a CEF ser herdeira do arcabouço institucional do BNH igualmente contribuiu para que ela goze desse poder. Ao reunir conhecimento técnico, legitimidade, recursos financeiros e capacidade de mobilizá-los

em prol do atendimento de seus desejos, a CEF detém *poder efetivo*. E, lançando mão dessas bases, ela pode gozar de seu poder nos três sentidos a que se referem Deutsch e Coleman (2000): (i) o poder sobre o ambiente, que se refere à capacidade que um agente tem de exercer influência sobre o seu meio; (ii) o poder relacional, que diz respeito à capacidade de um agente influenciar outro; (iii) e o poder pessoal, relativo à capacidade que um agente tem de satisfazer aos seus desejos.

Assim sendo, podemos destacar duas regras que emanam da estrutura que impactaram fortemente sobre a conformação do PCS: a primeira se refere à supremacia de um banco (a CEF) e da lógica financeira sobre a montagem do desenho do Programa e sobre as normas que irão incidir sobre sua implementação; e a segunda está relacionada à própria construção do problema e de sua solução. Dos diversos modelos e propostas que demandam os movimentos organizados de luta por moradia junto ao poder público, grande parte – para não dizer em sua totalidade – inclui como solução a casa própria. No que se refere às políticas públicas, a idéia da casa própria começa a tomar força no período da Fundação da Casa Popular, tendo o modelo sido consolidado com o BNH em função do grande volume de habitações produzidas naquele período. Nesse sentido, não parece ter havido espaço, ao longo desses anos, para discussão de um outro modelo de habitação social. O modelo da propriedade privada como solução está cognitivamente arraigado na concepção de habitação dos brasileiros.

Outras duas dimensões, relacionadas ao modelo de produção de habitação que se pretende construir sob o princípio da autogestão, enfrentaram barreiras. O terreno, e mesmo o imóvel a ser construído por meio do PCS, não podem se constituir em garantia ao crédito. Apesar das ponderações dos movimentos e entidades, a CEF nunca cedeu a esse respeito, ainda que tenham sido criados instrumentos para concessão de garantias, como a Conta Equalizadora, cujo desenho operacional veio a beneficiar enormemente as famílias. Uma outra questão, e que está diretamente relacionada à busca por fortalecer o espírito comunitário e a organização social, é o reconhecimento das entidades proponentes como tomadora do crédito. Apesar das solicitações nesse sentido, essa não foi uma alteração que se conseguiu produzir no PCS, muito embora tenha sido contemplada no Programa *Minha Casa, Minha Vida* cujo vínculo com a fonte de recursos diferencia-se do Crédito Solidário.

De um lado, algumas questões não puderam ser alteradas, em função de seu caráter mais estruturante, comprovando a supremacia das chamadas regras de formação de estruturas. De outro, é preciso considerar o papel da burocracia em interpretar essas regras, buscando vencer os constrangimentos impostos pela estrutura de forma a atender a sua clientela – o público-alvo do Programa. Nesse particular, os técnicos do MCidades estiveram mais à frente das mudanças operadas ao longo da implementação, uma vez que na CEF residia o maior poder para determinar as regras do jogo. Ainda assim, ao que indica a entrevista com a gerente de Fundos de Governo do banco, Cláudia Gomes, mesmo os técnicos da CEF puderam compreender as condicionalidades que se colocam para execução de um programa com público-alvo como o do PCS. Em parte, esses técnicos parecem ter se sensibilizado com os problemas, contornando em alguma medida as imposições colocadas pela instituição bancária.

Tais constatações reafirmam os pressupostos weberianos, comprovando que a burocracia especializada pode determinar práticas e ações no âmbito de suas organizações, por sua autonomia e sentido de classe. Esse poder está baseado no conhecimento técnico, na legitimidade que a função lhes confere e na sua capacidade de alocar recursos e valores. Apesar de esse poder ser, em considerável medida, premido pelas regras de estrutura, que operam cognitivamente sobre agentes e instituições, os agentes da burocracia conseguem operar com alguma margem de manobra. Isso pode ocorrer em maior ou menor grau, como vimos no caso do PCS, dependendo de seus vínculos e relações com determinados grupos de interesse e pressão da sociedade.

Assim sendo, a abordagem de Ham e Hill (1993), que propõe que as duas correntes dominantes no cerne da teoria da organização radical – a weberiana radical e a marxista estruturalista – sejam associadas para a análise de políticas públicas, prova-se frutífera para a compreensão da dinâmica do processo da política. Pois, se em parte as regras da estrutura têm poder de determinar as decisões e ações dos agentes e instituições, também os técnicos da burocracia pode operar autonomamente, com liberdade de interpretar essas regras e promover alterações significativas.

No caso do PCS, podemos dizer que as regras de estrutura fixaram condições sobre as quais não se teve ingerência, e essas condições têm, como o próprio nome diz, natureza estruturante. As questões sobre as quais se pôde interferir, por sua vez, têm caráter mais

pontual. Assim, é preciso considerar que mesmo que a burocracia possa determinar certas práticas, normas e ações, o poder de alterar questões mais estruturais depende de outros fatores que por meio do presente estudo de caso não foi possível precisar – talvez porque o PCS seja um programa pequeno e de pouco destaque no âmbito do governo e por isso não tenha atraído o interesse dos agentes da burocracia com maior poder de promover mudanças. E também porque quiçá não seja do interesse dessa parcela da burocracia alterar as regras da estrutura no que se refere a dar mais espaço para um programa com esses moldes, guiado pelo princípio da autogestão.

Desta forma, as disputas travadas no processo de implementação podem produzir mudanças significativas no desenho do Programa, beneficiando seu público-alvo, acomodando-se aos problemas enfrentados ao longo do tempo. Entretanto, no caso específico do PCS, os agentes que protagonizaram esse embate, e que tinham interesse em alterar as regras do jogo, não puderam promover mudanças mais estruturantes que fossem contra a lógica dominante. Sob outra ótica, contudo, o PCS produziu o efeito de mostrar que o princípio da autogestão é passível de ser adotado em nível federal e que, com pequenos ajustes, poder-se-ia apurar o processo e conferir maior dinamismo à produção de habitação social sob esses moldes.

Nesse sentido, a mudança estrutural residiria no fato de esse modelo se tornar referência para futuros programas de habitação, configurando-se em um paradigma. Entretanto, o horizonte temporal necessário para se verificar esse fato é mais longo do que essa pesquisa pode verificar. O que se pode afirmar a esse respeito é que o princípio da autogestão vem ganhando força desde a redemocratização e, portanto, tem condições concretas de se consolidar como modelo de política. Principalmente pelo fato de ser uma solução consideravelmente conveniente para o Estado, que pode continuar a desempenhar o papel de facilitador no que tange a produção de habitação social. Papel esse que, no Brasil, vem desempenhando mais notadamente desde fins da década de 1980, mas cujo germe remete aos programas alternativos implementados no período do BNH.

Essa discussão esclarece uma outra questão dessa pesquisa. Mais do que assegurar um resultado específico – produzir habitação de qualidade para a baixa renda viabilizada por financiamento subsidiado – o modelo de política adotado no Crédito Solidário pretende mudar as “regras do jogo”. Isso fica claro na fala de Ramos (2009) quando afirma que a

proposta era mostrar que o Programa era possível, factível. Assim, do ponto de vista do Ministério das Cidades e dos movimentos de luta pela moradia, o objetivo era fortalecer o princípio da autogestão, da organização social e também da propriedade coletiva, muito embora não se tenha conseguido isso por causa do formato de individualização dos contratos de financiamento e também do registro dos imóveis finalizados.

Do ponto de vista da CEF, o objetivo final parece ser mesmo o de cumprir a função que lhe foi determinada: gerir programas de habitação (também) para a baixa renda, dando uma destinação aos recursos do FDS que estavam parados. E, como o programa não lhe parece conveniente, mais como instituição no sentido abstrato do que na figura de seus técnicos da Gerência de Fundos de Governo em Brasília, o objetivo talvez seja o de não mudar as “regras do jogo”, já que o sucesso da autogestão como programa habitacional pode lhe render mais custos que ganhos.

E isso responde ainda a outro questionamento levantado neste trabalho: haveria alguma parte interessada em fazer com que o programa pareça fracassado ou inefetivo? Ora, se para a CEF o Programa gera mais custos operacionais do que ganhos, já que não é possível extrair o *spread* dos financiamentos concedidos, nem lucrar com a cobrança de taxas e a venda de produtos – como cartões de crédito e seguros de natureza diversa¹, não lhe é conveniente que ele seja bem sucedido, com perspectivas de ampliação da escala de intervenção.

O fato de o Programa ter sido criado no âmbito do Fundo de Desenvolvimento Social, cujas normas de funcionamento já estavam dadas, também significou uma barreira ao modelo de intervenção. As normas que regiam a aplicação dos recursos, em vigor na data da criação do PCS, limitavam as possibilidades de concessão de subsídios para um público-alvo de baixa renda, em certa medida. Isso aponta para uma contradição no desenho do programa, o qual requer a concessão de significativos subsídios para atender seu público-alvo. A autonomia em relação aos recursos é maior a partir do momento que a CEF é autorizada a adquirir as quotas dos fundistas que aplicaram no fundo, o que ocorreu em 2008. Ainda assim, a sustentabilidade do Programa depende, entre outras coisas, do retorno dos recursos aplicados, de forma que os recursos do Fundo possam beneficiar novas famílias.

¹ Apesar de haver relatos de casos em que as famílias beneficiárias foram fortemente compelidas a adquirir produtos da CEF, como cartões de crédito e seguros de vida (PEREIRA, 2009).

Essa é a prerrogativa quando se trata de concessão de financiamentos com recursos privados ou onerosos. De um lado, a captação de recursos privados no mercado, tirando proveito da financeirização da economia, é uma importante solução para garantir um aporte maior e fluxo constante de recursos para aplicar em habitação. De outro, ela significa a imposição de certos limites à concessão de subsídios. Entretanto, essa é uma saída para resolver o gargalo orçamentário pelo qual historicamente passou a política de habitação no Brasil. Frente às dificuldades² de garantir recursos públicos, não onerosos, para a habitação na mesma escala das necessidades habitacionais apuradas, a criação de programas a partir da captação de recursos privados pode complementar o esforço orçamentário do governo.

Podemos ainda suscitar outras questões não contempladas nessa pesquisa e que são de grande valia para a compreensão dos processos que envolvem escolhas, decisões e ação dos agentes que estão de alguma envolvidos nesse campo da política – os quais denominamos aqui de *stakeholders*. Associados a cada um dos (grupos de) agentes da rede de implementação do Crédito Solidário está um outro conjunto de atores com interesses similares e que atuam no campo interorganizacional relacionado à política de habitação. Portanto, há outros interesses – organizados ou não em grupos de pressão – que estão relacionados à política de habitação e que podem contribuir para determinar quais práticas são adotadas e quais são excluídas. Esse é o caso, por exemplo, das empreiteiras e incorporadores imobiliários, os quais se organizam em *lobbies* para pressionar pelo atendimento de seus interesses. Também podem exercer pressão, ONGs e outros movimentos sociais e acadêmicos que de forma mais fluída do que aquelas representadas no FNRU podem ter impacto sobre a construção do problema e as soluções debatidas. A análise de sua influência e do poder que gozam nessa estrutura interorganizacional são relevantes para a identificação das *discourse coalitions* que atuam sobre a esfera cognitiva de percepção da questão habitacional.

Uma outra dimensão possível de ser explorada em trabalhos futuros são as relações mais diretas estabelecidas entre a burocracia e o público-alvo da política. Acredita-se que quanto

² Sabemos que essas dificuldades têm natureza diversa, inclusive podem ser o resultado de escolhas políticas para alocação de recursos orçamentários. Entretanto, é preciso considerar as especificidades do provimento de habitação: o custo unitário é bem mais elevado que outros serviços ofertados pelo Estado, e o custo da terra urbana compõe grande parte do preço final da habitação. Sendo a terra urbana um bem escasso, ela se torna mais cara quanto mais equipada e bem localizada na cidade.

mais estreitas forem essas relações, maiores as chances de facilitação de procedimentos na implementação. Poderíamos caracterizar essa facilitação como *brechas*, que podem encurtar caminhos para que os objetivos sejam cumpridos, vencendo, por vezes, normas mais burocráticas.

Por exemplo, as instruções normativas do MCidades definiam critérios para alocação regional dos recursos, buscando atender às regiões do Brasil segundo as necessidades habitacionais apuradas. Entretanto, constatou-se que no estado do Rio Grande do Sul, e mais recentemente em Goiás, as entidades alcançaram um nível de organização coletiva que os possibilita serem mais eficientes na organização do processo, desde a apresentação da documentação para a contratação do financiamento, a aprovação do empreendimento junto aos órgãos licenciadores, até a produção das habitações. Perante a dificuldade das diversas entidades em contratar junto ao PCS, as que alcançaram essa eficiência puderam quebrar essa regra, canalizando os recursos de outros estados para o seu próprio. E essa quebra de protocolo tem não só o aval como também o incentivo do Ministério, patente na fala do gerente do Programa: “quem consegue superar essa corrida de obstáculos a gente contrata”, independente da distribuição regional ou da distribuição percentual das metas definidas pelo CCFDS (RAMOS *apud* MOREIRA, 2009).

A esse respeito, César Ramos admite que a sua proximidade com algumas GIDURs também tem grande potencial de vencer os obstáculos impostos pelo burocratismo do processo de contratação. Ele relata que, por vezes, chamadas telefônicas com os técnicos dessas gerências, que são descentralizadas nos estados, facilitaram os procedimentos.

Bourdieu (2006) analisa essas dimensões ao colocar foco nas personalidades à frente das agências e instituições. Atribuindo alto grau de personalismo à política, ele busca compreender as decisões dos agentes a partir da sua condição social e de seu histórico de vida, já que esses agentes têm grande capacidade de alocar valores às políticas que concebem e implementam. Nesse sentido, o arcabouço teórico apresentado por Bourdieu, atrelado às concepções weberianas, constitui em frutífero instrumental para aprofundar nas análises sobre o comportamento dos técnicos da burocracia e, por conseguinte, dos modelos de política adotados.

Referências Bibliográficas

- ABRAMO, Pedro. Uma teoria econômica da favela: quatro notas sobre o mercado imobiliário informal em favelas e a mobilidade residencial dos pobres. **Cadernos IPPUR**. Rio de Janeiro, Ano XVI, n.2, 2002, p.103-134.
- ALMEIDA, M. H. T. A política social no governo Lula. **Novos Estudos, CEBRAP**. São Paulo, novembro de 2004. N.70.
- AZEVEDO, Sérgio. Vinte e dois anos de política de habitação popular (1964-1986): criação, trajetória e extinção do BNH. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, vol.22, nº4, out-dez 1988.
- AZEVEDO, Sérgio. Desafios da habitação popular no Brasil: políticas recentes e tendências. In: CARDOSO, Adauto L. (ed.) **Habitação Social nas metrópoles brasileiras**. Rio de Janeiro: FINEP/CEF, 2007.
- BERNARD, Harvey Russell. **Research Methods in Anthropology: Qualitative and Quantitative Approaches**. Walnut Creek: AltaMira Press, 1995. 2ª ed.
- BOITO JR, Armando. A hegemonia neoliberal no governo Lula. **Colección IFCH**. Disponível em <http://www.biblioteca.clacso.edu.ar>. Acesso em 21 jul 2009.
- BOURDIEU, Pierre. **As Estruturas Sociais da Economia**. Porto: Campo das Letras, 2006.
- BOURDIEU, Pierre. Efeitos do lugar. In: BOURDIEU, Pierre. **A Miséria do Mundo**. Petrópolis: Editora Vozes, 1999. 3ª ed. p.159-166.
- BOURDIEU, Pierre e SAINT MARTIN, Monique de. O sentido da propriedade: a gênese social do sistema de preferências. **Actes de la Recherche**, n. 81-82, 1990.
- BRASIL. Estatuto da Cidade: Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Estabelece diretrizes gerais da política urbana. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2001.
- BRASIL. Lei Federal nº 8.677 de 13 de julho de 1993. Dispõe sobre o Fundo de Desenvolvimento Social, e dá outras providências. Acesso em 05 ago 2009. Disponível em <http://www81.dataprev.gov.br/sislex/paginas/42/1993/8677.htm>.
- BRASIL. Ministério das Cidades. Disponível em www.cidades.gov.br. Acesso entre mai 2008 e jul 2009.

-
- _____. Cadernos Ministério das Cidades 4: Política Nacional de Habitação. Brasília: Ministério das Cidades, 2004.
-
- _____. Ministério das Cidades: Resultados, projeções, ações. Brasília: Ministério das Cidades, 2008.
- BRASIL. Ministério das Cidades/IPPUR-UFRJ. Rede de Avaliação e Capacitação para a Implementação dos Planos Diretores Participativos. Disponível em <http://web.observatoriodasmetropoles.net/planosdiretores/>. Acesso em 27 jul 2009.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Programa Bolsa Família*. Disponível em www.mds.gov.br/bolsafamilia. Acesso em 22 jul 2009.
- CORAGGIO, José Luis. Pesquisa urbana e projeto popular. **Espaço & Debates**, n.26, 1989, p. 22-39.
- CYMBALISTA, Renato e MOREIRA, Tomás. Política Habitacional no Brasil: a história e os atores de uma narrativa incompleta. In: ALBUQUERQUE, M. C. (Org). **Participação Popular nas Políticas Públicas: espaço de construção da democracia brasileira**. São Paulo: Instituto Pólis, 2006, p.31-48.
- DAVIS, Mike. **Planeta Favela**. Tradução de Beatriz Medina. São Paulo: Boitempo, 2006. Cap. 4, p. 79-101.
- DEUTSCH, Morton e COLEMAN, Peter T. **The Handbook of Conflict Resolution: Theory and Practice**. São Francisco: Jossey-Bass Inc. Publishers, 2000. Cap.5, p.108-130.
- DI GIOVANNI, Geraldo. **As estruturas elementares das políticas públicas**. Campinas: Núcleo de Estudos de Políticas Públicas – UNICAMP. Caderno de Pesquisa n. 82, 2009. Disponível em: <http://www.nepp.unicamp.br/d.php?f=9>. Acesso em fev 2009.
- DOWDING, Keith. Model or Metaphor? A critical review of the policy network approach. **Political Studies**, Sheffield, v.XLIII, p.136-158, 1995.
- DRAIBE, Sônia. **O Welfare State no Brasil: características e perspectivas**. Campinas: Núcleo de Estudos de Políticas Públicas – UNICAMP. Caderno de Pesquisa n. 08, 1993. Disponível em: <http://www.nepp.unicamp.br/d.php?f=82>. Acesso em mar 2009.
-
- _____. **Brasil 1980-2000: proteção e insegurança sociais em tempos difíceis**. Campinas: Núcleo de Estudos de Políticas Públicas – UNICAMP. Caderno de Pesquisa n. 65, 2005. Disponível em: <http://www.nepp.unicamp.br/d.php?f=19>. Acesso em mar 2009.

- DRUCK, G. e FILGUEIRAS, L. Política social focalizada e ajuste fiscal: as duas faces do governo Lula. **Revista Katálisis**. Florianópolis, v.10, n.1, p.24-34, jan/jun 2007.
- FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Idéias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 21-30, fev. 2003.
- FLYVBJERG, Bent. Five misunderstandings about case-study research. **Qualitative Inquiry**, (cidade n/d) vol.12, nº 2, abril de 2006.
- FÓRUM NACIONAL DE REFORMA URBANA. Carta enviada ao Secretário Nacional de Habitação, Jorge Hereda, sobre o Programa Crédito Solidário. Rio de Janeiro, 01 de out de 2004a.
- FÓRUM NACIONAL DE REFORMA URBANA. Boletim Especial do FNRU sobre o Programa Crédito Solidário. Rio de Janeiro, 08 nov 2004b.
- FÓRUM NACIONAL DE REFORMA URBANA. **E o Programa Crédito Solidário, como fica?** Boletim Especial. Rio de Janeiro, nov de 2005.
- GERTH, H. H. e WRIGHT MILLS, C. **From Max Weber: Essays in Sociology**. Londres: Routledge, 1991. Cap. 8, p.196-244.
- GONÇALVES, Rafael S. A construção jurídica das favelas do Rio de Janeiro: das origens ao Código de obras de 1937. In: **Os Urbanitas**, Ano 4, vol.4, n.5. Disponível em <http://www.aguaforte.com/osurbanitas5/rafaelsgoncalves.html>. Acesso em 16 set 2008.
- HAM, Cristopher e HILL, Michael. **The Policy Process in the Modern Capitalist State**. Londres: Harvester Wheatsheaf, 1993. Tradução de Renato Amorim e Renato Dagnino (mimeo).
- JARAMILLO, S. **Producción de vivienda y capitalismo dependiente: el caso de Bogotá**. Bogotá: Universidad de los Andes, 1979, p.1-65.
- KUMAR, Krishna. **Conducting key informant interviews in developing countries**. United States Agency for International Development, Washington, D.C. A.I.D Program Design and Evaluation Methodology Report, nº13, 1989.
- LAFFIN, Martin. The professions in the contemporary public sector. In: LAFFIN, Martin (Org). **Beyond Bureaucracy**. Farnham: Ashgate, 1998. Cap 1, p.1-17.
- LIMA, Maria Helena Beozzo de. Em busca da casa própria: auto-construção na periferia do Rio de Janeiro. In: VALLADARES, L. **Habitação em Questão**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1980. 2ª ed.

- MACHADO, Luiz Antônio e FIGUEIREDO, Ademir. Urbanização x Remoção: uma polarização recente. Trabalho apresentado no **V Encontro da ANPOCS**, outubro de 1981 (mimeo).
- MARICATO, Ermínia. **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. São Paulo: Alfa-Ômega, 1979.
- MARQUES, Eduardo César. Redes sociais e poder no Estado brasileiro: aprendizados a partir das políticas urbanas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 21, n. 60, p. 15-41, fev. 2006.
- MARQUES, R. M. e MENDES, A. Servindo a dois senhores: as políticas sociais no governo Lula. **Revista Katálysis**. Florianópolis, v.10, n.1, p.15-23, jan/jun 2007.
- MAUTNER, Yvonne. Relações Sociais na produção do espaço periférico de São Paulo: o pequeno empreiteiro. Trabalho apresentado no **XVI Encontro da ANPOCS**, Caxambu, 1992.
- MELO, Marcus André. Classe, burocracia e intermediação de interesses na formação da política de habitação. **Espaço & Debates**, n.24, 1988, p.75-85.
- _____. Estado, governo e políticas públicas. In: MICELI, Sérgio (Org). **O que ler na ciência social brasileira (1970-1995)**: Ciência Política. São Paulo e Brasília: Sumaré/Capes, 1999, p.59-99.
- MOREIRA, Fernanda Accioly. **O lugar da Autogestão no Governo Lula**. 2009. 195 f. Dissertação (Mestrado - Área de Concentração: Habitat) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.
- OLIVEIRA, Francisco. O vício da virtude: Autoconstrução e acumulação capitalista no Brasil. **Novos Estudos, CEBRAP**. São Paulo, março de 2006. N.74.
- PARSONS, Michael D. The problem of Power: seeking a methodological solution. **Review of Policy Research**, n.16, 1999, p.278-310.
- PARSONS, Wayne. **Public Policy**: An introduction to the theory and practice of policy analysis. Cheltenham, Northampton: Edward Elgar Publishing, 2001.
- PEREIRA, Olivia C. M. **O Crédito Solidário como política pública para habitação popular: mudanças no cenário?** 2006. 193 f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Urbanismo da Pontifícia Universidade Católica de Campinas, Campinas, 2006.
- QUINTO, Sandra Cristina B.S. **O Programa Crédito Solidário: produção de moradia popular em autogestão**. 2007. 98 f. Monografia (Especialização em Gestão Urbana e Desenvolvimento

- Municipal) - Centro Integrado de Ordenamento Territorial da Universidade de Brasília, Brasília, 2007.
- RIBEIRO, Luiz César de Queiroz. **Dos cortiços aos condomínios fechados:** as formas de produção da moradia na cidade do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira; IPPUR/UFRJ; FASE, 1997.
- RICHARDSON, Roberto Jarry. **Pesquisa Social:** Métodos e Técnicas. São Paulo: Editora Atlas, 1999. 3ª ed.
- RODRIGUES, Evaniza; PESSINA, Leonardo e BARBOSA, Benedito. Produção Social da Moradia: desafios da política de habitação. In: **Revista Proposta**, nº 116. Rio de Janeiro, FASE-RJ, jun/2008.
- SANTOS, Cláudio H. M. **Políticas federais de habitação no Brasil: 1964-1998.** Brasília: IPEA. Texto para Discussão nº 654, julho de 1999.
- SILVA, Pedro Luiz Barros e MELO, Marcus André. **O Processo de Implementação de Políticas Públicas no Brasil:** características e determinantes da avaliação de programas e projetos. Campinas: Núcleo de Estudos de Políticas Públicas – UNICAMP. Caderno de Pesquisa n. 48, 2000. Disponível em: <http://www.nepp.unicamp.br/d.php?f=42>.
- STONE, Diane; MAXWELL, Simon e KEATING, Michael. Bridging Research and Policy. In: **An International Workshop Funded by the UK Department for International Development.** Coventry: Warwick University, 2001. Documento de Trabalho (mimeo).
- SUTTON, Rebecca. **The Policy Process:** an overview. Londres: Overseas Development Institute. Working Paper nº 118, agosto de 1999.
- TOPALOV, Christian. **La Urbanización Capitalista**, México: Edicol, 1979. Caps. 1, 2 e 3.
- TURNER, Mark e HULME, David. **Governance, Administration and Development.** Houndmills, Basingstoke: Kumarian Press, 1997. Cap.3 - The Policy Process: Politics and Technics, p.57-79.
- TURNER, John. **Habitação de baixa renda no Brasil:** políticas atuais e oportunidades futuras. Arquitetura, fev.1968.
- UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO. Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional. **Manual para normalização de trabalhos acadêmicos, dissertações e teses.** Rio de Janeiro, 2009.

VIANA, Ana Luiza. **Abordagens metodológicas em políticas públicas**. Campinas: Núcleo de Estudos de Políticas Públicas – UNICAMP. Caderno de Pesquisa n. 05, 1988. Disponível em: <http://www.nepp.unicamp.br/d.php?f=84>. Acesso em mar 2009.

WACQUANT, Loïc. Pierre Bourdieu. In: STONES, Rob. **Key Contemporary Thinkers**. Londres e Nova Iorque: Macmillan, New Edition, 2006.

WEBER, Max. Economia e Sociedade. Brasília, Editora UnB, 1994. Vol.1, Cap.III, p.139-178.

WERNER, E; ABIKO, A; COELHO, L. O novo papel do Estado na oferta de habitação e parcerias de agentes públicos e privados. In: ABIKO, Alex e ORNSTEIN, Sheila. **Inserção Urbana e Avaliação Pós- Ocupação (APO) da Habitação de Interesse Social**. Coletânea Habitare, vol. 1, 2002.

WILDAVSKY, Aaron. **Speaking Truth to Power: the art and craft of policy analysis**. Boston: Transaction Publishers, 1992. 3ª ed.

WILHEIM, Jorge. **Urban Planning: Innovations from Brazil**. Berkeley: The Center for Latin American Studies – Universidade da Califórnia. Working Paper nº 11, novembro de 2004.

Legislação Consultada

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 29 de 13 de setembro de 2000.

BRASIL. Lei Federal nº 8.677 de 13 de julho de 1993.

BRASIL. Ministério das Cidades. Instrução Normativa nº 11 de 19 de maio de 2004.

_____. Instrução Normativa nº 11 de 19 de maio de 2005.

_____. Instrução Normativa nº 39 de 28 de dezembro de 2005.

_____. Instrução Normativa nº 04 de 06 de fevereiro de 2007.

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

_____. Instrução Normativa nº 15 de 03 de abril de 2008.

_____. Instrução Normativa nº 38 de 6 de agosto de 2008.

_____. Instrução Normativa nº 06 de 10 de fevereiro de 2009.

Conselho Curador do Fundo de Desenvolvimento Social. Resolução nº 93 de 28 de abril de 2004.

_____. Resolução nº 94 de 02 de junho de 2004.

_____. Resolução nº 100 de 16 de fevereiro de 2005.

_____. Resolução nº 102 de 23 de novembro de 2005.

_____. Resolução nº 106 de 23 de novembro de 2005.

_____. Resolução nº 108 de 31 de outubro de 2006.

_____. Resolução nº 111 de 09 de janeiro de 2007.

_____. Resolução nº 112 de 09 de janeiro de 2007.

_____. Resolução nº 114 de 19 de janeiro de 2007.

_____. Resolução nº 118 de 13 de dezembro de 2007.

_____. Resolução nº 121 de 09 de janeiro de 2008.

_____. Resolução nº 125 de 25 de março de 2008.

_____. Resolução nº 131 de 23 de julho de 2008.

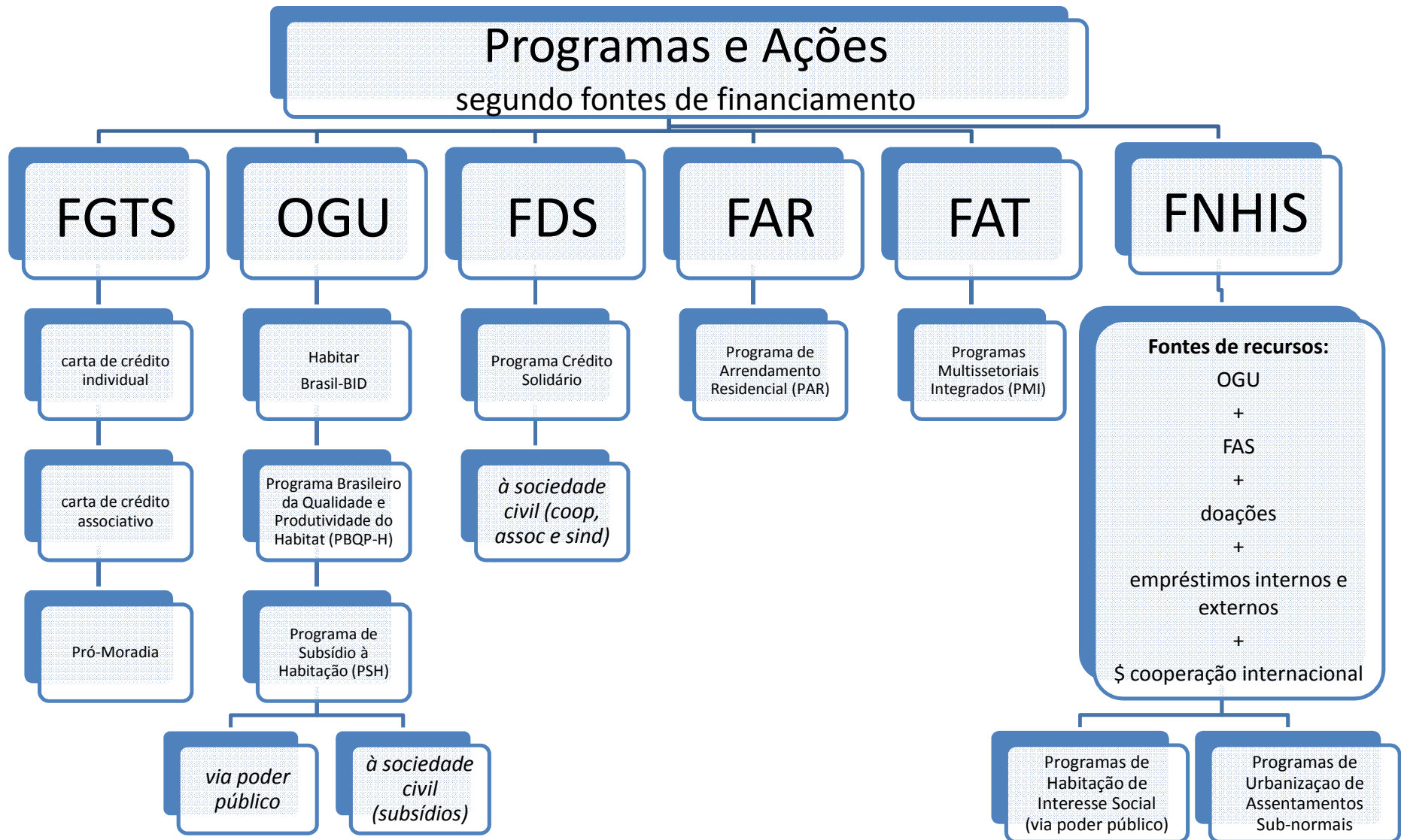
Entrevistas realizadas

César Ramos – gerente do Programa Crédito Solidário no Ministério das Cidades – 19/05/09

Cláudia Gomes – gerente de Fundos de Governo da Caixa Econômica Federal – 20/05/09

Edinéia Aparecida de Souza – liderança da Federação das Associações de Moradores do Estado de Minas Gerais, conselheira municipal de habitação (Belo Horizonte) e conselheira estadual de política urbana (Minas Gerais) – 19/06/09

ANEXO A: MINISTÉRIO DAS CIDADES – SECRETARIA NACIONAL DE HABITAÇÃO





**FÓRUM NACIONAL de
REFORMA URBANA**

Rio de Janeiro, 01 de outubro de 2004

Ao Sr. Jorge Hereda
Secretário Nacional de Habitação - Ministério das Cidades

O Fórum Nacional de Reforma Urbana, comprometido com os princípios e diretrizes do Direito à Cidade, considera fundamental o Programa Crédito Solidário tendo em vista a necessidade de construção de uma política habitacional digna para a população de baixa renda no país. Assim, o FNRU entende que este programa pode se constituir em projeto demonstrativo de um amplo programa de habitação popular no Brasil.

Tendo em vista este posicionamento, o FNRU tem mobilizado as organizações que compõem nossa rede nacional a se vincular e se engajar no apoio aos movimentos populares nacionais (CONAM, CMP, UNMP, MNLM) e regionais para garantir o êxito do programa.

No entanto, nossa análise do posicionamento da Caixa Econômica Federal nos deixa preocupados quanto aos compromissos desta instituição com o programa. Sobretudo no que concerne ao manual e às diretrizes para a aprovação do financiamento do programa, gostaríamos de levantar alguns questionamentos que, a nosso ver, incidem e colocam em risco seu êxito, entre os quais destacamos:

1. A CEF não abre mão da cobrança de diversos custos e taxas referentes à análise do projeto, amortização de seguros, cadastramento e análise de documentos, etc., o que vai onerar sobremaneira a gestão do empreendimento e as famílias beneficiárias. É importante destacar que na primeira reunião regional do programa, a CEF mostrou-se disposta a rever as taxas, o que, se efetivado, representará um grande avanço na gestão do programa;
2. Os cortes nos valores unitários das unidades habitacionais tornaram, além da dificuldade imposta pelo limite de 20 mil reais, quase impossível viabilizar projetos em algumas cidades.
3. A CEF afirma que a alteração da carência de 12 para 24 meses implicará em restrição do financiamento para famílias de menor renda, já que em tese implicaria em uma diminuição do período do financiamento. A Instrução Normativa (IN) do programa fixou a carência em 12 meses, mas na primeira reunião regional o representante do Ministério mostrou-se disposto a republicar nova IN aumentando o prazo para 18 meses. Durante o período de construção, a dificuldade está no pagamento do seguro e da correção monetária, somada ainda a despesa com aluguel e a condução para trabalhar no mutirão.

4. A CEF não abre mão da dupla aprovação, ou seja, os projetos deverão passar pela aprovação na engenharia da CEF e pelas prefeituras. Deve-se ressaltar que na reunião de Porto Alegre levantou-se a possibilidade de convênios com as prefeituras para agilizar esse trâmite, o que representa um grande avanço.

5. A CEF ainda não definiu um padrão mínimo para a construção das unidades habitacionais, mesmo porque com esses valores ficaria difícil definir, tendo em vista a diversidade regional.

6. A CEF não abre mão da análise de risco quanto à restrição cadastral SPC ou SERASA, etc. É preciso registrar que este procedimento implicará na exclusão de muitas famílias do financiamento e do acesso à moradia.

7. A CEF não definiu se concessão de uso constitui ou não garantia real para fins de realização dos empreendimentos, assim os terrenos públicos ficam quase que excluídos, inviabilizando diversas propostas de grupos beneficiários que negociaram com as prefeituras locais. Sabemos das dificuldades com o financiamento com o Fundo de Desenvolvimento Social, mas este aspecto é fundamental para o sucesso do programa. Além disso, se tratando de uma área pública municipal, estadual ou da própria União, há casos onde os moradores já têm direitos à Concessão Especial para Fins de Moradia, mas que ainda não receberam o título (já que a CEF fica com o imóvel como garantia hipotecária). Nesse caso, defendemos que as áreas passíveis de CEFM ou CDRU (Concessão de Direito Real de Uso) que ainda não tenham sido tituladas possam ser incluídas no programa, mediante a participação do órgão público afeto a área objeto do financiamento. Desta forma, propomos um Grupo de Trabalho para formular uma proposta que resolva o impasse.

Além disso, há muitas questões que precisam ser respondidas, entre as quais a relação com as assessorias, a relação com poder público local, a existência de recursos para a totalidade do programa, ou mesmo, se há perspectivas de continuidade do mesmo.

Tendo em vista tantas questões e preocupações, gostaríamos de propor a inclusão desses pontos nos seminários regionais que estão sendo realizados para a discussão do programa, de forma a garantir a discussão do posicionamento da Secretaria Nacional de Habitação e da CEF. Desde já nos colocamos à disposição para a composição de grupos de trabalho, reuniões e oficinas a fim de tratar dos pontos levantados.

Desejando um grande abraço,

Atenciosamente,

Orlando Alves dos Santos Junior
Secretário Executivo
Fórum Nacional de Reforma Urbana



FÓRUM NACIONAL de REFORMA URBANA

Boletim Especial do FNRU sobre o Programa Crédito Solidário

Propostas do Fórum Nacional de Reforma Urbana para o Programa Crédito Solidário do Ministério das Cidades

1. Origem do Programa

O Programa Crédito Solidário (PCS) foi criado após demanda apresentada pelas entidades nacionais dos movimentos sociais (CONAM, MNLM, UNMP, CMP) frente à ausência de projetos habitacionais que atendessem famílias de baixa renda. O PCS se diferenciava por ser voltado ao cooperativismo e associativismo, fortalecendo as práticas da autogestão e da organização popular.

2. Os Seminários Técnicos

O Fórum Nacional de Reforma Urbana, ao final do processo de seminários regionais do Ministério das Cidades e da Caixa Econômica Federal com as entidades selecionadas, avalia que esta fase de diálogo se deu de forma insatisfatória frente à expectativa gerada em torno do Programa, não tendo se construído, ao longo do processo, as condições para avançar no programa da forma que inicialmente se acordou.

Acreditamos que tanto a Caixa Econômica Federal, como a Secretaria Nacional de Habitação (Ministério das Cidades) têm responsabilidade neste processo por terem construído um **programa que não se diferencia dos demais e se enquadra na lógica dos financiamentos tradicionais e não ao atendimento de uma demanda social.**

3. Os Programas Autogestionários

São vários os antecedentes dos Programas Habitacionais Autogestionários no Brasil: experiências - todas exitosas - ocorreram no ABC paulista (com recursos do FGTS), nas Prefeituras de São Paulo; Belo Horizonte e Ipatinga (com recursos municipais), nos Estados de São Paulo e Mato Grosso do Sul (com recursos estaduais).

A nível internacional é reconhecida a política habitacional uruguaia que tem como um de seus pilares as Cooperativas de Ajuda Mútua atuando como agentes promotores dos empreendimentos e, tendo como alternativa, a possibilidade da propriedade cooperativa.

Em todos esses casos, **ficou demonstrada a capacidade da população organizada de discutir os projetos com os técnicos, gerir os recursos financeiros, humanos e materiais**, resultando em bairros populares socialmente organizados e de excelente qualidade arquitetônica.

O Ministério das Cidades e a CEF devem reconhecer a experiência bem sucedida desses mutirões auto geridos **e formatar o Programa dando relevância ao grupo organizado (associação/cooperativa).**

4. Propostas para alterações das regras atuais do Programa

Finalizado o ciclo dos Seminários Regionais sobre o Programa, solicitados pelos quatro movimentos nacionais de moradia e o FNRU, podemos concluir que a proposta apresentada pelo Ministério das Cidades e a CEF denominada "Programa Crédito Solidário- Informações básicas" não contemplou a expectativa criada sobre o Programa fundamentalmente por seguir critérios bancários inadequados aos

programas habitacionais de interesse social, condicionados por uma política de financiamento regida por uma política econômica conservadora e excludente.

Portanto, o **FNRU propõe que o programa seja modificado** nos seguintes aspectos:

1) RECONHECIMENTO DAS ASSOCIAÇÕES/COOPERATIVAS COMO ENTIDADES JURÍDICAS QUE POSSAM SER TITULARES DO FINANCIAMENTO

O Programa Crédito Solidário foi proposto tendo como referência as experiências autogestionárias de associações/cooperativas, baseadas na organização coletiva. Propomos que o Programa aceite que o financiamento seja feito em nome da Associação/cooperativa, bem como aceite a propriedade do terreno coletivo como garantia real dos financiamentos das famílias.

2) RECONHECIMENTO DOS TERRENOS/IMÓVEIS PÚBLICOS E DOS TERRENOS/IMÓVEIS AINDA NÃO REGULARIZADOS COMO GARANTIA PARA O FINANCIAMENTO

A regularização do terreno/imóvel é um direito básico para a garantia de uma moradia com dignidade e qualidade de vida. Contudo, se a regularização for condição para o financiamento, o tempo necessário para a regularização poderá inviabilizar inúmeros empreendimentos.

Propomos que os terrenos/imóveis públicos passíveis de Concessão Especial para Fins de Moradia ou Concessão de Direito Real de Uso, que ainda não tenham sido titulados, possam ser incluídos no Programa, mediante a participação do órgão público afeto a área objeto do financiamento.

Propomos que os terrenos/imóveis que não se encontrem regularizados sejam inseridos no Programa de Regularização Fundiária do Ministério das Cidades, garantindo o atendimento pelo programa de todas as famílias selecionadas, considerando que a responsabilidade pela regularização fundiária cabe ao poder público e que as famílias com renda de até 3 salários mínimos, que representam o público alvo prioritário do PCS, residem, na sua grande maioria, em terrenos/imóveis irregulares, enfrentando graves problemas de precariedade habitacional. Os dois programas caminhariam em conjunto e não de forma excludente.

3) AMPLIAÇÃO DO LIMITE DE FINANCIAMENTO

Os cortes nos valores unitários das unidades habitacionais tornaram, além da dificuldade imposta pelo limite de 20 mil reais, quase impossível viabilizar projetos em algumas cidades. Propomos que os empreendimentos aprovados tenham o limite de financiamento aumentado, sem prejuízo do atendimento às condições do Programa, na medida em que se verifique a disponibilidade de recursos do Fundo de Desenvolvimento Social.

4) ELIMINAÇÃO DA COBRANÇA DE TAXAS DE ANÁLISES E DE ABERTURA DE CRÉDITO

As taxas de análises são inadmissíveis devido ao caráter da CEF de Banco público e social apregoada pelo governo federal. Houve diminuições ao longo do processo, mas não aceitamos nenhuma taxa, considerando o que o programa atende uma demanda de interesse social. Propomos que estes custos seja assumidos pela própria CEF ou pelo Ministério das Cidades.

5) NÃO ELIMINAÇÃO DAS FAMÍLIAS QUE TIVEREM RESTRIÇÃO AO SEU CADASTRO (DEVIDO A PROBLEMAS COM O SPC/SERASA/OUTROS)

A restrição cadastral constitui um problema para as famílias devido à renda familiar insuficiente para atender todas as necessidades cotidianas, e não a uma intenção deliberada de não cumprir com o retorno do financiamento, como parece ser o entendimento de alguns representantes da CEF.

Desta forma, propomos que seja feita uma análise da característica da inadimplência para evitar injustiças com as famílias e que, em caso de restrição, a entidade (associação/cooperativa) possa ser avalista da família.

6) CRIAÇÃO DE COMITÊS DE APOIO AO PROGRAMA CRÉDITO SOLIDÁRIO EM CADA MUNICÍPIO

O Ministério das Cidades deverá envolver as Prefeituras, Governos Estaduais e Concessionárias de Serviços Públicos na implementação do Programa de Crédito Solidário, considerando a necessidade de implantação de infra-estrutura e serviços básicos, de adequação das leis e posturas municipais visando o enquadramento dos empreendimentos e de simplificação e agilização dos procedimentos para a sua legalização perante os órgãos públicos;

Desta forma, propomos que o Ministério das Cidades e a CEF criem Comitês Municipais (Grupos de Trabalho) do Programa de Crédito Solidário em cada município, com a participação de representantes da Prefeitura, do Governo do Estado, das Concessionárias de Serviços Públicos, da CEF, dos Cartórios de Registros de Imóveis, das Associações/Cooperativas inseridas no Programa e suas assessorias.

7) CAPACITAÇÃO PELO MINISTÉRIO DAS CIDADES DAS ASSOCIAÇÕES/COOPERATIVAS PARA A IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA

O apoio do Ministério das Cidades para os grupos beneficiários é fundamental para o sucesso do Programa. Assim, o FNRU propõe que o Ministério das Cidades desenvolva um Programa de Capacitação, construído de forma participativa, de forma a permitir que as Associações/Cooperativas possam assumir plenamente suas responsabilidades na implementação do programa, tais como: planejamento, elaboração e implementação do projeto; legalização do empreendimento; ações relacionadas ao Trabalho Técnico Social; assistência jurídica e administrativa; fiscalização e acompanhamento das obras; gerenciamento e movimentação dos recursos financeiros.

8) AMPLIAÇÃO DO PRAZO DE CARÊNCIA DE 12 MESES PARA 24 MESES, adequando-se, assim, à realidade das associações/cooperativas que deverão construir/reformar as casas sob a forma de mutirão.

5. Solicitação de audiência com o Ministro das Cidades e com o presidente da Caixa Econômica Federal

O FNRU encaminhou carta solicitando uma audiência com o Ministro das Cidades Olívio Dutra e uma outra com o presidente da Caixa Econômica Federal Jorge Matoso para discutir o Programa Crédito Solidário a partir das propostas expressas neste boletim, que refletem as críticas dos grupos selecionados pelo Programa de todo o Brasil e das entidades nacionais de luta pela moradia. A expectativa é de novas orientações e uma nova Instrução Normativa para o Programa, aproximando-o da realidade dos grupos/associações/cooperativas que querem moradia com dignidade.

FÓRUM NACIONAL DE REFORMA URBANA

Entidades que compõem a coordenação:

FASE - Federação dos Órgãos para Assistência Social e Educacional

CONAM – Confederação Nacional de Associações de Moradores

MNLM – Movimento Nacional de Luta pela Moradia

UNMP – União Nacional por Moradia Popular

CMP - Central de Movimentos Populares

FENAE – Federação Nacional das Associações de Empregados da Caixa Econômica

FISENGE – Federação Interestadual dos Sindicatos de Engenharia

POLIS – Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais

FNA – Federação Nacional de Arquiteto
IBAM – Instituto Brasileiro de Administração Municipal
IBASE – Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas
ANTP – Associação Nacional de Transportes Públicos
COHRE Américas – (Centro pelo Direito à Moradia contra Despejos)
AGB – Associação dos Geógrafos Brasileiros
FENEA – Federação Nacional dos Estudantes de Arquitetura e Urbanismo do Brasil
CAAP – Centro de Assessoria à Autogestão Popular
ABEA – Associação Brasileira de Ensino de Arquitetura e Urbanismo
Bento Rubião - Centro de Defesa dos Direitos Humanos
Observatório das Metrópoles (coordenado pelo IPPUR/UFRJ e pela FASE)
Action Aid do Brasil

ANEXO 4 – Roteiros das entrevistas (semi-estruturadas)

César Ramos, gerente do Programa Crédito Solidário no Ministério das Cidades e Secretário Executivo do CCFDS.

Entrevista realizada em Brasília, em 19 de maio de 2009.

1- Trajetória profissional

- relação com os movimentos sociais?
- trabalho no setor público?

2- Como foi a concepção do PCS no CCFDS?

- como a CEF agiu? Ela estava a par das reivindicações dos movimentos?
- qual o papel do MCidades?
- quais as disputas de interesse permearam o processo de definição dos parâmetros do PCS?
- na sua opinião, a formulação do PCS contém alguma contradição?

3- As alterações feitas no PCS ao longo do tempo se deram em função de quê?

- quem protagonizou essas mudanças?

4- O papel do MCidades na implementação do PCS mudou ao longo do tempo.

- como foi isso?
- qual o papel a CEF desempenhou nesse processo e por que?
- se ela obteve mais poder, foi porque ela reivindicou?

5- Qual a relação da CEF e o MCidades no âmbito do PCS?

- qual a relação cotidiana na implementação?
- e a comunicação?
- relacionamentos pessoais?
- há diferenças de perspectivas em relação a políticas sociais?

6- Qual a relação entre MCidades e movimentos? Há relações pessoais?

7- Por que o recurso não foi todo utilizado (metas não foram cumpridas)?

- as dificuldades variam de região para região?
- houve realocação de recursos em relação à distribuição regional previamente determinada. Como isso é percebido pelas associações de moradores?
- se tal fato contraria uma suposta norma do PCS, quais outros obstáculos, em termos de normas, vocês conseguem vencer para fazer o recurso chegar às associações?

8- Qual a sua avaliação sobre o PCS?

- tem a seguinte fala sua em outra dissertação: “o PCS tem um efeito demonstrativo, de mostrar possibilidades, mais do que ser efetivo no enfrentamento do déficit habitacional”. Por quê?
- por que ele não pode ser um programa que é a solução central para o problema da moradia (com baixo custo, que envolve a autogestão)?

- qual o impacto do PCS sobre a mentalidade da CEF enquanto banco com lógica comercial?
- 9- A quais interesses o fracasso do PCS atenderia?
 - como isso é percebido no âmbito do governo?
 - em que medida ele contempla os interesses do capital imobiliário?
- 10- Tem a seguinte fala sua em outra dissertação: “o objetivo do programa não é construir casa, é construir cidadania junto com a casa. Mas isso é discutível, na prática e na teoria”.
 - por quê?
 - o Programa não tem gerado cidadania?
 - quais os seus impactos sobre a sociabilidade entre os moradores das associações?

Cláudia Gomes, gerente de Fundos de Governo da CEF e conselheira do CCFDS.

Entrevista realizada em Brasília, em 20 de maio de 2009.

- 1- Trajetória profissional
 - trabalho no setor público?
 - relação com os movimentos sociais?
 - quais funções exerce na CEF?
- 2- Como foi a concepção do PCS no CCFDS?
 - qual foi o papel da CEF no desenho do Programa?
 - quando a CEF tomou conhecimento sobre as reivindicações dos movimentos?
 - quais as demandas de cada uma das partes?
- 3- Qual a estrutura mobilizada na CEF para o PCS?
 - quais órgãos estão envolvidos?
 - quantas e quais agências atendem ao público-alvo?
 - como as informações foram passadas para as agências?
 - GESEF: qual sua função? E qual sua relação com as agências e GIDURs? Há relacionamentos pessoais?
- 4- Como é a relação:
 - entre a CEF e MCidades?
 - entre CEF e entidades e movimentos?
 - há contatos pessoais como forma de agilizar os processos?
- 5- Algumas mudanças foram feitas ao longo do tempo no desenho do PCS e a CEF parece ter aceitado incorporar algumas reivindicações dos movimentos e MCidades.
 - como foi isso?
 - você acha que a CEF tem mais margem para flexibilizar os critérios do financiamento de forma a atender mais ao caráter social do PCS?
 - por que algumas reivindicações de alterações no PCS só estão sendo incorporadas no Programa *Minha Casa, Minha Vida*?

6- Quais as perspectivas de aporte de mais recursos no FDS?

- por que o recurso não foi totalmente utilizado (não se cumpriu a meta)?
- Isso pode ser explicado pela falta de interesse das agências?

7- Qual a sua avaliação sobre o PCS?

- a que interesses você acha que o PCS atende e a quem esse modelo desagrade?
- ele é um programa conveniente para a CEF?
- você acha que é um modelo viável de produção de habitação social?
- por que não tornar o modelo do PCS uma proposta mais ampla de produção social de habitação?

Edinéia Souza, liderança da Federação das Associações de Moradores do Estado de Minas Gerais (FAMEMG), conselheira municipal de habitação em Belo Horizonte e conselheira estadual de política urbana (Minas Gerais).

Entrevista realizada em Belo Horizonte, em 19 de junho de 2009.

1- Trajetória profissional e pessoal e relação com movimento.

2- Envolvimento com o PCS:

- desde quando?
- participou de algum conselho?

3- Processo:

- quais as dificuldades encontradas para apresentar os projetos e documentos para contratação? E para construir as casas?
- como os movimentos organizam os moradores em entidades?
- como é feita a escolha do lugar/bairro para o empreendimento?
- como é feita a compra do terreno? Qual a relação com os vendedores? Há parcerias?

4- Relação CEF e MCidades e governos estaduais e locais

- como é a relação com a CEF (qual o contato, como e quando acontece, como foi no início)? Há relacionamentos pessoais?
- Como é o diálogo com o MCidades? Há relacionamentos pessoais com algum técnico no sentido de agilizar os processos?
- Existem brechas/atalhos?
- qual a relação com a prefeitura? E com o governo do estado?

5- Avaliação geral do PCS:

- como os movimentos se organizam para gerar pressão e exigir as mudanças que julgam necessárias no programa?
- qual a sua avaliação sobre o programa? Você acha que no formato atual ele atende aos movimentos e entidades? Em quê?
- você acha que os movimentos estão satisfeitos com o programa?
- você acredita que algum dos movimentos teria interesse em boicotar o funcionamento do PCS?