



XIV Encontro Nacional da ANPUR

23 a 27 · maio · 2011 · Rio de Janeiro

XIV ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR

Maio de 2011

Rio de Janeiro - RJ - Brasil

CRÉDITO SOLIDÁRIO E AUTOGESTÃO: UMA ANÁLISE DOS INTERESSES QUE PERMEIAM O PROGRAMA E DAS DISPUTAS POR RECURSOS E ALOCAÇÃO DE VALORES

Jessica Moreira Mariquito Naime Silva (IPPUR/UFRJ) - jessnaime@yahoo.com.br

Mestre em Planejamento Urbano e Regional - Pesquisador mestre - Observatório das Metrôpoles (IPPUR/UFRJ)

Introdução

O processo de elaboração e de implementação do Programa Crédito Solidário (PCS) foi permeado por conflitos de interesses e perspectivas que trouxeram impactos para seus resultados e para o próprio desenho operacional. Tais conflitos e os impactos que produz sobre o modelo da política e os resultados alcançados são objeto de análise deste trabalho.

O processo de implementação é aqui entendido como chave de análise para a compreensão dos embates que se manifestam nesse campo da política habitacional. Na análise desse processo, questionou-se 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? Quais agentes lograram alocar valores e em que condições se dá a disputa por recursos? A quais interesses atenderia um eventual fracasso do programa, fruto de longo processo de barganha por parte dos movimentos de moradia?

Neste trabalho, pretendeu-se apontar elementos que contribuam para a elucidação dessas questões, além de elencar outras que possam servir de agenda para o aprofundamento do debate sobre quais interesses se colocam de forma mais premente quando se trata de política de habitação de interesse social no Brasil.

O processo de implementação como chave de análise: interesses, embates e conflitos que permearam o Programa Crédito Solidário

O PCS foi criado em 2004, fruto de fatos que se desenvolveram paralelamente. De um lado, havia o clamor antigo por um programa social de habitação que fosse pautado pela autogestão da produção 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 ao Fundo de Desenvolvimento Social (FDS), criado em 1991, mas cujos recursos não haviam sido utilizados desde sua composição, e cuja gestão cabia à Caixa Econômica Federal (CEF), agente gestor desse e de outros fundos sociais.

Os agentes mais diretamente envolvidos no processo eram a CEF, como operadora do Fundo e agente financeiro, o Ministério das Cidades, na qualidade de agente gestor, os movimentos organizados de luta por moradia, os quais se envolveram diretamente nas negociações em torno do Programa. Além disso, na ponta, estavam as entidades organizadoras das famílias, responsáveis pela gestão da produção das moradias.

O Ministério das Cidades, na pessoa do então Ministro Olívio Dutra, assumiu a presidência do Conselho Curador do FDS, em que são definidas 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 carteira¹. A CEF também se encontra representada no Conselho Curador do FDS.

As diferenças de perspectivas principalmente entre o Ministério das Cidades e a Caixa Econômica Federal estiveram manifestas em vários momentos ao longo do processo, desde a concepção do programa, em que as diferenças de perspectivas logo se apresentam. Em 2003, com a criação do MCidades e a assunção desse à presidência do Conselho Curador do FDS (CCFDS), e em função da exigência que recaía sobre a CEF de dar uma destinação aos recursos deste Fundo, iniciam-se as discussões para criação de um programa de habitação social. Enquanto o Ministério buscava atender às reivindicações dos movimentos de luta pela moradia, os quais não estão representados nesse Conselho², 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 Gomes³:

Quando criou o Ministério das Cidades nós propusemos a criação desse programa. No primeiro momento, esse programa era 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 para 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 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 CGFNHIS⁴, 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. (...) 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 para a gente abrir essa parte da norma, que nós viemos realmente a conhecer os movimentos. Aí nós abrimos (GOMES, em entrevista, 2009).

Essa alteração representou apenas a primeira de várias outras promovidas no desenho do Programa ao longo de sua implementação. 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 e ao ideário da reforma urbana. Esse é o caso, como mencionou Cláudia Gomes, do gerente do Crédito Solidário no Ministério, César Ramos. Arquiteto de formação e 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 Salvador⁵. 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 concepção weberiana de corpo burocrático apresenta elementos que podem auxiliar no entendimento dessa situação: a atuação dos 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.

Max Weber (2004) caracteriza a organização burocrática moderna como um corpo técnico de especialistas, conhecedor da atividade que realiza no âmbito de sua organização, cuja remuneração é fixa e baseada sobre um conjunto de tarefas permanente que deve exercer. Tal corpo pode estabelecer diferentes relações com outros grupos: as hierarquias superiores e os mandatários⁶, que são a grande massa populacional que se encontra de alguma forma subordinada às regras socialmente definidas, as quais o corpo burocrático é encarregado de seguir e fazê-las operacionalizar.

Uma vez formalmente constituído o aparato burocrático, como é o caso das democracias e Estados modernos, a burocracia reveste-se de considerável poder por deter o conhecimento do funcionamento das engrenagens do aparelho estatal, muitas vezes detendo o monopólio de informações importantes acerca das políticas implementadas. Na concepção weberiana, o poder de que se reveste tal burocracia é utilizado para sua blindagem e insulamento, na medida em que buscará garantir sua posição e seus privilégios de classe. Essa característica confere autonomia relativa ao corpo burocrático, que pode utilizá-la a seu favor ou em favor dos grupos a que estiver associada, conforme o arranjo de poder e as estruturas políticas e sociais existentes.

A organização burocrática de uma formação social, e especialmente a de uma formação política, pode ter, e regularmente tem, por sua vez, conseqüências econômicas de grande alcance. Quais? Isso depende, como é natural, da distribuição de poder econômico e social, no caso concreto, e também, especialmente, da área que ocupa o mecanismo burocrático em vias de constituir-se, isto é, do rumo que lhe reservam os poderes que dele se servem (WEBER, 2004, p.223).

Nesse sentido, o aparelho burocrático pode servir a interesses distintos no âmbito daqueles que se manifestam na sociedade. A forma como se dá a ocupação dos postos na organização burocrática é um dos elementos que contribuem para a explicação sobre a que tipo de interesses a burocracia venha a atender, segundo os pressupostos weberianos. É bem verdade, conforme salienta o autor, que organizações burocráticas estatais tenham atendido, por vezes, aos interesses da classe capitalista, direcionando os esforços estatais para a sua acumulação. Mas há um outro lado, em que “a burocratização teve também, em alguns casos de grande alcance histórico, (...) um efeito que favorece o interesse da pequena burguesia no ‘sustento’ tradicional assegurado ou, ao contrário, o efeito de um socialismo estatal que restringe as oportunidades de lucro privadas” (WEBER, 2004, p.224).

Sendo a fonte de poder dos agentes da burocracia o conhecimento técnico de que dispõem e a força que adquirem enquanto grupo protegido por normas que garantem sua estabilidade no cargo, tal poder pode ser usado para fazer frente mesmo a grupos

hierarquicamente superiores. Weber atribui esse posicionamento como uma função da correlação de forças estabelecida na sociedade e nas formas de acesso desses grupos ao aparelho do Estado. Pierre Bourdieu (2006), a seu turno, ao discutir burocracia pública e escolhas políticas, 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 (2006) acredita que as escolhas dos agentes são social e historicamente determinadas. Isso significa que as preferências e escolhas dos agentes estão fortemente 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, dependendo também de seu grupo de pertencimento.

Bourdieu ilustra tal situação ao analisar a conformação da política habitacional na França⁷. 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 foi fruto desse embate, e deu as bases para a reestruturação do mercado habitacional na França, cujos efeitos são percebidos até os dias de hoje⁸.

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.

Nesse sentido, dependendo do alinhamento de idéias a alianças com determinados grupos, 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.

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 teve esse problema da garantia [de crédito]. Nós pedimos para mudar, para 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 [urbanos]. Tivemos que mudar o Programa para aumentar os valores nos grandes centros. (...) Aí depois, vimos que estávamos 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 estávamos pagando mais para 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 pode dar diversos benefícios pro mutuário. A prestação dele baixou bastante, tirou o seguro. O seguro também, para 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 para adimplência: se ele [o beneficiário final] pagar em dia, tem 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 Banco Central (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 Souza⁹, 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 PCS¹⁰ 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 GIDURs¹¹ – as gerências de desenvolvimento urbano responsáveis pela parte técnica das propostas – opera com o Programa. As demais não trabalhariam 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:

(...) 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 por que criou o Espaço Solidário... faltava conhecimento para as nossas agências. Antes de 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 sistemática¹², a remuneração referia-se à taxa de equilíbrio e de administração, devidas ao agente financeiro, e a taxa de risco de crédito, paga ao agente operador. Na sistemática mais recente¹³, 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. 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 premiados por esse tipo de custo, Gomes explica:

Somos! 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. 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 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:

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 para 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... (GOMES, em entrevista, 2009).

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. Para ela [a

produção habitacional] escapar dessas duas amarras aí é complicadíssimo. E a Caixa está no mesmo processo, ela é parte desse problema, ela não é solução. E pior, o comando desse processo não está com os políticos, digamos, com o Ministério [das Cidades] (...). O comando do processo está 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: a CEF detém parte considerável do poder decisório sobre os programas que opera, isso porque é o órgão a quem cabe o detalhamento da norma e sua operacionalização. 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:

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)¹⁴ 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 – o que remete à lógica do poder da burocracia segundo Weber –, 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 Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS). E, 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 2007¹⁵. 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 reportagem¹⁶, “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 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, ou então, como uma segunda hipótese, pode-se apontar para um grande nível de despolitização dos quadros, situação essa que se evidencia em entrevistas com técnicos da CEF. Os avanços obtidos a partir do Crédito Solidário, em termos de um programa que carrega o princípio da autogestão na produção de HIS, podem ser atribuídos aos embates produzidos no âmbito de sua rede de implementação. Tais avanços se devem muito mais ao fato de que alguns protagonistas lograram introduzir preceitos e práticas de forma a produzir um modelo diferente, do que a incorporação de fato pela CEF de lógica mais social na produção habitacional.

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

direcionar recursos para aplicações de natureza social. Uma das possibilidades de garantir recursos para política de HIS é tirar partido da financeirização da economia brasileira e da capacidade que o Estado tem de intervir sobre ela. O Estado poderia criar mecanismos de destinação de recursos privados 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 ao longo do processo de implementação foi o direcionamento dos recursos destinados ao microcrédito para o FDS (RAMOS, 2009) – 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 TR¹⁷. Enquanto a TR varia em torno de 0,5% ao mês¹⁸, 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.

Em função da montagem financeira do Crédito Solidário, em que o empréstimo é pré-garantido pelo sistema de conta garantidora, em tese, não haveria 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.

Ele seria o Fundo, ele seria um Fundo que teria muito dinheiro se ele tivesse mantido a forma como ele foi criado, [em que] 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, e algumas propostas para voltar isso no Fundo [FDS]; ele teria em torno de R\$ 2 bilhões por ano. Mas ele não é o Fundo. (...) 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 está 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 habitacional emergencial – o Programa *Minha Casa, Minha Vida* (MCMV) – tendo como fonte primária recursos do Orçamento Geral da União e do FGTS. Os investimentos totais somam R\$ 34 bilhões de reais para a construção de 1 milhão de moradias, sendo 400 mil unidades para a faixa de renda entre 0 e 3 salários mínimos, e 600 mil para a faixa entre 3 e 10 salários.

O MCMV teve por objetivo viabilizar a demanda 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 parcela da necessidade habitacional brasileira, a qual 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 justificativa da escolha de recursos majoritariamente da União para subsidiar a produção habitacional baseou-se na premissa keynesiana que defende um aumento do investimento público na economia em tempos de crise, de forma a dinamizá-la por meio do incremento da demanda agregada. Há quem questione a validade do argumento, como Arantes e Fix (2009), que postulam que tal política não tem como objetivo “recompôr a rentabilidade do mercado”, tratando-se de uma “política habitacional privatista e a captura de fundos públicos por determinadas frações do capital”.

Constatou-se, de fato, um grande interesse das construtoras no programa, além do notável impacto sobre o mercado de terras, cuja rápida e substantiva valorização garantiu ganhos

aos proprietários de terras, dificultando ainda mais o acesso à terra urbana bem localizada. Por outro lado, o aumento do gasto público por meio da ampliação de crédito e de investimentos tem forte capacidade de fazer girar as engrenagens produtivas, buscando restabelecer os níveis de produto e renda. A escolha, nesse caso, visou atrelar gasto público com provisão habitacional¹⁹.

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 canalizar recursos para a habitação não é uma solução satisfatória. A esse respeito, 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 em alguma medida 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 analisa Ramos:

(...) na época, o Crédito Solidário coincidiu com o *boom* imobiliário. O *boom* imobiliário dava uma rentabilidade muito maior ao capital, que drena para 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 de maior

envergadura. 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 para ter estabilidade ele precisa de produção para a 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 para o Estado, também pode produzir dentro do Crédito Solidário, nada impede. A gente poderia apurar um pouco os preços, para dar um pouco mais de margem [de rentabilidade] ao capital e ele produz 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. (RAMOS, em entrevista, 2009).

Edinéia Souza, da 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:

Eu acho que é um programa muito bom, que está atendendo ao objetivo. Em termos de custo, é o menor de todos os programas que a gente tem. (...) 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 estão começando a sair [os empreendimentos]. Os projetos que estão saindo agora começaram há 4 anos. (...) A gente percebe o seguinte: eles estão aprendendo. Temos já cooperativas que hoje já fazem a uma celeridade alta, porque já aprendeu, já sabe como funciona, apresenta o projeto, faz a casa, pega outra. (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, juntamente com lideranças de movimentos de luta por moradia, 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

A análise do processo de implementação do PCS demonstrou que os embates lograram alterar, em alguma medida, regras e procedimentos no sentido de atender aos beneficiários finais da política. Destaca-se o papel dos agentes da burocracia na intermediação de

interesses. Tais constatações nos remetem aos pressupostos weberianos, os quais apontam 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 da estrutura econômico-social, as quais operam cognitivamente sobre agentes e instituições, os agentes da burocracia conseguem atuar 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.

Apesar dos avanços em termos de adequação das regras do programa – de forma a atender a sua condicionalidade social e às questões de conjuntura que se interpuseram –, as mudanças produzidas são mais pontuais do que estruturais. Nesse sentido, a correlação de poder entre os agentes é fator explicativo dessa questão. A CEF detém grande poder nesse campo da política – ainda que seja subordinada a determinações do governo –, 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.

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. Tendo sido concebido mais como um programa piloto, com o objetivo de demonstrar que o modelo da autogestão como política habitacional é factível (RAMOS, em entrevista, 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 grupos de interesse 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.

Referências Bibliográficas

- BOURDIEU, Pierre. **As Estruturas Sociais da Economia**. Porto: Campo das Letras, 2006.
- 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 dez 2010.
- 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.
- GERTH, H. H. e WRIGHT MILLS, C. **From Max Weber: Essays in Sociology**. Londres: Routledge, 1991. Cap. 8, p.196-244.
- HAM, Christopher e HILL, Michael. **The Policy Process in the Modern Capitalist State**. Londres: Harvester Wheatsheaf, 1993. Tradução de Renato Amorim e Renato Dagnino (mimeo).
- MELO, Marcus André. Classe, burocracia e intermediação de interesses na formação da política de habitação. **Espaço & Debates**, n.24, 1988, p.75-85.
- 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>.
- WEBER, Max. Economia e Sociedade. São Paulo, Editora UnB, 2004. Vol.2, Cap.IX, p.187-580.

¹ Atribuições definidas pelo art. 9º da Lei nº 8.677 de 13 de julho de 1993, que dispõe sobre o Fundo de Desenvolvimento Social.

² 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 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).

³ 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.

⁴ Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social.

⁵ Informações obtidas em entrevista a César Ramos, em 19 de maio de 2009.

⁶ O conceito de mandatários é definido em termos da relação com a burocracia, segundo descreve Weber. Isso porque ela é entendida como um dos tipos de dominação legítima de que trata o autor.

⁷ 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 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.

⁸ 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 alugueis 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.

⁹ Edinéia Aparecida de Souza é uma das lideranças 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.

¹⁰ 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.

¹¹ 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>).

¹² Regulamentada pela Resolução do CCFDS nº 93/2004.

¹³ Regulamentada pela Resolução do CCFDS nº 121/2008.

¹⁴ Deutsch e Coleman (2000) conceituam poder a partir do que seriam suas três dimensões: (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.

¹⁵ 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.

¹⁶ 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>.

¹⁷ 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.

¹⁸ 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).

¹⁹ Há diversos questionamentos acerca das reais intenções do programa, tendo em vista não só sua incapacidade de controlar a valorização fundiária, o direcionamento da maior parte das habitações produzidas às camadas com renda superior a 3 salários mínimos, bem como a garantia de lucratividade das empresas. Não sendo matéria do presente artigo tal discussão, a esse respeito ver Arantes e Fix, 2009.