

ESTADO E MERCADO NA PROVISÃO HABITACIONAL
TRÊS MODELOS DE POLÍTICA

*Este exemplar corresponde
à redação final da Tese
defendida e aprovada
pela comissão julgadora*

Leônio M. Duarte

Marta Teresa da Silva Arretche

Dissertação de Mestrado apresentada ao
Departamento de Ciências Políticas do
Instituto de Filosofia e Ciências Hu-
manas da Universidade Estadual de Cam-
pinas

maio de 1990

Ar69e

12907/BC

UNICAMP
BIBLIOTECA CENTRAL

A Hamilton, meu amor
A Francisco e Zaira, meus pais
A Pedro, Carlinhos, Marieta e Zé Maria, meus irmãos

AGRADECIMENTOS

Fazer uma dissertação requer uma grande dose de paciência e cuidado! Não apenas de quem tem a responsabilidade de escrevê-la, mas também daqueles que estão por perto. Ou mesmo daqueles que o "escrevente", por força de sua curiosidade, faz chegarem perto. A estes, gostaria de nesta página, expressar meu agradecimento. Alguns com mais paciência, outros com mais cuidado foram muito importantes para que eu pudesse (com satisfação) levar este trabalho até o final.

A Prof^ª Sônia Miriam Draibe, minha orientadora, agradeço a disposição em me orientar. Sua confiança na possibilidade de realização deste trabalho foi um grande estímulo para realizá-lo. Agradeço-lhe, sobretudo, seu apoio, a liberdade intelectual que me concedeu e a seriedade de suas críticas e sugestões.

Hamilton fez mais do que conviver com os momentos "impublicáveis" da realização de uma dissertação. (Acho que ninguém escapa ... E talvez já fosse suficiente!) Enfrentou - com dedicação - o exame e discussão de sua parte publicável: estas páginas que apresento.

A Prof^ª Argelina Maria Cheibub Figueiredo, quero expressar meu agradecimento pelas contribuições de seu curso sobre "Políticas Sociais Comparadas" à elaboração deste trabalho. Gostaria de agradecer, sobretudo, sua disponibilidade e delicadeza para com as dificuldades com que me defrontei.

Agradeço ao Prof. Mario Luiz Possas por sua gentileza em me indicar leituras no campo da ciência econômica e por suas críticas e sugestões aos conceitos econômicos aqui empregados. A Sergio Prado, gostaria de agradecer por sua disponibilidade e precisas sugestões quanto ao tratamento de algumas questões. A Francisco Lopreato, quero expressar meu agradecimento por suas críticas e sugestões aos conceitos de política fiscal adotados.

Eduardo Fagnani e Cristina Possas deram uma valiosa contribuição às origens deste trabalho, fazendo importantes sugestões no momento de definição de sua temática e de seu objeto. As discussões com Marcus André Melo e Ivone Salgado foram, ao longo da confecção da tese, um importante espaço de troca de informações, textos, inquietações, etc. Gostaria de agradecer também ao prof. Vilmar Faria, por suas sugestões quanto à organização deste trabalho.

Isabella Carvalho Breves, Eduardo Noronha, Vinicius Souza Val de Casas e Enio Samuel de Freitas Lorenzetti, com sua competência, foram uma "tábua de salvação" na utilização do micro. A eles, agradeço a substancial redução de tempo para confecção desta dissertação.

Devo um agradecimento todo especial a meus colegas, pesquisadores do NEPP e amigos, por sua infinita paciência e tolerância durante este ano e meio em que estive envolvida com a confecção desta dissertação.

Gostaria de agradecer à Coordenadoria de Aperfeiçoamento de Pessoal - CAPES - e ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPq - pelas bolsas que me concederam durante a realização dos créditos do mestrado. A Fundação do Desenvolvimento Administrativo - FUNDAP - gostaria de agradecer pelo financiamento à pesquisa "Política Habitacional em Perspectiva Internacional Comparada", por sua importância para as possibilidades de realização desta dissertação.

ABREVIATURAS

AFL	American Federation of Labour
APES	Associações de Poupança e Empréstimo
BACEN	Banco Central do Brasil
BNH	Banco Nacional da Habitação
CBIC	Câmara Brasileira da Indústria de Construção
CDBG	Community Development Block Grants
CEF	Caixa Econômica Federal
CHA	Chicago Housing Authority
CIO	Congress of Industrial Organization
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CMC	Comission on Money and Credit
CMN	Conselho Monetário Nacional
COHABs	Companhias Habitacionais
FAL	Fundo de Assistência de Liquidez
FCP	Fundação da Casa Popular
FCVS	Fundo de Compensação das Variações Salariais
FDIC	Federal Deposit Insurance Corporation
FGDLI	Fundo de Garantia dos Depósitos e Letras Imobiliárias
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FHA	Federal Housing Administration
FHLBB	Federal Home Loan Bank Board
FNMA	Federal National Mortgage Association
FONAVI	Fondo Nacional de la Vivienda
FSLIC	Federal Savings and Loans Insurance Corporation

HSB	Hyresgasternas Sparkasse och Byggnads-forening Associação Nacional das Sociedades de Construção e Poupança dos Locatários
HUD	Department of Housing and Urban Development
IAB	Instituto dos Arquitetos do Brasil
IAPs	Institutos de Aposentadorias e Pensões
INFONAVIT	Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores
LHA	Local Housing Authority
NAHB	National Association of Home Builders
NAREB	National Association of Real Estate Boards
ORTN	Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional
OTN	Obrigações do Tesouro Nacional
SABO	Sveriges Allmannyttiga Bostadsforening Associação Nacional de Empresas de Habitação Pública da Suécia
SBPE	Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo
SCIs	Sociedades de Crédito Imobiliário
SFH	Sistema Financeiro da Habitação
SFS	Sistema Financeiro de Saneamento
SHLs	State Housing Loans
SICCEGB	Sindicato da Indústria de Construção Civil do Estado da Guanabara
SR	Svenska Ryksbyggen Sociedade Nacional de Construção
SUMOC	Superintendência da Moeda e do Crédito
UDAG	Urban Development Action Grant
UPC	Unidade Padrão de Capital
USSLL	United States Savings and Loan League
VA	Veterans Administration

LISTA DE TABELAS

- TABELA 2.1. HABITAÇÃO MULTIFAMILIAR NA SUÉCIA. NOVAS UNIDADES CONSTRUÍDAS E ESTOQUE EXISTENTE POR TIPO DE PROPRIEDADE. 1945-79
- TABELA 2.2. INVESTIMENTO EM HABITAÇÃO COMO PROPORÇÃO DO PRODUTO NACIONAL BRUTO E DO INVESTIMENTO BRUTO, MÉDIA DA PRODUÇÃO ANUAL DE HABITAÇÕES E UNIDADES TERMINADAS ANUALMENTE POR MIL HABITANTES
- TABELA 2.3. PORCENTAGEM DE MORADORES QUE RECEBEM SUBSÍDIOS HABITACIONAIS E DIMENSÕES DO SUBSÍDIO EM RELAÇÃO À RENDA E AOS ALUGUÉIS. 1973
- TABELA 2.4. NÚMERO DE MORADORES COM FILHOS, POR PROPORÇÃO DE MORADORES COM FILHOS RECEBENDO COMPLEMENTAÇÕES AO ALUGUEL, SEGUNDO O TIPO DE MORADOR. 1987
- TABELA 2.5. NOVAS UNIDADES CONSTRUÍDAS POR TIPO DE CONSTRUÇÃO. SUÉCIA. 1970-9
- TABELA 2.6. SUBSÍDIOS GOVERNAMENTAIS À HABITAÇÃO. SUÉCIA. 1975-78
- TABELA 2.7. SUBSÍDIOS HABITACIONAIS EM BILHÕES DE CROWNS. PERÇOS CORRENTES. 1980-88
- TABELA 3.1. EVOLUÇÃO DA CONSTRUÇÃO RESIDENCIAL. EUA. 1946-64
- TABELA 3.2. DISTRIBUIÇÃO DAS UNIDADES RESIDENCIAIS POR TIPO DE PROPRIEDADE. EUA. 1890-1981
- TABELA 3.3. DISTRIBUIÇÃO DA POPULAÇÃO POR FAIXA DE RENDA. 1980
- TABELA 4.1. FUNDAÇÃO DA CASA POPULAR. CASAS E CONJUNTOS CONSTRUÍDOS POR ESTADOS. 1947-1961
- TABELA 4.2. SFH: EVOLUÇÃO ANUAL DOS SALDOS DOS RECURSOS DISPONÍVEIS DE 1964 AO 1º SEMESTRE DE 1985 (em 1000 UPCs)
- TABELA 4.3. NÍVEL DE INTERMEDIÇÃO FINANCEIRA NA CONSTRUÇÃO HABITACIONAL NO BRASIL. 1964-86
- TABELA 4.4. NÚMERO DE FINANCIAMENTOS HABITACIONAIS CONTRATADOS PELO SFH
- TABELA 4.5. SISTEMA FINANCEIRO DA HABITAÇÃO. REAJUSTES DO SALÁRIO MÍNIMO, DAS ORTNs E DAS PRESTAÇÕES. 1965-1984
- TABELA 4.6. EVOLUÇÃO DO COMPROMETIMENTO DA RENDA FAMILIAR SEGUNDO DIFERENTES FAIXAS DE RENDA PARA IMÓVEIS ADQUIRIDOS ENTRE 1972 E 1984
- TABELA 4.7. OPERAÇÕES DO BNH EM PROGRAMAS
- TABELA 4.8. DISTRIBUIÇÃO DOS FINANCIAMENTOS HABITACIONAIS NO ÂMBITO DO SFH POR FAIXA DE RENDA. 1965/84
- TABELA 4.9. DÉFICIT HABITACIONAL DO SFH POR FAIXA DE RENDA. 1985

ÍNDICE

APRESENTAÇÃO	01
CAPÍTULO 1: A QUESTÃO TEÓRICA	08
1.1. DISCUTINDO AS ABORDAGENS AO TEMA	12
1.1.1. a análise do setor habitacional com base nas forças de mercado	12
1.1.2. a análise das políticas habitacio- nais com base no enfoque da "conver- gência"	21
1.1.3. a análise do desenvolvimento das po- líticas como expressão da dominação de classe	26
1.1.4. a análise do desenvolvimento das po- líticas como resultado de conflitos políticos	33
1.2. BUSCANDO OS CONCEITOS ADEQUADOS	40
1.2.1. A capacidade extrativa do Estado	43
1.2.2. As atividades estatais	48
1.2.3. Modelos de política habitacional	55
CAPÍTULO 2. A SUÉCIA. UM MODELO SOCIAL-DEMOCRATA	63
2.1. O CONTEXTO	66
2.1.1. A intervenção anterior	68
2.1.2. O movimento social organizado	71
2.2. A POLÍTICA ADOTADA NO PÓS-GUERRA	75
2.2.1. Objetivos	75
2.2.2. O modelo social-democrata	77
2.2.3. O Programa de Um Milhão de Unidades	105
2.3. CONSIDERAÇÕES SOBRE O DESEMPENHO	108
2.3.1. Tendências Recentes	109
2.4. CONSIDERAÇÕES FINAIS	116
CAPÍTULO 3. ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. UM MODELO LIBERAL ...	123
3.1. O MOVIMENTO SOCIAL ORGANIZADO	126
3.2. O SISTEMA PRIVADO DE FINANCIAMENTO HABITACIONAL	128
3.2.1. A regulamentação dos anos 30	130
3.2.2. O impacto das medidas tomadas	136
3.2.3. Os excluídos	140
3.2.4. A crise do sistema privado de finan- ciamento habitacional	142
3.2.5. A desregulamentação do sistema finan- ceiro norte-americano	145
3.3. O ATENDIMENTO À POPULAÇÃO DE BAIXA RENDA	148
3.3.1. A política social de habitação	150
3.3.2. A gestão Reagan	170
3.4. CONSIDERAÇÕES FINAIS	173

CAPÍTULO 4: O BRASIL. UM MODELO ESTATAL-PRIVATISTA	178
4.1. O CONTEXTO	181
4.1.1. A intervenção anterior	182
4.1.2. O movimento social organizado	189
4.2. NASCE O BNH	192
4.2.1. Os objetivos	194
4.2.2. O modelo estatal-privatista	196
4.3. CONSIDERAÇÕES SOBRE O DESEMPENHO	229
4.3.1. O Ocaso do modelo	234
4.4. CONSIDERAÇÕES FINAIS	237
CAPÍTULO 5: CONCLUSÕES	244
BIBLIOGRAFIA	252

APRESENTAÇÃO

Esta dissertação originou-se de um conjunto de preocupações surgidas quando da realização da pesquisa "Política Habitacional em Perspectiva Internacional Comparada", realizada no Núcleo de Estudos em Políticas Públicas-NEPP/UNICAMP, sob coordenação da Prof^a Dr^a Sônia Miriam Draibe. Nesta pesquisa, nos debruçamos sobre a literatura internacional com uma indagação simples e precisa: "como alguns países selecionados haviam enfrentado seus problemas de moradia, sobretudo com relação à provisão habitacional para as populações carentes?" Para obter uma amostra representativa da experiência internacional, selecionamos países de distintos níveis de desenvolvimento econômico e regimes políticos. Assim, pesquisamos as experiências - de âmbito nacional - da França, Inglaterra, Chile, México e Estados Unidos da América.

Quando da realização da pesquisa, pudemos observar a diversidade da experiência internacional. Por exemplo, no Chile (sob o regime de Pinochet), a política habitacional implementada consistiu basicamente na distribuição de bônus para a compra de unidades residenciais em oferta no mercado. No México, no mesmo período, instituiu-se um poderoso fundo de financiamento à produção e aquisição de moradias, com base na folha de salários do setor privado, chamado INFONAVIT. Por meio deste fundo compulsório, gerido pelo Estado e pelos sindicatos, produziram-se unidades residenciais, as quais eram adquiridas através de financiamentos hipotecários. Assim, se no Chile o mercado residen-

cial era de inteiro domínio do setor privado, no México o setor público participava diretamente desse mercado. Um segundo exemplo: as políticas de congelamento e controle do parque locativo privado, acompanhadas de programas de recuperação do parque imobiliário, na Inglaterra e França diferiam radicalmente da existência de um mercado privado de locação totalmente desregulamentado nos Estados Unidos da América. Finalmente, se na Inglaterra, o mercado privado de locação em 1981 representava apenas 13% do conjunto do parque imobiliário, nos Estados Unidos da América, a política social de habitação centrou-se crescentemente sobre a produção de unidades privadas para locação.

Para a presente dissertação, dispus-me a enfrentar um conjunto de questões suscitadas pela constatação desta variabilidade nas políticas de habitação. O exame desta diversidade de experiências desde logo impôs uma séria dificuldade metodológica: como abordar analiticamente formas tão distintas de provisão habitacional, que expressavam formas distintas de ação estatal? A partir de quais variáveis seria possível apreender tais intervenções governamentais de modo a torná-las comparáveis? Dito de outro modo: o desafio consistia em superar a mera descrição de cada caso, buscando identificar um "campo comum", a partir do qual as diferenças específicas fossem tornadas compreensíveis.

A meu ver, tal superação envolveria o apelo a um instrumental teórico capaz de indicar os conceitos e as variáveis adequados à apreensão, hierarquização e ordenamento dos dados empíricos disponíveis, permitindo o posterior estudo comparativo dos casos. Neste ponto, defrontei-me com um novo problema: as teorias disponíveis mantinham-se a um nível muito alto de generalização, tendendo a "esconder" justamente

a riqueza da diversidade dos países. No caso, isto significava que, dadas as informações disponíveis, falar genericamente da experiência habitacional do pós-guerra ocultaria a grande variação das formas particulares que tal experiência assumiu.

A dissertação que apresento nasceu destas inquietações. Para enfrentá-las algumas opções metodológicas tiveram de ser tomadas. A primeira consistiu em "abrir" os casos, isto é, buscar regularidades no interior da diversidade. Assim, o esforço consistiu em elaborar padrões de intervenção governamental, um instrumental que permitisse compreender experiências semelhantes entre si e, ao mesmo tempo, particulares em relação ao geral. Tratava-se, portanto, de identificar modelos singulares de política habitacional, considerando a noção de "modelo" como identificada com a de padrões ou tipos de intervenção governamental em áreas específicas de atuação, tal como apresentada, por exemplo, nos trabalhos de Esping-Andersen (1985a; 1985b) e Thomas Nesselien (1982, 1983, 1988).

Uma segunda opção disse respeito à forma da abordagem, isto é, à definição da variável analítica que articulasse interna e externamente a elaboração dos modelos. Isto é, que pergunta fundamental deveria ser formulada, pergunta esta cuja resposta implicasse na constituição de modelos internamente consistentes e externamente comparáveis. A pesquisa a que me referi mais atrás havia apontado para a diversidade da atuação governamental com relação à provisão de uma mercadoria: a habitação. Assim, pareceu-me que a questão central deveria dizer respeito às relações entre Estado e mercado no processo de provisão habitacional, tomadas a partir de seus aspectos institucionais. Responder a

esta pergunta implicava identificar o formato e os instrumentos de política através dos quais as agências públicas encarregadas da gestão da política interferiam no mercado residencial, e, portanto, identificar relações entre setor público e setor privado neste processo.

A terceira opção foi com relação às experiências a partir das quais se constituiriam os modelos. Com base nas reflexões feitas a partir da pesquisa mencionada, conclui que era possível identificar três modelos distintos: o primeiro deles, identificado a partir das experiências inglesa e francesa, indicava um tipo de intervenção em que o Estado age no mercado ofertando unidades residenciais e induzindo os investimentos dos agentes privados, de modo a obter resultados redistributivos; um segundo tipo de intervenção, identificado a partir da experiência norte-americana, indicava um tipo de intervenção em que o Estado restringe-se a regular as condições de operação de um mercado inteiramente controlado pelos agentes privados; finalmente, o caso mexicano apontava para uma terceira modalidade de atuação em que o Estado atua diretamente no mercado, ofertando unidades e regulando seu consumo, com os parâmetros de atuação da empresa privada.

A partir destas noções, decidi-me nesta dissertação por adotar como base empírica experiências nacionais de tipo paradigmático, isto é, que apresentassem os traços mais radicalizados do modelo e que tivessem um longo período de implementação da política, de modo que seus traços mais essenciais pudessem ser identificados ao longo do tempo. Assim, os modelos ou padrões de intervenção foram construídos com base nos processos de provisão habitacional de alguns países, selecionados segundo suas possibilidades de fornecer os elementos (características)

estruturais para sua elaboração. Tal procedimento diferia, portanto, daquele adotado para a pesquisa mencionada acima.

Com efeito, através da política habitacional, tal como desenvolvida na Suécia no pós-guerra, busquei encontrar os elementos estruturais do chamado modelo social-democrata. As características deste modelo podem ser encontradas na Inglaterra (Dickens et alii, 1985), França (Draibe et alii, 1988b), Holanda (Wollman & Jaedicke, 1989) e países escandinavos (Esping-Andersen, 1985). Contudo, é na Suécia que localizamos de forma mais nítida, estável e permanente a implementação deste modelo. Neste sentido, este país se constituiu no "país ideal" a ser investigado.

Do mesmo modo, a política habitacional tal como desenvolvida a partir do "New Deal" nos Estados Unidos da América se constituiu no "exemplo ideal" para identificação das características do chamado modelo liberal. Estas características também são encontradas na República Federal Alemã [pós-60] (Marcuse, 1982), no Chile [sob o regime de Pinochet] (Draibe et alii, 1988b), na Itália (Wollman & Jaedicke, 1989). Contudo, é naquele primeiro país - dado o longo período de implementação da política - que seus traços essenciais se tornam mais evidentes para análise.

Finalmente, o que chamei de modelo estatal-privatista pode ser identificado no Brasil. Seus traços são identificáveis em países como Argentina (The Urban Edge, 1988) e México (Draibe et alii, 1988). Contudo, a inclusão do Brasil na seleção realizada se justifica também por três razões: 1) a necessidade de refletir sobre a política habita-

cional brasileira à luz da experiência internacional; *ii*) o fato de que a política habitacional, tal como desenvolvida no pós-64, se identifica com aquela de um grupo selecionado de países da América Latina, constituindo, portanto, uma modalidade distinta em relação aos modelos clássicos de provisão habitacional; *iii*) o fato de que o longo período de vigência da política (1964-86) permite identificar, ao longo do tempo, características essenciais do objeto.

No capítulo 1, procuro expor as questões teóricas que orientaram a realização desta dissertação. A seção 1.1. procura discutir as principais correntes teóricas no campo das políticas sociais e urbanas, de acordo com suas possibilidades e limites para análise do objeto e do tema escolhidos. Na seção 1.2., busco apresentar os conceitos e variáveis utilizados para construção dos modelos propostos.

No capítulo 2, exponho a experiência sueca, tentando dar conta das origens e condicionantes da política habitacional emergente no pós-guerra. O esforço principal consiste em caracterizar os traços essenciais da tentativa social-democrata, buscando apreendê-los no interior de um modelo internamente consistente.

No capítulo 3, faço um esforço de caracterização do modelo liberal, por meio da exposição do caso norte-americano a partir do New Deal. Procuro evidenciar os traços distintivos da política implementada, os quais me permitem referir-me a um modelo particular de política habitacional.

No capítulo 4, apresento o caso brasileiro, centrado fundamentalmente no sistema SFH/BNH. Procuro distinguir os mecanismos particulares de intervenção ali utilizados e articulá-los enquanto elementos constitutivos do modelo estatal-privatista.

Finalmente, no capítulo 5, apresento as principais conclusões deste trabalho.

CAPÍTULO 1. A QUESTÃO TEÓRICA

1.1. DISCUTINDO AS ABORDAGENS AO TEMA

1.1.1. a análise do setor habitacional com base nas forças de mercado

1.1.2. a análise das políticas habitacionais com base no enfoque da "convergência"

1.1.3. a análise do desenvolvimento das políticas como expressão da dominação de classe

1.1.4. a análise do desenvolvimento das políticas como resultado de conflitos políticos

1.2. BUSCANDO OS CONCEITOS ADEQUADOS

1.2.1. A capacidade extrativa do Estado

1.2.2. As atividades estatais

1.2.3. Modelos de política habitacional

1. A QUESTÃO TEÓRICA

No presente capítulo, pretendemos apresentar os conceitos de que nos utilizamos para dar conta de nosso objeto de investigação: a política habitacional - de âmbito nacional - desenvolvida em países capitalistas com evoluções históricas diferenciadas. A idéia central deste trabalho é de que é possível identificar um certo grau de variação entre as formas de ação do Estado no campo das políticas habitacionais. O exame desta variabilidade requer o desenvolvimento de conceitos adequados a sua compreensão. Tal caminho supõe, de um lado, superar a concepção ahistórica e totalizante do conhecimento, cujo grau de generalização é de pequena utilidade para apreensão do fenômeno a que nos referimos e, de outro lado, escapar de uma concepção historicista que considera que "cada caso é um caso" e que, portanto, não comporta qualquer possibilidade de generalização dos processos sociais investigados. (Draibe, 1988a:5) O esforço de definição de modelos habitacionais constitui-se numa tentativa de apreender graus de regularidade na variabilidade das políticas, que nos permitam falar de tendências existentes sob determinadas condições.

Isto significa que:

"Certamente, não se trata, (...), de tão somente identificar e constatar semelhanças e diferenças. A tentativa é, sobretudo, a de avançar no campo da teorização, de modo a possibilitar a construção mais consistente de "modelos" ou padrões de formação e desenvolvimento dos modernos sistemas de proteção social relacionados com determinantes econômicos, sócio-culturais e políticos, capazes de oferecer graus confiáveis de explicação para a variação das tendências detectadas nas suas complexas dimensões." (Aureliano & Draibe, 1989: 89)

Nosso objeto é a política habitacional, entendida como as decisões e medidas tomadas pelo Estado com o propósito de influenciar o processo de provisão de unidades residenciais. Assim, o foco da análise é a ação do Estado, seus determinantes e a natureza de sua intervenção no setor habitacional. Para tratar deste objeto, buscamos, primeiramente, identificar as principais análises referentes à emergência de políticas habitacionais nacionalmente implementadas e discutí-las de acordo com sua adequação ao nosso tema. (seção 1.1)

É possível afirmar que, no plano teórico, o tema da política habitacional, tal como pretendemos abordá-lo, encontra-se numa espécie de "área de interseção" entre, de um lado, as análises que dizem respeito à política econômica e suas implicações sobre o desenvolvimento de uma determinada atividade produtiva - no caso, o setor de construção habitacional - e, de outro lado, as análises que dizem respeito à emergência e evolução de políticas estatais, sejam elas políticas sociais ou urbanas. Na verdade, as políticas habitacionais, de caráter abrangente e âmbito nacional, foram objeto de reflexão nestes dois campos de conhecimento, refletindo correntes teóricas mais gerais, as quais procuramos identificar na discussão deste capítulo.

A análise do setor habitacional que se pauta sobre o equilíbrio das forças de mercado (seção 1.1.1) reflete conceitos e princípios analíticos desenvolvidos no interior da teoria neo-clássica, no campo da ciência econômica. As demais correntes interpretativas, que selecionamos para discussão por sua importância para o tratamento da questão, refletem correntes teóricas da temática das políticas sociais e

urbanas. Assim, a análise realizada com base no enfoque da "convergência" (seção 1.1.2) e a análise do desenvolvimento das políticas como expressão da dominação de classe (seção 1.1.3) filiam-se a correntes teóricas de caráter funcionalista. Em ambas, a ação estatal no campo das políticas habitacionais é vista como funcionalmente adequada a requisitos de ordem sistêmica. A primeira, desenvolvida no campo da teoria da modernização, concebe a emergência e desenvolvimento das políticas sociais como um subproduto dos processos de crescimento - econômico, industrial, urbano e demográfico - próprios das sociedades modernas. A segunda, desenvolvida no campo da teoria marxista, concebe a emergência e desenvolvimento das políticas sociais como requisito da preservação da dominação de classe; portanto, como produto particular do modo de produção capitalista. O quarto tipo de análise identificado, que toma como base explicativa determinantes de ordem política, expressa as reflexões de autores marxistas que trabalham com modelos conflitualistas, quais sejam, autores que, supondo elementos estruturais do modo de produção capitalista, concebem a emergência e evolução das políticas estatais como resultado da ação coletiva e organizada do movimento operário e seus aliados. (1)

No entanto, como pretendemos demonstrar, as análises expostas são insatisfatórias para a identificação de modelos particulares de intervenção estatal no setor habitacional - objetivo principal deste trabalho. Seja porque pautadas em premissas - a nosso juízo - equivocadas, seja porque não se propõem à identificação de modelos, ou ainda, porque operam em outro nível de abstração, tais análises não nos fornecem as categorias analíticas adequadas à apreensão das características particulares de nosso objeto. Contudo, foi necessário recorrer ao exa-

me desta literatura, porque ela nos fornece elementos importantes para a identificação das condições de emergência das políticas estatais no setor. Ora, consideramos que as condições de emergência e desenvolvimento de tais políticas estão intrinsecamente vinculadas a seu formato institucional e, nesta medida, à identificação dos modelos.

Dada esta insatisfação, buscamos desenvolver conceitos que consideramos adequados ao tratamento da questão e que, nessa condição, esclarecem a forma pela qual compreendemos que deva ser empreendida a análise das políticas habitacionais nos países selecionados, para identificação de modelos particulares de intervenção estatal no setor. (seção 1.2)

1.1. DISCUTINDO AS ABORDAGENS AO TEMA

1.1.1. a análise do setor habitacional com base nas forças de mercado

Desenvolvida no campo da teoria econômica neo-clássica, tal tipo de análise trata de discutir a forma mais eficiente de alocação de recursos na área habitacional ("the optimal economic organization of the housing sector"). (Nesslein, 1983: 604) Tal concepção foi bastante desenvolvida, no âmbito das políticas habitacionais comparadas, por Thomas S. Nesslein (1982, 1983, 1988), cujos trabalhos tomaremos como base para discutir a concepção que vê a possibilidade do sucesso da provisão habitacional como resultado do equilíbrio do mercado.

O autor considera que existem, no mundo real, três modelos de tomada de decisão quanto à alocação de recursos (ou seja, a decisão de investimento) na área habitacional. (Nesslein, 1983: 605- 7; 1982:235) São eles:

a) o modelo de planejamento ("planning model"): tal modelo compreenderia estruturas de informação e de tomada de decisão altamente centralizadas e, conseqüentemente, a alocação de recursos seria coordenada e implementada por um processo de planejamento central. Neste, as decisões de investimento seriam tomadas predominantemente por autoridades políticas, em uma estrutura centralizada de poder. As unidades residenciais produzidas nestas bases seriam de propriedade das entidades públicas e administradas segundo critérios políticos e administrativos. Este seria, segundo o autor, o caso dos modelos de política habitacional da União Soviética e da maior parte dos países do leste europeu;

b) o modelo de mercado ("market model"): tal modelo compreenderia uma estrutura de decisão altamente descentralizada, onde a alocação de recursos seria fundamentalmente guiada pelas preferências dos consumidores, as quais se manifestam em escolhas no mercado. Contudo, o autor admite que as decisões quanto ao investimento neste modelo de organização são em parte influenciadas pela política fiscal, os subsídios e a legislação. Assim, haveria neste modelo um certo grau de controle político; no entanto, as decisões dos consumidores seriam realizadas preponderantemente por meio de canais livres de informação, segundo a sinalização dos preços no mercado. Desse modo, a estrutura de incenti-

vos ao investimento habitacional se daria via preços no mercado. Os Estados Unidos da América seriam o caso típico deste modelo;

c) o modelo do estado de bem-estar ("welfare state model"): tal modelo representaria uma terceira alternativa, na qual a alocação de recursos seria fortemente influenciada por um processo de decisão de natureza política, no sentido de que o investimento habitacional não seria levado a efeito por estruturas de informação e incentivo, via mecanismo de preços, como é o caso do modelo de mercado. Ao mesmo tempo, não se pode falar em um processo de decisão centralizada sobre o gasto, como é o caso do modelo de planejamento. Desse modo, este terceiro modelo representaria uma solução intermediária entre os dois primeiros, com algumas importantes diferenças: os subsídios à produção e ao consumo seriam bastante significativos, os controles políticos sobre o ambiente construído seriam bastante fortes. Além disso, o Estado tenderia a jogar um papel decisivo no financiamento habitacional, com a constituição de um largo parque locativo estatal. Finalmente, tal modelo suporia o emprego de vários sistemas de controle de preços como um elemento constitutivo da política habitacional. Este seria o caso nos países escandinavos, na Inglaterra e na Holanda.

Tal classificação sugere um fértil caminho de comparação, uma vez que tenta isolar as condições sob as quais se realizam os investimentos em habitação, relacionando-os com a forma de propriedade residencial. Mais que isso, a especificação de tais modelos indica um caminho de comparação entre diferentes formas de articulação entre setor público e setor privado, sob determinadas condições de decisão, que sugere, à primeira vista, possibilidades para a compreensão das diferen-

ças realmente existentes na implementação dos programas de provisão habitacional nestes países. Como será possível observar ao longo deste trabalho, adotaremos as mesmas denominações (modelo social-democrata e modelo liberal) e a mesma base empírica (Suécia e Estados Unidos da América) utilizados por este autor para elaboração de sua tipologia, aplicada aos países de desenvolvimento capitalista avançado.

Contudo, embora tenha sido útil ao nosso trabalho incorporar alguns elementos da classificação encetada por esse autor, encontramos em suas reflexões um notável exemplo de como a pergunta condiciona a resposta na atividade de pesquisa. Neste caso particular, é claramente observável como a preferência por um modelo - considerado ideal - de investimento habitacional (estabelecida pela busca da forma mais eficiente de alocação de recursos no setor) determina o encadeamento dos argumentos, de forma a perder de vista as possibilidades teóricas postas pela tipologia dos modelos de decisão apresentada acima.

Consideramos que há um pressuposto normativo na identificação de tal modelo, no sentido de que o autor trabalha com a suposta possibilidade de sua implementação, independentemente de espaço e tempo. Dito de outro modo, a possibilidade da adoção deste ou daquele modelo independe de condições econômicas e políticas, enquanto elementos condicionantes de sua emergência. Os modelos simplesmente existem, nos países identificados; contudo, o autor não identifica sob que condições históricas tais modelos se constituíram, ou ainda, que correlações específicas de poder político permitiram que a tomada de decisão quanto ao investimento habitacional viesse a se realizar de um modo, e não de outro. É como se todo o conflito se passasse em torno dos modelos em

si, numa espécie de "conflito internacional intra-modelos". Assim, para o autor, o modelo do estado de bem-estar surgiu como uma alternativa ao modelo de mercado (Nesslein, 1988:96), independentemente de possíveis atores políticos que pudessem ter responsabilidade histórica por este processo. Trata-se de uma questão de justificativa teórica quanto à - repetimos - melhor forma de investimento. É por essa razão que o autor toma os agentes econômicos indistintamente (despojados de seus interesses específicos), reagindo a regras estabelecidas (os modelos de decisão). Nessa análise econômica, "os agentes econômicos são invólucros sem conteúdo, simples instrumentos da prevalência das regras (...)" (Possas, 1985:12)

Tal tipologia supõe, portanto, um Estado neutro, uma vez que o estabelecimento das regras de decisão não está relacionado à natureza da intervenção estatal. Nesta medida, uma vez que se provem falhas nos modelos de welfare state, pode-se concluir que o modelo de mercado seria o mais adequado, como veio a se demonstrar ser o objetivo do autor.

Poder-se-ia argumentar que, uma vez que o pensamento deste autor foi desenvolvido no campo da ciência econômica, não teria sentido fazer-lhe uma crítica externa, dirigindo ao seu trabalho questões próprias do campo de trabalho da ciência política. É nossa intenção, contudo, demonstrar como, no curso da análise comparativa realizada, as questões acima levantadas se mostram mais claramente, tornando insatisfatório o modelo de análise proposto.

Vejamos então, como, a partir daqueles modelos, Nesslein desenvolve sua análise em perspectiva comparada. Preocupado com as possibilidades colocadas para os países capitalistas avançados, o autor tira de seu horizonte de análise o modelo de planejamento, uma vez que este é próprio dos países socialistas. Em seguida, estabelece como objetos de análise os Estados Unidos e a Suécia, a fim de realizar a comparação entre os outros dois modelos. Finalmente, dado que o modelo do estado de bem-estar surgiu - segundo Nesslein - como uma alternativa a supostas falhas do modelo de mercado, o autor analisa aquele segundo país, a fim de identificar se o "welfare model" constitui efetivamente uma alternativa ao modelo de mercado.

Analisando as estratégias identificadas nos dois modelos para eliminar a sub-moradia, o autor conclui que, na Suécia, a habitação sub-normal foi efetivamente eliminada. Nos Estados Unidos, por sua vez, a sub-habitação não teria sido eliminada, mas substancialmente reduzida no pós-guerra. As variações quanto ao sucesso na realização daquele objetivo político não se deveram à forma de tomada de decisão, ou seja, a uma suposta superioridade do modelo do estado bem-estar em relação ao modelo de mercado, mas à existência de uma distribuição de renda mais equitativa na Suécia do que nos Estados Unidos. Assim, para o autor, a variável "renda" é o principal determinante da qualidade habitacional. Diz Nesslein,

"(...)A implicação fundamental da distribuição de renda relativamente igualitária na Suécia - associada a um alto nível médio de renda *per capita* - é que os salários da maioria dos moradores (após as transferências) são suficientemente altos para que eles sejam capazes de demandar habitação de boa qualidade. Este não é decididamente o caso nos Estados Unidos. (...) a experiência sueca sugere que a obtenção de um alto nível de renda *per cá-*

piza e políticas de apoio à demanda por habitações, através de pesadas transferências de renda para os moradores de baixa renda, são os instrumentos fundamentais para a construção de uma sociedade livre da sub-moradia." (Nesslein, 1982: 241-5) (tradução nossa)

Portanto, a possibilidade de sucesso na implementação de uma política habitacional está associada à implementação de políticas capazes de constituir uma demanda efetiva por habitações. Dado que é possível constatar que - embora os mercados habitacionais se ajustem mais lentamente do que outros mercados - tanto a oferta quanto a demanda por habitações respondem positivamente a alterações nos incentivos do mercado, pode-se afirmar que dados os incentivos apropriados, a oferta de habitações seria aumentada a um nível consistente com a demanda efetiva por unidades residenciais. (Nesslein, 1988: 96-8) As diferenças, portanto, entre os dois países residem nas diferentes estruturas de renda, e não nos modelos adotados.

Ora, se a explicação está fora dos modelos de decisão, por que recorrer a eles? Para poder afirmar que o modelo de mercado é superior, dado que a intervenção do Estado cria imperfeições à realização do equilíbrio entre oferta e demanda. Diz o autor,

"O modelo sueco, contudo, resultou em sérios equívocos na alocação de recursos. O desequilíbrio no mercado habitacional tem prevalecido, ao passo que o equilíbrio nunca foi alcançado com relação tanto ao nível quanto à composição da produção. Com relação à última, parte substancial do investimento habitacional não tem sido feito de acordo com a demanda, tendo como resultado residências pobremente situadas, de tipo errado, de tamanho errado e com ambiente residencial indesejável." (Nesslein, 1982:245) (os grifos são nossos) (tradução nossa)

O modelo, no qual se identifica um certo grau de intervenção estatal - e no qual, portanto, os agentes econômicos não agem livremente no mercado - implica que o resultado daquela intervenção distorça o funcionamento deste, ou seja, seu suposto equilíbrio. Tal desequilíbrio implica a realização de investimentos equivocados, que comprometem o nível e a composição da produção. Na medida em que o Estado intervém, está impedindo o processo de ajustamento da oferta aos desejos dos consumidores, o que implica desequilíbrios na composição da produção. As falhas sistêmicas do modelo de "welfare" estão associadas fundamentalmente à estrutura de tomada de decisão quanto ao investimento habitacional, quais sejam: as estruturas de informação e de motivação quanto à alocação de recursos. Ou seja, ao fato de que alocação de recursos à habitação seja determinada em larga medida através de um processo político, e não de mercado. (Nesslein, 1983:625)

Portanto, é opinião do autor que os

"(...) mercados habitacionais podem ajustar-se substancialmente em seu equilíbrio de longo prazo, no prazo de uma década, sob incentivos normais de mercado." (Nesslein, 1988:99) (os grifos são nossos) (tradução nossa)

Consequentemente,

"(...) esta análise comparativa das instituições sugere que o processo de decisão social mais eficiente para a habitação é o modelo definido em termos amplos como modelo de mercado. Isto é, um modelo de tomada de decisão onde o mecanismo de preços constitui a essência das estruturas de informação e motivação, com uma direção política provida através da regulação e de intervenções consoantes com a operação do mercado." (Nesslein, 1983:627) (tradução nossa)

Ou seja, no modelo de mercado haveria as condições sob as quais a tomada de decisão quanto ao investimento habitacional implicariam uma situação de equilíbrio. Em que consiste, portanto, o equilíbrio? Numa situação de ajustamento entre oferta e demanda, em que se daria a alocação ótima dos recursos, a qual só é possível com mínima interferência estatal. A questão central é, portanto, o equilíbrio entre a oferta e a demanda.

No entanto, resta a pergunta - não colocada por Nesslein - referente à razão pela qual a renda é mais equitativamente distribuída na Suécia; ou seja, por que razão a demanda na Suécia é mais "efetiva" que a norte-americana? O próprio autor nos dá os elementos para responder à pergunta. Tal distribuição de renda só foi possível graças à intervenção estatal e sua política de realização de transferências de renda. Deixados ao livre jogo de mercado, os consumidores estariam na Suécia tão desigualmente situados no mercado quanto os norte-americanos.

Finalmente, se admitimos que o Estado na Suécia realizou uma forma de intervenção qualitativamente diferente daquela ocorrida nos Estados Unidos, resta saber por que razão assim o fez. Ou seja, que conjunto de elementos fizeram com que na Suécia as "regras de jogo" fossem substancialmente diferentes daquelas vigentes nos EUA. Dado o caráter normativo da análise realizada, esta questão passa inteiramente à margem das reflexões do autor. Nesta perspectiva analítica, o desenvolvimento da política habitacional não é objeto de conflito, dado que não se incorpora à análise os resultados da ação dos grupos de interesse de alguma forma envolvidos com a questão habitacional, seja ao

nível da oferta de unidades residenciais, seja a nível da demanda por habitações.

Ora, conduzida desse modo, a análise da existência concreta da variabilidade das políticas - promissoriamente enunciada na identificação dos modelos de decisão - perde-se na defesa normativa de uma lógica pré-estabelecida: aquela que se refere à noção de um suposto equilíbrio no mercado e de sua eficiência alocativa.

1.1.2. a análise das políticas habitacionais com base no enfoque da "convergência"

Nas décadas de 50 e 60, desenvolveu-se uma corrente de análise das políticas sociais que veio a ser identificada como "teoria da convergência" ou "lógica do industrialismo". (Cutright, 1965; Wilensky & Lebeaux, 1965) Na verdade, esta corrente tem sido identificada como uma vertente funcionalista da teoria da modernização, para a qual as políticas sociais são "um produto geral dos processos de crescimento e diferenciação que acompanham a modernização da sociedade". (Aureliano & Draibe, 1989: 92)

Para as análises realizadas com base no enfoque da "convergência", o fenômeno do "welfare state" é explicado a partir de relações de determinação econômica; ou seja, todas as sociedades, independentemente de seu regime político, orientação ideológica ou condições institucionais, convergiriam para a atividade industrial em grande escala

e, portanto, para o estado de bem-estar, cuja magnitude (no sentido do escopo e grau de cobertura dos serviços prestados) estaria diretamente relacionada ao nível de desenvolvimento industrial de cada sociedade. Esta conclusão está baseada na constatação da existência de uma correlação entre o nível de desenvolvimento industrial dos países pesquisados e a dimensão quantitativa do gasto público com programas de bem-estar. Segundo os autores, tal relação é expressão da forma pela qual o crescimento econômico solapa as formas tradicionais de reprodução social, quais sejam, as famílias e as associações voluntárias. Sob a influência daquele crescimento, as sociedades avançadas adotaram programas de bem-estar - em substituição às formas tradicionais de proteção - e convergiram no sentido da constituição de sistemas de proteção de caráter abrangente.

Nesta perspectiva, portanto, a ação dos "policy-makers" é fortemente determinada pela estrutura econômica. Esta determina a estrutura social, e a tendência convergente das estruturas econômicas se manifesta no plano social e político sob a forma de novas e similares modalidades de estrutura de reprodução social.

Os estudos na área de política habitacional sofreram uma relativa influência desta corrente analítica. Esta é facilmente constatável em dois importantes trabalhos de análise comparada (Donnison, 1967; Donnison & Ungerson, 1982). Em seu trabalho de 1967 ("The Government of Housing"), Donnison desenvolve a tese de que as políticas habitacionais e os mercados habitacionais das sociedades industriais estariam convergindo em direção a modalidades semelhantes - independentemente de circunstâncias partidárias, ideológicas ou institucionais - porque

tais sociedades estariam se desenvolvendo em direção a uma crescente similaridade econômica e demográfica. No trabalho conjunto realizado em 1982 ("Housing Policy"), os autores defendem a mesma idéia: o desenvolvimento econômico, acompanhado por mudanças demográficas particulares, conduz à convergência das políticas e dos mercados habitacionais das sociedades industriais.

Segundo a análise da "convergência", quando aplicada às políticas de habitação, seria possível distinguir no interior das sociedades analisadas duas modalidades de políticas. Uma, de natureza marginal, objetivaria atender às famílias mais mal situadas no mercado, de forma a propiciar-lhes um certo padrão mínimo de habitabilidade. Em contraposição a esta, as políticas de natureza institucional envolveriam todos os aspectos da produção e distribuição do estoque de habitações. A tendência convergente é constatada pela observação de que, a longo prazo, as políticas habitacionais nas sociedades industriais se movem em direção à forma institucional. Esta tendência é resultado da relação existente, segundo esta perspectiva analítica, entre as políticas e os mercados habitacionais, de um lado, e o desenvolvimento econômico e demográfico das sociedades, por outro lado.

Como se articulam, no interior desta corrente de análise, tais variáveis? Os mercados habitacionais são constituídos a partir das circunstâncias sócio-econômicas e demográficas das sociedades. Nas sociedades industriais avançadas, isto significa que os fatores demográficos do desenvolvimento econômico - acima de tudo, a dimensão das diversas faixas de idade entrando no mercado habitacional e demandando unidades residenciais - determinam tanto o volume quanto os padrões da

produção habitacional. Ora, uma vez que se constata internacionalmente um movimento de convergência demográfica, este resulta na convergência dos mercados habitacionais. Por outro lado, uma vez que na lógica desta perspectiva analítica, a implementação de políticas é expressão de níveis de desenvolvimento econômico, é possível concluir que se há uma convergência no mercado, esta também ocorre a nível das políticas habitacionais entre os países avançados. (2) Independentemente do partido político no poder e da ideologia dominante, as soluções adotadas pelos países implicam que as políticas de natureza marginal, desenvolvidas no interior de uma variedade de condições econômicas e demográficas em diferentes países, convergiram tanto quantitativamente (escopo da política), quanto qualitativamente (objetivos explícitos da política). Ou seja, as políticas tomaram a forma institucional, porque este tipo de política é o que melhor se adequa às demandas e necessidades das sociedades industriais avançadas.

De um lado, as políticas são pensadas como funcionalmente adequadas aos requisitos do crescimento econômico e demográfico. Nesta perspectiva, atribui-se à ação política - e, portanto, aos atores políticos - um papel subordinado na explicação da emergência e evolução dos programas habitacionais. É por esta razão que o desenvolvimento destes depende de variáveis de natureza política como o partido político no poder, a ideologia dominante, etc. De outro lado, a adoção de categorias de análise como escopo da política e objetivos explícitos da política - adequadas ao argumento da convergência - implicam a inadequação desta perspectiva analítica para nossa problemática. Na verdade, sob o formalismo da análise se esconde uma notável variedade de formas de intervenção do Estado na área habitacional e, portanto, uma grande

variedade de formas de provisão de moradias.

Com efeito, se quisermos tratar de variáveis tais como natureza da intervenção estatal e formas de cobertura, esta perspectiva analítica mostra-se claramente insuficiente, uma vez que suas categorias de análise são construídas com a finalidade de identificar a similaridade das políticas, e não sua variabilidade. Ora, para que isso seja possível, é necessário supor que a ação estatal não é simplesmente uma resposta funcional à dinâmica da estrutura econômica. Ou seja, para escapar a esta concepção simplista da ação estatal, seria necessário introduzir na análise categorias capazes de especificar as condições sob as quais a ação do Estado é funcional aos requisitos do crescimento econômico e industrial.

Obviamente, não ignoramos as possibilidades e desafios colocados pelo desenvolvimento industrial e econômico. É verdade que nos países de desenvolvimento capitalista avançado as formas de provisão habitacional são mais "homogêneas" e "avançadas" quando comparadas àquelas vigentes (por exemplo) no Terceiro Mundo. Contudo, é possível identificar mesmo no interior do conjunto dos países avançados diferenças qualitativas no tocante às políticas habitacionais implementadas. É nossa intenção demonstrar ser possível constatar tais diferenças se tomamos como variáveis a natureza da intervenção estatal e as formas de provisão habitacional. É nossa premissa, portanto, que condicionantes econômicos, de ordem estrutural - embora necessários para a compreensão das possibilidades quanto ao escopo ou grau de cobertura das políticas - não são suficientes para que se compreenda formas particulares de intervenção estatal no setor habitacional, notadamente no to-

cante às relações entre Estado e mercado.

1.1.3. a análise do desenvolvimento das políticas como expressão da dominação de classe

Desenvolvida no campo da análise marxista, a discussão em torno das funções desempenhadas pelo Estado capitalista situa-se num plano de elevada abstração teórica, dando conta fundamentalmente do conteúdo da prática estatal nas sociedades capitalistas. (cf. Offe, 1984: 11) A construção teórica realizada neste nível de abstração - que diz respeito à teoria geral do Estado - independe, para o desdobramento lógico dos conceitos com que opera, da análise de qualquer formação social concreta em particular. Em oposição à concepção de um Estado neutro e acima das classes, esta corrente de análise concebe o Estado enquanto elemento constituinte do modo de produção capitalista. Parte, portanto, da natureza das relações econômicas e sociais dominantes neste modo de produção e confere ao Estado um papel particular, enquanto instância política do referido sistema produtivo. O processo de acumulação de capital - elemento constituinte do capitalismo - apresentaria no curso de seu desenvolvimento um conjunto de necessidades ou requerimentos, que se constituiriam em demandas para o Estado. A resolução de tais demandas na esfera política (ou seja, no e pelo Estado) expressaria o conteúdo de sua prática. Assim, na literatura marxista, a discussão acerca das políticas sociais (ou seja, as políticas do Estado capitalista dirigidas às populações de baixa renda) frequentemente supõe a discussão do papel do Estado diante dos requerimentos do desen-

volvimento capitalista.

A literatura marxista acerca das condições de emergência e desenvolvimento das políticas sociais tem sido identificada como dividida em duas grandes correntes. Uma primeira, de tradição funcionalista, aborda a política social fundamentalmente a partir dos requisitos da acumulação capitalista. Uma segunda, de tradição conflitualista, considerando os elementos estruturais do sistema, enfatiza os protestos coletivos e a luta de classes na constituição dos programas de política social. (Aureliano & Draibe, 1989: 92)

Nesta seção, trataremos da primeira abordagem, com a finalidade de explicitar as razões pelas quais tal abordagem nos parece insuficiente para o tratamento de nossa problemática. Inicialmente, tomaremos O'Connor, no resumo de sua Teoria da Crise Fiscal, para demonstrar o que é encarado como a versão que enfatiza os problemas da acumulação na concepção do Estado capitalista moderno:

"(...) Nossa primeira premissa é que o Estado capitalista tem de tentar desempenhar duas funções básicas e muitas vezes contraditórias: acumulação e legitimação. (...) Isto quer dizer que o Estado deve tentar manter, ou criar, as condições em que se faça possível uma lucrativa acumulação de capital. Entretanto, o Estado também deve manter ou criar condições de harmonia social. Um Estado capitalista que empregue abertamente sua força de coação para ajudar uma classe a acumular capital à custa de outras classes perde sua legitimidade e, portanto, abala a base de suas lealdades e apoios." (O'Connor, 1977:19)

"(...) Conforme argumentamos, o desenvolvimento do setor monopolista determina indiretamente o orçamento público gerando necessidades que o Estado tem de satisfazer." (O'Connor, 1977:73) (os grifos são nossos)

No campo de análise das políticas urbanas, concepção semelhante pode ser encontrada no trabalho de Jean Lojkine, Le Marxisme, L'Etat et La Question Urbaine (1977). Neste, o autor argumenta que a intervenção estatal no "ambiente construído" e no uso da terra exacerba as contradições que tenta resolver e aprofunda a divisão básica das sociedades contemporâneas: entre capital monopolista e não-monopolista. Para demonstrar tal afirmação, Lojkine analisa as políticas urbanas na França, definindo-as como subordinadas aos interesses do capital monopolista. Desse modo, a linha geral de seu trabalho consiste em demonstrar a estreita relação entre os objetivos da ação estatal e aqueles dos monopólios. (Lojkine, 1977; Harloe, :139).

Nas duas interpretações, percebe-se a ênfase na relação de funcionalidade entre o conteúdo da ação estatal e o capital monopolista, em um estágio do desenvolvimento do capitalismo em que esta é a fração de classe dominante. Deste modo, a dominação no interior das relações de produção corresponderia o seu epifenômeno: a dominação no interior do aparelho de Estado. A possibilidade de garantia das condições gerais de acumulação exige, gera necessidades e requerimentos que o Estado funcionalmente tem de realizar. Ou seja, uma vez demonstrada teoricamente a necessidade da ação do Estado, por meio da identificação de demandas ao nível das condições gerais de acumulação, estabelece-se que o Estado terá necessariamente de realizá-las. Nesta linha de raciocínio, a noção de contradição, embora exaustivamente anunciada, não é incorporada na análise da dinâmica interna da ação do Estado; dito de outro modo, a contradição não se expressa no interior do aparelho de Estado; ela só é útil para que se compreenda o conflito no interior da sociedade civil ou desta em relação ao Estado.

Como decorrência destas premissas, as análises que vêm o desenvolvimento de políticas (entendidas enquanto resultados da ação do Estado no exercício de suas funções) como expressão de imperativos funcionais tendem a salientar o "cumprimento" da função de acumulação em detrimento do "cumprimento" da função de legitimação. Neste sentido, ao enfatizar a relação unívoca do Estado com o capital, tendem a demonstrar como, em última instância, tais políticas são contrárias aos interesses da classe trabalhadora; ou ainda, que, ao lutar por seus interesses imediatos, a classe trabalhadora está (novamente, em última instância) criando condições para o atendimento dos interesses de longo prazo do capital. Desse modo, a ação do Estado é sempre funcional ao capital e sempre "disfuncional" à classe trabalhadora, como decorrência lógica de sua existência. Trata-se, portanto, (embora isto não seja afirmado explicitamente) de tirar do horizonte de análise as lutas das classes dominadas, uma vez que, por definição, elas são vãs, ou seja, não afetam senão marginalmente a lógica de ação do Estado.

Portanto, a nosso juízo, o equívoco da análise que vê aquela ação como uma resposta funcional às demandas estabelecidas pela classe ou frações da classe dominante consiste em não incorporar teoricamente a noção de conflito no interior (e, portanto, no conteúdo) da lógica de ação do Estado. Contudo, os limites desta concepção do Estado capitalista moderno se manifestam mais claramente quando tentamos analisar a ação do Estado em sua manifestação concreta, qual seja, em "governos" concretamente existentes.

Como compreender o fenômeno do "welfare state"? Ou seja, como dar conta do grau de proteção efetivamente alcançado pelo cidadão, com graus diferenciados de cobertura, nas democracias européias avançadas? No nosso caso: como explicar que, na Suécia, os promotores imobiliários (3) tenham sido excluídos (embora não eliminados) do modelo de política habitacional adotado, e que o Estado tenha se encarregado da constituição de um largo setor locativo público? E, paralelamente, por que razões o modelo adotado nos Estados Unidos da América - no mesmo período -, centrado fundamentalmente na provisão da casa própria, tenha - semelhantemente ao Brasil - contemplado fundamentalmente os interesses dos setores privados? Dito de forma mais genérica, como explicar que, no exercício de suas funções, o Estado assumia, com relação a uma área de intervenção selecionada, formas tão diversas de atuação? Em suma, como incorporar à análise a existência concreta da variabilidade das políticas?

Como nos diz Peter Dickens,

"(...) Seria possível concordar, por exemplo, que os estados locais estariam envolvidos na reprodução social, mas permanecia difícil entender por que isto ocorreu através de formas particulares ou mesmo por que veio a ocorrer, sem o recurso a argumentos circulares, estabelecidos, em última instância, por meio de uma idéia de certo modo mística do capitalismo, como uma entidade toda-poderosa." (Dickens et alli, 1985:6) (tradução nossa)

Estamos, portanto, diante do problema de dar conta teoricamente da existência de diferentes formas de intervenção do Estado moderno na área habitacional, sem recorrer a argumentos de natureza funcionalista e sujeitos à circularidade.

Para resolver estas questões, é necessário primeiramente assumir como premissa teórica que o Estado não é o reflexo das necessidades do capital. Desse modo, uma das premissas de nossa investigação, demonstrada ao longo deste trabalho, é que é necessário incorporar a noção de conflito político à lógica interna da prática estatal. Somente por este caminho é possível apreender logicamente a existência de distintas formas de ação estatal. Como salienta Michael Harloe:

"(...) Uma análise efetiva das políticas urbanas estatais não pode vê-las em termos funcionais, mas deve reconhecer que sua dominação pelos interesses do capitalismo é tendencial. Porque o estado "reflete" a luta de classes, é improvável que as políticas estatais sirvam univocamente aos interesses de um ou outro elemento desta luta. As políticas estatais são mais provavelmente contraditórias, sendo em termos mais convencionais, um "compromisso" entre interesses políticos e econômicos opostos". (Harloe, : 145) (os grifos são nossos) (tradução nossa)

Para a análise de nosso objeto, incorporar a noção de dominação, compreendida enquanto uma tendência da lógica de ação do Estado e, por conseguinte, que as políticas adotadas são resultado de um compromisso ao nível do Estado, entre forças politicamente ativas - porém, com recursos de poder desiguais - é de fundamental importância. Isto porque - como veremos mais adiante - para que se possa pensar a possibilidade de construção de categorias de análise mediadoras entre um nível mais elevado de abstração - referente à teoria geral do Estado - e a análise de experiências concretas - referentes à existência de distintos modelos de intervenção estatal - é preciso haver possibilidade, ao nível da noção de Estado em geral, da incorporação da noção de conflito entre interesses opostos no interior da prática estatal. Ou seja, de que - justamente - por razões que fogem aos estritos requerimentos do capital, o Estado capitalista moderno assumiu formas diferenciadas de

intervenção.

Contudo, é necessário reter a contribuição deste tipo de análise para a compreensão dos limites e constrangimentos efetivamente existentes às possibilidades de ação do Estado. Não se buscou com os argumentos apresentados acima opor à noção instrumentalista do Estado, uma noção que o concebe como absolutamente autônomo em relação à dinâmica do modo de produção capitalista, ou seja, um Estado neutro cuja lógica de ação estaria inteiramente subordinada à pressão política de grupos organizados, os quais disporiam de recursos de poder de pesos similares. Tratou-se apenas de rejeitar, ainda no plano essencialmente lógico, uma concepção do Estado enquanto instância política inteiramente subordinada aos interesses da classe dominante. Dito de outro modo, rejeitar uma concepção funcionalista da lógica de ação do Estado não significa dizer que este não cumpra funções, no sentido de ter um campo de atuação que lhe é próprio, intrinsecamente estatal, que não pode ser ocupado pelos agentes privados. Por exemplo, como veremos adiante (seção 1.2.2), a atividade de regulação da ação dos diversos agentes privados no mercado é uma função intrinsecamente estatal, pelo simples fato de que produtores e consumidores privados não podem regular-se a si próprios. Esta é, portanto, uma função estatal, uma atividade que só pode ser implementada pelo Estado. Contudo, o fato de que o Estado venha a cumprir tal função não define a forma pela qual a desempenhará. (4)

1.1.4. a análise do desenvolvimento das políticas sociais como resultado de conflitos políticos

Desenvolvida no campo de discussão das políticas de natureza social, esta corrente de análise tenta dar conta dos determinantes objetivos - as condições estruturais gerais - e da ação dos atores políticos na constituição das políticas estatais no setor. Neste caminho, se afasta claramente da análise realizada com base na convergência industrial, ao postular que:

"A indicação mais evidente da convergência dos estados de bem-estar é a tendência do gasto estatal em serviços sociais aumentar como parcela da renda nacional em cada país da OECD (...). Mas isto não é tudo. Em inúmeras áreas, as políticas sociais estão convergindo, embora seja menos fácil documentar estas mudanças qualitativamente. A despeito destas tendências, qualquer estudante de política social é desarmado pela imensa diversidade entre diferentes países." (Gough: 1979, 57-8) (os grifos são nossos) (tradução nossa)

Também esta perspectiva analítica se afasta da análise desenvolvida no campo dos requisitos funcionais, ao afirmar que:

"(...) O fato de que alguma função é requerida para a acumulação ou reprodução de capital (como a reprodução da força de trabalho) não nos diz nada acerca de se o Estado atenderá ou não tais requerimentos ou, ainda, da forma pela qual ele os atende. Isto envolve um estudo da maneira pela qual tais requisitos são transformados em demandas e programas políticos (...)" (Gough, 1979: 50-1) (tradução nossa)

Deste modo, esta perspectiva analítica (Gough, 1979; Esping-Andersen & Korpi, 1984; Esping-Andersen, 1985; Dickens, 1985) considera o campo das políticas estatais como resultado de decisões, as quais supõem conflitos de interesses e escolhas entre alternativas técnicas

disponíveis. Assim, trata-se de reconhecer que demandas de mesma natureza podem - e efetivamente são - processadas de formas distintas, dando lugar a substancial variação nas formas de ação estatal. Dito de outro modo, trata-se de reconhecer que as políticas estatais refletem a interação entre estruturas e práticas políticas. Neste sentido, a compreensão qualitativa das políticas estatais - nas mais diversas áreas de intervenção - supõe reconhecer que:

"(...) decisões de caráter técnico são determinadas por considerações políticas, isto é, envolvem relações de poder, seleção de interesses competitivos e avaliações quanto ao seu conteúdo social. Considerações políticas condicionam e, portanto, precedem as soluções técnicas possíveis. Vale observar que há, quase sempre, soluções ou abordagens técnicas alternativas para o mesmo problema; a escolha entre elas é fundamentalmente um ato político." (Abranches, 1987: 161-2)

A identificação do que vimos chamando de variabilidade das políticas supõe o reconhecimento de tais questões. Contudo, não se trata de considerar que "cada caso é um caso", o que tornaria sem sentido a realização de estudos comparados. Trata-se, portanto, de buscar certos graus de regularidade na variação. Nesta visão, quando estamos falando de políticas de natureza social - entre elas, as políticas de habitação - estamos considerando que existe um processo de mediação das demandas gerais realizado por Estados ("governos") concretamente existentes. Tais processos de mediação podem ser analiticamente identificados, de acordo com variáveis de natureza política.

Quais são, portanto, as variáveis que, segundo esta literatura, podem nos auxiliar a identificar as condições para emergência de distintas formas de ação estatal em relação a áreas específicas de intervenção social?

Primeiramente, existe consenso nesta literatura quanto ao papel decisivo da força organizada da classe operária:

"O papel de pressão das classes subordinadas e outros grupos organizados a elas associados é de reconhecida importância na explicação da introdução de medidas de bem-estar." (Gough, 1979: 58) (tradução nossa)

"A hipótese geral é de que o grau de mobilização de poder efetivamente afeta os resultados distributivos. A organização sindical e a força da esquerda no controle do gabinete parlamentar servem como os recursos básicos de poder na determinação das políticas estatais." (Esping-Andersen, 1985:223) (tradução nossa)

"(...) Distinções na força política da classe trabalhadora podem fornecer uma chave na explicação das variações na provisão habitacional tanto nacional quanto localmente." (Dickens et alli, 1985:8) (tradução nossa)

Tal variável está referida à capacidade do movimento operário e popular inserir suas demandas na agenda governamental. Neste caso, portanto, a constituição de políticas destinadas ao atendimento de necessidades básicas expressaria uma solução negociada de conflitos, conflitos estes relativos à distribuição da riqueza socialmente produzida.

Nesta perspectiva, identificar a variável "força do movimento operário" significa identificar os recursos de poder deste grupo de interesses - ou de frações dele - e sua capacidade de se constituir em sujeitos politicamente ativos. Tais recursos de poder ganham substância através da identificação das formas de ação do movimento operário. Esping-Andersen dá especial atenção a sua expressão através do parlamento, estabelecendo forte grau de correlação entre constituição de um

partido social-democrata forte, com permanência prolongada no poder, e a implementação de programas políticos redistributivos. Ian Gough, em perspectiva mais ampla, chama a atenção para a variedade de modos através dos quais a pressão do movimento operário pode dar origem a programas de corte social. Tais formas compõem um grande leque de opções que pode variar, em um extremo, da ação de massa extra-parlamentar até um outro extremo, em que os governos estabelecidos se antecipam à ameaça potencial de um movimento popular independente. Tais formas de ação diferenciadas dariam lugar a respostas estatais de diversas naturezas. Por exemplo, especificamente com relação à habitação, o autor considera que a ausência nos Estados Unidos de uma política habitacional de natureza abrangente, quando comparada àquelas dos países europeus, sugere que a introdução de tal política na Europa se deve à existência de movimentos operários unificados e de partidos comunistas e sociais-democratas relativamente fortes. (Gough, 1979: 65) Por fim, Dickens et alli (1985) dão grande importância ao grau de sindicalização, como expressão da capacidade de mobilização e organização da classe trabalhadora na defesa de seus interesses.

Ainda com relação às demandas do movimento operário e sua influência sobre a ação estatal, consideramos de fundamental importância levar em conta o conteúdo programático do movimento. Com efeito,

"Demandas, (...), resultam não só de interesses, mas também de valores prevaletentes e crenças políticas, isto é, ideologias. Neste sentido, a natureza dos resultados das políticas particulares é consequência tanto do conflito organizado de interesses, quanto de lutas ideológicas." (Figueiredo, 1981: 216)

Portanto, é preciso considerar na análise a forma pela qual é demandada a ação estatal. Dito de outro modo, para identificação de modelos específicos de intervenção estatal, é necessário investigar o grau e a forma de interferência estatal socialmente permitidos.

Contudo, as variáveis mencionadas - força, forma e conteúdo da ação do movimento popular e operário - não são suficientes para explicar a emergência de distintas formas de provisão estatal de programas sociais. Os autores mencionados consideram que o impacto da ação do movimento em uma dada estrutura de poder é que determina a emergência de distintos modelos de provisão de serviços sociais. Contudo, com relação à natureza desta segunda variável explicativa não existe consenso entre os autores.

Ian Gough (1979: 64-9) considera que naqueles países em que as classes dirigentes se defrontaram com movimentos poderosos da classe trabalhadora constituíram-se estruturas mais centralizadas de exercício do poder, como forma de fazer frente à ameaça à acumulação de capital. Tal processo teria dado lugar à constituição de uma classe dirigente com habilidade para formular e implementar políticas capazes de assegurar, a longo prazo, a reprodução das relações capitalistas de produção, entre elas, programas de bem-estar. Neste sentido, haveria forte correlação entre constituição de um aparato estatal unificado e intervencionista e a emergência de programas sociais.

Tal processo não significaria, contudo, harmonia de interesses de classe ou que a luta da classe trabalhadora por reformas sociais operaria, em última instância, em favor do capital. Significa uma solução

negociada do conflito, em que

"(...) Ambas as classes principais vêem estas políticas como respondendo a seus interesses, mas por razões absolutamente diferentes. A classe trabalhadora, porque qualquer política que reduza as dificuldades ou que modifique o jogo cego das forças de mercado é bem-vinda. A classe capitalista, porque reduz o descontentamento da classe trabalhadora, provê um meio adicional de integração e controle da mesma e também oferece benefícios econômicos e ideológicos." (Gough, 1979:66) (tradução nossa)

A nosso juízo, particularmente interessante é o pensamento de Esping-Andersen:

"(...) Contudo, é importante reconhecer que esta relação [entre a força do movimento popular e resultados distributivos] não pode ser estritamente linear. Níveis similares de mobilização de poder podem dar lugar a resultados substancialmente diferentes, dada a estrutura de poder." (Esping-Andersen, 1985: 223)" (tradução nossa)

Desse modo, para o autor, a variável decisiva para explicar as condições para emergência de distintos modelos de "welfare state" é a força política do movimento sindical e sua capacidade de se fazer representar em partidos políticos. Contudo, o impacto de tal força política sobre o caráter distributivo do "welfare state" só pode ser compreendido no interior de uma dada estrutura de poder; ou seja, no interior de um quadro de alianças da direita ou da esquerda, que permita a uma ou outra vir a se constituir em corrente politicamente dominante. Dito de outro modo, nas democracias capitalistas avançadas, capacidades mobilizatórias similares terão impactos diferenciados sobre o caráter distributivo dos programas de proteção social, caso a direita seja unida e a esquerda fracionada no parlamento e, caso contrário, a esquerda seja unida e a direita dividida.

Desse modo, para o autor, a questão decisiva é a forma pela qual os conflitos sociais se expressam no parlamento. A nosso juízo, o autor - pensando nas democracias avançadas - está considerando o "locus" do conflito, ou seja, o espaço institucional onde tais demandas são processadas e confrontadas com os interesses de outros grupos politicamente ativos. Dito de outro modo, o autor está chamando a atenção para o espaço institucional onde demandas políticas se transformam em programas concretos.

Pensada deste modo, a proposta de Esping-Andersen ganha maior aplicabilidade. Com efeito, colocada em termos estritamente parlamentares, sua teoria só poderia ser aplicada em países com democracias estáveis, uma vez que nestas decididamente é o parlamento o "locus" da tomada de decisões. Neste caso, não poderia ser aplicada a países com maior grau de autonomia do executivo ou mesmo das agências estatais encarregadas da política.

Por esta razão, a nosso juízo, uma segunda variável importante para a compreensão da emergência de distintos modelos de interferência estatal na provisão de um determinado bem ou serviço se constitui no "locus" de tomada de decisões com relação à questão e a forma de inserção de interesses em seu interior. Ou seja, os mecanismos pelos quais os diversos grupos de interesses politicamente ativos são capazes de inserir suas demandas em um determinado processo de decisão política. Tais variáveis, portanto, são elementos explicativos importantes para que se apreenda a variabilidade de formas através das quais o Estado moderno cumpre suas funções.

Como é possível observar, as premissas colocadas por esta forma de abordagem das condições de emergência e desenvolvimento das políticas sociais nos parecem as mais adequadas ao tratamento de nossa problemática. Ao longo deste trabalho, procuraremos incorporar aquelas variáveis analíticas à compreensão dos diferentes modelos de política habitacional identificados.

1.2. BUSCANDO OS CONCEITOS ADEQUADOS

Como indicamos mais atrás, dado o fato de que nas sociedades capitalistas modernas o Estado desempenha um papel que lhe é peculiar, o desempenho efetivo de tal papel pode gerar, a nível de sua implementação concreta, formas de operação de diversas naturezas. Trataremos agora especificamente deste ponto, tentando apresentar os conceitos e variáveis que consideramos adequados para a análise de nosso objeto.

Os conceitos desenvolvidos no campo dos determinantes da ação do Estado capitalista em geral não nos fornecem instrumental teórico adequado à análise das diferentes formas de atuação deste mesmo Estado. Em outras palavras, os conceitos desenvolvidos neste nível de abstração - das funções do Estado - não são adequados à realização de estudos comparados, qual seja, em outro nível de abstração - das formas de ação do Estado. Assim, a nosso juízo, conceitos como acumulação e legitimação, embora necessários para a compreensão da tendência da ação dos Estados capitalistas modernos, são inadequados para a compreensão das diferentes formas que tal ação veio a assumir.

Tomemos como exemplo um artigo de Claus Offe (1972): tratando da discussão em torno das diferenças do "welfare state" adotado nos países europeus e nos Estados Unidos, o autor afirma que:

"Eu prefiro descrever as similaridades dos dois sistemas e indicar como estes sistemas são simplesmente diferentes manifestações de uma mesma estrutura institucional - isto é, o mecanismo econômico, social e político do capitalismo avançado. Minha análise, portanto, começa com os fatores unificadores e similaridades, em lugar das diferenças e da "performance" comparativa." (Offe, 1972:480) (tradução nossa)

Em seguida, o autor associa o caminho da análise comparada ao tratamento quantitativo das diferenças e afirma que: "Eu considero esta preocupação com as diferenças quantitativas e com as escalas de ordenamento, de certo modo, infrutífera." Com base nestas premissas, o autor passa neste texto (5) a analisar as similaridades entre os dois modelos de "welfare state" (o europeu e o americano), demonstrando como o capitalismo avançado cria problemas sistêmicos endêmicos e necessidades não-atingidas, respondidas pelo Estado capitalista moderno, sob a forma das políticas sociais.

De nossa perspectiva, torna-se infrutífero buscar neste nível de abstração - que dá ênfase à similaridade - o instrumental teórico adequado para apreender as formas concretamente existentes de ação do Estado - raciocínio que supõe dar ênfase às diferenças. Mais que isso, o caminho das diferenças não é o infrutífero caminho da comparação entre escalas meramente quantitativas (e, como sugere o autor, vazias de sentido), mas um promissor caminho para o reconhecimento das particularidades de nosso objeto. Ou seja, o caminho das análises comparadas

diz respeito à forma pela qual as demandas políticas gerais no modo de produção capitalista são mediadas/processadas no quadro de formações sociais particulares.

Não é necessário, portanto, que os conceitos utilizados na análise das formas de intervenção do Estado sejam derivados das noções relativas às funções do Estado capitalista moderno. Mas é absolutamente necessário que tais conceitos sejam compatíveis entre si. É por essa razão que a concepção da lógica de ação do Estado enquanto resultante de exigências funcionais é, para nossa questão, inadequada, isto é, porque ela não comporta no seu interior a noção de variabilidade das políticas. Somente a incorporação da noção de conflito político permite fazê-lo, uma vez que abre possibilidade teórica para a existência de escolhas e decisões em torno das políticas. Contudo, esperamos que tenha ficado claro que a teorização no nível de abstração referente às categorias mais gerais da lógica de ação do Estado capitalista moderno representa apenas um ponto de partida para a compreensão das formas de ação do Estado. (Dickens et alli, 1985:2) Nesta condição, são incorporados à análise.

Assim, para a apreensão da variabilidade das políticas, é necessário recorrer a um instrumental teórico adequado à compreensão das formas de intervenção do Estado moderno. Dito de outro modo, para identificar as particularidades de distintos modelos de provisão de serviços sociais - e, portanto, contruí-los teoricamente -, é necessário utilizar-se de categorias analíticas adequadas a esta finalidade.

Dado que nosso objeto é a ação do Estado, tomaremos a variável "tipo de atividade estatal" como central para o desenvolvimento de nossa análise. Contudo, antes de entrarmos no exame das atividades estatais propriamente ditas, é necessário tratar ainda de um conceito de natureza geral, referente à possibilidade do exercício da atividade estatal. Trata-se da capacidade estrativa do Estado. (Martins, 1985:44)

1.2.1. A Capacidade Extrativa do Estado

O exercício da atividade estatal - qual seja, sua possibilidade de operação - supõe a existência de recursos materiais. Tal atributo faz parte do conceito de Estado em geral, uma vez que a materialização dos recursos necessários a sua atividade se constitui em condição de existência para qualquer Estado, sob qualquer forma. Dito de outro modo, Estado nenhum pode operar sem recursos para tal. Nesse sentido, o Estado depende do processo de acumulação. Diz O'Connor:

"(...) um Estado que ignore a necessidade de assistir o processo de acumulação de capital arrisca-se a secar a fonte de seu próprio poder, a capacidade de produção de excedentes econômicos e os impostos arrecadados deste excedente (...)" (O'Connor, 1977:19)

É certo que é possível ao Estado obter recursos através de outras operações, tais como a obtenção de crédito interno e externo, a obtenção de rendimentos da atividade das empresas estatais e a emissão de moeda. (Prado, 1985:77) Contudo, o recurso à tributação se constituiu

historicamente como um elemento da maior importância na "receita" do Estado.

Como diz Claus Offe,

"(...) Cada detentor de posições de poder num Estado capitalista seria efetivamente por completo despojado do seu poder se um certo volume de acumulação e os ingressos daí decorrentes para o orçamento estatal - de acordo com o nível da quota tributária, variável dentro de certos limites - não lhe permitisse manifestar o seu poder também com meios materiais.

"(...) como o poder estatal depende do processo de acumulação capitalista, sem ser ele mesmo capaz de organizar este processo, o interesse supremo e mais geral dos detentores do poder do Estado consiste em manter as condições de exteriorização de seu poder através da constituição de condições políticas que favoreçam o processo privado de acumulação. Histórica e empiricamente vemos que essa conexão entre as condições do exercício do poder estatal e a acumulação privada se impõe sob as formas mais variadas e distintas na política. No entanto, essas formas têm em comum que o interesse do Estado autônomo em preservar as condições para o exercício público do poder (e, em consequência, o interesse na continuação da acumulação) não se baseia, de modo algum, nem em quaisquer alianças entre o aparelho estatal e certas classes ou camadas, nem no acesso privilegiado dos membros da classe capitalista aos centros de decisão do Estado. Este acesso privilegiado, quando ocorre, não é causa, mas sim o reflexo institucional da dependência estrutural da atividade em relação ao funcionamento da acumulação. Desse ângulo, não são fundamentalmente os agentes do processo de acumulação que estão interessados em instrumentalizar o poder estatal mas, ao contrário, são os agentes do poder estatal que - a fim de assegurar sua própria capacidade de funcionamento - obedecem, como seu mandamento mais alto ao imperativo da constituição e consolidação de um "desenvolvimento econômico favorável". (Offe, 1984: 123-4) (os grifos são nossos)

Esta citação um tanto longa se justifica por sua importância para a abordagem que estamos tentando desenvolver. Não se trata aqui de conceber o Estado a partir de sua natureza fiscal. Esta discussão está muito além dos limites deste trabalho. Trata-se, isto sim, de reconhecer uma particularidade da entidade estatal em relação ao conjunto dos agentes privados. Considerando a perspectiva a partir da qual estamos tentando abordar a atividade estatal, é fundamental reconhecer a de-

pendência do Estado em relação ao processo de reprodução ampliada do capital. Isto significa dizer que, para implementar as atividades que lhe são próprias, qualquer "governo" (entendido aqui como a existência empírica do Estado, exercendo o poder em uma sociedade particular) precisa recorrer ao mecanismo da arrecadação, cujo volume depende da capacidade produtiva - portanto, de geração de riqueza - de uma dada sociedade. Ora, se a capacidade extrativa do Estado e a capacidade produtiva de uma sociedade constituem os alicerces da "base material" do Estado, é lícito pensar que diferenças nestes elementos implicam variações nas possibilidades de distintos "governos" exercerem seu papel na promoção das atividades que lhe são correspondentes.

Esta é, contudo, uma condição - de natureza econômica - para o exercício das atividades estatais, no sentido de que condições para existência de um determinado poder não correspondem ao seu exercício efetivo.

O Estado tem a particularidade de contar com uma fonte de receita permanente - mediante variados instrumentos de arrecadação - cujo volume independe de seus próprios investimentos produtivos. Tal particularidade implica que, diferentemente dos agentes privados, é facultado ao Estado realizar gastos a fundo perdido. Dado que, como veremos mais abaixo, a forma do dispêndio é de natureza política, a decisão quanto à realização de tal tipo de gasto - qual seja, quais setores serão objeto de gasto a fundo perdido - depende do poder político dos setores interessados. No entanto, para o momento é suficiente registrar que a forma singular de obtenção de recursos por parte do Estado permite a possibilidade de "gastos sem retorno".

Tal tipo de gasto não é possível de ser realizado pelo setor privado, dado o fato de que a particularidade do poder fiscal do Estado, e sua contrapartida que é o gasto público, consiste no fato de que os gastos do Estado

"(...) são dispêndios onde a aplicação do poder aquisitivo social não guarda uma relação diretamente capitalista com a origem do recurso. Não é consumo privado, levado a efeito por portadores de rendas do trabalho ou lucro capitalista, e orientado para a satisfação de necessidades individuais. Não é investimento capitalista, enquanto capital que se lança a um circuito específico de valorização. Na realidade, o gasto estatal tem por traço fundamental sua natureza realocativa, no sentido de ser a vinculação fonte-uso arbitrária do ponto de vista da lógica do capital." (Prado, 1985:85)

Nesse sentido, o desempenho das atividades estatais supõe um processo dinâmico de arrecadação (ou geração de receitas pelo Estado), decisão sobre o gasto (ou constituição da agenda estatal) e ato de dispêndio (ou destino do gasto), cuja lógica de operação é essencialmente política. Isto significa dizer que a lógica do gasto estatal não precisa, por definição - embora possa a vir a sê-lo e, muitas vezes, assim é - ser a mesma lógica que rege os investimentos privados. Dado seu caráter essencialmente realocativo, ou seja, a possibilidade efetiva de desvinculação entre forma da arrecadação e forma do gasto, é possível ao Estado realizar "investimentos" a fundo perdido que representem direta ou indiretamente a geração de benefícios para os contribuintes. É nossa intenção chamar atenção para o fato de que essa possibilidade não existe para o setor privado, pela razão evidente de que tal comportamento econômico implica a inevitabilidade da falência. É evidente também que existem limites para que o Estado realize gastos a fundo perdido, limites estes relacionados a sua própria capacidade or-

camentária e à disputa por recursos entre os diversos setores interessados.

Uma segunda particularidade, portanto, do exercício do poder fiscal do Estado consiste no fato de que sua lógica de operação é essencialmente política, no sentido de que as formas concretas por ele assumidas supõem - ou expressam - uma determinada correlação de forças existente no interior do aparelho de Estado. Isto é, a forma da arrecadação (ou seja, que setores serão tributados e sob que formas) e a forma do gasto (quais setores serão beneficiados e sob que formas) dependem fundamentalmente de conflitos, escolhas e decisões, que expressam a capacidade política dos diversos setores sociais em obter uma participação positiva nesta dinâmica de realocação de recursos.

Para o nosso objeto de trabalho, é crucial dar conta do segundo elemento, qual seja, a forma e o destino do gasto. Ou seja, é necessário saber como, uma vez que uma determinada área de intervenção entrou para a agenda do Estado - ou seja, se tornou objeto de uma decisão de gasto - será realizado o dispêndio estatal. Dito de outro modo, nos interessa saber como o Estado vai alocar recursos no exercício de suas atividades em relação a um item da agenda governamental.

Retomando: nossa preocupação com relação ao desempenho das atividades estatais diz respeito a sua natureza essencialmente política. Disso decorre que existe a possibilidade de que o exercício desse poder assuma formas variadas, a depender de variadas correlações de forças em contextos políticos diversos; qual seja, a existência concreta de distintos arranjos de poder que se expressam sob a forma de

distintas modalidades de gasto público. A possibilidade de generalização de tais modalidades de gasto, isto é, a possibilidade de sua ocorrência em um conjunto específico de países, sob determinadas circunstâncias, nos permite falar de existência de padrões ou modelos de gasto.

1.2.2. As atividades estatais

As agências estatais na execução de uma determinada política assumem formas de operação diferenciadas, quando internacionalmente comparadas. É a este fenômeno que estamos nos referindo quando falamos de variabilidade das políticas.

Ora, para apreender tal variabilidade é necessário recorrer a variáveis passíveis de comparação. O procedimento a ser adotado supõe, portanto, isolar formas de atuação estatal. Isto é, estamos, neste caso, abstraindo os determinantes da adoção desta ou daquela forma de atuação por uma agência estatal qualquer e tentando apreender a natureza da atividade em si mesma. É a esta variável analítica que estamos nos referindo quando falamos de formas de atividade estatal.

Esta categoria não se confunde com a ação concreta das agências estatais. Com efeito, é frequente que as agências estatais desempenhem, na implementação concreta de uma determinada política, atividades de natureza distinta. O recurso à identificação de tipos de atividades estatais específicas tem a finalidade de que tais tipos se cons-

tituam em variáveis que nos permitam compreender as formas pelas quais a intervenção estatal tem variado.

Portanto, o esforço de caracterização de tipos de atividade estatal se constitui em um recurso analítico, compatível com os determinantes mais gerais da ação estatal e, ao mesmo tempo, capaz de nos auxiliar a apreender a ação concreta das agências estatais em relação a áreas selecionadas. Assim, a noção de "atividade estatal" se constitui, a nosso juízo, em uma categoria mediadora entre o nível mais geral de abstração, relativo ao papel do Estado nas sociedades capitalistas modernas e aquele que se refere a sua atuação específica em formações sociais particulares.

Fassemos agora à identificação das formas de atividade estatal propriamente ditas. Para isto, nos apoiaremos fundamentalmente nos trabalhos de Sergio R. R. do Prado (1985, 1988).

"(...) Na sociedade capitalista, é válido traçar uma linha demarcatória entre duas formas radicalmente distintas da atividade estatal: atividades de regulação e atividades de produção de bens e serviços." (Prado, 1988:5)

Por atividades estatais de regulação, entende-se aquele conjunto de atividades desempenhadas pelas agências estatais que definem os parâmetros e condicionam a forma de ação dos agentes privados. Neste sentido, o Estado não está envolvido na provisão direta de um determinado bem ou serviço, mas regula a forma pela qual se realizará sua produção ou consumo. Nesse sentido, existe efetivamente um certo grau de interferência por parte das agências estatais em relação à ação dos agentes privados. Contudo, este tipo de atividade representa uma forma

de articulação entre agências estatais e os diversos agentes privados a elas relacionados em que o espaço da decisão de investimento é fundamentalmente privado. Dito de outro modo, quando o Estado executa uma determinada política por meio de atividades regulatórias, isto significa dizer que a produção de bens e serviços afetos àquela política é realizada por meio do setor privado.

Por atividades estatais produtivas, entende-se que o Estado, por meio de suas agências, tem um envolvimento direto na provisão de determinados bens ou serviços. Neste caso, as agências estatais estão atuando em um terreno que poderia ser exclusivo dos agentes privados e que, por um conjunto de circunstâncias, não o é. As agências estatais estariam ocupando um espaço de ação dos agentes privados ou, pelo menos, de algumas frações destes.

Atividades regulatórias:

Como vimos, a natureza das atividades de regulação consiste em uma forma específica de articulação com os agentes produtivos privados em que as agências estatais regulam a ação destes setores no mercado, resguardando o espaço produtivo como um espaço exclusivamente privado. No entanto, é possível identificar, no interior das atividades de regulação, formas de relação com aqueles agentes, as quais implicam em um grau maior ou menor de interferência sobre seu comportamento econômico no mercado. É possível identificar duas formas particulares de regulação estatal sobre o comportamento dos agentes econômicos:

- regulação da concorrência entre os capitais: as agências estatais estabelecem as regras jurídicas através das quais esta concorrência se dará; deste modo, estabelecem parâmetros para o comportamento dos agentes no mercado, sem interferir diretamente no estabelecimento dos preços, programas de investimento, diversificação da produção, etc.; estes são estabelecidos fundamentalmente por decisões privadas;

- interferência nas condições de produção e consumo das mercadorias: as agências estatais estabelecem formas de controle sobre os montantes físicos e condições técnicas da produção e do consumo, estabelecem parâmetros para tetos e tabelamentos dos preços das mercadorias e/ou estabelecem mecanismos de controle sobre a qualidade e padrão das mercadorias produzidas pelos agentes privados. (Prado, 1988:11)

No exercício das atividades regulatórias, o Estado pode interferir nas condições de produção e consumo, por meio de seu poder fiscal, através dos seguintes mecanismos:

- utilização de incentivos fiscais: uso do poder fiscal do Estado para, por meio da diferenciação de alíquotas e renúncia fiscal parcial ou total, interferir na orientação dos investimentos privados e do consumo; neste caso, o recurso aos incentivos fiscais serve como instrumento do Estado para alteração dos preços relativos das mercadorias (Prado, 1988:12), uma vez que a possibilidade de dedução fiscal incide sobre os custos de produção das mercadorias e, daí, sobre o preço final;

- fornecimento de crédito e subsídios: com base em recursos de origem orçamentária e extra-orçamentária, o Estado interfere na orientação dos investimentos privados, por meio da oferta de condições facilitadas de crédito (Prado, 1988: 12), as quais viabilizam a produção de uma determinada mercadoria; ou ainda, por meio de subsídios diretos ao consumidor, cria as condições para o consumo de uma determinada mercadoria, realizando as condições de constituição de uma demanda adequada para seu consumo.

As formas de atividade regulatória desempenhadas pelas agências estatais, descritas acima, representam graus diferenciados de intervenção regulatória no mercado ou, dito de outro modo, de interferência na ação dos agentes privados. O que caracteriza tal atividade estatal é que em qualquer das formas descritas, a relação produtor-consumidor é uma relação que se dá no mercado entre agentes privados.

Atividades de Produção de Bens e Serviços:

Como vimos, esta forma de atividade estatal supõe que, pelo menos em algum momento do processo produtivo, as agências estatais ou substituam o setor privado - ou frações dele - na produção de um determinado bem ou serviço ou, por diversos motivos, inaugurem um novo processo produtivo. De qualquer forma, a agência estatal encarregada da execução de uma determinada política tem um envolvimento direto na provisão de um determinado bem ou mercadoria. Dados os recursos obtidos com base no poder fiscal do Estado, é possível a este constituir

agências encarregadas da produção de determinados bens ou serviços que, por um conjunto específico de circunstâncias, não podem ou não devem ser produzidas pelo setor privado.

Contudo, a produção de mercadorias por parte do Estado guarda uma particularidade em relação a esta produção por parte dos agentes privados. Estes, para realimentar o processo produtivo, necessitam realizar a produção no mercado em bases lucrativas. Reiterados investimentos sem retorno implicam, para o setor privado, na inevitabilidade da falência. Ao Estado, contudo, dada a possibilidade de obtenção permanente de recursos com base na carga tributária, é possível romper o circuito de valorização do capital e, portanto, realizar investimentos produtivos segundo uma lógica não-empresarial. Evidentemente, a possibilidade de realização de tais investimentos não é ilimitada. Ao contrário, a possibilidade de que as agências estatais realizem investimentos produtivos de forma não-empresarial em uma determinada área é limitada, de um lado, pelas restrições orçamentárias do Estado e, de outro, pelo conflito decorrente da disputa por tais recursos com outros itens da agenda governamental.

A realização de atividades produtivas por parte do Estado pode tomar duas formas principais:

- produção direta: caso em que as empresas estatais tomam a seu cargo a realização completa do processo produtivo que envolve a provisão de um determinado bem;

- produção associada: caso em que as empresas estatais implementam o processo de provisão de um determinado bem com a participação de agentes privados.

A natureza particular deste tipo de atividade, em qualquer das formas, é que a relação produtor-consumidor é uma relação entre agências estatais/semi-estatais e consumidores. Em qualquer das formas, é possível à agência estatal envolvida prover a sociedade da referida mercadoria a preços inferiores a seus custos de produção, dada sua possibilidade de recurso ao orçamento fiscal; tal atuação não é, contudo, necessária, no sentido de que tecnicamente nada impede que uma agência estatal se comporte com os mesmos parâmetros de valorização de uma empresa privada. A lógica (princípios), segundo a qual um determinado bem ou serviço será fornecido (produzido) pelas agências estatais não decorre de razões técnicas ou mesmo da natureza da atividade estatal tomada em si mesma, mas, como já observamos, é determinada por um conjunto de circunstâncias de natureza política, que estabelecem a forma pela qual um determinado item entrará para a agenda governamental.

Por um lado, o desempenho de tais atividades decorre do papel assumido pelo Estado no contexto das sociedades capitalistas modernas. Portanto, o espaço desta atuação é típico do Estado, no sentido de que, dadas determinadas circunstâncias específicas, ele não é passível de ocupação pelos agentes privados. Contudo, não se trata de considerar que o fato de que o Estado venha a desempenhar tais atividades decorra de uma relação necessariamente complementar com o capital. Ou seja, de que dada a incapacidade de que o capital venha a assumir de-

terminadas atividades, estas passam a ser implementadas pelo Estado. A nosso juízo, este movimento efetivamente ocorre. Contudo, reduzir o desempenho das atividades estatais a este papel meramente suplementar - de "preenchimento de lacunas", decorrentes da incapacidade de ação dos agentes privados - significa conferir à ação do Estado o papel funcionalista criticado anteriormente. Ademais, neste nível de análise, não é possível falar de capital em geral, mas de frações específicas do capital e seus interesses particulares. Desse modo, dadas determinadas circunstâncias de natureza política, as atividades desempenhadas pelo Estado podem vir a ser claramente contraditórias com os interesses de determinadas frações do capital, politicamente mais fracas no processo decisório. Por exemplo, como veremos, a política habitacional implementada na Suécia recorreu à desapropriação por parte do Estado da maior parte da terra urbana disponível. Esta foi uma medida contrária aos interesses de uma fração do capital imobiliário: os proprietários de terra urbana, politicamente inexpressivos naquele país.

1.2.3. Modelos de política habitacional

Até aqui, tratamos de conceitos genéricos, passíveis de aplicação a qualquer política pública que tenha sido incorporada à agenda governamental. É necessário agora, com base nos conceitos apresentados, articulá-los ao tratamento de nosso objeto de análise. Para tal, é preciso esclarecer o que estamos entendendo por política habitacional e por modelos de política pública. Por política habitacional, entende-se as decisões e medidas tomadas e implementadas pelo Estado com o propó-

sito de interferir no processo de provisão habitacional, o que inclui a produção, distribuição e consumo de unidades residenciais. Por modelos de política pública, entende-se um determinado padrão de ação estatal com relação a uma determinada área de intervenção, cuja manifestação concreta apresenta certo grau de regularidade quanto a suas características estruturais. Assim, a identificação de modelos de política habitacional significa a identificação de características de padrões de ação estatal, que se manifestam com certo grau de regularidade em distintos países, com relação à produção, distribuição e consumo de unidades residenciais. Nesse sentido, estamos tentando apreender um determinado grau de variação na natureza da intervenção estatal no setor; a possibilidade de um certo grau de regularidade nesta variação é que nos permite falar em modelos.

Para identificar aquelas características estruturais, é necessário comparar as formas de interferência estatal no setor presentes em distintos países. Consideramos que o conceito de tipo de atividade estatal aplicado aos processos de produção, de distribuição e de consumo de habitações é o conceito decisivo para que possamos apreender as formas pelas quais o Estado capitalista moderno tem interferido no processo de provisão habitacional; qual seja, a forma institucional assumida com relação ao conjunto do processo de provisão de moradias. Coerentemente com estes pressupostos, passamos agora a apresentar as variáveis utilizadas para a construção dos modelos.

Em primeiro lugar, é necessário, identificar o tipo de atividade estatal com relação à produção de unidades residenciais. Para tal, é preciso observar no desenho da política 1) os mecanismos de financiam-

mento à produção habitacional, identificando, de um lado, o comprometimento de recursos públicos no financiamento - ou seja, a forma do gasto estatal no setor - e, de outro lado, a forma de inserção do sistema bancário privado em tais mecanismos de financiamento; *ii*) os agentes encarregados da promoção imobiliária e da construção das unidades, de modo a examinar a forma de articulação entre agências estatais e agentes privados na oferta de moradias e *iii*) a política de subsídios, com a finalidade de identificar quais segmentos - entre um conjunto de agentes privados disponíveis - e sob que condições são estimulados, via gasto público, a produzir habitações.

O processo de produção habitacional supõe o financiamento, a atividade de gestão do empreendimento (promoção) e a edificação. A identificação das variáveis acima apresentadas com relação a estes distintos momentos da produção tem a finalidade de permitir avaliar a forma pela qual o Estado e distintos agentes privados se articulam no interior da política. Tal forma de articulação não é abstrata; ao contrário, toma corpo em programas institucionalmente implementados.

Como vimos mais atrás, o Estado (por meio de suas agências) pode interferir por meio de atividades regulatórias ou atividades produtivas. No primeiro caso, o investimento habitacional (portanto, financiamento, promoção e construção) seriam de domínio fundamentalmente privado e as agências estatais regulariam a operação e a concorrência dos distintos agentes privados. No segundo caso, aquelas atividades estariam sob comando direto das agências estatais e a produção se realizaria de forma direta ou em associação com agentes privados.

Sabemos também que as políticas de crédito e subsídios são um mecanismo através do qual o Estado pode interferir na orientação dos investimentos privados, na medida em que a utilização de tais mecanismos altera os preços relativos dos produtos. O exame destes mecanismos de política permite, portanto, identificar que agentes produtivos - e sob que formas - são estimulados a investir no setor habitacional.

Em segundo lugar, ao nível da distribuição, é necessário examinar, dado o tipo de atividade estatal implementada, o destino da produção habitacional. Ou dito de outro modo, os mecanismos através dos quais as unidades residenciais produzidas são comercializadas. A nosso juízo, o tipo de intervenção governamental na esfera da produção condiciona a natureza do mercado habitacional. Tal processo tem sua expressão concreta nas formas pelas quais as pessoas têm acesso à moradias. Assim, quando examinamos o momento da distribuição, estamos investigando que forma de propriedade residencial é estimulada no interior da política habitacional adotada.

A nosso juízo, tais mecanismos de distribuição têm importância fundamental na determinação do "modo pelo qual as pessoas moram", elemento aparentemente prosaico, mas revelador da natureza da política implementada.

Em terceiro plano, ao nível do consumo, consideramos necessário examinar a atividade estatal com relação ao mercado de aluguéis - seja ele público ou privado - de modo a identificar a forma pela qual as agências estatais encarregadas da política interferem no estabelecimento dos preços e nas condições sob as quais se dá a locação de uni-

dades residenciais. O consumo da casa própria foi excluído de nosso horizonte de análise, dado que, uma vez adquirida, a unidade residencial é bem de consumo privado, secundariamente atingido pela ação estatal.

Finalmente, uma quarta variável analítica diz respeito à natureza da cobertura, ou seja, se há universalidade ou seletividade no acesso à moradia. Esta variável não se confunde com aquela referente aos mecanismos da distribuição. Se aquela diz respeito aos mecanismos econômicos e institucionais que viabilizam a "comercialização" das unidades produzidas, esta diz respeito ao grau de abrangência do conjunto das políticas adotadas.

A natureza da cobertura está associada à lógica (princípios), segundo a qual as agências estatais desempenham suas atividades, sejam elas regulatórias ou produtivas. Dito de outro modo, o exercício de uma atividade regulatória por parte da agência estatal encarregada da execução da política pode ter como resultado a exclusão ou inclusão de um conjunto amplo ou mais restrito de beneficiários, de acordo com a lógica (ou princípios) da política adotada. Do mesmo modo, o desempenho de atividades produtivas por parte da agência estatal não implica necessariamente acesso universalista ou seletivo; a natureza da cobertura viabilizada por tal desempenho depende da lógica que rege sua operação.

Em nossa opinião, as quatro variáveis analíticas expostas acima compõem os elementos estruturais para compreensão dos modelos de intervenção estatal no setor habitacional. A emergência de tais modelos

está fortemente relacionada a dois fatores de natureza política. De um lado, à força e conteúdo das demandas do movimento operário em relação à questão habitacional, isto é, à capacidade destes movimentos inserirem suas demandas políticas na agenda governamental e o conteúdo programático destas demandas - especialmente, para nosso caso, o grau de interferência estatal demandado pelas frações politicamente hegemônicas do movimento popular. De outro lado, ao "locus" da tomada de decisões com relação ao item habitação e à forma de inserção de interesses no processo decisório. Isto é, à emergência de distintas formas de articulação entre Estado e agentes privados está fortemente relacionada ao espaço institucional no qual ocorre a formulação e implementação das políticas e à forma pela qual os diversos grupos de pressão politicamente ativos são capazes de nele se fazer representar.

Desse modo, é possível identificar no interior de uma política selecionada, a hegemonia - instável e negociada - dos interesses de frações de classe, que expressam a composição contraditória de grupos de interesse de alguma forma relacionados à questão habitacional. Tal composição define os excluídos e os incluídos nos benefícios gerados pela implementação da política. A esta composição - politicamente ativa - que inclui agentes privados produtores e tipos particulares de consumidores, chamaremos de coalizão habitacional.

A possibilidade de que um mesmo item (no nosso caso, a política habitacional) possa ser objeto de tipos distintos de atividade estatal se constitui em uma das hipóteses centrais deste trabalho. É nossa hipótese também que tal variabilidade tenha implicações no plano do processo decisório das políticas a serem implementadas.

Isto porque, se é verdade que a realização de uma política de âmbito nacional depende da formação e manutenção de coalizões capazes de dar-lhe sustentação nos planos legislativo e executivo (Lowi, 1965: 686), também é verdade que nem todas as coalizões são equivalentes. (Lowi, 1965: 679). Mais claramente: o fato de que uma determinada política seja implementada por meio de atividades regulatórias ou produtivas (ou de uma combinação particular destas duas) enseja a existência de distintos tipos de relação política i) entre os diversos segmentos sociais interessados e ii) entre eles e o "governo". Isto ocorre, segundo Lowi (1965, 1966), porque a forma pela qual os agentes políticos interagem de modo a obter uma participação positiva no resultado das decisões políticas decorre de suas expectativas. Estas, por sua vez, são formadas com base nos "outputs" governamentais.

NOTAS

- (1) Para uma classificação detalhada das correntes interpretativas do "welfare state", ver Aureliano e Draibe, 1989.
- (2) De acordo com a teoria da convergência, as variáveis utilizadas na comparação entre os países são: a) para o mercado habitacional: número de residências construídas, proporção de unidades unifamiliares construídas, proporção da produção com 1-2 quartos, proporção da produção com mais de 5 quartos, número de unidades residenciais por 1000 habitantes, dimensão do parque locativo e taxa de propriedade privada; b) para a política habitacional: gasto governamental com habitação, como fração da renda per-capita e como fração do gasto governamental total.
- (3) Por promotor imobiliário - que pode ser tanto público como privado - estamos entendendo o agente responsável pela gestão do conjunto do empreendimento imobiliário.
- (4) A nosso juízo, os esforços de Marcuse (1982) e Ball (1988) para apresentar uma análise totalizante da intervenção do Estado na área habitacional no pós-guerra padecem da ausência desta distinção.
- (5) É preciso registrar que, em textos posteriores, o autor apresentará uma visão mais sofisticada na análise das políticas sociais. Com efeito, utilizamos o recurso a este texto como um instrumento para demonstrar a idéia que está sendo desenvolvida. Assim, em 1977, Claus Offe afirma que:
"Esta reflexão nos leva a concluir que o desenvolvimento da política social não pode ser explicado somente e de forma exaustiva a partir de necessidades, interesses e exigências, mas que este processo de transformação das "exigências" em "políticas" é sempre mediatizado por estruturas internas de organização do sistema político, as quais, em verdade, decidem se tais "necessidades" podem ou não ser admitidas como temas que mereçam elaboração." (Offe, 1984: 34)

CAPÍTULO 2: A SUÉCIA, UM MODELO SOCIAL-DEMOCRATA

2.1. O CONTEXTO

2.1.1. A intervenção anterior

2.1.2. O movimento social organizado

2.2. A POLÍTICA ADOTADA NO PÓS-GUERRA

2.2.1. Objetivos

2.2.2. O modelo social-democrata

2.2.3. O Programa de Um Milhão de Unidades

2.3. CONSIDERAÇÕES SOBRE O DESEMPENHO

2.3.1. Tendências Recentes

2.4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

2. A SUÉCIA. UM MODELO SOCIAL-DEMOCRATA

O objetivo do presente capítulo é demonstrar que o modelo de política habitacional desenvolvido na Suécia no pós-guerra, estabelecido enquanto estratégia do Partido Social-Democrata no poder, supôs pesada intervenção estatal no processo de provisão habitacional. Tal intervenção, realizada tanto a nível da produção (através de atividades estatais de tipo produtivo) quanto a nível do consumo (predominantemente através de atividades estatais regulatórias), foi constituída de forma a controlar a livre operação dos mecanismos de mercado. Com isto, visou-se a redução do impacto da variável "renda", enquanto elemento de segregação espacial na distribuição das unidades residenciais produzidas. Deste modo, o modelo estabelecido assumiu um caráter universalista, definindo o acesso à moradia como um direito de todos os cidadãos.

Através de um sistema descentralizado de gestão dos programas habitacionais - portanto, com forte poder de decisão estabelecido a nível local - e um sistema de financiamento, com base em recursos oriundos do orçamento federal, a gestão social-democrata induziu a produção de unidades de propriedade pública e cooperativada, cujo acesso ao morador se dá mediante a locação especialmente garantida pelo Estado. Produziu-se pesado parque imobiliário locativo, de propriedade semi-pública, construído com base na associação entre agências estatais e cooperativas habitacionais/sociedades habitacionais sem fins lucrativos. Tal associação ocorreu com base em uma política seletiva de subsídios. A constituição de um parque imobiliário desta natureza foi re-

sultado da intervenção estatal na esfera da produção habitacional: as agências estatais, através dos contratos de financiamento àquela produção definiam suas condições de operação, o preço final das unidades construídas e o preço de seus componentes, inclusive o preço da terra urbana. Deste modo, o Estado substituiu a figura do promotor privado e estabeleceu políticas que o penalizavam, enquanto agente que busca obter lucros com a atividade de promoção habitacional. Como veremos, as formas de controle estabelecidas induziram a realização de investimentos em produtividade por parte dos construtores privados. A nosso juízo, tais mecanismos estão na raiz do fato de que a indústria de construção sueca esteja atualmente entre as mais sofisticadas tecnologicamente no mundo.

De outro lado, a intervenção estatal regulatória na esfera do consumo habitacional constituiu-se através de um programa prolongado de controle dos preços dos aluguéis do setor privado e de um programa de complementação aos aluguéis, de forma a garantir o comprometimento de 20% da renda dos usuários com o item habitação. O consumo habitacional passou a ser estabelecido através de mecanismos administrativos e políticos, e não pelo mercado.

Fassemos agora à exposição dos mecanismos, instrumentos e programas de política implementados, para posteriormente - com base nestas informações - apreendê-los enquanto elementos constituintes de um modelo particular de política habitacional.

2.1. O CONTEXTO

Finda a II Guerra Mundial, a Suécia apresentava uma carência habitacional de dimensões significativas, especialmente do ponto de vista da qualidade do parque imobiliário urbano.

A população total em 1945 era de cerca de 6.500.000 habitantes para um conjunto de 2.100.000 apartamentos, o que daria uma média de 1 habitação para cada três pessoas. Nestes termos, seria difícil falar em insuficiência quantitativa de unidades residenciais. As condições destas habitações eram, no entanto, bastante precárias: apenas 21% destas unidades possuíam instalações para banho, 36% apenas contavam com "toilet" interno e 46% apenas contavam com aquecimento central. (Appelbaum, 1985:227) Além disso, um terço desta população (cerca de 2.000.000 de pessoas ou 450.000 famílias) não tinha acesso a qualquer sistema de abastecimento de água e esgoto e acomodava mais que duas pessoas em cada cômodo (excluída a cozinha). (Gustavsson, 1980:587) Finalmente, 51% das unidades se encontravam em situação de "superlotação" (usando a definição sueca, definida em 1945, de mais de 2 pessoas por quarto, excluindo o banheiro e a cozinha). (Dickens et alli, 1985:121) O problema habitacional sueco ao final da II Guerra era, portanto, de natureza qualitativa, apresentando problemas de superlotação e insuficiência de equipamentos.

Até então, o grau de urbanização na Suécia não era muito acentuado, em grande parte devido à descentralização industrial. No entanto, no pós-guerra, a elevação dos índices de natalidade e a migração

rural-urbana tornaram o problema habitacional sueco um problema de natureza também quantitativa. Com efeito, em 1950 pouco menos de 47% dos suecos viviam no meio urbano; em 1960, este índice era de cerca de 52% da população e em 1970, mais de 81% da população vivia em habitações urbanas ou suburbanas. (Heclo & Madsen, 1987:214) Esta elevada taxa de urbanização significou evidentemente forte pressão para construção de novas unidades. Portanto, o período que estamos analisando - pós-guerra - caracterizou-se pela existência de carências habitacionais tanto de caráter quantitativo quanto qualitativo; e, mais que isso, larga parcela da população era carente de condições mínimas de habitabilidade.

As condições de moradia na Suécia foram assim descritas por Appelbaum (1985:222):

"Ao final da II Guerra Mundial, em parte como consequência da rápida urbanização, o povo sueco estava entre os mais pobres do mundo em termos de condições de moradia, particularmente nas áreas metropolitanas de mais rápido crescimento como Gothenburg, Malmo e Estocolmo. Das 2.100.000 unidades residenciais, 38% eram "casa própria", com a maior parte do restante envolvendo várias formas de ocupação - principalmente aluguéis privados (35%) ou aluguéis baseados em relações empregatícias (10%). Apenas 2% delas eram alugadas do setor público e 5%, cooperativas." (tradução nossa)

Assim, do ponto de vista da distribuição destas unidades residenciais, a esmagadora maioria delas era de propriedade privada (83%), sendo 45% delas cedidas sob a forma de aluguel privado. Além disso, é importante chamar a atenção para a pequena participação do setor público (2%) e do setor cooperativado (5%) na provisão de habitações.

Portanto, é falsa a afirmação de que a implantação do modelo que estamos analisando contou com um ponto de partida favorável, ou seja, de que as condições de moradia naquele país eram, ao final da Guerra, minimamente razoáveis. Ao contrário, tais condições eram as piores da Europa no período e o processo de urbanização ocorrido a partir de então tenderia a agravá-las.

2.1.1. A intervenção anterior

A rigor, embora o período do pós-guerra seja caracterizado pela literatura como o "milagre sueco" (Appelbaum, 1985), a intervenção estatal na área habitacional lhe é anterior. As iniciativas do movimento social organizado - seja através de lutas em torno do preço dos aluguéis, seja através de boicotes ao seu pagamento, ou ainda, da constituição de cooperativas habitacionais - e sua expressão no Partido Social Democrata constituíram-se em elemento decisivo para a centralidade da política habitacional na agenda governamental, desde o começo do século.

Já em 1915, o Partido Liberal (no poder) introduziu o "Crisis Program", que consistiu em um programa de controle dos aluguéis e de investimento estatal na área habitacional, através de programas de crédito para construção habitacional e para compensar elevações nos custos dos materiais de construção. Tais medidas foram suspensas em 1923, com a ascensão ao poder do Partido Conservador. (Dickens et al., 1985:125-6) Independentemente dos resultados obtidos neste programa -

que foram efetivamente pequenos - é significativo, já neste período, o estabelecimento do precedente da intervenção estatal na produção e consumo de habitações, característica típica da ação social-democrata no plano habitacional.

Com efeito, os governos de orientação social-democrata (no poder desde 1932) privilegiaram a área habitacional como uma área particular de intervenção, implementando políticas de subsídio aos aluguéis e de crédito, com sistemas de financiamento de longo prazo e taxas de juros subsidiadas.(1)

A intervenção estatal justificava-se pela concepção de uma relação direta entre política habitacional e desenvolvimento econômico. A idéia de que a política habitacional se constitui em um elemento do desenvolvimento econômico era hegemônica dentro do Partido Social-Democrata. O desenvolvimento das políticas acima citadas não era visto como uma forma de "aliviar a necessidade", mas antes como resultado da íntima associação entre condições de moradia e política econômica. De um lado, via-se nas condições subnormais de moradia um responsável pela taxa de mortalidade infantil e pela baixa taxa de natalidade (as famílias se sentiriam desencorajadas a ter filhos), o que se avaliava como um entrave ao desenvolvimento de longo prazo do país.(Heclo & Madsen, 1987:210) De outro lado, e mais decisivamente, concebia-se a construção habitacional sob direção estatal como um instrumento de combate à recessão - enfrentando-se o desemprego e a depressão econômica através do gasto estatal - numa espécie de keynesianismo pré-Keynes. (Dickens et alli, 1985:129)

Assim, os contornos do modelo de política habitacional a ser desenvolvido no pós-guerra já estavam esboçados desde 1932, quando os sociais-democratas passaram a governar. Como veremos abaixo, durante a Segunda Guerra, a intervenção do Estado na área habitacional se constituiu em elemento decisivo para o enfrentamento dos problemas de moradia da população. No entanto, o modelo mais completo de intervenção é plenamente concebido e implementado no pós-guerra. (2)

Durante a guerra, cessaram os investimentos privados em habitação, tornando-se o Estado o único setor atuante nesta área. A construção habitacional havia quase que totalmente paralisado. (3) O processo de urbanização, embora lento quando comparado com outros países, estabelecia um determinado volume de demanda por habitações, especialmente nas grandes cidades. Em resposta à evidente ausência de intervenção do setor privado, o governo Social-Democrata investiu pesadamente na construção habitacional, financiando cerca de 90% da construção habitacional do período de guerra. A atuação estatal privilegiou a produção em associação com sociedades habitacionais sem fins lucrativos (4), em favor da construção de unidades para a classe trabalhadora. Esta forma de intervenção foi possível, em parte, devido ao consenso nacional criado pela situação de guerra em si mesma e, em parte, devido à decisiva vitória eleitoral dos sociais-democratas nas eleições de 1941. Nesta eleição, eles obtiveram a primeira vitória expressiva desde 1932; vitória esta que lhes permitiu adotar medidas que prescindiam das alianças com os demais partidos, as quais caracterizam grande parte da atuação dos sociais-democratas na Suécia. (Esping-Andersen, 1985)

2.1.2. O movimento social organizado

Ao definir sua estratégia de atuação, o Partido Social-democrata sueco contou com a existência de um forte e organizado movimento da classe trabalhadora orientado para a questão habitacional. O interesse do movimento sindical organizado no tocante a esta questão forjou-se na experiência das habitações providas pelos empresários, nos núcleos isolados das cidades criadas pelas próprias empresas, quando da origem do desenvolvimento industrial sueco. Por essa razão, no período entre as duas Grandes Guerras, o movimento social organizado constituiu um conjunto de entidades voltadas para a resolução dos problemas habitacionais. Como se observará a seguir, constituíram-se instituições voltadas para a ação no campo do consumo de habitações (associações de inquilinos) e no campo da produção (movimento cooperativista).

Em 1923, o Partido Social-Democrata e os sindicatos criaram a Associação Nacional dos Inquilinos ("Hyresgästernas Riksförbund"), que visava organizar a numerosa população locatária em torno das questões relativas à moradia. Seu programa de reformas incluía, além da demanda política por controle dos aluguéis, a proposta de provisão habitacional financiada e controlada pelas municipalidades, provisão habitacional direta para os pobres e ajuda especial para os despejados e os "sem-casa". Como veremos mais adiante, esta entidade veio a assumir importância política crescente, de modo a se tornar uma interlocutora oficial na definição da política de aluguéis.

De outro lado, o movimento operário havia desenvolvido forte tradição de organização em cooperativas habitacionais, cujas origens datavam do início do século. (5) A principal organização do movimento cooperativista (Associação Nacional das Sociedades de Construção e Poupança dos Locatários - HSB) foi fundada, por iniciativa da Associação Nacional dos Inquilinos, em 1923-24. A HSB foi criada com o objetivo de estabelecer cooperativas habitacionais para seus membros, em bases não-lucrativas, combinando poupança, produção e consumo. (6)

A particularidade do movimento cooperativista é seu conceito "híbrido" de ocupação residencial:

"Em termos gerais, pode-se afirmar que neste país não se segue o sistema de entregar as moradias aos associados, uma vez terminadas as construções, reconhecendo-lhes um direito de propriedade. Costuma-se na Suécia, e o mesmo deve-se dizer em geral dos demais países escandinavos, reconhecer aos associados um direito de utilização das unidades. Na Suécia, as cooperativas da HSB, bem como as demais cooperativas do país, concedem este direito de utilização por tempo indeterminado." (Oficina Internacional del Trabajo, 1964:25) (tradução nossa)

Tal direito tem caráter hereditário:

"Com relação ao sistema da HSB, a viúva ou os filhos podem herdar os direitos e obrigações do sócio defunto para com a cooperativa a que pertencia." (Oficina Internacional del Trabajo, 1964:27) (tradução nossa)

A HSB cresceu rapidamente durante os anos 30, tornando-se um movimento de âmbito nacional. Em 1936, por exemplo, cerca de 15% de todas as famílias em Estocolmo viviam em unidades cooperativadas, construídas e geridas pela HSB. A adesão às cooperativas habitacionais ligadas a HSB supõe a inscrição voluntária junto às cooperativas locais

e o cumprimento das obrigações financeiras estabelecidas pela entidade.

A Sociedade Nacional de Construção ("Svenska Ryksbyggen" - SR) é a segunda associação cooperativa - em tamanho - da Suécia. Foi fundada pelos sindicatos e, mais particularmente, pelos trabalhadores da indústria de construção civil - a categoria profissional mais organizada da Suécia (Dickens, 1985:257) -, no início da década de 40, com o objetivo de revitalizar a construção habitacional e enfrentar o problema do desemprego. É, portanto, uma cooperativa de produção, vinculada ao sindicato dos trabalhadores da construção civil e proprietária da segunda maior empresa de construção da Suécia. (Dickens, 1985:257)

A SR foi responsável pela criação de várias sociedades de construção sem fins lucrativos ("non-profit housing societies"), cuja existência é também anterior ao período de guerra e para as quais foram dirigidos preferencialmente os empréstimos do governo social-democrata para construção de habitações.(7)

O movimento cooperativista sueco - cuja origem, portanto, é anterior ao período de intervenção que estamos analisando e de iniciativa da sociedade civil organizada - é apontado pela literatura como altamente consciente e organizado no tocante a seus objetivos, tendo como meta a transformação da forma de propriedade habitacional no país. Tem tradicionalmente como objetivo fornecer habitações de qualidade à classe trabalhadora, através de um sistema de propriedade cooperativa (considerado um "sistema híbrido de propriedade", que combinaria locação e propriedade); desse modo, seu apelo consiste na garantia de

segurança de ocupação sem os mecanismos da privatização. (Appelbaum, 1985:225) (8)

é preciso observar que o movimento popular na Suécia caracterizou-se no período de formação e desenvolvimento destas políticas como um movimento de grande capacidade mobilizatória, capaz inclusive de se expressar em um partido político com presença prolongada no poder. O conteúdo de tal movimento é "estatizante", no sentido de que se dirige às instâncias de poder demandando intervenção estatal, isto é, dando suporte ideológico para que o Estado faça uso de instrumentos de política que interfiram na livre operação dos mecanismos de mercado e, mais que isso, que as agências estatais substituam os agentes privados em determinadas etapas do processo produtivo.

Além disso, no início da Segunda Grande Guerra, os intelectuais do Partido - a chamada "Escola de Estocolmo" - defendiam a necessidade da intervenção estatal na área habitacional, através do controle estatal sobre os aluguéis, sobre o preço da habitação e sobre o custo da terra.

Dado este conjunto de circunstâncias, constituiu-se no pós-guerra a coalizão de interesses em torno da questão da moradia que viria a dar sustentação política à intervenção social-democrata no setor. Como veremos mais adiante, tal coalizão incluía as grandes empresas de construção habitacional, em detrimento dos interesses dos promotores privados e dos proprietários de terras.

De outro lado, os instrumentos de política utilizados (que veremos a seguir), associados ao grau de organização e combatividade do segmento operário da indústria de construção civil tiveram impacto significativo sobre as estratégias empresariais no setor. Na presença de uma mão-de-obra cara e de mecanismos de controle à especulação imobiliária, a obtenção de lucro passaria a ser realizada com base em ganhos em produtividade.

2.2. A POLÍTICA ADOPTADA NO PÓS-GUERRA

2.2.1. Objetivos

No imediato pós-guerra, o Partido Social-democrata propôs-se à realização de um ambicioso programa habitacional, que estabelecia a quantidade das habitações a serem produzidas, a qualidade das mesmas, seus padrões de distribuição e, além disso, o peso que a moradia passaria a ter no orçamento das famílias assalariadas. Os objetivos deste programa foram resumidos por Headey (1978:74) nos termos que seguem:

"(1) Eliminar o déficit habitacional por meio de um Programa de Quinze Anos (1946-1960). A finalidade da produção de novas habitações era atingir um nível suficiente para fazer frente ao crescimento do volume de famílias e também responder à necessidade de melhora dos padrões habitacionais e do desenvolvimento urbano.

"(2) Elevar os padrões espaciais, elevando a produção de unidades residenciais que contenham no mínimo dois ou três quartos e uma cozinha. A utilização de apartamentos de um quarto foi condenada.

"(3) Elevar os padrões de oferta de equipamentos nas habitações novas e melhorá-los nas unidades mais velhas. Os padrões das habitações no meio rural deveriam ser elevados para os mesmos níveis da habitação urbana.

"(4) Conservar os aluguéis em níveis baixos, parcialmente através da ação governamental, de forma que habitações familiares espaçosas e modernas fossem acessíveis aos trabalhadores, mantendo-se um nível médio de gasto com habitação. Foi considerado que um trabalhador industrial médio não deveria pagar mais que 20% do seu salário por um apartamento moderno de dois quartos e uma cozinha.

"(5) Encorajar o financiamento público da construção habitacional.

"(6) Estimular as autoridades locais em suas atividades na área habitacional.

"(7) Desestimular a construção com fins especulativos, oferecendo empréstimos em termos mais favoráveis aos indivíduos, às associações habitacionais e às autoridades locais." (tradução nossa)

Tratava-se, portanto, de conceder maior poder ao nível local, de forma a assegurar as condições necessárias à resolução das carências habitacionais existentes e de elevar os padrões de habitabilidade, abolindo a superlotação, melhorando as condições de higiene e a qualidade habitacional. Para atingir este objetivo, o Estado passaria a intervir, através do controle estatal sobre os preços (de componentes e do produto final), através da alteração da forma dominante de propriedade - de privada para social - e através do desestímulo à produção habitacional voltada para o mercado.

2.2.2. O Modelo Social-Democrata

No pós-guerra, portanto, delineiam-se as principais características do que estamos chamando de modelo social-democrata na área habitacional, que se concretizou através de uma vigorosa intervenção governamental no campo da produção, distribuição e consumo, com vistas a controlar a operação dos mecanismos de mercado, criando estímulos para o redirecionamento dos investimentos privados em direção a formas coletivas e públicas de propriedade. (Appelbaum, 1985)

Tal modelo envolveu as seguintes características por parte da intervenção estatal:

- Quanto à produção:

(a) Financiamento garantido pelo orçamento federal;

(b) política seletiva de subsídios;

(c) controle municipal da implementação;

(d) intervenção no mercado fundiário;

- Quanto à distribuição:

(e) estímulo à propriedade coletiva;

- Quanto ao consumo:

(f) políticas de controle dos preços dos aluguéis;

(g) programas de subsídio ao pagamento dos aluguéis;

- Quanto à natureza da cobertura:

(h) princípio do direito universal de acesso à moradia.

(a) Financiamento garantido pelo orçamento federal

A legislação constituída no pós-guerra definia uma divisão de atribuições entre os níveis federal e municipal em que, ao primeiro, além da responsabilidade de garantir as condições legais para a implementação da política, cabia a responsabilidade de garantir-lhe as condições de financiamento. Assim, com base em recursos de origem fiscal, o Estado sueco estabeleceu além do sistema de empréstimos aos municípios para constituição de bancos de terra urbana, um sistema de financiamento aos programas de construção.

"A ideia central era de que o capital privado não poderia suportar a parte mais arriscada do financiamento necessário para a produção de habitação social, nem poderia a produção habitacional especulativa, financiada no mercado financeiro aberto, prover uma oferta estável de habitações de alta qualidade e baixo custo. Era o governo central que deveria assumir o risco econômico (...)". (Dickens, 1985:134) (o grifo é nosso) (tradução nossa)

O sistema de financiamento à construção baseou-se no estabelecimento de duas linhas de empréstimo. Uma primeira, representando 70% do custo total da terra e da construção, devia ser obtida junto a instituições de crédito habitacional reguladas pelo Estado - bancos comerciais, o Fundo Nacional de Pensões ("National Pension Fund") e companhias de seguro, com um prazo de amortização de 40 anos, a taxas de juro ligeiramente abaixo das taxas de mercado. A segunda linha de financiamento (correspondente aos 30% restantes) seria obtida mediante empréstimos estatais (os SHLs). Os primeiros empréstimos eram fornecidos através do Banco de Empréstimos Urbanos ("Urban Mortgage Bank"), cuja fundação data de 1909 e o empréstimo secundário, fornecido pelo Banco de Empréstimo Habitacional da Suécia ("Sweden Housing Loan Bank"), estabelecido em 1929. Os dois bancos, encarregados pelo Estado do financiamento habitacional, operavam com recursos especialmente garantidos pelo Estado, portanto, livres de risco. (Appelbaum, 1985: 232,240)

No entanto, o montante deste segundo financiamento variava de acordo com as prioridades habitacionais estabelecidas. Dessa forma, apenas as sociedades de construção sem fins lucrativos recebiam do Estado o montante total dos 30% restantes; as cooperativas habitacionais, por sua vez, recebiam 29%, devendo, portanto, contar com uma poupança inicial correspondente a 1% do valor total da obra; empréstimos individuais, correspondentes à construção da casa própria, obtinham 25% do empréstimo secundário, devendo contar com uma poupança prévia de 5% do custo total; finalmente, aqueles que pretendessem construir com finalidade locatícia privada, obteriam 22% do total. Este sistema de obtenção de recursos foi complementado por um sistema

seletivo de subsídios, apresentado mais adiante.

Assim, o sistema de empréstimo, realizado através i) do direcionamento por parte do Estado dos investimentos privados e ii) da destinação de recursos, de origem fiscal, a fundo perdido, para a construção habitacional privilegiou claramente a forma pública e coletiva de moradia, num esforço destinado a estimular as condições de oferta daquela forma de ocupação residencial.

Por outro lado, embora favorecendo as condições de emergência das primeiras, não criou impedimentos significativos à aquisição da casa própria e ao investimento privado em habitação. Segundo alguns autores (Appelbaum, 1985; Heclo & Madsen, 1987), tal política (cuja razão de ser seria fundamentalmente de ordem política, mais especificamente de ordem eleitoral, orientada a conquistar o apoio de parcela da classe média) seria responsável pelos problemas enfrentados atualmente na Suécia, relativos à acentuada preferência pela casa própria unifamiliar e à rejeição à habitação pública de aluguel. (ver seção 2.3.1.)

Portanto, de um lado, a política de financiamento estatal foi constituída de forma a induzir preferencialmente a oferta da habitação coletiva. De outro lado, os empréstimos estatais foram utilizados como instrumento de aumento da produtividade no processo de construção: foi legalmente estabelecido desde 1967 que os empréstimos estatais seriam prioritariamente concedidos aos promotores imobiliários que tivessem condições de assegurar ganhos em produtividade. (Dickens et alli, 1985: 86-7)

Finalmente, ainda no tocante ao financiamento à produção, estabeleceu-se uma linha de empréstimo destinada a reduzir o impacto da elevação dos custos de construção sobre os custos de consumo da habitação. Trata-se de um empréstimo suplementar, destinado a cobrir as diferenças entre o custo previsto e o custo real do projeto, decorrente da elevação acima mencionada. Este empréstimo, com um prazo de carência de dez anos, era isento de juros; a partir de 1961, esteve sujeito a juros de 4% a.a. O montante do empréstimo, definido pelas autoridades locais, deveria ser inversamente proporcional ao nível salarial local, ou seja, tanto maior quanto mais baixos os níveis salariais da localidade.

(b) Política seletiva de subsídios

O sistema de subsídios ao produtor de novas unidades consistiu em uma forma de subsídio creditício, dirigida aos empréstimos fornecidos - tanto o privado como o estatal. Estes financiamentos passaram a operar com uma taxa de juros estabelecida pelo governo, o qual define o índice inicial e um índice de progressão anual daquela taxa. Por exemplo, para as cooperativas e as sociedades habitacionais sem fins lucrativos, em 1981, a taxa pré-determinada foi de 3% para o primeiro ano de empréstimo, elevando-se 0,25% a cada ano, até alcançar a taxa de mercado; para a casa própria, a taxa inicial foi 5.5%, elevando-se 0.5% a cada ano de empréstimo; para o investidor privado não havia este tipo de subsídio. (Appelbaum, 1985:232) A diferença entre o índice de juros estabelecido pelo governo para os empréstimos habitacionais e

a taxa de juros vigente no mercado passou a ser coberta pelo próprio Estado.

A adoção deste mecanismo, visou criar condições mais favoráveis à produção de unidades residenciais de caráter público e/ou coletivo, dando condições especiais de atuação para um tipo particular de promotor imobiliário: as cooperativas e as sociedades habitacionais sem fins lucrativos. Embora subsidiando menos fortemente àqueles que visam construir sua própria casa, o sistema de subsídios à construção de novas unidades apenas excluiu claramente os investidores privados. Neste sentido, esta forma de gasto tributário induz a produção de um determinado tipo de construção - a habitação coletiva - coerentemente com os estímulos financeiros do sistema de financiamento à construção. Contudo, estão asseguradas as condições creditícias para a construção da casa própria.

O tratamento menos privilegiado concedido ao construtor individual no sistema de subsídio creditício foi completado com um incentivo fiscal que visava reforçar os mecanismos de desestímulo à casa própria. Ao proprietário particular foi permitido deduzir do seu imposto sobre a renda a parte não subsidiada do pagamento do empréstimo, definindo-a como "despesa"; porém, este proprietário deveria também calcular a renda hipotética que receberia, caso alugasse sua unidade residencial: essa renda hipotética sofreria uma taxa de 2%. Supunha-se que quando a taxa não subsidiada correspondesse a 2%, a possibilidade de dedução se anularia e, portanto, haveria um desestímulo suplementar à propriedade particular da casa. (Appelbaum, 1985:233) Como veremos mais adiante, em situações de elevação da taxa de juros no mercado,

este mecanismo terá um efeito não-previsto de estímulo à casa própria.
(ver seção 2.3.1)

De qualquer forma, a possibilidade da dedução se constituía em um incentivo fiscal administrado de forma transparente, na medida em que o proprietário particular tinha como avaliar claramente o montante de sua renda que estava deixando de ser arrecadado; tal medida torna-se mais significativa em um contexto de progressiva taxação sobre a renda - como foi o caso sueco - necessária ao financiamento do conjunto de políticas sociais em processo de implementação. Vale lembrar que neste país, os subsídios à habitação e outros gastos com consumo foram financiados por uma taxação crescente que se elevou, de 1950 a 1974, de 13% para 35% da renda média de um trabalhador. (Nesslein, 1982:241)

(c) Controle municipal da implementação

Como já mencionado, através dos Decretos de Construção e Provisão Habitacional de 1947 ("Housing Provision and Building Acts"), definiu-se que ao nível nacional caberia o papel de garantir as condições para eliminação do déficit habitacional, provendo a legislação e o financiamento necessários ao encaminhamento dos programas; ao nível municipal, caberia a responsabilidade sobre o planejamento e a execução da atividade de provisão habitacional - seja ao nível da produção, seja ao nível do consumo de habitações.

Neste modo, todos os promotores imobiliários (promotores privados, cooperativas e sociedades habitacionais sem fins lucrativos) que obtivessem empréstimos estatais ("State Housing Loans - SHLs), qualquer que fosse a forma de propriedade envolvida, deveriam construir mediante contratos firmados com as autoridades locais. Para a realização de tais contratos, a legislação nacional concedia poderes aos governos municipais para estabelecer as condições da construção, do desenho e do equipamento de todas as unidades residenciais nos limites de seu território, regulando seu tipo, localização, tempo de vida útil e preço final, bem como o controle sobre sua execução.

Com efeito,

"Os contratos não apenas especificam quando, onde e como a residência deve ser construída, mas também seu preço final, incluindo o elemento "terra urbana". (Dickens, 1985:85) (tradução nossa)

A obtenção de tais contratos e financiamentos era altamente vantajosa para os promotores imobiliários. Evidentemente, para as cooperativas e sociedades habitacionais sem fins lucrativos, ela é especialmente vantajosa, dados os subsídios envolvidos. Contudo, mesmo para os promotores privados, a obtenção de tais contratos era vantajosa, dado que envolvia a provisão de terras e, sobretudo, a redução da incerteza econômica. É por essa razão que 87% das novas unidades construídas entre 1946 e 1980, o foram mediante tais contratos com as autoridades locais. (Dickens, 1985:84)

Sob este "monopólio do planejamento" (Appelbaum, 1985:231), toda a atividade de promoção imobiliária estaria sujeita a um plano anual e quinquenal, (9) estabelecido pelos governos municipais. Com esta medida, procurava-se adequar a oferta de unidades às diferentes estruturas locais de demanda por habitação. A estrutura da demanda, por sua vez, passou a ser definida pelas listas de espera, organizadas pelos governos municipais e pelas direções das cooperativas.

Dado que as cooperativas e as sociedades habitacionais sem fins lucrativos se constituíram em promotores imobiliários "preferenciais", as municipalidades passaram a ter um representante no comitê diretivo destas sociedades, na qualidade de observador e revisor de contas. (Oficina Internacional del Trabajo, 1964:34)

Na verdade, as sociedades habitacionais sem fins lucrativos tornaram-se o instrumento privilegiado para implementação do programa habitacional. Embora legalmente independentes, elas passaram a ser instrumentos semi-públicos de provisão residencial. As unidades residenciais - basicamente grandes conjuntos de apartamentos - construídas em terras de propriedade municipal, sob gestão destas instituições, tornaram-se unidades de propriedade semi-pública, geridas por aquelas sociedades e cedidas aos moradores sob a forma de aluguel. Como veremos adiante, atualmente, os valores dos aluguéis são estabelecidos por negociações coletivas entre SABD - a associação nacional daquelas sociedades - e a Associação Nacional dos Inquilinos; legalmente, é o valor destes aluguéis que determina o valor dos aluguéis privados. (Wiktorin, 1982:246)

O volume da produção habitacional realizada nas bases acima expostas foi tão significativo que em 1980, havia na Suécia cerca de 250 associações municipais de habitação, as quais produziram cerca de dois terços do total das novas construções para aluguel do pós-guerra. Um quarto de todas as unidades de moradia, em 1980, eram de propriedade destas sociedades habitacionais, significando metade das unidades sob regime de aluguel. (Appelbaum, 1985:226)

As cooperativas habitacionais foi estabelecido um papel secundário em relação àquele estabelecido para as sociedades habitacionais sem fins lucrativos; tal posição é visível quando se observa as condições de financiamento à construção e de pagamento de impostos. (10) Contudo, quando comparado com a promoção privada, observa-se o papel privilegiado concedido àqueles agentes. Como já vimos, tal privilégio se deve ao caráter coletivo das formas de ocupação residencial por elas promovidas.

(d) Intervenção no mercado fundiário

Constituídas do final da década de 40 a meados da década de 70, as formas de intervenção do estado sueco no mercado fundiário são um elemento-chave para a compreensão do modelo desenvolvido e dos resultados obtidos. Medida política possível graças à ausência de forças políticas fortemente organizadas em torno da questão da terra urbana (Dickens et alli, 1985:41), o monopólio municipal sobre a propriedade e uso desta, implicou que raramente o custo da terra represente mais

de 2% do custo total da produção (Dickens et alli, 1985:76) e que, em 1980, cerca de 80% das novas construções estejam assentadas sobre terras de propriedade pública. (Dickens et alli, 1985:257)

Que medidas explicam tal fenômeno?

Os Decretos de Construção e Provisão Habitacional, de 1947 ("Housing Provision and Building Acts") delegaram às municipalidades a tarefa de levar a frente o programa de eliminação do déficit, outorgando-lhes o direito de decidir como toda a terra nos limites do município seria utilizada. Este direito incluía a possibilidade de desapropriação de terrenos considerados de utilidade para o planejamento habitacional esboçado.

Dada a fraqueza política dos proprietários de terra urbana, foi possível às municipalidades constituir bancos de terras municipais para cedê-las às cooperativas e sociedades habitacionais sem fins lucrativos, mediante contratos (prorrogáveis) de cessão de terra, de 60 anos de duração. (Oficina Internacional del Trabajo, 1964:35)

Contudo, quando da implantação do Programa de Um Milhão de Unidades (ver seção 2.2.3), em 1964, surgiram evidências de que grandes firmas de construção estavam constituindo bancos de terras privados nas regiões suburbanas. Tal medida representava uma ameaça ao modelo adotado, uma vez que este supunha a separação entre propriedade da terra e promoção fundiária e, portanto, a eliminação das expectativas de ganhos por parte dos promotores e construtores imobiliários com base na valorização fundiária. Ou seja, o fato de que a municipalidade

detenha o monopólio da propriedade e uso da terra e determine seu preço de venda impede a obtenção do lucro por meio da valorização fundiária.

Assim, a possibilidade de generalização do mecanismo de apropriação privada de terras, constatado na metade da década de 60, representava uma ameaça ao conjunto de políticas adotadas. Tal fenômeno ocorreu concomitantemente ao choque eleitoral sofrido pelo Partido Social-democrata nas eleições de 1964, em que o partido obteve uma vitória eleitoral muito apertada, evidenciando queda de aceitação junto ao eleitorado. Tais circunstâncias motivaram um endurecimento dos instrumentos de política fundiária, no sentido de maior intervenção estatal.

Uma série de medidas legislativas foram tomadas estabelecendo que as municipalidades teriam a obrigação legal de constituir bancos de terras suficientes para sete a dez anos de desenvolvimento urbano. Para tal, elas teriam acesso a empréstimos estatais subsidiados e fortes instrumentos para desapropriação. Até 1972, a indenização se deu pelos valores de mercado; a partir de então, o valor da indenização correspondia ao valor de mercado do terreno de dez anos antes da tomada do mesmo pelo poder público, sob o argumento de que a valorização dos terrenos se devia a melhorias cujas iniciativas eram da própria comunidade. Com essa medida, impedia-se a apropriação privada de externalidades realizadas pela ação pública.

Além disso, todos os vendedores de terras deveriam informar publicamente suas intenções de venda e o registro de compra e venda de terras passou a ser detalhado e público.

Finalmente, a partir de 1974, os empréstimos estatais (SHLs) só foram concedidos para aqueles projetos que contavam com terra obtida das municipalidades (a "Land Condition") e o tempo de cedência do terreno passou a ser de dez anos, com possibilidade de prorrogação.

Diante destas medidas, restou aos segmentos privados - ameaçados pela desapropriação e com preços de terras controlados - vender os terrenos às municipalidades e concentrar seus investimentos em ganhos em produtividade na esfera da construção propriamente dita. Com efeito, tal estratégia teve significativo impacto sobre a indústria de construção civil: este segmento na Suécia é hoje altamente tecnificado e mecanizado, caracterizando-se por intensiva utilização de componentes pré-fabricados.

(e) Estímulo à propriedade coletiva

Como visto acima, a política de financiamento e a política de subsídios adotadas induziram à oferta da propriedade pública e coletiva da unidade residencial.

Os resultados deste direcionamento estatal em direção a uma forma particular de moradia podem ser observados na tabela 2.1, que se refere apenas às unidades multifamiliares. A quantidade de novas construções realizada pelas empresas privadas reduz-se drasticamente de 1945 para 1979, de 65% para 12%. Do ponto de vista do estoque existente, se em 1945 as empresas privadas controlavam 80% do estoque de unidades residenciais, em 1975, sua participação havia caído para 38%. As empresas de utilidade pública e municipal (unidades residenciais construídas pelas sociedades de construção sem fins lucrativos) passaram a representar em 1979, 61% do total das novas construções realizadas e, em 1975, representavam 38% do estoque existente. A construção cooperativa, de tradição anterior à intervenção pós-45, embora tenha um ritmo de construção mais ou menos estável, se considerado do ponto de vista do seu peso relativo na construção do parque imobiliário, passa a representar em 1975 um quarto do estoque de habitações existente. Com efeito, 52% das construções residenciais na Suécia, de 1945 a 1980, foram distribuídas através das sociedades habitacionais sem fins lucrativos. (Dickens, 1985:74)

TABELA 2.1

HABITAÇÃO MULTIFAMILIAR NA SUÉCIA
NOVAS UNIDADES CONSTRUÍDAS E ESTOQUE EXISTENTE POR TIPO DE PROPRIEDADE
1945-79

	Novas unidades construídas						Estoque existente*				
	1945	1960	1965	1970	1975	1979	1945	1960	1965	1970	1975
Empresas Privadas	65%	21%	20%	19%	12%	12%	80%	55%	49%	41%	38%
Cooperativas Habitacionais	26%	38%	27%	22%	20%	27%	11%	22%	24%	24%	24%
Empresas de Utilidade Pública e Munic.	09%	41%	53%	59%	68%	61%	09%	23%	27%	34%	38%
TOTAL	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

FONTE: Svenska Ryksbyggen (1980:4,6)

* Não foi possível realizar a avaliação para 1979.

Citado em: Appelbaum, 1985:228.

Em 1980, o estoque de unidades de propriedade pública e cooperativa era de 38% (14% das cooperativas, 20% das sociedades habitacionais sem fins lucrativos e 4% de habitações de propriedade diretamente pública). (Dickens et alli, 1985: 257) Note-se que neste caso estão incluídas no estoque total as unidades unifamiliares - não-coletivas.

Note-se também que o Estado interveio no processo de distribuição/comercialização das unidades produzidas, constituindo um tipo particular de mercado habitacional. Controlando diretamente cerca de 40% do parque imobiliário e aproximadamente 60% das propriedades multifamiliares e, ao mesmo tempo, detendo cerca de 90% dos empréstimos hipotecários, o Estado, através dos governos municipais, tem uma participação direta na definição dos preços das unidades residenciais (quer para venda, quer para locação). A intervenção do Estado no estabelecimento dos preços tem visado evitar sua formação com base na livre operação dos mecanismos de mercado.

Além destes, criaram-se mecanismos legais de intervenção no mercado imobiliário, com a finalidade de impedir a apropriação privada das unidades residenciais. Uma destas medidas, que vigorou até 1989, consistia num sistema de controle sobre a revenda dos apartamentos cooperativados. Através do controle governamental sobre as direções das cooperativas, estabeleceu-se limites ao crescimento dos preços para venda das unidades, definidos pelo valor do pagamento inicial, aumentado pelas benfeitorias realizadas e alguma compensação pela taxa de inflação. Ou seja, a regulamentação estabelecia, para as unidades cooperativadas, preços de revenda abaixo dos preços de mercado. Desta forma, pretendia-se limitar o desenvolvimento de um mercado privado de

unidades cooperativadas. Ao mesmo tempo, legalmente ninguém pode "possuir privadamente" um apartamento num edifício de propriedade das cooperativas; a propriedade é obrigatoriamente coletiva.

Contudo, é possível afirmar que, ao final da década de 70, ocorreu uma mudança na produção habitacional, em direção a unidades unifamiliares de propriedade privada. Com efeito, em 1975, a produção de unidades para propriedade privada foi superior a 50%. (Dickens et alii, 1985:135) Tal fenómeno provocou intenso debate (Wiktorin, 1982; Appelbaum, 1985; Dickens et alii, 1985) acerca da natureza desta tendência, ou seja, se ela representaria ou não um retorno à hegemonia do mercado na provisão de moradias naquele país. (ver seção 2.3.1)

(f) Políticas de controle dos preços dos aluguéis

A política de controle dos aluguéis - executada em grande parte a nível local - consiste em um instrumento de intervenção do Estado no mercado de locação. Como já observado, a utilização de tal instrumento é razoavelmente usual na tradição sueca, tendo sido utilizada já em 1915, quando da implementação do "Crisis Program".

No pós-guerra, o controle dos preços dos aluguéis tornou-se um instrumento de intervenção no mercado, largamente utilizado pelo Estado. Com maior ou menor grau de eficácia, (11) instituiu-se um conjunto de mecanismos, estabelecidos sobre o princípio da equidade do consumo habitacional, destinado a impedir que unidades similares fossem aluga-

das por preços não-similares.

Ainda durante a Segunda Guerra, através do Decreto de Controle sobre os Aluguéis de 1942 (1942 "Rent Control Act"), estabeleceram-se controles sobre os preços dos aluguéis: estes deveriam estar baseados nos custos de construção iniciais, mais alguns ajustamentos controlados administrativamente, os quais procuravam compensar gastos com melhorias e manutenção do imóvel. A maior parte do parque residencial urbano esteve submetida a esta regulamentação; porém, ela se aplicava apenas aos aluguéis privados. Os preços dos aluguéis das unidades residenciais geridas pelas sociedades de construção sem fins lucrativos e das cooperativas não estavam submetidos a este controle, dado que os aluguéis deste setor já eram determinados pelo princípio do preço de custo.

Implementada e controlada pelas autoridades locais, a política de controle sobre os aluguéis privados foi sendo progressivamente abandonada, especialmente em pequenas áreas urbanas. Foi oficialmente suspensa em 1975 (Nesslein, 1982:237); na prática, tal suspensão, significou, à época, o "descontrole" sobre 350.000 unidades das principais áreas urbanas. A fim de assegurar aluguéis justos, estabeleceu-se então que o preço de mercado dos aluguéis privados deveria ser estabelecido pelos aluguéis do setor público. (Wiktorin, 1982; Nesslein, 1982)

Desse modo, definiu-se legalmente que os preços de mercados dos imóveis seriam determinados pelos aluguéis praticados pelo unidades públicas e semi-públicas. Na prática, isto significa que se locatário e locador privado não chegam a um acordo quanto ao valor do aluguel, recorre-se a um tribunal local, que julga a questão tomando como base o

valor dos aluguéis do parque locativo público.

Já que o preço dos aluguéis no mercado privado é determinado pelos preços estabelecidos nas unidades geridas pelas sociedades habitacionais sem fins lucrativos, de que forma é, então, estabelecido o valor destes aluguéis?

Em 1968, através do Decreto sobre os Aluguéis ("Rent Act of 1968"), estabeleceu-se que os preços dos aluguéis do setor público seriam estabelecidos mediante negociações coletivas entre a Associação Nacional dos Inquilinos ("National Tenants Association") e a SABO - a entidade nacional das sociedades habitacionais sem fins lucrativos. Deste modo, a cada ano representantes daquelas sociedades e representantes da Associação Nacional dos Inquilinos negociam os valores dos aluguéis. Isto significa que a determinação destes é estabelecida mediante acordos políticos e administrativos, e não pela sinalização de preços no mercado.

Assim,

"Os aluguéis são fixados através de negociações entre as companhias habitacionais e a associação nacional dos inquilinos. O setor locativo privado está constrangido a seguir os aluguéis do setor público." (Wiktorin, 1982:246) (tradução nossa)

Por outro lado, a determinação do preço dos aluguéis pelo princípio do preço de custo implicou crescente distanciamento nos preços de aluguéis entre habitações novas e mais antigas, cujos preços variavam significativamente, devido a diferenças nos custos de construção. Para resolver este problema, o Decreto sobre a Negociação dos Aluguéis de

1968 (1968 "Rent Negotiation Act") estabeleceu que tais valores não seriam mais determinados pelo princípio do preço de custo, mas pelo princípio do valor de uso. (12)

Desse modo, paulatinamente, estabeleceu-se um sistema de controle sobre os preços dos aluguéis, determinado em bases políticas e administrativas, de razoável complexidade, que visa estabelecer condições de equidade entre os locatários. Ao mesmo tempo, constituíram-se medidas de proteção aos inquilinos contra possíveis despejos (13) e de controle municipal sobre a qualidade das unidades sob locação, de forma a impedir que a política de controle sobre os aluguéis tivesse como efeito a deterioração do parque imobiliário existente, como decorrência da não-realização dos reparos necessários a sua manutenção. (14)

Por outro lado, existem evidências de que os aluguéis são frouxamente controlados em regiões de mais alta demanda, tal como Estocolmo, onde o acesso a unidades de determinadas regiões supõe o pagamento de "taxas de ágio" ou recurso semelhantes. (Dickens et alli, 1985:139)

Tal variabilidade na capacidade de intervenção do estado no mercado de locações estaria associada à natureza descentralizada da gestão deste programa, cuja implementação dependeria de governos municipais com maior ou menor interesse na implementação de políticas contrárias aos interesses dos proprietários privados. (Wiktorin, 1982)

É preciso observar, contudo, que a política de controle sobre os aluguéis foi e é um instrumento importante na redução do impacto dos mecanismos de mercado sobre o gasto individual com habitação; no caso sueco, dada a dimensão quantitativa da população beneficiada pelo sis-

tema de complementação ao aluguel (ver. tabelas 2.3. e 2.4.), ela tem também reflexos sobre o gasto estatal no setor, uma vez que a livre determinação dos aluguéis no mercado implicaria um incontrolável volume de subsídios diretos ao consumidor.

Se considerarmos o conjunto das medidas expostas, cuja finalidade consistiu em alcançar padrões de equidade no consumo de habitações, bem como o controle sobre a qualidade das mesmas não é surpreendente que uma estimativa recente tenha concluído que cerca de 500.000 unidades tenham sido removidas do mercado de habitações, seja via conversão para outras formas de utilização, seja via demolição. (Nesslein, 1982:242) Esta cifra é bastante significativa, dado que no período que estamos analisando (1945-1974) foram construídas 1.600.000 unidades (Gustavsson, 1980:587)

Com efeito, a análise da experiência internacional tem conduzido à idéia de que a intervenção governamental no mercado de locações via controle dos aluguéis tende a afastar o setor privado de promoção, que passa a dirigir seus capitais para outras áreas de investimento. No caso sueco, em que a intervenção na área habitacional penalizou os promotores privados, seja do ponto de vista da política de subsídios, seja do ponto de vista da política de financiamento, seja, finalmente, do ponto de vista da política de regulamentação de aluguéis era de se esperar forte reação dos proprietários privados.

Se, de um lado, portanto, a natureza da regulação estatal ao nível do consumo implicou a retração dos proprietários e promotores privados, de outro lado, a significativa atividade produtivas ao nível da

oferta de novas unidades, especialmente se considerarmos o volume de recursos mobilizados e o nível da produção anual (ver tabela 2.2), permitiu um crescimento acelerado do nível da produção habitacional, compensando os impactos causados pela retração do setor privado.

TABELA 2.2

INVESTIMENTO EM HABITAÇÃO COMO PROPORÇÃO DO PRODUTO NACIONAL BRUTO E DO INVESTIMENTO BRUTO, MÉDIA DA PRODUÇÃO ANUAL DE HABITAÇÕES E UNIDADES TERMINADAS ANUALMENTE POR MIL HABITANTES

ANOS	Investimento Habitacional* como % de		Unidades Terminadas**	
	PNB	Investimento Bruto	Média/ano	Número/1000 hab/ ano
1951-55	6.7	23.2	50.300	7.0
1956-60	6.7	22.5	64.200	7.0
1961-65	7.1	22.2	82.800	10.8
1966-70	7.4	23.3	102.900	12.9
1971-75	6.0	20.3	93.799	11.5

* Fonte: Statiska Meddelanden (SM/N) 1975:98, tab. 11A; SM/N 1977:7.4, appendix 2, tab. 3A; SM/N 1978: 8.4, appendix 3, tab. 3A.

** Fonte: Housing, Building and Planning in Sweden. Relatório do Ministério Sueco de Habitação e Planejamento Físico (Swedish Ministry of Housing and Physical Planning), juntamente com outras agências de governo.

Citado em: Nesslein, 1982:239.

(g) programas de subsídio ao pagamento do aluguel

Além do sistema de financiamento à construção de novas unidades, estabeleceu-se um sistema de complementação individual ao gasto familiar com aluguel, que visou fundamentalmente a elevação da qualidade de moradia. Tal sistema visou estimular as famílias com filhos a se mudarem para unidades maiores e de melhor qualidade. A concessão da complementação ao aluguel, com base em recursos a fundo perdido de origem federal e gerida pelos governos municipais, constituiu-se na verdade em uma espécie de subsídio ao consumidor. O sistema de complementação ao aluguel é direito de todas as famílias com duas ou mais crianças e de qualquer família cujo gasto com aluguel exceda 20% de sua renda, aplicável a todas as formas de propriedade. Neste caso, portanto, não existe o mecanismo de indução a um tipo particular de moradia - a coletiva - como ocorre nos instrumentos de financiamento à produção habitacional. Finalmente, a definição dos níveis de complementação a serem concedidos, bem como as regras de sua distribuição são atribuições dos governos municipais.

A legislação nacional definiu que o direito ao recebimento de uma complementação ao aluguel deveria ser definido pela renda, número de filhos, idade do candidato e gasto em habitação. É preciso recordar que entre os objetivos estabelecidos constava a proposta de que nenhum cidadão gastasse mais do que 20% de seu salário em habitação. Para cumprir esta disposição, o sistema de complementação passou a compreender tanto o aluguel privado quanto o aluguel público. A complementa-

ção foi definida como i) inversamente proporcional ao salário (ou seja, diminui à medida que a renda aumenta) e ii) diretamente proporcional ao número de crianças e ao custo da habitação para o morador (ou seja, aumenta à medida que aumenta o número de crianças e o gasto).

A Tabela 2.3 permite que se tenha uma idéia do significado da política de subsídios, vista pela dimensão da população que os recebeu, bem como a dimensão destes em relação a salários e aluguéis, no ano de 1973. Cerca de 50% das famílias com crianças eram subsidiadas pelo governo federal, bem como cerca de 50% da população que sobrevivia via pensões; por outro lado, dos moradores sem filhos, sejam casais ou pessoas sozinhas, apenas 5% recebiam alguma espécie de subsídio. Além disso, para as famílias com crianças o subsídio representava cerca de 30% do aluguel; para os pensionistas, este montante era de 80%.

TABELA 2.3.

PORCENTAGEM DE MORADORES QUE RECEBEM SUBSÍDIOS HABITACIONAIS E DIMENSÕES DO SUBSÍDIO EM RELAÇÃO À RENDA E AOS ALUGUÉIS
1973

BENEFICIÁRIOS	% população recebendo subsídios	Subsídio como % da renda	Subsídio como % do aluguel
Famílias com crianças	50	09	30
Moradores sem crianças	05	08	20
Pensionistas	50	18	80

Fonte: Bjorn Harsman and Per Holm, "Housing Policy in Sweden: A Critical Analysis", in: Housing Finance Policies: An International Review, 1975, p.235.

Citado em: Nesslerin, 1982, 236.

TABELA 2.4

NÚMERO DE MORADORES COM FILHOS, POR PROPORÇÃO DE MORADORES COM FILHOS RECEBENDO COMPLEMENTAÇÕES AO ALUGUEL, SEGUNDO O TIPO DE MORADOR
1987

TIPO DE FAMILIA	NÚMERO DE FAMILIAS				COMPLEMENTAÇÕES	
	Total (1000)	Recebem Com- plementação (%)	Total em milhões de crowns(*)	(%)	Crowns por ano por fam	Complem. como % do custo da habit.
1 pessoa c/						
1 criança	160	44	594	24	8.472	34
2+criança	72	83	797	32	13.417	(42)
3+criança					62	
Total	232	56 (129.920)	1.391	56	10.740	(46)
Casais com						
1 criança	310	5	125	5	7.523	29
2 criança	370	10	276	11	7.775	27
3+criança	138	45	712	28	11.502	36
Total	818	14 (114.520)	1.113	44	9.762	31
Total de famílias c/crianças	1.050	23 (241.500)	2.504	100	10.282	37

(*) moeda sueca

Fonte: National Housing Board, 1988:1

Citado em: Westerlund, 1988: 173

A tabela 2.4 nos permite observar o desempenho da política de subsídios aos aluguéis para o ano de 1987. Do total de famílias com crianças, 23% recebem subsídios aos aluguéis. Contudo, 56% destas famílias são famílias uniparentais; assim, os subsídios são dirigidos preferencialmente para famílias cujos rendimentos são mais baixos. O percentual de famílias recebendo complementações ao aluguel aumenta à medida que aumenta o número de crianças. Finalmente, o peso da complementação ao gasto com aluguel é maior à medida que aumenta o número de crianças e diminui a fonte de rendimentos (1 pessoa como "cabeça"). Assim, é possível concluir que a política de complementação aos aluguéis visa diminuir o impacto da variável "renda" no consumo habitacional, porque os dados indicam que ela é administrada de forma a subsidiar mais pesadamente aqueles que mais necessitam.

As políticas de subsídio ao consumidor têm importantes dimensões macro-econômicas. Na medida em que um montante da renda do consumidor, que seria gasto com habitação, é coberto por subsídio, este montante de renda será gasto com o consumo de outros bens. Isto significa que os subsídios ao consumidor liberam recursos que serão gastos em outros bens de consumo, estimulando, portanto, a atividade econômica.

(h) princípio do direito universal de acesso à moradia

Nos termos em que foi proposta, a política habitacional do pós-guerra na Suécia não se colocava como uma política dirigida especificamente à população de baixa renda; antes, tratava-se de maximizar o

volume de construção e melhorar a qualidade das habitações para que todos tivessem acesso a unidades habitacionais de boa qualidade, com um comprometimento mínimo de renda. A política proposta se apresentava como o exercício de um direito geral e universal, e não como uma política seletiva e destinada a uma fração particular da sociedade. Colocada nestes termos, as políticas propostas foram capazes de angariar amplo apoio político. (Esping-Andersen, 1985:182)

Na verdade, propor formas de intervenção que angariassem tal apoio se constituía em uma necessidade para o Partido Social-Democrata. No poder desde 1932, o partido, por não ter ampla maioria de votos no Parlamento (obteve maioria legislativa apenas de 1941 a 1951 e de 1967 a 1973), foi, na maior parte das decisões de caráter conflitivo, forçado a buscar a adesão da opinião pública. Como sumariza Headey (1978:59):

"... o poder [dos sociais-democratas] se estabelece com uma vantagem de cerca de 5% dos eleitores e cadeiras, de forma que a opinião pública e os partidos e grupos de interesse que representam a opinião centrista devem ser cuidadosamente cultivados. O compromisso é uma necessidade, não apenas uma característica nacional." (tradução nossa)

Com uma maioria tão pequena, coube ao Partido Social-Democrata desenvolver uma cuidadosa política de alianças - capaz de atrair os setores liberais e de centro -, a fim de poder implementar seu programa de ação. É bastante provável que tal "equação" de poder esteja na raiz das políticas adotadas com relação às formas de ocupação residencial. Com efeito, estimulando a habitação coletiva, não foram tomadas medidas que inviabilizassem a propriedade privada. Tal atitude poderia implicar forte descontentamento na classe média, crescentemente elei-

tora do Partido Social-Democrata.

2.2.3. O Programa de Um Milhão de Unidades

A aceleração do processo de urbanização no pós-guerra, acrescida da retração do setor privado diante das medidas de regulação do consumo de habitações implicaram que, apesar do nível de investimento realizado pelo Estado na produção de novas unidades e do nível de produção efetivamente realizado, a escassez de unidades residenciais tenha se apresentado como um problema real, especialmente nas grandes cidades. Por exemplo, em Estocolmo, a carência de habitações elevou-se de 50.000 unidades em 1950 para 122.000 em 1963, o que representava cerca de 40% da população da cidade. (Nesslein, 1982:241) Esta cifra é considerada mais ou menos representativa da média das cidades suecas de médio e grande porte.

Foi nesse quadro de elevação da carência de unidades residenciais e das pressões políticas dele decorrentes - que se manifestaram inclusive em um severo choque eleitoral em 1964 - que o governo social-democrata decidiu levar a cabo o Programa de um Milhão de Unidades ("One Million Program"). O programa se propôs a construir 100.000 unidades residenciais por ano no período 1965-1974, o que representava de 20% a 25% de crescimento na produção anual. Procedeu-se, portanto, à construção massiva de grandes conjuntos habitacionais localizados nas áreas suburbanas, sem preocupações quanto à estética. No entanto, em que pesem as críticas quanto ao caráter monótono e despersonalizado

destas construções, que se transformaram em verdadeiras cidades suburbanas, o programa atingiu seus objetivos, tendo construído 1.005.600 unidades (Headey, 1978:48), sem alterar as características do modelo de intervenção acima descrito; ao contrário, reforçando os mecanismos de intervenção sobre o mercado fundiário e os mecanismos de controle municipal sobre a promoção imobiliária, de forma a estimular o crescimento nos índices de produtividade. Assim, pesados investimentos em construção habitacional - com considerável controle sobre sua eficiência - permitiram uma redução de cerca de 25% nos custos de construção (em termos reais) entre 1964 e 1975 e um aumento de 100% nos índices de produtividade do trabalho. (Dickens et alli, 1985:56)

Com a realização deste programa, a Suécia eliminou seu déficit habitacional, às custas, porém, de uma rejeição aos apartamentos construídos sob o Programa de Um Milhão de Unidades. Diga-se de passagem que é uma hipótese bastante plausível de que esta rejeição pode ocorrer - ou seja, a população sueca pode "dar-se ao luxo" de rejeitar estes conjuntos habitacionais - justamente pelo fato de que o déficit habitacional foi eliminado. (15)

Tratando da rejeição a estes conjuntos, Heclo & Madsen (1987: 137) dizem o seguinte:

"Tensta, um enorme conjunto de apartamentos localizado na periferia da cidade de Estocolmo, ilustra o mesmo fenômeno que pode ser observado em cidades como Gothenborg e Malmo. Semelhantemente a outros conjuntos monumentais completados sob o Programa de Um Milhão de Unidades, Tensta foi composto de ruas e mais ruas de apertados blocos de concreto, cuja única vista apenas permite olhar para outros blocos. Além disso, quando de sua finalização, Tensta não estava conectado a nenhum sistema de transporte de massa - uma conexão subterrânea ainda estava em construção - e

era suprido com poucos equipamentos de serviço social ou comercial. Estas devem ter sido algumas das razões pelas quais apartamentos espaçosos e de alta qualidade permaneceram vagos. A eliminação do déficit habitacional permitiu aos suecos maiores oportunidades para escolher acomodações residenciais." (tradução nossa)

Com efeito, os conjuntos habitacionais construídos e geridos pelas sociedades de construção sem fins lucrativos sob controle municipal caracterizam-se arquitetonicamente como grandes conjuntos de edifícios de seis a oito andares, com aparência pesada e monótona, construídos em longas ruas paralelas entre si. Este fato ocorreu tanto por razões ideológicas (a orientação social-democrata quanto às virtudes da vida coletiva) quanto por razões econômicas (barateamento de custos). Isto é especialmente verdadeiro para os grandes conjuntos habitacionais construídos no final dos anos 60 e início dos anos 70, quando da implementação do Programa de Um Milhão de Unidades ("The One Million Program"). A rejeição a estes conjuntos por parte da população, que se expressou sob a forma de taxas significativas de unidades não utilizadas, levou as autoridades municipais a alterar os padrões urbanísticos de planejamento. Assim, a construção mais recente tem-se caracterizado por edifícios mais baixos, em comunidades suburbanas melhor planejadas, servidas com equipamentos e centros comerciais e integradas através de serviços de transporte público altamente eficientes.

2.3. CONSIDERAÇÕES SOBRE O DESEMPENHO

É quase consensual, na literatura referente à política habitacional sueca no pós-guerra, a avaliação de que ela se constituiu em um sucesso quanto à realização dos objetivos propostos, de maneira que o desempenho da política governamental na área habitacional passou a se constituir em elemento de legitimação dos sucessivos governos sociais-democratas junto ao eleitorado.

Nesslein (1982:238) afirma que os suecos têm hoje um dos padrões habitacionais mais altos do mundo. No período do pós-guerra, o estoque habitacional cresceu em 68%, enquanto a população cresceu apenas 23%. As habitações construídas são de alta qualidade e uma significativa renovação urbana foi levada a cabo. Além disso, aproximadamente 67% do estoque habitacional tem menos de 35 anos de idade. A superlotação que, em 1945, atingia 21% das unidades residenciais, atualmente foi reduzida a 0%. Finalmente, do ponto de vista dos equipamentos urbanos, em 1982, 87% das residências possuíam banheiro privativo e instalações para banho, 95%, um "toilet" privado, 96%, aquecimento central e 99%, sistema de abastecimento de água interno à residência.

Appelbaum (1985:227-8) refere-se à experiência sueca do pós-guerra como "o milagre sueco" ("The Swedish Miracle"), chamando atenção para o fato de que a classe trabalhadora efetivamente tem acesso à habitação e aos equipamentos urbanos na mesma extensão que a classe média. Em 1974, por exemplo, 97% dos assalariados viviam em residências modernas com uma série completa de equipamentos urbanos. (16)

Headey (1978:50, 52-3) afirma:

"Na maior parte dos países - bem como na Suécia no passado - os grupos de baixa renda estavam constrangidos a viver como inquilinos de proprietários privados ou autoridades públicas, em bairros desprovidos de serviços urbanos, relativamente pobres. Na Suécia moderna, pelo contrário, a classe trabalhadora, assim como a classe média, tem uma efetiva oportunidade de escolha entre moradias cooperativas, bem como na qualidade de locatário de habitação pública, e também de possuir sua casa própria (...) O significado desta extensão de oportunidades não deve ser minimizado. Na maior parte dos países, a classe trabalhadora não pode escolher (...) O trabalhador sueco é relativamente afortunado por estar apto a fornecer moradia para sua família, de acordo com sua preferência, antes que de acordo com a tirania do que os economistas, acostumados a analisar o mercado "livre" antes que o socializado, chamam de 'demanda efetiva'." (tradução nossa)

Wiktorin (1982: 247-50) considera que, embora do ponto de vista mais geral a política habitacional implementada tenha obtido sucesso na realização de seus objetivos, existiria uma faixa da população - no nível de renda mais baixo - sujeita a uma ou mais das seguintes condições habitacionais: sem-casa; com dificuldades em conseguir uma casa; em condições de insegurança de ocupação ou com risco de expulsão. O número de pessoas em cada uma destas categorias seria, contudo, muito marginal em relação à população como um todo.

2.3.1. Tendências recentes

A problemática habitacional recente na Suécia - mais especificamente a partir de 1970, quando o déficit de habitações já estava praticamente eliminado - é de natureza qualitativa, referindo-se à emer-

gência de uma preferência nacional pela habitação unifamiliar, mais que isso, pela propriedade privada da casa.

Pesquisas realizadas em 1950 quanto às preferências habitacionais indicavam que 30% a 40% da população tinha preferência por unidades residenciais unifamiliares; esta mesma questão, em 1979, indicava uma preferência por casas unifamiliares por cerca de 80%-90% da população. (Appelbaum, 1985:233) Com efeito, esta significativa alteração na demanda da população, no tocante à forma de consumo da moradia, tem se expressado em uma nova razão construção unifamiliar/construção multifamiliar.

TABELA 2.5

NOVAS UNIDADES CONSTRUÍDAS POR TIPO DE CONSTRUÇÃO
SUÉCIA - 1970-9

TIPO DE HABITAÇÃO	1970	1975	1979
Habitação unifamiliar (1-2 unidades)	32%	63%	72%
Habitação multifamiliar (3 ou + unidades)	68%	37%	28%
TOTAL	100%	100%	100%

Fonte: Svenska Riksbyggen (1980:5)

Citado em: Appelbaum, 1985:234.

A tabela 2.5 nos permite observar claramente que a construção unifamiliar passa de 32% do conjunto das novas unidades construídas em 1970 para 72%, em 1979; assim, a participação relativa da construção multifamiliar cai para 28%. Essa tendência se expressa nitidamente, apesar de toda a propaganda oficial em favor da habitação coletiva e dos estímulos financeiros para construção multifamiliar.

Para alguns autores (Appelbaum, 1985; Heclo & Madsen, 1987), a política fiscal em relação à casa própria, destinada a apenas desestimular - e não, coibir - sua produção estaria na raiz deste problema. Para os autores, em situações de elevação da taxa de juros no mercado, a possibilidade de dedução no imposto sobre a renda do montante não-subsidiado do empréstimo habitacional torna-se um mecanismo vantajoso. Neste caso, o mecanismo fiscal é um estímulo à produção da casa própria. Este seria, portanto, um efeito não-esperado da política adotada, pensada para situações de estabilidade da taxa de juros no mercado.

Na verdade, aquela tendência está presente - na década de 80 - na maior parte dos países em que foram adotadas soluções habitacionais de massa (França, Inglaterra, Holanda, Escandinávia, Noruega, etc.). A demanda habitacional se caracteriza pela exigência por variações qualitativas, as quais apontam para a não repetitividade do produto. Esta alteração na natureza da demanda implicou um redirecionamento das atividades da indústria de construção civil na Europa, em direção a atividades de manutenção e recuperação.

Do ponto de vista do gasto tributário, a tendência acima expressa tem significado também um crescimento da participação relativa dos incentivos fiscais, como pode ser observado na tabela 2.6. A partir de 1975, observa-se uma crescente participação dos subsídios à casa própria - dedução fiscal do montante de juros não-subsidiado do empréstimo - no gasto estatal: tais subsídios passam de 33.3% do gasto anual com subsídios, em 1975, para 41.7% em 1978. A mesma tendência pode ser observada na década de 80: na linha "subsídios fiscais à casa própria", o gasto em bilhões de crowns praticamente dobra de 1980 para 1988. (ver tabela 2.7)

TABELA 2.6

SUBSÍDIOS GOVERNAMENTAIS À HABITAÇÃO
SUÉCIA - 1975-78

FORMA DO SUBSÍDIO	MILHÕES DE DÓLARES				PERCENTAGEM			
	1975	1976	1977	1978	1975	1976	1977	1978
Complementações ao aluguel	720	900	900	1060	44.5	44.1	38.7	36.8
Subsídios aos juros dos empréstimos	360	440	560	620	22.2	21.6	22.6	21.5
Taxas de dedução à casa própria	540	700	960	1200	33.3	34.3	38.7	41.7
TOTAL	1620	2040	2480	2880	100	100	100	100

Fonte: Lundqvist (1981)

Citado em: Appelbaum, 1985:239.

TABELA 2.7

SUBSÍDIOS HABITACIONAIS EM BILHÕES DE CROWNS
PREÇOS CORRENTES - 1980-88

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988(*)
Subsídios									
KBT	3.5	3.8	3.8	3.9	4.0	4.2	4.4	5.0	?
SKBT	2.5	2.2	2.5	2.9	2.9	2.9	2.8	2.5	?
Complementações ao aluguel	6.0	6.0	6.3	6.8	6.9	7.1	7.2	7.5	7.0
Subsídios Creditícios	5.0	7.2	8.9	9.9	10.5	12.3	14.5	13.3	15.8
Subsídios fiscais à casa própria	7.9	9.9	10.3	10.9	10.7	13.0	13.2	13.8	15.9
Gasto total	18.9	23.1	25.5	27.6	28.1	32.4	34.9	34.6	38.7
Taxas de Propriedade						3.5	4.6	5.6	5.7
Taxas de aluguel				0.7	1.0	0.1			
Gasto Líquido	18.9	23.1	25.5	26.9	27.1	28.8	30.3	29.0	33.0

(*) Dados Estimados

Fonte: Prop. 1987/88:100, appendix 3, p.8. Department of Housing, National Housing Board. Borapporter 1980-87.RFV.
Citado em: Westerlund, 1988:172.

Dessa forma, as tendências recentes parecem indicar que o governo, a despeito de todo esforço social-democrata em favor da moradia multifamiliar, de propriedade cooperativa ou pública, pode vir a subsidiar progressivamente a construção de unidades unifamiliares e privadas. Com efeito, esta é uma tendência real, porém não consolidada: dados de 1980 indicam que neste ano, a produção habitacional não-voltada para o mercado voltou a representar mais de 50% da produção. (Dickens et alli, 1985:123)

Por outro lado, observam-se fortes pressões no sentido da venda das unidades cooperativadas - ou seja, a permissão legal para a propriedade privada dos apartamentos pertencentes às cooperativas - e pressões em favor da gestão coletiva das habitações públicas de aluguel. Este conjunto de tendências parece ameaçar as bases do modelo implementado até então, uma vez que podem significar o retorno às regras de mercado, fenômeno que efetivamente ocorreu em outros países (como a Dinamarca e a Alemanha), uma vez que o déficit habitacional foi eliminado. É preciso esclarecer que tais tendências expressam alterações nas preferências de consumo, as quais se expressam na participação relativa das unidades privadas na produção; contudo, as evidências encontradas não indicam alterações na estrutura de produção, ou seja, nas condições estabelecidas pelo modelo de política habitacional para produção de unidades.

No entanto, tais mudanças ao nível da demanda podem vir a representar alterações nas formas de produção e, conseqüentemente, mudanças em direção a uma perspectiva liberal. Para que tais mudanças se realizem é necessário, contudo, uma mudança profunda na forma de atuação do

Estado; a natureza desta atuação desde o pós-guerra - tal como descrita - implicou em que a produção habitacional seja largamente dependente da participação estatal - cerca de 90% da produção residencial industrial do pós-guerra é financiada pelo Estado, via contratos municipais de controle sobre a qualidade da produção e o preço do produto. O retorno às regras de mercado suporia a abolição de tais mecanismos de intervenção e, portanto, uma nova coalizão em torno da questão habitacional.

2.4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A coalizão habitacional constituída na Suécia teve como base de sustentação um movimento operário, com capacidade de iniciativa e forte poder mobilizatório. Tal movimento - com significativa expressão dentro do Partido Social-Democrata - dirige-se ao Estado demandando sua intervenção no mercado imobiliário. A força, forma e conteúdo da ação do movimento social organizado tem nítida influência sobre as formas de provisão habitacional naquele país.

No campo da produção, o Estado sueco tomou a si a responsabilidade direta na oferta de unidades habitacionais. A relação produtor-consumidor entre agências estatais e usuários é tão clara que o grau de efetividade da política habitacional tem tido naquele país reflexos diretos no plano eleitoral. Isto é, descontentamentos no plano das condições de moradia têm expressão direta na "aprovação" eleitoral dos sociais-democratas; do mesmo modo, reveses eleitorais têm como contrapartida a adoção de medidas mais eficazes no plano da política habitacional.

No que tange ao desenho da política propriamente dito, a produção habitacional supôs a interferência direta das agências estatais, quer no momento do financiamento, quer no momento da promoção imobiliária. Esta última, contudo, foi realizada em associação com cooperativas e associações habitacionais sem fins lucrativos, as quais assumiram caráter semi-público. Tais entidades, embora tivessem presença e atuação significativas no momento anterior à adoção do modelo sob análise,

apresentaram enorme impulso de crescimento no pós-guerra, viscejando graças à associação adotada. Estas (agências públicas e cooperativas/sociedades habitacionais) realizaram a promoção do empreendimento habitacional em associação com empresas privadas de construção, contratadas para o momento da edificação.

É por esta razão que afirmamos que o modelo social-democrata de provisão habitacional supõe a adoção de atividades estatais predominantemente produtivas. Contudo, dado que o desempenho de tal atividade de tipo produtivo é realizado de forma associada, o Estado faz uso de mecanismos de interferência na ação dos agentes privados associados. Tais mecanismos, como veremos, são tipicamente regulatórios, e não poderiam deixar de sê-lo, na medida em que se destinam a induzir a ação de tais agentes (associados) no sentido da adoção de estratégias que controlem/impeçam a livre operação dos mecanismos de mercado. Contudo, tais instrumentos regulatórios se inscrevem no interior de uma atividade de tipo produtivo por parte do Estado.

Para induzir as estratégias dos agentes privados, o Estado interferiu - com base no controle estatal dos recursos ao financiamento (cerca de 90% dos financiamentos habitacionais do pós-guerra) - adotando formas de controle sobre os montantes físicos e condições técnicas da produção e do consumo de habitações, definindo os preços dos principais componentes e do produto final (quer para venda, quer para locação) e estabelecendo mecanismos de controle sobre a qualidade e padrão das mercadorias produzidas. O fornecimento de crédito e subsídios foi um dos instrumentos-chave de tal estratégia. Com base em recursos de origem tributária, ofereceu condições facilitadas de crédito

to, de modo a induzir a consolidação de um tipo particular de promotor imobiliário e de propriedade residencial: o promotor semi-público sem fins lucrativos e a propriedade pública/semi-pública, de uso coletivo.

A intervenção estatal destinada a coibir o componente especulativo na formação dos preços das unidades residenciais foi outro elemento-chave da política adotada. Com efeito, a intervenção no mercado fundiário, impedindo a obtenção do lucro com base na renda fundiária, associada ao controle dos preços sobre o produto final (quer para venda, quer para locação) criaram sérios impedimentos à formação de preços com base em práticas especulativas no mercado.

Além disso, a adoção de mecanismos de controle da qualidade do produto final e de seleção para obtenção de crédito com base em ganhos em produtividade induziu a adoção pelos segmentos privados da estratégia da obtenção de lucro com base na redução de custos.

Este conjunto de condicionamentos de parte da política habitacional implementada, associado ao fato de que a categoria profissional dos trabalhadores da construção civil está entre as mais organizadas e combativas do país teve importante impacto sobre o segmento da indústria de construção civil. Na presença de uma mão-de-obra cara e organizada e de mecanismos de obstrução à obtenção de lucros com base em práticas especulativas de mercado, o segmento empresarial de construção civil viu-se constrangido a realizar pesados investimentos em tecnologia, poupadora de mão-de-obra, destinados à obtenção do lucro no momento da produção propriamente dita.

O modelo adotado implicou a constituição de parque locativo público de dimensões significativas - cerca de 40% de todo o parque imobiliário e aproximadamente 60% das unidades multifamiliares - cujo acesso aos moradores se dá mediante a locação especialmente garantida pelo Estado.

No que tange ao mercado de aluguéis, o Estado interveio estabelecendo mecanismos de controle sobre os preços dos aluguéis e subsidiando seu pagamento, através de um sistema de complementações. Neste terreno, o modelo adotado visou, através de atividades de tipo regulatório, impedir a livre operação dos mecanismos de mercado e as práticas especulativas de formação de preços. Por outro lado, o sistema de complementação aos aluguéis consolidou as condições para o consumo da mercadoria habitação, realizando as condições para constituição de sua demanda.

Deste modo, a coalizão habitacional que se consolida no pós-guerra reuniu o grande capital produtivo do setor de construção, os trabalhadores organizados e o movimento cooperativista/associativo em torno da produção massiva de unidades residenciais. São excluídos os proprietários de terra urbana e os promotores privados, politicamente fracos. Tais condições permitiram que o acesso à moradia se colocasse na Suécia como um direito de todos os cidadãos.

NOTAS

- (1) Em 1932, o governo social-democrata recém-eleito, encomendou um levantamento nacional sobre as condições de moradia da população trabalhadora. Concluiu-se, por exemplo, que cerca de metade das famílias urbanas com três ou mais crianças viviam em residências com apenas um quarto. Com base neste dado, diversas propostas passaram a ser apresentadas para a comissão encarregada do processo de reforma habitacional e urbana. Uma das propostas aprovadas, em 1935, determinava um sistema de subsídios aos aluguéis residenciais, cujo objetivo era a elevação da qualidade de moradia. Ou seja, o subsídio era destinado apenas às famílias que ocupassem um apartamento acima de determinado padrão. Por exemplo, um casal com duas ou mais crianças só poderia se qualificar ao subsídio, caso alugasse uma residência com no mínimo dois quartos e uma cozinha. Outra medida proporcionava empréstimos de longo prazo com baixas taxas de juros exclusivamente às sociedades de construção sem fins lucrativos sob supervisão municipal.
- (2) Para que se tenha uma idéia do impacto desta intervenção, 70% do parque residencial sueco foi construído a partir de 1940. (Dickens et alli, 1985:38)
- (3) Em 1941, apenas 12.000 unidades foram construídas, contra 44.000, em 1939. Este refluxo no nível de construção habitacional se deveu a uma retração dos investimentos privados, que se dirigiram a setores mais lucrativos: o de armamentos, por exemplo. (Dickens et alli, 1985:130)
- (4) Tratam-se de companhias de construção habitacional nominalmente independentes, algumas vezes de caráter caritativo, voltadas para a provisão de moradias de aluguel público. Na prática, todas as associações habitacionais sem fins lucrativos vieram a ser controladas por alguma autoridade municipal - devido à forma de intervenção estatal adotada no pós-guerra - mas legalmente permanecem separadas.
- (5) Já em 1872, fundou-se em Gotemburgo uma sociedade para construção de moradias; o exemplo foi imitado por uma série de outras sociedades em Estocolmo, a partir de 1874. Tais sociedades, contudo, eram empresas isoladas, com raio de ação limitado e nem sempre sem fins lucrativos, razão pela qual se considera que o movimento cooperativista sueco data do começo do século. Com efeito, em 1916 foi criada a "Cooperativa de Vivienda de Estocolmo", considerada a precursora daquele movimento no país. (Oficina Internacional del Trabajo, 1964:17)
- (6) A base da estrutura orgânica da HSB são as cooperativas matrizes, organizadas em todo o território nacional. Um candidato a uma moradia cooperativada se associa à cooperativa matriz de sua região, que opera como uma associação de poupança, recolhendo as contribuições dos sócios e se encarregando da promoção e

construção do projeto habitacional - esta mediante contratos com empresas privadas. Uma vez concluída a obra, os moradores do edifício ou conjunto residencial construído constituem uma cooperativa filial, encarregada da administração e manutenção da unidade. (Oficina Internacional del Trabajo, 1964:19)

- (7) Em 1950, as sociedades habitacionais sem fins lucrativos fundaram sua própria organização nacional: a Associação Nacional das Empresas de Habitação Pública da Suécia (SABO).
- (8) As duas formas de ocupação do imóvel presentes na proposta social-democrata - habitação pública de aluguel ou propriedade cooperativada - representavam duas correntes dentro do próprio partido. Uma, considerada mais radical, considera a habitação pública de aluguel a única forma efetivamente social-democrata de moradia - dadas suas consequências sobre as relações de solidariedade social - e considera a propriedade cooperativada uma forma de aburguesamento; a segunda, considerada de centro-direita defende a propriedade cooperativa como uma forma de gestão coletiva do habitat urbano.
- (9) Os empréstimos estatais são alocados pelo Conselho Nacional de Habitação ("National Housing Board"), de nível ministerial e pelo Conselho Nacional do Trabalho ("National Labour Board"), para os Conselhos Municipais de Habitação ("County Housing Boards"), de acordo com os programas quinquenais e, daí, repassados para as municipalidades.
- (10) A HSB paga os mesmos impostos municipais que qualquer outro proprietário residencial e, além disso, as cooperativas estão sujeitas ao imposto nacional de 32% sobre os lucros líquidos. (Oficina Internacional del Trabajo, 1964:35)
- (11) Vários autores (Dickens, 1985; Nesslein, 1982; Wiktorin, 1982) chamam a atenção para as dificuldades na implementação do controle dos aluguéis nas unidades das companhias privadas das grandes cidades, onde a demanda por habitações é maior.
- (12) O decreto visa estabelecer as condições de negociação entre as partes, através de um sistema de avaliação dos imóveis que é dividido em dois momentos. Um primeiro momento consiste na avaliação da área residencial em que o imóvel está localizado; um segundo momento da determinação do aluguel consiste na avaliação do imóvel propriamente dito.
A avaliação da área residencial deve ser realizada com base no tempo de construção - data da edificação do conjunto residencial - e no conjunto de equipamentos colocados à disposição dos moradores daquela região, tais como centros de recreação, lazer, comércio, etc. Com base em uma tabela pré-estabelecida, o conjunto habitacional sob exame recebe um número, que corresponde ao seu "fator de determinação do aluguel".
A esse fator de determinação do aluguel do conjunto residencial se acrescentariam "scores" aos apartamentos localizados na área, com base em diferenças qualitativas de um apartamento para outro. Esta seria a segunda fase da determinação dos alu-

guéis. O preço do aluguel do imóvel é estabelecido com base nestes "scores", o que garantiria que apartamentos similares fossem alugados por preços similares. (Heclo & Madsen, 1987, 242-4)

- (13) Existem uma série de medidas legislativas que tornam extremamente difícil aos proprietários despejarem um inquilino que paga seus aluguéis pontualmente, inclusive no caso de que o proprietário realize uma reforma no imóvel e queira aumentar o preço do aluguel, com base nos valores adquiridos pelo imóvel em questão. Desavenças no tocante a esta questão são resolvidas a nível local por tribunais municipais, embora haja possibilidade de apelação ao Tribunal Nacional de Habitação ("National Housing Court").
- (14) Existem recursos jurídicos para que as municipalidades exerçam controle sobre a qualidade das unidades residenciais. O Decreto de Renovação Habitacional de 1973 (1973 "Housing Renewal Act") conferia poderes aos tribunais locais para forçar os proprietários a conservarem seus imóveis nos padrões de habitabilidade estabelecidos pelos governos municipais. Posteriormente, o Decreto de Gerenciamento Habitacional de 1977 (1977 "Housing Management Act") conferia poderes aos tribunais municipais para punir, com suspensões de direitos e ao próprio financiamento, os proprietários que não realizassem reparos determinados pelas administrações municipais.
- (15) A taxa de unidades vagas na Suécia se elevou de 2.5% em março de 1972 para 5.9% em setembro de 1974. Além disso, o excesso na oferta nas regiões metropolitanas importantes era significativamente mais alto que a média nacional. Nas três maiores cidades suecas (Grande Estocolmo, Grande Gotemburgo e Grande Malmo) a taxa de unidades vagas em setembro de 1974 era de 7.2%, 10% e 7.8%, respectivamente).
- (16) As unidades residenciais na Suécia são catalogadas, para realização do censo habitacional quinquenal, como: modernas (unidades com água quente e fria, sistema de esgoto, WC, aquecimento central e quarto para banho); semi-modernas (unidades com os mesmos equipamentos, exceto quarto de banho e chuveiro) e não-modernas (sem quarto de banho, sem chuveiro e sem um ou mais dos demais equipamentos). (Wiktorin, 1982:247)

CAPÍTULO 3: ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. UM MODELO LIBERAL

3.1. O MOVIMENTO SOCIAL ORGANIZADO

3.2. O SISTEMA PRIVADO DE FINANCIAMENTO HABITACIONAL

3.2.1. A regulamentação dos anos 30

3.2.2. O impacto das medidas tomadas

3.2.3. Os excluídos

3.2.4. A crise do sistema privado de financiamento habitacional

3.2.5. A desregulamentação do sistema financeiro norte-americano

3.3. O ATENDIMENTO À POPULAÇÃO DE BAIXA RENDA

3.3.1. A política social de habitação

3.3.2. A gestão Reagan

3.4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

3. ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. UM MODELO LIBERAL

O objetivo do presente capítulo é demonstrar que o modelo de política habitacional desenvolvido nos Estados Unidos da América compreende duas modalidades diferenciadas de oferta de unidades residenciais: uma dirigida aos setores sociais cuja renda lhes permite constituir-se em sujeitos de crédito, e outra dirigida aos setores de baixa renda: a política social de habitação. Constituído fundamentalmente a partir da Grande Depressão, tal modelo implicou na existência de uma forte segregação espacial, expressão das diferenças de renda e de cor existentes na sociedade.

De um lado, constituiu-se um sistema especializado no crédito habitacional, como sustentáculo de um dinâmico mercado de "casa própria" unifamiliar. Tal sistema de crédito está na raiz do processo de suburbanização residencial norte-americano. Tal sistema, totalmente controlado pelas decisões dos agentes privados, deve sua existência à atuação do Estado no sentido de gerar as condições para confiança pública na capacidade do mercado prover moradias. Neste faceta da política habitacional norte-americana, o Estado desempenhou atividades de tipo regulatório, engendrando políticas de estímulo à demanda. Este princípio de atuação se reafirmou no recente processo de desregulamentação do sistema financeiro do país, que implicou na completa reformulação do sistema de financiamento à casa própria, sem alterar, contudo, a natureza das relações entre setor público e agentes privados.

De outro lado, do ponto de vista da política social de habitação, as soluções implementadas expressam a resistência dos segmentos produtores ao desenvolvimento de uma política que viesse a concorrer com a oferta habitacional privada. Desse modo, o modelo adotado tende a estimular a produção de unidades pelo setor privado para posterior locação subsidiada.

Neste sentido, as duas facetas da política habitacional norte-americana funcionam segundo a mesma lógica: a lógica da habitação enquanto um bem de mercado. Trata-se, portanto, de uma forma particular de intervenção estatal no processo de provisão habitacional. Tal forma de intervenção apresenta duas facetas distintas, cujo "divisor de águas" é a variável renda.

Optamos neste capítulo por apresentar separadamente os dois subsistemas, por entendermos que assim a exposição tornar-se mais clara. Ao longo do trabalho, contudo, pretendemos articular os dois subsistemas, apreendendo-os enquanto constituintes de um mesmo modelo de provisão habitacional.

3.1. O MOVIMENTO SOCIAL ORGANIZADO

Diferentemente do movimento social sueco, o movimento operário organizado norte-americano demonstrou - no contexto da formação de programas de proteção social - profunda desconfiança quanto à intervenção estatal na provisão de programas de política social. Segundo Argelina Figueiredo:

"Antes de 1930, nos Estados Unidos, o movimento sindical não havia se organizado como um grupo unificado para a demanda de programas de bem-estar social providos pelo Estado. Ao contrário, a posição do movimento operário organizado, representado pela Federação Americana do Trabalho, era de forte oposição a tais programas." (Figueiredo, 1981: 219)

As razões para tal posição política eram as mais variadas; porém, na base desta se encontrava a "crença de que os trabalhadores poderiam melhor realizar seus interesses através de suas associações voluntárias". (Figueiredo, 1981: 219) Assim, o movimento sindical rejeitava qualquer vinculação orgânica com partidos políticos e qualquer forma de "paternalismo estatal". Isto significa que o conteúdo da ação do movimento sindical organizado, no cenário político do início da década de 30, não apenas não demandava a ação do Estado na defesa de seus interesses, como, inclusive, rejeitava publicamente a intervenção estatal.

Esta posição alterou-se profundamente durante a década de 30. As duas principais organizações sindicais norte-americanas - AFL e CIO - passaram a atuar conjuntamente, apresentando propostas de melhoria e

ampliação dos programas de proteção social providos pelo Estado. Contudo, a guinada do movimento operário organizado em direção à provisão estatal de benefícios sociais não foi acompanhada da força política necessária e das formas de ação adequadas à conquista daquelas demandas. As hesitações e divergências entre as organizações sindicais quanto às estratégias de atuação no plano político partidário, somou-se a falta de apoio político entre os trabalhadores às articulações realizadas pelas centrais sindicais. Além disso, na prática, as organizações sindicais se empenhavam na obtenção de contratos privados de seguro social, isto é, planos estabelecidos diretamente entre empresas e trabalhadores.

Por outro lado, devido ao crescimento econômico do pós-guerra, foi possível às grandes corporações econômicas desenvolverem políticas de recursos humanos capazes de dar sustentação ao chamado "sindicalismo de resultados". Com efeito, lhes era possível incorporar as demandas dos trabalhadores por emprego estável e elevações salariais vinculadas à produtividade. Ou seja, foi possível garantir à massa de trabalhadores da indústria benefícios materiais que lhes permitiram elevar concretamente seu padrão de vida. Uma série de acordos entre grandes empresas e sindicatos de trabalhadores industriais permitiram estabelecer uma fórmula de reajustes salariais baseada na taxa nacional de produtividade mais a taxa de crescimento do índice de preços ao consumidor. Esta fórmula se disseminou por toda a economia, estabelecendo um "piso salarial" inclusive para os trabalhadores não-sindicalizados.

Tal "política salarial" está na base de uma espécie de acordo de classe que restringiu significativamente a combatividade e força do movimento operário organizado. Mas está também na raiz da significativa elevação real da renda *per capita*, a qual viria a se constituir em um dos elementos-chave do "boom" imobiliário do pós-guerra. Isto significa dizer que a classe operária foi incorporada ao crescimento econômico experimentado no pós-guerra e ao sistema privado de provisão habitacional constituído. Nestes termos, o movimento operário organizado esteve fora do campo de lutas que demandaria ao Estado uma intervenção de tipo produtivo no processo de provisão habitacional.

Por outro lado, os setores empresariais, isto é, setor financeiro (ver seção 3.2.) e os promotores e construtores imobiliários (ver seção 3.3.) foram capazes de incluir suas demandas na agenda governamental, de modo a obstar o desenvolvimento de uma política habitacional contrária a seus interesses.

3.2. O SISTEMA PRIVADO DE FINANCIAMENTO HABITACIONAL

A política habitacional norte-americana foi, até o final da década de 70, quase que exclusivamente financiada através de instituições de poupança e empréstimo, especializadas no crédito habitacional. A presença destas instituições no sistema privado de financiamento habitacional foi de tal dimensão, que nos Estados Unidos, "instituições de poupança e empréstimo" e "financiamento privado à habitação" passaram a ser quase sinônimos. A estreita vinculação entre ambos se deve à

natureza da regulamentação governamental sobre o sistema financeiro do país, adotada desde a vigência do New Deal.

As instituições de poupança e empréstimo norte-americanas - a saber: bancos mutualistas de poupança ("mutual saving banks") e associações de poupança e empréstimo ("savings and loans associations") - têm sua origem ainda no século XIX, por iniciativa de imigrantes ingleses. Registra-se que o primeiro banco mutualista de poupança data de 1816 e a primeira associação de poupança e empréstimo, de 1831. Embora existam diferenças entre elas - que serão mencionadas ao longo deste capítulo - os dois tipos de instituições se especializaram desde a sua origem no crédito habitacional e, a partir da regulamentação vigente na década de 30, apresentaram um espantoso crescimento e uma função chave na intermediação de recursos da poupança particular para o financiamento habitacional.

As medidas governamentais tomadas em relação àquele tipo de financiamento vêm no bojo das medidas políticas do New Deal, ou seja, como um conjunto de respostas de natureza política e administrativa à Grande Depressão. Com efeito,

"O colapso econômico devastou a indústria de financiamento hipotecário e a indústria habitacional. As associações de poupança e empréstimo perderam US\$ 2,2 bilhões em depósitos entre 1930 e 1937. A medida que sua base de depósitos erodia, estas instituições tornavam-se incapazes de garantir empréstimos hipotecários. Consequentemente, o número de construções residenciais iniciadas caiu de aproximadamente 750.000 em 1928 para menos de 100.000 em 1933. O número de execuções hipotecárias alcançou um total de 2 milhões de unidades no final dos anos 30, período no qual mais de 5000 instituições de poupança e empréstimo fecharam suas portas." (Florida, 1988:189) (tradução nossa)

Esta situação de crise, em que a produção habitacional foi agudamente atingida, foi o cenário da intervenção governamental, a qual consistiu fundamentalmente na revitalização das instituições privadas de crédito habitacional.

3.2.1. A regulamentação dos anos 30

A regulamentação criada no início dos anos 30 definiu o sistema de financiamento à habitação como um elemento do conjunto da estrutura financeira estabelecida no período. Com efeito, erigiu-se uma estrutura altamente regulamentada pelo Estado, em que as instituições do setor privado especializavam-se em vários segmentos de atuação, regidas por agências regulatórias específicas. Desse modo, bancos comerciais e de investimento passaram a ser completamente separados. Aos bancos comerciais foi permitido oferecer contas correntes a seus clientes, mas não lhes era permitido operar com seguros ou ações; além disso, lhes foi estabelecido um limite sobre os juros que poderiam oferecer às contas de seus depositantes; finalmente, eram proibidos de realizar operações interestaduais, bem como de operar com cadernetas de poupança e oferecer empréstimos habitacionais. (Florida, 1986:208)

As instituições de poupança e empréstimo, foi proibida a abertura de contas correntes e, assim como os bancos comerciais, eram proibidas de realizar operações interestaduais; contudo, lhes foi legalmente permitido receber depósitos em cadernetas de poupança e reinvesti-los sob a forma de créditos hipotecários. Deste modo, criou-se um sistema

especializado no crédito habitacional, baseado naquelas instituições. Para este fim, criaram-se um conjunto de agências governamentais que passaram a atuar na regulamentação e controle deste sistema, sem, contudo, substituí-lo.

Em 1932, cria-se o Federal Home Loan Bank Board (FHLBB), que passou a funcionar como a agência regulatória das instituições de poupança e empréstimo, concedendo licença para sua operação e definindo os termos em que esta se daria, no sentido de garantir liquidez ao sistema. Sob regulamentação do FHLBB, poderiam operar as associações de poupança e empréstimo, com carta federal ou estadual (neste último caso, submetendo-se à legislação dos respectivos estados) e os bancos mutualistas de poupança (estes, apenas sob regulamentação estadual). Às primeiras, era permitido destinar até 100% de seus ativos aos empréstimos hipotecários; aos últimos, só foi permitido destinar até 65% dos respectivos ativos para este fim. (Centre D'Information et d'Etude du Crédit, 1966)

Em 1934, cria-se a Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC), para assegurar os depósitos dos bancos comerciais e dos bancos mutualistas de poupança e a Federal Savings and Loan Insurance Corporation (FSLIC), para assegurar os depósitos das associações de poupança e empréstimo. A rigor, nenhuma instituição privada era obrigada a se filiar a estas agências federais; no entanto, a grande maioria delas o fez. O mais importante, porém, é que através deste mecanismo - seguro governamental aos depósitos - o governo federal criou as condições para a confiança pública nestas instituições. Este mecanismo foi de fundamental importância para a canalização dos recursos da poupança par-

ricular em direção ao sistema privado de financiamento habitacional.

No mesmo ano (1934), foi criada a Federal Housing Administration (FHA), que passou a desenvolver programas de cobertura aos empréstimos hipotecários das instituições privadas para determinadas faixas da população: aqueles com relativa capacidade de crédito, porém, sem as condições de garantia exigidas por aquelas instituições. Os empréstimos garantidos pela FHA - ao contrário dos empréstimos convencionais, que não tinham limite de juros - eram regidos por um teto de juros, definido por aquela agência federal. Em programa criado em 1944, a Veteran's Administration (VA) realizava a mesma operação. Os programas destas agências - embora ao longo do tempo tenham variado em garantir de 15% a 50% do conjunto dos créditos hipotecários concedidos (Centre d'Information et d'Etude du Crédit, 1966:115) - cumpriram uma importante função de ao mesmo tempo ampliar a demanda por empréstimos habitacionais e nortear a cada período o teto de juros do conjunto dos empréstimos concedidos no mercado.

Para evidenciar a natureza regulatória da relação entre o Estado e o sistema habitacional privado, é preciso chamar a atenção para o fato de que, assim como as demais agências governamentais,

"... A FHA não faz empréstimos, não executa nem planeja empreendimentos imobiliários, atuando tão somente como órgão segurador de empréstimos hipotecários imobiliários concedidos pelas instituições financeiras, podendo ainda, com sua intervenção, possibilitar financiamentos em condições mais favoráveis aos mutuários de menos poder aquisitivo." (Albuquerque, 1986:84)

Ainda em 1934, foi criada a Federal National Mortgage Association (FNMA), destinada a comprar e administrar empréstimos hipotecários assegurados pela FHA e VA. Através desta agência federal, criou-se um mercado secundário de hipotecas. Do ponto de vista das instituições privadas de poupança e empréstimo, a existência da FNMA constituiu um importante estímulo para a concessão destes empréstimos, na medida em que aqueles considerados menos seguros - e, portanto, garantidos pelas agências federais - poderiam ser repassados adiante.

Como se pode observar pela descrição acima, na primeira metade da década de 30, o governo federal criou um conjunto de agências destinadas a regular a operação das instituições financeiras, realizando as condições necessárias ao surgimento de um sistema especializado de crédito habitacional. Mais que isso, foram utilizados um conjunto de instrumentos de política financeira que tornaram extremamente atrativo o investimento neste setor da economia.

Com efeito, os referidos instrumentos tornaram as instituições de poupança e empréstimo mais competitivas frente às demais instituições financeiras. De um lado, ao contrário dos bancos comerciais que tinham um teto de juros - definido pelo governo - para oferecer aos depósitos de seus clientes, as "thrifts" (como vieram a ser conhecidas as instituições de crédito habitacional) tinham inteira liberdade quanto à definição dos juros a ser oferecidos aos depositantes em cadernetas de poupança - desde que aprovados pela FHLBB. O lucro da operação destas instituições advinha do diferencial de juros cobrado nos empréstimos hipotecários - também livres, porém fixos, ou seja, as "thrifts" podiam definir livremente a taxa de juros a ser cobrada dos

empréstimos hipotecários, no entanto, eles seriam fixos durante todo o período de amortização do empréstimo. Além disto, até 1962, as instituições de crédito habitacional podiam deduzir de sua renda tributável o volume de recursos necessários para manter uma reserva de 12% dos depósitos efetuados, a fim de conservar sua liquidez. Em 1962, como resultado de uma campanha movida pelo bancos comerciais contra este privilégio do sistema de financiamento à habitação, o montante daquela reserva passou a ser de 6%, mantida a possibilidade de dedução. (Centre d'Information et d'Etude du Crédit, 1966:108)

Na verdade, este conjunto de privilégios de que gozaram as instituições de crédito imobiliário norte-americanas foram ao longo deste período fortemente combatidas pelos bancos comerciais. Este combate se acentuou a partir da metade da década de 60, com a crise de crédito que o país enfrentou e, juntamente com outros fatores que serão analisados mais adiante, explica as medidas de desregulamentação do conjunto do sistema financeiro norte-americano, tomadas no início da década de 80. Tais medidas, como veremos, implicaram o desmoronamento do modelo de política habitacional do pós-30. Com efeito, durante a década de 60, a pressão dos bancos comerciais contra os instrumentos protetores das operações das "thrifts" obteve alguns resultados, os quais vieram a ser significativos para estas instituições. Além da redução do montante dedutível do imposto sobre a renda mencionado acima, estabeleceu-se, em 1966, que a FHLBB - agência reguladora do funcionamento das instituições de poupança e empréstimo - passaria a estabelecer um teto de juros para os depósitos em cadernetas de poupança; estes eram, no entanto, superiores àqueles oferecidos pelas contas dos bancos comerciais. Esta medida, como veremos adiante (seção 3.1.4.), será pre-

Judicial à competitividade das instituições de poupança e empréstimo, em períodos de elevação inflacionária.

É preciso registrar ainda um último elemento do modelo de política habitacional adotado no bojo das medidas do New Deal: o adquirente de uma casa, mediante o sistema financeiro privado, podia deduzir de seu imposto sobre a renda o montante referente aos juros pagos pelo empréstimo hipotecário. (Stegman, 1972:164) Desse modo, o estímulo à demanda pela casa própria - via facilidade de crédito e incentivos fiscais - torna-se uma característica importante do modelo adotado.

O conjunto de medidas acima descritas permite caracterizar a natureza da atuação governamental na área habitacional na década de 30, medidas estas que vigoraram até o início da década de 80 e fizeram com que o país apresentasse durante este período um dos mais expressivos índices de construção habitacional do mundo. Com efeito, a regulamentação governamental então vigente direcionou a poupança particular para as instituições privadas de crédito habitacional, especializadas em captar recursos dos depósitos em cadernetas de poupança para reinvesti-los no financiamento à construção habitacional, sob a forma de empréstimos hipotecários. O governo federal tomou um conjunto de medidas destinadas a criar confiança pública na ação das instituições privadas, sem substituí-las e sem participar diretamente, seja do financiamento, seja da promoção ou seja, ainda, da distribuição de unidades residenciais. Neste sentido, a produção habitacional é de domínio do setor privado, sob regulamentação estatal.

O conjunto de medidas adotadas estimulou a demanda pela casa própria, consolidando um mercado estável e seguro para a indústria privada de construção (ver tabela 3.1.). Tais medidas permitiram que se erigisse ao longo do período um sistema especializado, operando com empréstimos hipotecários de longo prazo e com taxas de juros nominais livres e fixas.

3.2.2. O impacto das medidas tomadas

Existe consenso na literatura quanto ao significativo índice de crescimento, seja do volume de recursos das "thrifts", seja do volume da construção habitacional, seja da propriedade privada da casa naquele país, como resultado das medidas tomadas.

No que diz respeito ao volume de recursos mobilizados pelo setor no período, constata-se que

"... o débito residencial hipotecário cresceu de US\$ 17.7 bilhões para US\$ 208.7 bilhões entre 1946 e 1965, e abrangeu o componente mais amplo do débito total, que elevou-se de US\$ 397 bilhões para US\$ 1.2 trilhões. A média de unidades residenciais iniciadas girou em torno de aproximadamente 1.5 milhões de unidades por ano no imediato pós-guerra, ao passo que a propriedade residencial foi estendida a mais de 60% da população norte-americana." (Florida & Marshall, 1988:196) (tradução nossa)

A tabela 3.1 permite observar a evolução da construção residencial até 1964 - período de crescimento contínuo da produção imobiliária, caracterizado como o "boom imobiliário" - e a participação do setor privado nesta evolução. É interessante observar que a construção

residencial cresce anualmente e, principalmente, que a participação do setor privado na construção residencial é altíssima, com um índice sempre superior a 95%. É evidente a constatação da quase ausência do setor público na produção destas unidades e o absoluto controle do setor privado neste área da economia norte-americana. Fica, portanto, demonstrado que, se o modelo adotado no pós-30 privilegia o setor privado no financiamento habitacional, este domínio se estende também à área da promoção imobiliária.

TABELA 3.1

EVOLUÇÃO DA CONSTRUÇÃO RESIDENCIAL
EUA - 1946-64

ANOS	Número de unidades iniciadas	Participação do setor privado
1946	670 500	98,8
1950	1 396 000	96,9
1955	1 328 900	98,5
1960	1 274 000	96,6
1961	1 336 800	96,1
1962	1 468 700	98,0
1964	1 557 800	97,9

FONTE: Savings and Loan Fact Book, 1964

Citado em: CENTRE D'INFORMATION ET D'ETUDE DU CRÉDIT. Le financement du Logement. Paris, Universitaires de France, 1966. p. 85.

A tabela 3.2 permite observar o índice de crescimento da propriedade residencial privada a partir dos anos 30 e, especialmente, no pós-guerra. O sistema montado nos anos 30 passou a ter decisivo impacto sobre a produção habitacional após o final da Grande Guerra, quando, liberada dos constrangimentos colocados por uma situação de guerra e devido às políticas adotadas, a sociedade norte-americana apresentou índices significativos de crescimento de sua poupança interna. Entre 1940 e 1960, o volume de depósitos em poupança do país cresceu de US\$ 32 bilhões para US\$ 109,1 bilhões, ao passo que os depósitos nas instituições de poupança e empréstimo saltaram de US\$ 4,2 bilhões para US\$ 57,9 bilhões (Florida, 1988:196), índice este que demonstra o significativo crescimento da parcela destas últimas no conjunto da poupança nacional - cerca de 50% daquele total.

Para nossa problemática, é interessante observar a relação entre proprietários residenciais e locatários. Ao final do século passado, o número de unidades residenciais alugadas era superior, em termos relativos e absolutos, ao número de unidades residenciais ocupadas por proprietários. Da década de 30 à década de 80, esta situação se inverteu, de forma que em 1975 cerca de 2/3 da população passou a ser proprietária de sua residência e cerca de 1/3, a residir sob a forma de aluguel. Isso significa que o modelo adotado foi capaz de realizar o "sonho da casa própria" a esta faixa da população.

TABELA 3.2

DISTRIBUIÇÃO DAS UNIDADES RESIDENCIAIS POR TIPO DE PROPRIEDADE
EUA - 1890-1981

ANO	NÚMERO DE UNIDADES OCUPADAS POR PROPRIE TÁRIOS	%	NÚMERO DE UNIDADES ALUGADAS	%	NÚMERO TOTAL DE UNIDADES
1890	6 066 000	47,8	6 624 000	52,2	12 690 000
1910	9 301 000	45,9	10 995 000	54,1	20 256 000
1930	14 280 000	47,8	15 625 000	52,2	29 905 000
1950	23 560 000	55,0	19 266 000	45,0	42 826 000
1970	39 886 000	62,9	23 559 000	37,1	63 445 000
1975	46 867 000	64,6	25 656 000	35,4	72 523 000
1980	52 516 000	65,6	27 560 000	34,4	80 076 000
1981	54 342 000	65,3	28 833 000	34,7	83 175 000

FONTE: UNION INTERAMERICANA PARA LA VIVIENDA. "El Financiamiento Habitacional en Estados Unidos", in: Cuadernos de Ahorro y Préstamo, nº 110, marzo, 1986, p. 7.

3.2.3. Os excluídos

Há setores da população que não participaram deste processo, os quais vieram a se constituir em população-alvo da política social de habitação. Estes são aqueles que sobrevivem através do emprego irregular, em precárias condições de trabalho, com baixos salários e poucos benefícios - portanto, excluídos do processo de crescimento econômico apresentado mais acima.

Obviamente, o problema racial não se constitui em um elemento constitutivo de uma política liberal de gestão habitacional; contudo, no caso norte-americano, dada sua importância no conjunto das relações sociais estabelecidas, não pode deixar de ser mencionado o fato de que a segregação racial recorta o mercado de habitações de forma bastante aguda. Mais que isso, as minorias raciais são claramente discriminadas do circuito de afluência descrito acima.

Com efeito, estudos sobre o funcionamento do mercado de hipotecas têm apontado para a existência de um mercado dual (ou segregado) (Bradford: 1979), onde o fluxo de recursos de crédito tem sido tradicionalmente mais acessível aos brancos - e os negros e outros grupos minoritários são nitidamente excluídos. Os empréstimos hipotecários subscritos pela FHA ou VA são avaliados pelas instituições hipotecárias, em termos da capacidade de crédito do solicitante (subscrição do crédito) e do valor presente e futuro da propriedade (subscrição da propriedade). Esta última envolve a avaliação das tendências de valorização da região em que o imóvel se encontra. Tal avaliação é impor-

tante do ponto de vista do concedente do empréstimo, porque - caso haja necessidade de execução da hipoteca - o imóvel pode ser revendido e a instituição emprestadora pode recuperar o montante não pago do empréstimo, os custos da execução e os custos da revenda da propriedade.

Ora, no mercado imobiliário norte-americano, a presença de negros ou minorias em uma determinada região é vista como sintoma de desvalorização imobiliária. Sua presença ou ausência são, na prática, adotados como critério de subscrição à propriedade escolhida pelo candidato ao crédito, implicando em que o fluxo de recursos para os bairros ocupados por minorias seja claramente inferior àquele dirigido aos bairros com perspectiva de valorização imobiliária.

Com estas informações, Bradford chega à seguinte conclusão sobre a distribuição dos recursos mobilizados através dos mecanismos da política habitacional privada:

"Embora a política federal de habitação tenha estimulado um crescimento inédito no número de construções novas depois da II Guerra Mundial, estas mesmas políticas constituíram os males dos bairros mais antigos, ocupados por minorias e em processo de mudança de sua composição racial. Não apenas os compradores pertencentes a minorias, mas bairros inteiros onde minorias viviam, ou para o qual estavam se mudando, foram objeto de fluxos restritos de crédito na vigência dos padrões de subscrição de propriedade tanto da FHA quanto dos corretores e subscritores imobiliários." (Bradford, 1979:324) (tradução nossa)

Restarão aos negros, às minorias e aos trabalhadores com baixo poder aquisitivo, as práticas do mercado negro de financiamento habitacional, os bairros deteriorados dos centros das cidades e os programas de política social de habitação.

3.2.4. A crise do sistema privado de financiamento habitacional

Como já mencionado anteriormente, o modelo adotado durante o New Deal foi totalmente modificado no início da década de 80. Embora tais modificações não tenham implicado a alteração da natureza da relação entre Estado e setor privado - que permitem caracterizá-la como de caráter liberal - estas ocorreram com relação à forma de operação do sistema; em especial, com relação à existência de um sistema especializado no crédito habitacional, baseado nas instituições de poupança e empréstimo.

Com efeito, o modelo adotado supunha crescimento econômico e, simultaneamente, que este crescimento se fizesse com baixas taxas de inflação. Empréstando a taxas de juros nominais fixas, as "thrifts" apresentariam taxas de juros reais negativas em momentos de elevação inflacionária; ao lado disso, operando com estruturas temporais diferenciadas para o ativo e o passivo, o sistema criaria potenciais desequilíbrios patrimoniais, que se expressariam em crises de liquidez. De fato, é este o fenômeno observado no início da década de 80, quando ocorreu uma crise de proporções significativas no sistema, como veremos mais adiante.

Na verdade, como já mencionado, o combate dos bancos comerciais à regulamentação governamental que tornava as "thrifts" mais competitivas no mercado financeiro datava já da metade da década de 50, quando aqueles - os bancos comerciais - sentiram sua participação no referido

mercado crescentemente reduzida. Com efeito, no início de 1958, os bancos comerciais financiaram a criação de uma comissão (Commission on Money and Credit - CMC), com a finalidade de propor reformas no conjunto do sistema financeiro norte-americano.

As conclusões do trabalho desta comissão representaram ao mesmo tempo uma proposta de completo desmantelamento do sistema de financiamento habitacional vigente e a agenda da política de desregulamentação deste mesmo sistema para os vinte anos seguintes. As recomendações - que redefiniam o espaço da concorrência - eram as seguintes: eliminação das restrições existentes no tocante à determinação dos juros sobre os depósitos; ampliação das operações das instituições de poupança e empréstimo para o financiamento a bens de consumo; eliminação das restrições a operações interestaduais de bancos e "thrifts"; equalização de incentivos fiscais para todas as instituições financeiras; eliminação do teto de juros dos empréstimos hipotecários garantidos pelo governo; transferência das operações do mercado secundário de hipotecas para o setor privado e consolidação da rede de agências regulatórias governamentais existente. (Florida, 1986:210)

Se a desregulamentação foi inicialmente uma bandeira própria dos grandes bancos comerciais, ao longo do tempo obteria a adesão de frações das próprias instituições de poupança e empréstimo, fato este que explica a ausência de coesão destas últimas no processo de decisão sobre a regulamentação do setor. (Meyerson, 1986) Por exemplo, o controle governamental sobre a taxa nominal de juros dos depósitos em caderneta de poupança estabelecido em 1966 - mencionado mais atrás (seção 3.1.1.) - se constituiu em um problema para as instituições de poupan-

ça e empréstimo em momentos de elevação da taxa de juros no mercado. Nestas circunstâncias, os poupadores particulares dirigiam seus depósitos para outros ativos de maior rentabilidade no mercado; uma vez que sua única fonte de captação eram as cadernetas de poupança, aquelas instituições viam-se, nestas conjunturas, seriamente constrangidas em termos de volume de recursos disponíveis.

A esta tensão do mercado financeiro doméstico, associaram-se as medidas tomadas pelo governo Reagan com relação à competitividade do dólar no mercado internacional: a elevação da taxa de juros teve reflexos diretos sobre o mercado financeiro.

Por outro lado, ainda do ponto de vista das "thrifts", o sistema montado em 30 somente poderia sobreviver com baixas taxas de inflação. Operando com depósitos de curto prazo - cadernetas de poupança - e recuperando os empréstimos hipotecários a longo prazo e a taxas nominais fixas, aquelas instituições enfrentariam sérios problemas de liquidez em conjunturas de elevação inflacionária, uma vez que se defrontariam com grave desequilíbrio patrimonial: operar com taxas de remuneração dos passivos mais altas do que aquelas vigentes para uma parcela significativa de seus ativos. Tal foi a situação do início da década de 80, em que a aceleração inflacionária causou a falência de mais de 1000 instituições de poupança e empréstimo e um custo de cerca de US\$ 2 bilhões para os cofres das agências governamentais seguradoras dos depósitos em caderneta de poupança - FDIC e FSLIC. (Union Interamericana para la Vivienda, 1986:45)

Naquele contexto - de aceleração inflacionária e diante das medidas governamentais para fazer frente à crise do dólar no mercado internacional -, as tensões existentes no interior do sistema se aguçariam, tornando a regulamentação vigente um entrave para a operação do conjunto do sistema financeiro do país e criando as condições favoráveis para a completa desregulamentação do mesmo.

3.2.5. A desregulamentação do sistema financeiro norte-americano

Duas medidas legislativas, tomadas no início da década de 80, representaram a culminância do processo de desregulamentação: o "Depository Institutions Deregulation and Monetary Control Act", de 1980 e o "Garn-St Germain Act", de 1982.

A primeira medida legislativa pretendeu resolver os problemas básicos de liquidez das instituições de poupança. Determinava a paulatina eliminação das restrições à determinação da taxa de juros dos depósitos em poupança, de maneira que em um prazo de 6 anos tanto bancos comerciais quanto instituições de poupança teriam absoluta liberdade na determinação daquelas taxas. Além disso, as instituições de poupança poderiam passar a oferecer contas correntes remuneradas ("contas NOW"), poderiam conceder empréstimos para aquisição de bens de consumo e poderiam emitir títulos e papéis comerciais até um limite de 20% de seus ativos. Tais medidas implicaram - como é possível concluir facilmente - o fim do caráter especializado das "thrifts", uma vez que suas fontes de captação foram ampliadas, seus privilégios em relação aos

bancos comerciais foram eliminados e sua destinação exclusiva ao crédito habitacional desapareceu.

Uma outra medida, tomada no início de 1981, não pode ser incluída entre as medidas "revolucionárias" do sistema, mas deve ser mencionada para que se observe a dimensão das decisões tomadas. Em abril de 1981, o FHLBB - agência federal destinada a regular as operações das "thrifts" - autorizou as instituições de poupança a realizarem empréstimos hipotecários com taxas de juros variáveis, com a limitação de que tais taxas não poderiam variar em mais 0,5% a cada ano. Com esta medida, alterou-se a tradição norte-americana de empréstimos hipotecários com taxas de juros fixas. Esta medida, contudo, não representou uma transformação na forma de operação do sistema. Visou responder, fundamentalmente, seus problemas de desequilíbrio financeiro. Pois, operando com taxas progressivamente variáveis na captação dos recursos - e, portanto, com recursos passivos crescentemente comprometidos - e com um significativo volume de ativos a taxas de juros fixas e inferiores aos níveis da inflação, apenas em 1981 alcançou-se a cifra de US\$ 57 bilhões de capital líquido negativo. (Union Interamericana para la Vivienda, 1986: 45)

Finalmente, a Lei Garn-St Germain se constituiu na medida legislativa de maior importância para o financiamento habitacional norte-americano. Permitindo às associações de poupança a abertura de contas competitivas no mercado financeiro, eliminando o diferencial de juros e todo o controle sobre o mesmo a partir de 1986, expandindo a possibilidade das "thrifts" realizarem empréstimos de consumo, comerciais e agrícolas, eliminando a restrição para realização de um único emprés-

timo hipotecário, a lei de 1982 consolidou as condições necessárias para a constituição de um mercado de financiamento habitacional de novo tipo, completamente distinto do mercado regulamentado dos anos 30.

Como vimos, no sistema montado durante a década de 30, as agências estatais intervinham regulando a concorrência entre os capitais, e estabelecendo as regras jurídicas através das quais esta concorrência se daria. Estabelecendo parâmetros para o comportamento dos agentes no mercado, as agências estatais não intervinham diretamente no estabelecimento dos preços, nos programas de investimento, etc; estes eram objeto de decisões privadas. Esta relação entre agências estatais e capital privado não mudou com o processo de desregulamentação do sistema financeiro norte-americano. O que ocorreu foi que a um sistema privado especializado no crédito habitacional sucedeu um mercado financeiro em que a proteção e limites regulatórios à operação das "thrifts" parecem desaparecer.

A literatura disponível considera o fenômeno ainda muito recente para que se possa fazer um prognóstico do impacto dessas medidas sobre o mercado habitacional norte-americano. Contudo, os estudos realizados (Florida, 1986; Meyerson, 1986) apontam para a realidade da diversificação nos investimentos das "thrifts", as quais têm preferido crescentemente destinar seus empréstimos a bens de consumo, devido a maior rapidez na recuperação dos empréstimos realizados. Com isto, se prevê que doravante os recursos para o crédito habitacioanal se tornem mais escassos.

3.3. O ATENDIMENTO À POPULAÇÃO DE BAIXA RENDA

Como visto, o processo de financiamento habitacional privado foi capaz de permitir o acesso à casa própria para uma significativa parcela da população norte-americana, de modo que cerca de 2/3 desta seja proprietária de sua moradia. A este respeito afirmou Chester Hartman em 1973:

"Aqueles que têm rendimentos suficientes estão, em grande medida, tendo acesso à habitação adequada, pois o setor privado, estrategicamente assistido pelo governo - especialmente através das hipotecas garantidas pela FHA e VA e dos programas de renovação urbana - opera satisfatoriamente para atender às necessidades habitacionais dos grupos de renda média e alta". (Hartman, 1973:119) (tradução nossa)

No entanto, resta uma parcela da população, cuja renda não permite ter acesso à habitação através do sistema privado. Com a finalidade de atendê-la, constituiu-se - fundamentalmente a partir de 1937 - um conjunto de medidas de política social de habitação. Contudo, antes de caracterizar este conjunto de medidas, que apresentamos como segunda dimensão do modelo norte-americano de política habitacional, é importante definir os atributos de sua população-alvo.

A tabela 3.3 nos permite ter uma estimativa da dimensão quantitativa da população-alvo dos programas sociais de habitação norte-americanos. Dado que a seleção desta população se dá pelo critério da renda, considera-se que, grosso modo, cerca de 22.5% da população norte-americana estaria nessa condição.

TABELA 3.3.

DISTRIBUIÇÃO DA POPULAÇÃO POR FAIXA DE RENDA - 1980

(1) Grupo de Renda	(2) População (%)
Abaixo de US\$ 5.000	22.5
US\$ 5.000 - 10.000	20.3
US\$ 10.000 - 20.000	28.7
US\$ 20.000 - 50.000	25.8
Acima de US\$ 50.000	2.7

FONTE: Cushing N. Dolbeare, National Low-Income Housing Coalition,
Washington, DC, May, 1980.

Extraído de: Marcuse, 1982:109.

Em um nível mais específico, a população-alvo de tais programas pode ser tipificada por estar vivendo em níveis inferiores aos padrões considerados adequados:

"...famílias e indivíduos que não têm renda ou que têm poucas esperanças de obter rendimentos adequados; minorias não-brancas (com ou sem renda adequada); os velhos; a população rural que vive em sub-moradia; e a vaga categoria de famílias com múltiplos problemas." (Hartman, 1973:119) (tradução nossa)

3.3.1. A Política social de habitação

O modelo adotado é caracterizado pelos seguintes elementos:

- Quanto à produção:

- (a) política de responsabilidade federal;
- (b) estímulos à promoção privada de unidades residenciais;
- (c) subsídios dirigidos ao setor privado;

- Quanto à distribuição:

- (d) acesso através da locação;

- Quanto ao consumo:

(e) subsídios diretos dirigidos aos beneficiários;

- Quanto à cobertura:

(f) princípio da seletividade no acesso aos programas.

A seguir, demonstramos como este conjunto de características se articulam e compõem um perfil específico de provisão habitacional para os setores de baixa renda.

(a) política de responsabilidade federal

No início do século, a política de habitação era uma atividade de âmbito municipal ou estadual. Foi somente com o "Housing Act de 1937", sob o impulso do New Deal, do Presidente Roosevelt, que o nível federal tomou a si a responsabilidade sobre a política de habitação. (Morris, 1985:131; Portal, 1987:49) Isso significa que a política social de habitação passou a ser realizada, com recursos de dotação orçamentária, através de uma agência federal (1), a qual mantinha agências locais (LHAs) de execução dos programas habitacionais, ou seja, tais agências não tinham autonomia decisória, estando encarregadas da implementação dos programas elaborados no nível federal. Por outro lado, o Congresso teve poder de aprovação e veto sobre os programas habitacionais, bem como poder de liberação sobre as dotações orçamentárias

que lhes eram destinadas. Deste modo, a agência federal estava submetida às decisões do Congresso - seja quanto à natureza dos programas, seja quanto ao volume de recursos disponíveis - para implementar suas políticas.

Basicamente, o que se chama de política de habitação pública tem operado através de dois tipos de programas:

a) habitação pública de propriedade pública (conhecida como "public house"): tratam-se de conjuntos multifamiliares de propriedade pública, geridos por uma agência municipal de habitação (LHA - "Local Housing Authority"). (2) O preço do aluguel é um percentual sobre o renda do beneficiário, que tem, como veremos mais adiante, variado ao longo do tempo. Este programa contava em 1986 com um parque de 1,2 milhões de unidades. (Connerly, 1986:142; Roistacher, 1984:485) Vários autores têm chamado a atenção para o fato de que, na gestão Reagan, este programa passou a viver uma ameaça virtual de desativação, dado que unidades de propriedade pública foram colocadas à venda e ampliaram-se as possibilidades legais para sua demolição. (Roistacher, 1984:487; Connerly, 1986:146-8; Portal, 1987:58)

b) habitação pública de propriedade privada (realizada através de programas de "leasing"): tratam-se de unidades residenciais, multifamiliares ou unifamiliares, arrendadas por proprietários privados à LHA, por preço de mercado, e sub-locadas aos beneficiários do programa, pelo mesmo percentual sobre a renda aplicado ao programa nas "public houses". Neste caso, a LHA paga ao proprietário da residência a diferença entre o valor pago pelo morador e o preço de mercado do alu-

guel. Portanto, esta modalidade da política social de habitação apresenta um componente de suplementação do aluguel. Criado em 1965, este tipo de programa incorporou parcela dos investidores privados na política social de habitação e conta atualmente com um parque de aproximadamente 2 milhões de unidades. (Portal, 1987:65; Roistacher, 1984:485)

As unidades residenciais de propriedade privada utilizadas neste tipo de programa são contabilizadas pelo HUD (órgão federal responsável pela política habitacional) como habitações públicas. Assim, o conjunto deste programa nos EUA conta com cerca de 1,4% do total de unidades residenciais do país, sendo a maior parte delas de propriedade privada. (Portal, 1987:59)

Se tomarmos em consideração o programa de unidades de propriedade pública, constatamos o papel decisivo representado pelo nível federal no momento do financiamento à produção. Para construção de uma unidade pública, as LHAs obtinham recursos através da venda ao setor privado de bônus, amortizáveis pelo governo federal num prazo de 40 anos. O pagamento dos juros de tais bônus foi isento do imposto de renda, com o intuito de tornar sua aquisição mais atrativa. Assim, o governo federal assumia o serviço da dívida, decorrente da construção de uma "public house", mediante a retirada de tais bônus do mercado. (Solomon, 1974:90; Steiner, 1971: 136-8).

As LHAs, por sua vez, deveriam garantir os custos de manutenção e operação das unidades de propriedade pública, com a receita obtida da cobrança dos aluguéis. Ocorre que, desde o "Housing Act" de 1949 - e como decorrência do combate do setor privado à habitação pública - o

aluguel mais alto a ser cobrado por estas unidades deve ser 20% inferior ao aluguel mais baixo do mercado local de locação privada. (Steiner, 1971:168; Solomon, 1975:56; Segalman & Basu, 1981:284-5). Isto significa que, para muitas LHAs, os recursos obtidos dos aluguéis pagos pelos locatários são - cronicamente - insuficientes para cobrir os custos de operação e manutenção das unidades. Para estes casos, foi prevista a possibilidade de um subsídio direto adicional por parte do nível federal, para cobertura dos déficits das LHAs. (Solomon, 1974:148) Ainda assim, a capacidade dos diretores das LHAs combinarem preços de aluguéis e população-alvo na determinação dos aluguéis a serem cobrados passou a condicionar o maior ou menor grau de crise orçamentária com que convivem estas agências.

Se, por outro lado, tomarmos em consideração, os programas de utilização de unidades privadas, a complementação do aluguel é feita pela LHA ao proprietário, com recursos repassados da HUD. Além disso, os custos decorrentes da administração destes programas são cobertos por repasses de caixa da HUD às LHAs. (Solomon, 1974:150)

Assim, o financiamento da política foi definido como de responsabilidade federal e a gestão local dos programas, como de atribuição de uma agência local da HUD. Com relação às unidades públicas, a LHA é proprietária e gestora; com relação às unidades privadas, a LHA é administradora do programa. Como decorrência desse papel, definiu-se que caberia às agências locais, a seleção da população beneficiária - numericamente inferior à população-alvo - fixando limites de renda para admissão ao programa suficientemente baixos para abrigar os pobres, mas suficientemente altos para comportar um adequado número de famí-

lias cujos pagamentos de aluguel - de cerca de 25% sobre a renda - permitissem às LHAs fazer frente aos custos de operação e manutenção das unidades. (Steiner, 1971:167)

Com relação à contribuição dos governos locais, definiu-se legalmente que as unidades públicas de habitação social estariam isentas de pagamento de imposto sobre a propriedade; ou seja, a municipalidade contribui sob a forma da renúncia fiscal para a existência de unidades de habitação pública, porém "com esta única exceção, o programa não envolve nenhum custo ao tesouro local". (Solomon, 1974:151) (tradução nossa)

(b) estímulos à promoção privada de unidades residenciais

Reconhecida pelo governo federal como uma área de sua responsabilidade através do "Housing Act" de 1937, a política social de habitação foi vigorosamente combatida pelo setor privado até metade da década de 60, dado que era considerada como uma ameaça aos interesses deste setor. (Bratt, 1987:328) A resposta do Estado aos movimentos sociais da década de 60 revelou maior prioridade à habitação social, pois cria-se em 1965 a HUD ("Department of Housing and Urban Development"), de nível ministerial, em substituição à antiga "Housing and Home Finance Agency". No entanto, a partir de então, devido à guinada em direção à privatização claramente observável no desenho desta política, os programas de habitação pública passaram a ser uma área de investimento para o setor privado. Isto significa dizer que, pressionado

pela força dos movimentos sociais do período, o Estado passou a dar maior centralidade à política social de habitação, sob a forma da privatização.

A legislação habitacional anterior a 1965 (especialmente os "Housing Acts" de 1937, 1949 e 1954) estabelecia metas quantitativas para produção de "public houses" por agências públicas municipais financiadas pelo governo federal, ou seja, sob a forma da promoção pública. Embora tenha aprovado esta legislação, no próprio Congresso, o mecanismo da liberação de recursos para promoção pública daquelas unidades residenciais impedia a plena realização das metas quantitativas estabelecidas. Deste modo, a história dos programas de habitação pública anterior a 1965 revela fracassos recorrentes do ponto de vista das metas definidas pelos programas. (Portal, 1987:50-1) Mais que isso, a legislação de 1937 estabelecia que deveriam ser demolidas, para cada conjunto de unidades públicas edificadas, um número equivalente de unidades subnormais, para evitar problemas de queda do valor dos aluguéis de mercado, derivados de uma elevação na oferta. (Solomon, 1974: 54-9) Tratava-se aqui da produção de escassez necessária para garantia da valorização, apropriação de renda, por parte do setor privado. Os estudos realizados têm revelado que tais decisões se devem à capacidade de "lobby" dos segmentos produtores privados junto ao Congresso, especialmente a "National Association of Real Estate" (NAREB); "National Association of Home Builders" (NAHB) e a "United States Savings and Loan League" (USSLL). (PYNDOS et alli, 1973:17; Segalman & Basu, 1981:283)

A guinada em direção à privatização, sinalizada em 1965, representou simultaneamente o fim daquela oposição e um novo fôlego a este tipo de produção habitacional. O processo de abertura do setor aos investimentos privados ocorreu nos dois tipos de programa de que estamos tratando. De um lado, para a construção das "public houses" se estabeleceu o que se chamou de "turnkey construction", qual seja, a promoção do empreendimento (o que compreende a escolha do terreno e o trabalho de concepção e construção) por um agente privado para posterior venda à agência local de habitação - LHA. (Portal, 1987:52) Deste modo, a partir de então, a função de promoção das unidades de propriedade pública pode ser uma atribuição de uma agência pública ou de um promotor privado.

De outro lado, criaram-se uma série de estímulos à utilização do parque privado, o que compreendeu tanto o arrendamento pela LHA de unidades já existentes, quanto o estímulo à construção subsidiada de novas unidades para posterior locação subsidiada. O programa de "leasing" assumiu diversas modalidades, cuja finalidade básica consistiu em tornar a política habitacional para baixa renda uma área atrativa para investimentos do setor privado. Com efeito, a legislação deste ano criou uma linha de empréstimo estatal à construção residencial, amortizável em 40 anos, a taxas de juros de 3% a.a. (Segalman & Basu, 1981:296ss). Sob esta legislação, foram construídos entre 1965 e 1968, 160.000 novas unidades. (Portal, 1987:63) Em 1968, sob a Seção 236, ampliaram-se as vantagens para o setor privado, uma vez que os financiamentos passaram a ser obtidos junto ao sistema de financiamento privado, garantidos pela FHA, a taxas (de operação, de juros e fiscais) de 1% a.a. (Segalman & Basu, 1981:298; Solomon, 1974:58) Sob es-

ta legislação, construiu-se entre 1969 e 1972, 540.000 novas unidades. (Portal, 1987:64). Em 1974, posteriormente à suspensão dos programas habitacionais pelo Presidente Nixon, criou-se a Seção 8. Esta manteve o espírito do programa - qual seja, o financiamento a uma "construção nova" - ampliando os meios para utilização das unidades já-existentes, pois criou a possibilidade de que o beneficiário do programa obtivesse diretamente a suplementação ao aluguel e pudesse escolher livremente uma residência no mercado de locação. Neste caso, o contrato não seria mais entre LHA e locador, mas passou-se a utilizar certificados de aluguel, entregues diretamente ao locatário. (Segalman & Basu, 1981:299; Roistacher, 1984:486) Sob este programa, se incorporaram cerca de 1.1 milhão de novas unidades ao parque de habitações públicas. (Portal, 1987:64)

É preciso esclarecer que cada novo programa substituiu o anterior; no entanto, dado o fato de que os contratos estabelecidos são de longo prazo, o programa anterior seguia em operação, inobstante o fato de que não fossem abertas novas inscrições para o mesmo.

Além do financiamento a longo prazo, com taxas de juros subsidiadas e da garantia de um aluguel a preços determinados pelo mercado, criou-se, com vistas à atração do setor privado, a possibilidade de significativas deduções fiscais. O proprietário de uma unidade de aluguel público poderia, através de um intrincado método de depreciação do valor venal do imóvel, contabilizá-la como "perda" e usar o montante desta "perda" como dedução de seus rendimentos em qualquer fonte. Pela utilização deste mecanismo, constituíram-se no setor de construção habitacional para baixa renda, formas de investimentos conhecidas

como "syndication", que consistiram em:

"...formar uma associação de investidores que colocam uma quantia relativamente pequena de ações - com o restante financiado através de uma hipoteca de longo prazo. A dedução da depreciação e do pagamento de juros sobre o empréstimo hipotecário durante os primeiros anos cria "perdas fiscais" que podem ser deduzidas da renda de outras fontes. Depois de um certo período de tempo, quando a dedução da depreciação anual e dos pagamentos de juros já forem reduzidas e o investimento começar a render renda em um montante sujeito à taxa, a construção é vendida e o lucro é taxado a índices favoráveis" (Stegman, 1972:169) (tradução nossa)

A possibilidade de utilização de tais mecanismos garantia, segundo este mesmo autor, a ampliação dos ganhos sobre o investimento realizado, pois:

"Sem se tornar necessariamente envolvido em complexas análises financeiras do programa, é suficiente dizer que investidores com fins lucrativos, cujos lucros estão limitados pela lei em 6% do montante investido, podem, através da aplicação habilidosa da legislação fiscal mencionada acima, aumentar seu lucro médio anual, depois das deduções fiscais, para 15-20% sobre o investimento realizado." (Stegman, 1972:171) (tradução nossa)

Além disso, as unidades novas, construídas com a finalidade de locação residencial, passaram a ser isentas de imposto sobre a propriedade. Neste caso, a renúncia fiscal não era federal, mas da receita das municipalidades. (Solomon, 1974:146)

Através destes programas, o investimento privado em habitações para baixa renda passou a ser uma alternativa real em momentos de crise de crédito, quando os recursos para empréstimos hipotecários se tornavam escassos nos canais estabelecidos pelo mercado ou quando a elevação da taxa de juros reduzia a demanda por habitações não-subsidiadas. Nestas circunstâncias, como foi o caso no final da década de

60, os capitais privados se voltavam para a produção habitacional subsidiada. Foi por esta razão que, por exemplo, o número de construções residenciais subsidiadas iniciadas em 1970 foi duas vezes maior que o de 1969, totalizando 450.000 unidades ou aproximadamente 25% do total de unidades iniciadas em 1970. (Stegman, 1972:166)

É interessante observar que os programas criados neste período destinavam-se a ampliar a demanda por habitações. Com efeito, o facilitamento das condições do crédito habitacional, a utilização de programas de complementação ao aluguel e, finalmente, a possibilidade de significativas deduções fiscais do empreendimento se constituíram em mecanismos dirigidos à demanda que, via mercado, sinalizaria o nível da produção habitacional. Mais que isso, ao contrário do modelo sueco, constituiu-se um parque privado de locação social, cujos aluguéis eram definidos pelo mercado, cabendo ao Estado um papel importante, porém, de apoio. Não era o Estado que definia o nível da produção habitacional, mas esta era decidida pelos agentes privados, segundo as regras do mercado. Neste sentido, a lógica que regeu o conjunto destas operações era a mesma seguida para o mercado privado de financiamento à casa própria.

(c) subsídios dirigidos ao setor privado

É fácil constatar, pelo exposto, que a política habitacional norte-americana - quer em relação aos programas privados de financiamento à casa própria, quer em relação à política social - utilizou-se larga-

mente de incentivos fiscais para estimular a produção de novas unidades. Com efeito, a possibilidade de dedução do imposto de renda i) dos juros obtidos nos bônus emitidos para obtenção de recursos para construção das unidades públicas, ii) dos juros pagos nos empréstimos hipotecários para aquisição da casa própria e iii) das "perdas imputadas" pela depreciação acelerada do valor venal dos imóveis privados de locação pública fizeram daquele instrumento de política pública um poderoso subsídio de estímulo à produção de unidades habitacionais.

Em segundo lugar, o fato de que as unidades para locação pública fossem isentas de impostos sobre a propriedade representou uma outra modalidade de incentivo fiscal, através da qual as municipalidades subsidiaram indiretamente a habitação social.

Evidentemente, a utilização de mecanismos de incentivo fiscal significa evasão de recursos, uma vez que o Estado - seja no nível municipal, seja no nível federal - deixa de arrecadar recursos. Adquire significado, neste caso, identificar a quem se destinou o tipo de gasto tributário adotado. Coerentemente com a natureza do modelo de política habitacional adotado, tais subsídios se dirigiram aos setores privados adquirentes dos bônus e aos proprietários privados de unidades residenciais - sejam elas, para uso próprio ou para utilização pelo programa de habitação social.

A adoção de taxas de juros preferenciais - inferiores aos valores de mercado - no financiamento à construção de unidades privadas para locação pública, adotados na Seção 23, de 1965; na Seção 236, de 1968 e na Seção 8, de 1974 se constituiu em uma modalidade de subsídio cre-

ditício, dirigido ao promotor privado.

Constata-se, portanto, a utilização de um conjunto articulado de subsídios, dirigido aos promotores privados de unidades para locação pública. Tais subsídios destinaram-se a estimular a produção de unidades residenciais, por meio da alteração dos preços relativos de sua produção.

(d) acesso através de locação

Como vimos, a forma predominante de ocupação residencial de um beneficiário do programa que estamos analisando foi a locação. Existiu uma exceção a esta regra, ou seja, um programa de acesso à propriedade. Com efeito, o "Housing Act" de 1968 criou, através da Seção 235, um programa subsidiado de aquisição da casa própria para setores de baixa renda.(3) (Segalman & Basu, 1981:279ss) Criado sob os auspícios da poderosa NAHB ("National Association of Home Builders") (Lilley III, 1973:37), o programa se constituiu, na verdade, em mais uma medida de estímulo à demanda por habitações, característica da política adotada com relação aos financiamentos privados. Contudo, este programa foi suspenso em 1973 e depois dele, nenhum mecanismo de ajuda ao acesso à propriedade privada, de grande amplitude, foi criado. (Portal, 1987:61-2) Mais que isso, existem dúvidas quanto ao fato de que este programa tenha efetivamente atingido a população de baixa renda: de um lado, argumenta-se que tenham sido atingidas famílias muito próximas do limite máximo de renda imposto pela lei; de outro lado, cons-

tata-se que, dado o fato de que as famílias beneficiadas tiveram acesso aos financiamentos com uma margem de segurança financeira muito pequena, os sobrecustos decorrentes do funcionamento da operação de aquisição provocaram abandono das propriedades recentemente adquiridas e inadimplência. (Portal, 1987:62; PYNDOOS et alli, 1973:9; Stegman, 1972:172-3; Schafer & Field, 1973:460ss)

Exceção feita a esta experiência, de curta duração e de efetividade duvidosa, a forma de acesso à moradia, através dos programas de habitação social nos Estados Unidos, tem sido a locação subsidiada, quer nas "public houses", quer nas unidades privadas cedidas mediante "leasing".

É importante chamar a atenção para o fato de que, ao longo de período que estamos analisando, foram implementados outros programas, de iniciativa federal, dirigidos à população de baixa renda, com vistas à melhoria do espaço urbano. No entanto, estes programas - a saber o de Cidades Modelos ("Model Cities")(4), os de renovação urbana (5), o "Community Development Block Grant" - CDBG (6) e o "Urban Development Action Grant" - UDAG (7) - não foram selecionados para análise por duas razões. Em primeiro lugar, não se tratam de programas de produção habitacional propriamente dita; antes, são fundamentalmente orientados à reforma urbana. Em segundo lugar, existem dúvidas quanto ao fato de que tenham se dirigido especificamente para a população de baixa renda. (Marcuse, 1982) De qualquer modo, o desenho dos mesmos tem as mesmas características dos programas habitacionais que optamos por analisar, isto é, apresentam uma forma de articulação entre setor público e setor privado que torna a produção habitacional uma área de investi-

mento fundamentalmente privada.

Retomando: uma importante característica do programa de habitação pública para baixa renda, qual seja, o acesso através da locação estabeleceu uma clara distinção entre a população de baixa renda, que é locatária e a população de classe média e alta, que é proprietária. Deste modo, a forma de moradia refletiu diferenças de renda (a segmentação salarial no mercado) e de cor (dado o peso da questão racial no padrão de moradia norte-americano) (8); ou seja, a inserção no mercado de trabalho dividia a população, em sua expressão residencial, entre proprietários e não-proprietários. Mais que isso, tomada por este aspecto, pode-se dizer que o resultado do modelo liberal de política habitacional - assim como apontado pela literatura para outras áreas de política social - tende a reproduzir diferenças sociais existentes no interior de uma dada sociedade.

(e) subsídios diretos dirigidos aos beneficiários

Como vimos, os beneficiários dos programas de política social de habitação nos EUA tiveram acesso à moradia ou nas "public houses" ou nas unidades privadas sub-locadas por intermédio das LHAs.

No primeiro caso, os beneficiários eram subsidiados, na medida em que pagam de aluguel um montante proporcional aos seus ganhos, montante este inferior àquele que seria pago por um aluguel no mercado residencial privado. A diferença entre os custos de operação e manutenção

de uma "public house" era coberta pelo governo federal, mediante transferências de recursos às LHAs.

No segundo caso, dado que a locação era feita (mediante um contrato de 5 anos de duração, ampliado em 1970 para 15 anos) com a LHA, a preços de mercado e, posteriormente, sub-locada ao beneficiário por um montante equivalente a 25% de sua renda, criou-se um mecanismo de suplementação de aluguel (chamado "Rent Supplement"), pago diretamente pela LHA ao proprietário, para completar a diferença entre o preço de mercado da locação da unidade habitacional e o montante pago pelo locatário. Na gestão Reagan, o montante do aluguel a ser pago pelo beneficiário do programa passou a ser 30% de sua renda, numa tentativa, característica da referida gestão, de diminuir o montante do gasto federal com habitação. (Roistacher, 1986:487)

Como vimos, este tipo de programa (ver item c) adotou nova modalidade com a implementação de um programa chamado Seção 8, pelo Presidente Nixon, em 1974. Pela Seção 8, o beneficiário obteria um certificado de aluguel, para utilizá-lo no mercado privado de locações. Finalmente, na gestão Reagan, se estabeleceu um novo programa - de caráter experimental e mantendo a Seção 8 em operação - chamado "voucher program", que consistia na distribuição de certificados de complementação ao aluguel, permitindo ao beneficiário do programa escolher livremente uma unidade no mercado e - numa tentativa de que estes buscassem unidades mais baratas - possibilitando-lhes receber em dinheiro a diferença entre o valor do certificado e um aluguel hipoteticamente mais barato da unidade obtida. (Roistacher, 1986:487) Neste caso - como na versão de utilização do estoque existente da Seção 8 - o progra-

ma não estava conectado ao princípio da "construção nova" por parte do proprietário do imóvel, ao contrário dos programas vigentes até então.

Como já mencionado, cada novo programa entrava em operação sem anular o anterior, o que implicou a existência de distintas modalidades de beneficiários, dados os períodos dos contratos.

Tais programas de suplementação ao aluguel se constituíram em subsídios diretos, dirigidos à demanda, na medida em que supõem transferência de recursos de caixa. Contudo, em sua versão inicial - vigente até Reagan - este repasse se dava diretamente da LHA ao locador, dado que o subsídio era dirigido à unidade residencial. Dado que o contrato de locação era entre LHA e locador - e este contrato que tinha duração de 15 anos - se o beneficiário do programa - por alguma razão - saísse da casa, o subsídio permanecia com a casa e o locatário perdia o direito a ele. Ao contrário, em sua versão reaganiana, a suplementação ao aluguel passou a ser feita via cupons com garantia federal, o que permitiu ao locatário subsidiado maior possibilidade de escolha e mobilidade no mercado.

Contudo, nesta altura, é necessário esclarecer a natureza do mercado de locações norte-americano. Este é tradicionalmente um mercado livre, no sentido de ausência de regulamentação federal a propósito dos termos da relação locador-locatário. Os tipos de contrato de aluguel podem variar enormemente e, até mesmo, contratos similares podem conter cláusulas contraditórias. Isto porque naquele país os contratos de locação residencial são concebidos como um acordo entre indivíduos dotados de liberdade para firmarem contratos em interesse próprio. As-

sim, o preço do aluguel é resultado de uma negociação entre as partes, evidentemente sinalizado pelo mercado. Não existem restrições legais, quer quanto aos valores dos aluguéis, quer quanto às formas de pagamento, quer ainda quanto às formas de reajuste do aluguel. Finalmente, o proprietário pode exigir o imóvel a qualquer momento, desde que notifique o locatário (salvo casos em que o contrato firmado entre as partes contenha uma cláusula a este respeito). (Bejrum & Jaffe, 1989)

Neste contexto, a intermediação da locação por parte da LHA pode ter significado um mecanismo de proteção do inquilino, e a maior mobilidade no mercado, viabilizada pelo "voucher program" pode ter representado a ausência desta proteção e a "liberdade" do jogo de mercado.

Do ponto de vista do gasto, os subsídios mencionados representaram um custo alto para o orçamento federal, uma vez que se destinavam a cobrir o diferencial entre preços de aluguéis de mercado e capacidade de pagamento dos beneficiários. Isto significa dizer que o governo gastou - e muito - com tais programas.

No entanto, se consideramos o peso destes subsídios no orçamento federal, observamos que o gasto tributário em habitação via incentivos fiscais e subsídios creditícios representou custos mais altos ao governo do que os subsídios diretos aos aluguéis. Por exemplo, a possibilidade de dedução no imposto sobre a renda dos juros dos empréstimos hipotecários e a anistia ao pagamento de impostos sobre a propriedade representaram uma renúncia fiscal de aproximadamente US\$ 3 bilhões de dólares, em 1969, o que representou aproximadamente três vezes o montante das dotações governamentais dirigidas diretamente aos programas

sociais de habitação no ano fiscal de 1972. (Stegman, 1972:164) Um exemplo mais recente: a dotação orçamentária da HUD - agência federal encarregada da política habitacional - para 1984 foi de US\$ 9,3 bilhões, ao passo que se estima que o crescimento anual da renúncia fiscal de 1980 a 1984 foi de US\$ 40 bilhões. (Roistacher, 1984:488) Isso significa que os subsídios indiretos, dirigidos aos proprietários privados de unidades residenciais - seja para moradia, seja para locação subsidiada - tiveram um peso muito mais significativo no gasto em habitação do que os subsídios diretos, destinados diretamente aos setores de baixa renda.

(f) princípio da seletividade no acesso aos programas

Definida de modo a não oferecer concorrência ao setor privado - seja ao nível do mercado para casa própria, seja ao nível do mercado privado de locação - a população-alvo da política social de habitação foi precisamente definida pela legislação, de acordo com sua renda. Assim, até 1974, só poderiam ser admitidas nos programas sociais, famílias cuja renda fosse igual ou inferior a 80% do salário médio da área geográfica de operação. Além disso, famílias cuja receita somasse 50% da renda média local deveriam representar 30% do total de famílias atendidas pela LHA local. Sob Reagan, ~~somente~~ seriam aceitas famílias cuja renda somasse 50% da renda média local. (Portal, 1987:55-8)

Com efeito, embora o montante de renda tenha variado ao longo do tempo, o fato de que a mesma tenha sempre sido inferior à renda média local, definia o caráter assistencial da política. Neste sentido, a política social de habitação foi pensada como destinada aos "mal-situados" no mercado, para corrigir no plano residencial as imperfeições decorrentes da operação deste mercado. Coerentemente com a perspectiva liberal, é papel do Estado atuar no sentido da correção das imperfeições do mercado. Sabemos que "carência" - a necessidade de um determinado bem - e "demanda" - a capacidade efetiva de adquiri-lo no mercado - são coisas diferentes. Na perspectiva liberal, o Estado atua no sentido de prover de unidades residenciais aqueles que são carentes, mas não podem se constituir em demanda, estando, portanto, fora do mercado habitacional - imperfeito para atendê-los.

Pela razão acima exposta, o programa social de habitação é considerado um "programa de teste de meios" (Steiner, 1971; Roistacher, 1984), o que significa que a implementação do programa supõe seletividade dos beneficiários. Estes precisavam provar que eram carentes. De fato, os beneficiários dos programas eram submetidos a rigoroso controle por parte dos diretores das LHAs. Eram submetidos à obrigação periódica de comprovação de renda (Friedman, 1973:450), a qual definia sua participação no aluguel e, no limite, sua impossibilidade de continuar participando do programa. Desse modo, os beneficiários de tais programas, são considerados como "cidadãos de segunda classe" (Segalman & Basu, 1981:287), dado que, para eles, os direitos de cidadania, estabelecidos para o conjunto da população, não tiveram a mesma validade. (9)

Na verdade, se considerarmos que a população de baixa renda nos Estados Unidos girava em torno de 22.5% da população (ver tabela 3.3.- dados de 1980) e que os programas de habitação pública atendiam cerca de 4% da população em 1981 (cf. Roistacher, 1984), constatamos facilmente que se impunham mecanismos de seleção dos beneficiários. Tais beneficiários são, assim, "cidadãos de segunda classe" quando comparados ao "cidadão comum", mas "privilegiados" quando comparados com o conjunto da população-alvo dos programas de política social.

3.3.2. A gestão Reagan

Como pôde ser observado acima, o governo Reagan procurou adotar medidas que visavam diminuir o gasto estatal na implementação da política habitacional para baixa renda. Com efeito, as alterações na seleção da população-alvo dos programas, a elevação do comprometimento de renda no aluguel das unidades públicas, as medidas tomadas para venda das "public houses" e a adoção do "voucher program" deixam clara a intenção de desonerar o Estado dos custos decorrentes da manutenção de um programa que contou com dotações orçamentárias federais para sua operação.

A determinação de que o montante do salário destinado ao aluguel nas unidades de gestão pública subisse para 30%, em substituição aos 25% até então vigentes, foi sinalizadora da referida intenção. Além disso, a adoção do critério de que somente famílias com renda de até 50% da média local - em substituição aos 80% até então vigentes - pu-

dessem ingressar nos programas de habitação pública significaram o afastamento do programa de uma parcela da população beneficiária. Esta foi forçada a dirigir-se ao mercado privado de locação residencial para obter moradia.

A adoção do "voucher program", um programa de suplementação ao aluguel, realizado via cupons entregues diretamente ao beneficiário do programa, representou a possibilidade de que este escolhesse livremente no mercado uma unidade de sua preferência. Mas, representaram também um esforço de evitar os programas de "novas construções subsidia-das" - tipo Seção 236, de 1968 e Seção 8, de 1974 - cujo custo (evidenciado pelo Programa Experimental de Suplementação Habitacional - "Experimental Housing Allowance Program") representou, em termos de gasto para o governo, duas vezes mais que o subsídio anual para um morador de uma unidade já existente. (Roistacher, 1984:486) Mas, mais importante:

"(...) A administração propôs que este novo programa substituisse todos os outros programas federais, incluindo a habitação pública, o mais velho programa no conjunto de instrumentos do governo." (Roistacher, 1984:486) (tradução nossa)

De fato, tem-se tornado mais ou menos corrente na literatura sobre o tema (Portal, 1987; Connerly, 1986; Roistacher, 1984) a idéia de que o programa de "public houses" estaria, na gestão Reagan, ameaçado de extinção, dado que, de um lado, em 1986, decretou-se uma suspensão na construção de novas unidades públicas e, de outro lado, instituíram-se um conjunto de medidas referentes à demolição e venda daquelas unidades. O "Housing and Urban-Rural Recovery Act" de 1983 regulou as condições para demolição ou venda das unidades de propriedade pública

existentes, ampliando significativamente as possibilidades de realização destas operações. (Connerly, 1986: 142-6)

No entanto, tais medidas se deram no interior de um modelo de política social de habitação de caráter privatista. Desse modo, se existem aí similitudes com as medidas tomadas pelo governo Thatcher, na Inglaterra, dado que ocorreu uma tentativa de jogar para o mercado uma dimensão significativa do parque público já existente, é preciso chamar a atenção para os diferentes contextos em que se tomaram tais decisões. Na Inglaterra, o Estado possuía um significativo parque público, de natureza não-privatista (32% de moradores cobertos), o que permite afirmar que a gestão Thatcher representa uma ruptura com o modelo pré-existente.

Nos EUA, ao contrário, as medidas tomadas por Reagan representaram um aprofundamento da natureza da política pré-existente, em um sistema cujo impacto sobre as carências habitacionais foi sempre insignificante. Sabe-se que em 1981, menos que 4% dos domicílios norte-americanos eram habitações diretamente subsidiadas pelo governo federal, (Roistacher, 1984:485) para uma carência habitacional - ou seja, famílias de baixa renda - de 14,6 milhões de unidades, em 1979. (Connerly, 1986:143) Desse modo, não surpreende que as medidas tomadas por Reagan não tenham causado o impacto político que causaram na Inglaterra. Naquele país, a atuação do Estado na correção das "imperfeições" do mercado teve um impacto pequeno, quando confrontado com as necessidades existentes e quando comparado com países como a Inglaterra, a Suécia, etc.

3.4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A nosso juízo, a desconfiança do movimento operário organizado em relação à provisão estatal de serviços sociais e em relação à participação política, associada à natureza do acordo de classe do pós-guerra condicionaram fortemente a emergência nos EUA de uma forma de provisão habitacional, que chamamos de modelo liberal de política habitacional; um padrão de atuação no qual o Estado interfere predominantemente através de atividades de tipo regulatório. Com efeito, trabalhadores industriais sindicalizados, "thrifts", promotores e construtores imobiliários constituíram a coalizão habitacional, que - de forma instável e negociada - esteve na base da consolidação de um padrão residencial assentado sobre a suburbanização e a casa própria.

As agências estatais atuaram no sentido de garantir as condições para a confiança pública na capacidade do setor privado prover um padrão habitacional adequado. Ao mesmo tempo, o Estado atuou no sentido de criar as condições de constituição de uma demanda efetiva para o consumo das unidades produzidas, por meio da consolidação de um sistema especializado no crédito habitacional. Assim, as agências estatais atuaram regulando a operação e a concorrência entre os agentes privados, sem interferir diretamente no processo produtivo e nos mecanismos de distribuição e consumo das unidades residenciais. Estes são momentos do processo de provisão habitacional, cuja operação foi totalmente subordinada às decisões de investimento dos agentes privados. A participação do setor privado na edificação do parque imobiliário norteamericano girou no período considerado em torno de 98% do conjunto das

unidades produzidas.

No mercado habitacional assim constituído, não houve controle estatal sobre os preços das unidades residenciais. Estes foram objeto de decisão dos promotores imobiliários, formados com base nos preços de mercado dos componentes e na sinalização oferecida pelo mercado.

Neste caso, o espaço residencial refletiu desigualdades de renda (e, no caso norte-americano, diferenças de cor) existentes no interior da sociedade; ou seja, à desigualdade social correspondeu a segregação espacial.

A política social de habitação consistiu na outra faceta desta mesma política, entendida como a interferência estatal destinada a corrigir/atenuar os problemas decorrentes da operação do mercado. Esta tem sido dirigida àqueles setores população cujos rendimentos seriam comprovadamente insuficientes para que viessem a se constituir em sujeitos de crédito habitacional.

Constituída inicialmente como uma área onde as agências estatais desempenhariam atividades de tipo produtivo (as "public houses"), a política social consolidou-se ao longo do tempo como mais um espaço de investimento dos agentes privados. Isto se deveu em grande parte ao combate daqueles segmentos, preocupados em conter o desenvolvimento de um potencial competidor no mercado. As agências estatais passaram a estimular a participação do setor privado, subsidiando a produção de unidades de propriedade privada - por meio de subsídios creditícios e incentivos fiscais - intermediando sua distribuição no mercado e, fi-

nalmente, subsidiando seu consumo, por meio de subsídios diretos destinados aos beneficiários dos programas de suplementação de aluguel. Assim, crescentemente o Estado tem interferido na provisão habitacional da população de baixa renda, regulando as condições para a oferta de unidades privadas em um mercado segregado. Assim, constitui-se em uma especificidade deste mercado o acesso mediante a locação; ou seja, a política para baixa renda não visou tornar seus beneficiários proprietários privados de uma unidade residencial.

A implementação desta política mostrou-se altamente onerosa ao orçamento público, dados os subsídios envolvidos e à determinação de custos com base nos preços do mercado. Neste caso, a ampliação da cobertura implicava aumento de recursos orçamentários. De outro lado, tais recursos eram liberados mediante consulta ao Congresso e, neste, os setores privados têm conseguido se fazer representar de modo a restringir em limites não-competitivos o desenvolvimento de programas estatais de habitação. Por estas razões, o acesso aos programas tem sido feito com base em mecanismos claramente estabelecidos de seleção dos beneficiários, por meio de periódicos "testes de meios".

NOTAS

- (1) Até 1965, a "Housing and Home Finance Agency"; nesta ocasião, foi criada a HUD, de nível ministerial.
- (2) Cada cidade deve criar a sua LHA para poder desenvolver os programas de habitação pública: por exemplo, em Chicago, existe a "Chicago Housing Authority" - CHA.
- (3) Por este programa, o candidato a um empréstimo hipotecário, cuja renda não alcançasse o montante mínimo para obtenção do mesmo, obtinha uma garantia da FHA, que pagava, diretamente à instituição privada que realizasse o empréstimo, a diferença entre a taxa de juros nominal e a taxa de juro efetivamente paga pelo tomador do empréstimo (de 1%).
- (4) Criado através do "Housing Act" de 1968, o programa objetivava prover soluções para todos os problemas urbanos em algumas áreas tomadas como protótipo. (Marcuse, 1982:105; Hartman, 1973:121)
- (5) Criados através do "Housing Act" de 1949, estes programas desenvolveram políticas de reconstrução habitacional, precedida pela demolição de móveis insalubres; supunha, portanto, a remoção dos moradores destes locais. Como tais áreas foram definidas pela legislação como "preferencialmente" residenciais, o programa é acusado de ter "limpado" as áreas de seus "moradores insalubres" e de ser, portanto, um programa de "desalojamento residencial". (Portal, 1987:68-70; Marcuse, 1982:104; Morris, 1985:132)
- (6) Criado pela administração Nixon, o programa visava dirigir subvenções consolidadas para áreas urbanas carentes, eliminando um conjunto de destinações dispersas através de projetos diversos de esgoto, saneamento, melhoria de serviços públicos, etc. (Portal, 1987:70-2; Marcuse, 1982:108)
- (7) Criado em 1977, este programa tinha por finalidade essencial a instalação de atividades industriais nas cidades mais atingidas pela crise econômica e que apresentavam, portanto, problemas fiscais para a execução de políticas urbanas. (Portal, 1987:79; Marcuse, 1982:108)
- (8) A questão racial é um elemento de vital importância para compreensão da dinâmica habitacional norte-americana; com efeito, a presença de minorias não-brancas em uma dada área é causa de desvalorização das unidades residenciais ali localizadas, dado que os brancos definitivamente não desejam morar perto de não-brancos. É vasta a literatura referente a este fenômeno; em especial ver Connerly, 1986; Rapkin, 1973.
- (9) A literatura sobre o tema registra que, quando de sua concepção, o programa social de habitação destinava-se a trabalhadores atingidos por alguma calamidade ou à espera de obtenção de sua casa própria. Neste período, morar em unidade residencial pública não era carregado do estigma hoje vigente. (Pynoos, 1973:16) Seriam

as modificações ocorridas no pós-guerra, em especial as determinações do Housing Act de 1949, que teriam conferido progressivamente à habitação pública, este caráter estigmatizante. (Segalman & Basu, 1981:284)

CAPÍTULO 4. O BRASIL. UM MODELO ESTATAL-PRIVATISTA

4.1. O CONTEXTO

4.1.1. A intervenção anterior

4.1.2. O movimento social organizado

4.2. NASCE O BNH

4.2.1. Os objetivos

4.2.2. O modelo estatal-privatista

4.3. CONSIDERAÇÕES SOBRE O DESEMPENHO

4.3.1. O Ocaso do modelo

4.4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

CAPÍTULO 4. O BRASIL. UM MODELO ESTATAL-PRIVATISTA

O objetivo do presente capítulo é demonstrar que o modelo de política habitacional desenvolvido no Brasil no pós-64 supõe pesada intervenção governamental no processo de provisão habitacional. Na verdade, esta área de intervenção constituiu-se num dos setores privilegiados de atuação do (então) novo regime. Tal intervenção governamental foi viabilizada por meio da criação de uma agência estatal, a qual centralizaria o conjunto das atividades estatais no setor. O Banco Nacional da Habitação - BNH - passaria a ser o sinônimo da presença estatal na área habitacional no período 1964-86, ano da extinção daquele órgão. É verdade que outros órgãos governamentais também intervieram no setor, como, por exemplo, na determinação da política de aluguéis. Contudo, o conjunto das atividades voltadas à produção e distribuição de unidades residenciais passaram neste período a evocar o BNH.

Com base no sistema montado, constituiu-se no Brasil um dinâmico mercado de acesso à casa própria, assentado sobre um sistema especializado no crédito habitacional. O mercado de casa própria, contudo, foi segmentado em dois grandes subssetores, operados por agentes distintos e dirigidos a públicos diferentes. Um, dirigido aos setores de renda média e alta, foi objeto de operação dos agentes privados do sistema - agentes financeiros, promotores e construtores imobiliários privados. Tais agentes teriam seus mecanismos de operação - e, portanto, suas decisões de investimento - detalhadamente regulamentadas pelo BNH: neste mercado, portanto, o Estado interferiu por meio de atividades regulatórias. Por meio destas, o Estado atuou controlando o pro-

cesso de financiamento à produção e estabelecendo as condições de investimento dos agentes privados no mercado. Um segundo mercado, voltado para os setores de baixa renda, seria operado por agências estatais - especialmente constituídas para esta finalidade, na qualidade de agentes promotores - em associação com empresas privadas de construção. Neste mercado, portanto, o Estado desempenhou atividades estatais de tipo produtivo associado, substituindo o setor privado em determinados momentos do processo produtivo. De qualquer modo, em qualquer dos dois mercados, o Estado desempenhou um papel estratégico na definição das condições de investimento e operação dos agentes privados.

Contudo, como veremos, os dois subsistemas - o da promoção pública e o da promoção privada - operaram segundo a mesma lógica: a lógica da empresa privada, segundo a qual investimentos sem retorno implicam a inevitabilidade da falência. Trata-se, assim, de uma forma particular de intervenção estatal no setor, em que se combinariam a atuação de tipo regulatório e a atuação de tipo produtivo, operando com agentes diferenciados, porém, segundo o mesmo procedimento.

O sistema montado entrou em profunda crise a partir do início da década de 80, quando a política econômica assumiu traços recessivos. Dado que os mecanismos estruturais de operação do BNH eram fortemente dependentes do nível de atividade econômica, a crise econômica solapou as bases de financiamento da política. As sucessivas medidas emergenciais, tomadas com a finalidade de dar maior fôlego ao sistema, acabaram por deixar dúvidas quanto às possibilidades de sua manutenção. A grave crise do setor habitacional - identificada na agência BNH - o governo Sarney respondeu por meio da decretação do fechamento do ór-

ção, em novembro de 1986.

Passemos, agora, à análise dos condicionantes desta forma particular de interferência estatal no setor. A seguir, caracterizamos o modelo sob análise, tentando demonstrar suas especificidades vis-à-vis os modelos expostos anteriormente. Finalmente, procuramos expor os resultados obtidos pelo BNH, bem como os sintomas de seu esgotamento.

4.1. O CONTEXTO

O modelo de política habitacional brasileiro, adotado no pós-64, entrará para a história com o nome da agência estatal que se encarregou de sua implementação durante o regime autoritário: o Banco Nacional da Habitação: BNH. Criado 5 meses após o golpe de 31 de março, o BNH refletiria a intensa agitação em torno da questão habitacional, ocorrida durante o regime deposto. Com efeito, durante a década de 60 haviam sido formulados, a nível de governo, dois planos destinados à implementação de uma política de âmbito federal: o Plano de Assistência Habitacional, na gestão Jânio Quadros e o Instituto Brasileiro de Habitação, sob a orientação de Franco Montoro, então Ministro do Trabalho. Tais planos se destinavam a responder às pressões de vários segmentos organizados da sociedade civil - quer empresariais, quer populares - no sentido de uma ação mais eficaz do governo federal no âmbito da provisão habitacional.

De outro lado, o início da década de 60 foi marcado pela aceleração inflacionária e pela crise econômica. A taxa de crescimento do PIB passou de 10,3% em 1961 para 1,5% em 1963. A inflação beirava os 100%. O déficit habitacional era estimado em 8 milhões de unidades. (PATI, 1989:11) A mobilização política era intensa: manifestações de rua, movimentos de protesto, congressos, seminários, críticas na imprensa, etc. A solução para os impasses do regime populista veio sob a forma de um golpe de Estado, que depôs o presidente eleito João Goulart e inaugurou um novo período na história brasileira. O novo regime viria restabelecer a ordem; nele, a política de provisão de moradias teria especial relevo.

Contudo, para que se compreenda a natureza da intervenção estatal no pós-64, é necessário expor seus condicionantes: a intervenção estatal anterior e as demandas do movimento social organizado.

4.1.1. A intervenção anterior

A produção habitacional voltada para o mercado - o que supõe a emergência da indústria de construção civil e da figura do promotor imobiliário - consolidou-se no Brasil no quadro do "boom" imobiliário da década de 40. Nesse período, criaram-se condições particulares ao desenvolvimento de uma demanda efetiva por unidades residenciais. Estas dizem respeito à ausência de um mercado financeiro, para o qual pudessem ser dirigidos os rendimentos obtidos pelos setores industrial e comercial, os quais - diante de expectativas negativas quanto à ati-

vidade econômica futura - não desejavam reinvestir seus lucros em seu próprio ramo de atividade. Nestas circunstâncias, tais recursos tendem a ser dirigidos para o mercado imobiliário. Assistiu-se, então, à expansão da produção privada de imóveis (de alto luxo), sobretudo no Rio de Janeiro. (Melo, 1987: 113-8)

A interferência estatal no processo de produção habitacional então instituído se dava por meio de atividades de tipo regulatório, isto é, por meio de uma legislação que definia as condições de acesso ao crédito e das transações no mercado fundiário - relações estas entre agentes privados no mercado. Os fundos de seguro social dos Institutos de Aposentadoria e Pensões se constituíam naquele período em uma das mais importantes fontes nacionais de financiamento à atividade produtiva, acompanhados pela CEF e companhias de seguro privado. O governo federal regulava a distribuição destes recursos, legislando sobre sua destinação: legislação promulgada na década de 30 definia a parcela destes fundos que poderia/deveria ser destinada ao crédito habitacional, bem como as taxas de juros dos empréstimos. (1) A legislação federal sobre a atuação dos Institutos de Aposentadoria e Pensões estabelecia também que estes deveriam ter departamentos habitacionais e definia, inclusive, os programas através dos quais aplicariam seus recursos. (2) Deste modo, o Estado teve importante participação no processo de consolidação da indústria de construção civil no país, ao direcionar parcela da poupança nacional para o segmento da construção habitacional. No entanto, até 1946, o Estado não participou diretamente do processo de produção residencial, limitando-se a regulamentar as relações entre fornecedores de crédito e agentes privados (promotores privados e beneficiários dos empréstimos hipotecários).

Uma outra forma de interferência estatal nos mecanismos de provisão habitacional - esta no campo do consumo - consistiu na política de controle dos aluguéis privados. Praticado durante todo o período populista, (3) o congelamento dos aluguéis e a adoção de mecanismos restritivos à retomada dos imóveis pelos proprietários seriam responsabilizados pela retração dos investimentos privados no setor. Na verdade, como veremos adiante, os entraves às possibilidades de produção habitacional em escala estariam mais fortemente concentrados na ausência de um efetivo sistema de financiamento, capaz de garantir um estável fluxo de crédito à produção e uma demanda efetiva por unidades residenciais.

A adoção de mecanismos de controle estatal sobre o mercado de aluguéis visava dar uma resposta à crescente visibilidade política do problema da moradia, conquistada pelo movimento social urbano, no quadro da mobilização populista. No entanto, a adoção de políticas de controle sobre os aluguéis privados só são bem sucedidas - como no caso sueco - no quadro de um aumento da oferta de unidades residenciais. Num quadro de estagnação da produção, aquelas políticas ensejam o surgimento de um "mercado negro", caracterizado por práticas que escapam ao cumprimento da lei. No caso brasileiro, "ágio", "pagamento de luvas" e "extras" passaram a ser mecanismos de acesso a um bem cada vez mais escasso no mercado. (Azevedo & Andrade, 1982: 56; Melo, 1987:134)

Finalmente, a criação da Fundação da Casa Popular - FCP - em 1946 inauguraria a adoção de atividades estatais de tipo produtivo na área habitacional. Instituída através de Decreto-Lei em um 1º de maio - de-

talhes que qualificam a natureza do Estado que a concebeu - a FCP foi

"(...) o primeiro órgão, de âmbito nacional, voltado exclusivamente para a provisão de residências às populações de pequeno poder aquisitivo." (Azevedo & Andrade, 1982:19)

Quando de sua concepção, pensava-se na FCP como um órgão que centralizaria as diretrizes da política urbana e a promoção de habitações para baixa renda no país. Assim, ela foi concebida de forma a produzir unidades residenciais de forma direta (o que supõe a promoção e a edificação) ou associada (com empresas privadas contratadas para a edificação). As unidades produzidas seriam distribuídas pelas Prefeituras, governos estaduais ou Institutos (4), na qualidade de órgãos demandantes. (5) Nos primeiros anos, a FCP produziu diretamente alguns conjuntos residenciais, tendo realizado experiências pioneiras com processos produtivos não-convencionais, destinados a baratear os custos de construção. Aos poucos, contudo, a produção associada se impôs como a modalidade produtiva dominante. Nestes casos, a FCP desenvolvia o projeto arquitetônico - função esta que sempre esteve sob seu controle direto - e contratava empreiteiras privadas, mediante licitação, para o processo de edificação. (cf. Azevedo & Andrade, 1982: 25-7)

é necessário ainda deixar claro que a FCP foi criada para fornecer casa própria à população de baixa renda, por meio dos mecanismos acima apontados. Seriam os órgãos demandantes - na qualidade de agentes distribuidores - que analisariam as condições dos candidatos aos imóveis para se constituírem em sujeitos de empréstimos hipotecários. Análises feitas neste sentido (Azevedo & Andrade, 1982; Melo, 1987) dão conta do caráter clientelista que regou a distribuição destas uni-

dades residenciais.

Finalmente, é preciso expor as fontes de recursos da FCP. Os estados da federação deveriam recolher uma "contribuição obrigatória" de 1% sobre as transações imobiliárias de valor igual ou superior a 100 mil cruzeiros, além de recursos orçamentários. (6) Tal forma de obtenção de recursos indicava a intenção de que a FCP operasse sem a necessidade de recorrer ao Tesouro Federal. Na prática, o recolhimento de tais recursos à FCP dificilmente ocorreu, quer porque os estados não o recolheram, quer porque não o repassaram à FCP. O imposto teve 5 anos de existência; revogado em 1951, ainda não enterraria consigo a ilusão da possibilidade de implementação de uma política habitacional voltada para a provisão de casa própria à população de baixa renda segundo o princípio da auto-sustentação financeira. A partir de 1951, a FCP operou com dotações orçamentárias, as quais decresceram paulatinamente de 200 milhões de cruzeiros no 1º exercício para 20 milhões de cruzeiros no 10º exercício. (cf. Azevedo & Andrade, 1982: 24)

A fragilidade financeira da FCP explica o reduzido número de unidades residenciais por ela produzidas. (ver tabela 4.1.) Ao mesmo tempo, a concentração em Minas Gerais, Rio de Janeiro, São Paulo e Distrito Federal na distribuição destas unidades é explicada pelo peso do clientelismo nos mecanismos de distribuição dos recursos do órgão.

A despeito da regulamentação estatal direcionando parte da poupança nacional para a produção habitacional e da adoção de atividades produtivas, por meio da FCP, o país chega à década de 60 com um déficit habitacional estimado em cerca de 8 milhões de unidades. (cf. PA-

TI, 1989:11) Na verdade, o setor de construção residencial estava praticamente paralisado desde a década de 50, quando as IAPs entram em grave crise patrimonial. (Melo, 1987: cap. 8)

TABELA 4.1.

FUNDAÇÃO DA CASA POPULAR
CASAS E CONJUNTOS CONSTRUÍDOS POR ESTADOS 1947-1961

ESTADOS	Nº DE CASAS	Nº DE CONJUNTOS
Rio Grande do Norte	240	7
Rio Grande do Sul	1.613	13
Minas Gerais	4.248	46
Bahia	100	4
Sergipe	165	1
Rio de Janeiro (Ex-GR)	3.993	5
São Paulo	2.959	24
Distrito Federal (Bras.)	1.520	4
Espírito Santo	359	2
Pernambuco	985	7
Mato Grosso	160	2
Paraná	141	2
Paraíba	228	6
Ceará	526	2
Goiás	180	4
Santa Catarina	196	3
Piauí	74	2
Maranhão	50	1
Alagoas	52	1
Rio de Janeiro (est.)	343	7
TOTAL	18.132	143

FONTES: Azevedo & Andrade, 1982:36; Melo, 1987:195.

A ausência de mecanismos de financiamento à produção e ao consumo de habitações, associados à defasagem entre os custos de produção e à estrutura de rendimentos da população brasileira constituíam-se nos principais entraves à produção residencial em grande escala, a despeito dos mecanismos institucionais estabelecidos pelas agências estatais. O primeiro entrave seria superado com a criação do Sistema Financeiro da Habitação em 1964/66; o segundo, seria um dos grandes fatores de instabilidade do novo sistema. De qualquer modo, é nossa intenção chamar a atenção para o fato de que, independentemente do volume da produção habitacional viabilizada no período populista, é possível caracterizar a natureza da interferência estatal no setor: no período populista, o Estado interveio no processo de provisão habitacional por meio de atividades regulatórias - legislando sobre o crédito à produção habitacional e sobre as relações no mercado privado de locações - e por meio de atividades produtivas associadas, através da Fundação da Casa Popular.

Isto significa dizer que as formas de intervenção estatal no mercado habitacional adotadas no pós-64 já estavam presentes nos instrumentos de política adotados no período populista. Isto é, o recurso a instrumentos regulatórios de indução dos investimentos privados e a participação produtiva no mercado habitacional de baixa renda não se constituíram em modalidades de atuação inaugurados pelo BNH. Este compôs, contudo, um sistema articulado de mecanismos de oferta habitacional, solidário com o modelo econômico implementado, cujas possibilidades de produção em larga escala estiveram fortemente associadas ao novo momento da economia nacional.

4.1.2. O movimento social organizado

As condições particulares do desenvolvimento industrial no Brasil, características dos países de desenvolvimento capitalista tardio (Cardoso de Mello, 1982) conferiram às relações entre Estado e sociedade civil uma natureza peculiar. O Estado é tradicionalmente um Estado forte, que intervém no mercado, inaugurando processos produtivos e regulamentando pesadamente as relações entre os agentes privados. A contrapartida deste fenômeno no plano decisório foi a consolidação no sistema político brasileiro de um padrão de formação de políticas em que os distintos segmentos da sociedade civil e forças políticas organizadas tomam posição diante de propostas e iniciativas políticas de origem no Executivo e suas agências. (cf. Melo, 1987: 187)

No campo das políticas sociais, o conceito de cidadania regular (Santos, 1979:75), destinado a apreender as relações Estado-sociedade civil na prática governamental pós-30, é cristalino no tratamento da questão. O direito de acesso ao conjunto de medidas de proteção social - o direito à cidadania - instituído pelo Governo Vargas, supunha o enquadramento em um sistema de estratificação ocupacional, enquadramento este regulado pelo Estado. Isto é:

"(...) Se era certo que o Estado devia satisfação aos cidadãos, era este mesmo Estado quem definia quem era e quem não era cidadão, via profissão." (Santos, 1979:77)

Naquele contexto, a tendência dos distintos atores políticos foi a de desenvolver relações fragmentadas e particularistas com o Estado e suas agências. (Draibe, 1988a) Ao mesmo tempo, à burocracia estatal coube um papel de relativa autonomia na emergência e evolução das políticas. As relações entre Estado e movimentos sociais no que tange à formação da agenda da política habitacional refletem esta tendência.

Como vimos mais atrás, o processo de provisão de moradias no período populista já era fortemente controlado pelo Estado, uma vez que este legislava sobre o fluxo de crédito para a indústria de construção civil, legislava sobre a forma de consumo no parque locativo privado e estava diretamente envolvido na produção de unidades habitacionais para baixa renda. Constituiu-se, no contexto da virtual paralisação do setor, uma arena decisória em que os distintos grupos de interesse se alinhavam de forma particularista em torno de questões que envolviam interesses imediatos comuns. Mais que isso, a base ideológica das pressões dos grupos organizados era "estatizante", no sentido de que estes tinham como interlocutor o Estado, para o qual se dirigiam demandando sua intervenção, isto é, que o Estado tomasse a iniciativa de encaminhar as soluções propostas, seja no campo da regulamentação, seja no campo das atividades produtivas.

Exemplo claro desta afirmação são as demandas dos diferentes segmentos políticos no quadro de intensa mobilização em torno da questão habitacional, desencadeado no imediato pré-64. O congelamento dos aluguéis e a proposta de criação da Superintendência da Reforma Urbana, destinada a realizar essa reforma no país - de iniciativa de João Goulart - estavam no centro do debate. Os setores empresariais (7) - em

oposição às medidas do governo e avaliando a crise habitacional como decorrente de ausência de crédito - demandavam fundamentalmente a adoção legal do mecanismo da correção monetária e, diante da necessidade de "imediata ação governamental", o estabelecimento de uma "autoridade habitacional de nível nacional". (cf. Melo, 1987: 280, 282)

No campo do apoio às iniciativas de Goulart, o IAB se apresentava como uma importante instituição de suporte político à proposta de reforma urbana. A mobilização dos arquitetos (8) - a qual articulava os setores favoráveis à reforma urbana - supunha a necessidade de uma "ampla intervenção estatal nas áreas urbanas, de modo a alterar a estrutura da propriedade fundiária". (cf. Melo, 1987: 304) (tradução nossa)

Sem entrar na análise do conteúdo das propostas dos dois pólos do debate - as quais evidentemente se situavam em campos opostos de interesse - é nossa intenção chamar a atenção para o fato de que tais propostas tinham uma base ideológica comum, a saber: a demanda pela intervenção estatal nos mercados fundiário e imobiliário. Diferentemente dos Estados Unidos, em que diversos segmentos organizados (sindicatos de trabalhadores, empresários do setor imobiliário, etc.) rejeitaram a participação estatal no mercado, no Brasil, os segmentos organizados demandavam sua interferência. Tal demanda viria a reiterar o papel de relativa autonomia conferido à burocracia na formulação das políticas e, portanto, na organização do mercado habitacional.

A nosso juízo, a convergência com relação à necessidade da solução estatizada forneceu a base de sustentação para o modelo de política a ser implementado no pós-64, isto é, um modelo marcado pela intervenção estatal em todos os momentos da provisão habitacional. Porém, o conteúdo da ação governamental seria dado pelas forças hegemônicas no novo regime e na arena decisória do setor habitacional. Articulados em torno do SICCEGB - Sindicato das Indústrias de Construção Civil do Estado da Guanabara - e da CBIC - Câmara Brasileira da Indústria de Construção - os empresários da indústria de construção desempenharam um importante papel na construção daquela hegemonia, ao tomar a iniciativa de apresentar propostas que redundariam na criação do Banco Nacional da Habitação - BNH. Mais que isso, como fartamente demonstrado pelo trabalho de Marcus Mello (1987), tais segmentos viriam a ocupar importantes postos executivos na nova instituição.

4.2. NASCE O BNH

Pela lei 4380, de 21.08.1964, criou-se o Banco Nacional da Habitação - BNH. O BNH passou a ser o órgão central do Sistema Financeiro da Habitação - SFH - e do Sistema Financeiro do Saneamento - SFS. Nessa condição, tornar-se-ia uma agência da maior importância na condução das políticas de desenvolvimento urbano do país. Constituiu-se como uma agência autônoma, dotada de significativa quantia de recursos vinculados, de base extra-orçamentária. Dirigida por um Conselho de Administração e uma Diretoria, cujos membros eram nomeados pelo Presidente da República (Elias, 1980:16), o órgão gozaria de total au-

tonomia em relação ao legislativo e às forças políticas nele representadas.

O BNH consolidou-se ao longo do tempo como uma agência de desenvolvimento urbano, alocando seus recursos em áreas como transporte, equipamento comunitário, financiamento de terrenos, urbanização de conjuntos habitacionais, etc. Esta dimensão não é nada desprezível, dado que, por exemplo, mais de 3997 municípios, representando 82% da população urbana brasileira, têm financiamentos e contratos de suprimento de água encanada com aquele órgão. (Cavalcanti, 1986:86). Assim, para a compreensão da agência BNH, seria necessário analisar o conjunto de atividades em que o órgão esteve envolvido. Contudo, dado que nossa preocupação é com a interferência estatal na provisão habitacional *strictu sensu*, somente nos referiremos a esta característica quando necessário à compreensão de nossa questão.

O BNH era o órgão gestor do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço - FGTS - destinado à população de baixa renda e o órgão regulador do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo - SBPE - destinado à chamada faixa de mercado. Os dois subsistemas compunham o SFH.

Na verdade, a criação do SFH seria um dos elementos da constituição de um sistema financeiro nacional, capaz de intermediar o crédito e permitir a realização de financiamentos de médio e longo prazos. No pré-64, a inflação ascendente, a inexistência de mecanismos de correção monetária e o limite de 12% à taxa nominal de juros no mercado financeiro dificultavam enormemente a realização de empréstimos que não fossem de curto prazo.

A substituição da Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC) pelo Banco Central do Brasil, a Reforma Bancária de 1965, a Reforma do Mercado de Capitais, em 1966 - fundamentalmente a criação dos bancos de investimentos e a regulamentação do crédito direto ao consumidor de bens de consumo duráveis sob controle das financeiras - viriam superar aqueles entraves. Finalmente, a generalização do mecanismo da correção monetária para o conjunto das operações financeiras completaria o conjunto de medidas necessárias à criação de diferentes instituições financeiras, destinadas a diferentes tipos de crédito.

O SFH, seria, portanto, um sistema financeiro voltado exclusivamente à provisão habitacional. Neste aspecto - o da especialização do crédito habitacional - o sistema financeiro nacional se assemelha ao norte-americano; contudo, como veremos adiante, a forma de interferência estatal na operação dos agentes privados guardou particularidades qualitativamente diferentes. Além disso, a importância assumida pela promoção pública permite que se fale em um modelo de política habitacional de tipo distinto.

4.2.1. Os objetivos

Dada importância da questão urbana na agenda política do pré-64, o (então) novo regime não poderia deixar de tomar medidas decisivas em relação à questão. Assim, do ponto de vista do discurso, o BNH nasceria inspirado em inequívoca vocação social, isto é, destinado a promo-

ver a construção e aquisição da casa própria, especialmente para o setor de mais baixa renda. Repetidamente explicitados em todos os documentos oficiais do órgão, os objetivos do BNH foram assim sumarizados por Gabriel Bolaffi:

- "1- coordenação da política habitacional e do financiamento para o saneamento;
- 2 - difusão da propriedade residencial, especialmente entre as classes menos favorecidas;
- 3 - melhoria do padrão habitacional e do ambiente, bem como eliminação de favelas;
- 4 - redução do preço da habitação pelo aumento da oferta, da economia de escala na produção, do aumento da produtividade nas indústrias da construção civil e redução de intermediários;
- 5 - melhoria sanitária da população;
- 6 - redistribuição regional dos investimentos;
- 7 - estímulo à poupança privada e, conseqüentemente, ao investimento;
- 8 - aumento na eficiência da aplicação dos recursos estaduais e municipais;
- 9 - aumento de investimentos nas indústrias de construção civil, material de construção e de bens de consumo duráveis, inicialmente de forma acentuada - até o atendimento da demanda reprimida - e de forma atenuada, mas permanente, para o atendimento das demandas vegetativas e de reposição;
- 10 - aumento da oferta de emprego, permitindo absorver mão-de-obra ociosa não especializada;
- 11 - criação de pólos de desenvolvimento com a conseqüente melhoria das condições de vida nas áreas urbanas." (Bolaffi, 1965:77)

Assim, a agência estatal encarregada da política habitacional, se destinaria a - por meio do estímulo à poupança - aumentar os investimentos na área habitacional. Estimularia, desse modo, a indústria de construção e de componentes, bem como aumentaria a oferta de empregos. Por tal mecanismo, a política habitacional constituída aumentaria a oferta de habitações, bem como reduziria seus preços no mercado.

Portanto, além de sua vocação social, o BNH teria também um papel econômico, de agência de fomento à indústria da construção civil, de

modo a elevar os níveis de emprego no país.

4.2.2. o modelo estatal-privatista

Sob a gestão do BNH, constituir-se-ia um padrão de intervenção estatal no setor habitacional, caracterizado pela existência de mercados habitacionais segmentados. De um lado, um mercado voltado à provisão de casa própria para os setores de renda média e alta; de outro lado, um mercado voltado à provisão de casa própria para os setores de baixa renda. Contudo, como veremos, embora operados por agentes distintos, tais mercados foram geridos pela mesma lógica de operação: a lógica da empresa privada.

Tal modelo envolveu os seguintes elementos:

- Quanto à produção:

- (a) financiamento e promoção privados para média e alta renda;
- (b) promoção pública para baixa renda;
- (c) princípio da auto-sustentação financeira;

- Quanto à distribuição:

- (d) provisão de casa própria e nova;

(e) política de subsídios creditícios;

- Quanto ao consumo:

(f) controle do mercado de aluguéis;

- Quanto à natureza da cobertura:

(g) princípio da seletividade no acesso ao sistema.

(a) financiamento e promoção privados para média e alta renda

Financiada através do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo

- SBPE - a promoção privada de unidades residenciais destinar-se-ia àquelas famílias cuja renda familiar mensal lhes permitisse constituir-se em sujeitos de crédito bancário, a taxas de juros superiores a 8% a.a.: a chamada faixa de mercado.

O SBPE foi a faceta do BNH cuja operação ficou subordinada aos agentes privados, no sentido de que os momentos do financiamento, produção e distribuição habitacionais são espaços de atuação privada, sem participação direta das agências estatais. Instituíram-se legalmente órgãos de intermediação financeira - SCIs e APÊs - destinados a captar recursos junto ao público e emprestá-los para o financiamento à produção habitacional e à aquisição da casa própria. As SCIs - Sociedades

de Crédito Imobiliário - poderiam captar recursos pela emissão de letras imobiliárias ou via depósitos em caderneta de poupança. As Associações de Poupança e Empréstimo - APEs - criadas à semelhança das "saving and loan associations" norte-americanas teriam caráter mutualista, teoricamente sem fins lucrativos.

Na prática, contudo, dada a consolidação das cadernetas de poupança e dos mecanismos de operação do SBPE, os dois tipos de instituição em tudo se assemelharam no processo de intermediação financeira do mercado habitacional privado. Integrantes do SBPE, destinaram-se à captação de recursos da poupança voluntária, via cadernetas de poupança, e sua canalização para a produção habitacional.

O estímulo à realização de depósitos em cadernetas de poupança - consagrado como um hábito nacional -, foi resultado dos mecanismos instituídos pelo BNH, a saber: i) os depósitos seriam garantidos pelo BNH; ii) os depósitos seriam reajustados pela correção monetária plena; iii) os depósitos seriam valorizados a juros reais de 6% a.a. e, finalmente, iv) os depósitos teriam um alto grau de liquidez, dado que seriam capitalizados trimestralmente.

Na verdade, os períodos de capitalização e carência dos depósitos em cadernetas de poupança - os quais variaram ao longo do tempo entre mensal e trimestral - foram utilizados desde sua instituição como mecanismos de competitividade do sistema, diante da aceleração inflacionária e da presença no mercado de capitais de ativos de maior liquidez e rentabilidade, como o "overnight", por exemplo. Contudo, o conjunto dos atributos da caderneta de poupança sempre a qualificaram como uma

"opção segura" para o pequeno e médio poupador.

é nossa intenção chamar a atenção para o fato de que a ação do Estado no sentido de criar as condições para confiança pública na ação dos agentes do SBPE está na raiz do significativo crescimento do volume de depósitos em cadernetas de poupança. Com efeito, o conjunto de garantias oferecidas pelo governo àqueles depósitos conferiram às cadernetas de poupança um papel privilegiado na captação de recursos do pequeno e médio poupador. A tabela 4.2. nos permite avaliar a evolução destes depósitos desde 1967 a 1985 (a criação do SBPE é de 1966). O saldo dos recursos em cadernetas de poupança no 1º semestre de 1985 é quase 1000 vezes superior a esse saldo em 1967; já em 1970, ele seria superior aos saldos das letras imobiliárias e, a partir de 1975, ele seria superior ao saldo do FGTS.

Evidentemente, o significativo afluxo de recursos da poupança particular em direção ao SBPE foi um dos sustentáculos da possibilidade da produção habitacional em larga escala levada a efeito no país. Em outras palavras: neste processo, o Estado criou as condições de existência de um fluxo de crédito para a indústria de construção civil.

TABELA 4.2.

SFH: EVOLUÇÃO ANUAL DOS SALDOS DOS RECURSOS DISPONÍVEIS
DE 1964 AO 1º SEMESTRE DE 1985
(em 1000 UFC)

ANOS	RECURSOS			
	FGTS	Cadernetas de Poupança	Títulos imobiliários	FINSOCIAL
1964	-	-	-	-
1965	-	-	588	-
1966	-	-	1.679	-
1967	22.954	2.890	7.875	-
1968	56.144	9.766	19.201	-
1969	90.443	22.248	26.446	-
1970	126.865	43.909	39.398	-
1971	167.432	64.523	51.102	-
1972	214.481	111.935	71.740	-
1973	269.447	180.917	83.690	-
1974	322.841	283.484	81.300	-
1975	385.147	438.854	71.087	-
1976	469.383	649.884	58.000	-
1977	566.801	779.520	47.451	-
1978	679.786	944.993	35.940	-
1979	809.486	1.208.146	30.198	-
1980	951.166	1.478.236	24.209	-
1981	1.105.802	2.001.053	21.433	-
1982	1.274.874	2.376.650	18.572	8.174
1983	1.363.614	2.605.692	15.733	15.276
1984	1.448.205	2.901.110	6.469	19.692
1985	1.515.280	2.846.580	2.271	19.632

Fonte: Ministério do Desenvolvimento Urbano, 1985.

Extraído de: Sáchs, 1987:133

Para garantir a liquidez do sistema, o BNH constituiu dois fundos, cujas fontes foram basicamente os recursos dos próprios organismos financeiros integrados ao SBPE. De um lado, criou-se o Fundo de Garantia dos Depósitos e Letras Imobiliárias - FGDLI - constituído por um percentual sobre o saldo dos depósitos em cadernetas de poupança e das letras imobiliárias; destinou-se a garantir as operações das SCIs e das APEs. Os depósitos realizados na CEF e nas Caixas Estaduais foram garantidos, respectivamente, pelo Tesouro Nacional e pelos Tesouros Estaduais. De outro lado, criou-se o Fundo de Assistência de Liquidez - FAL - constituído à base da retenção compulsória de um percentual (inicialmente, de 3%) sobre os depósitos em caderneta de poupança.

Assim, no que se refere à constituição de um sistema especializado no crédito habitacional, cuja fonte de recursos é a poupança voluntária, o SBPE guarda fortes semelhanças com o modelo norte-americano. Contudo, no que se refere à interferência estatal nos mecanismos de operação dos agentes privados, o BNH viria a se utilizar de mecanismos bastante distintos. Dito de outro modo, existem diferenças importantes na forma pela qual tais recursos seriam canalizados para a produção e consumo habitacionais, vale dizer, para promotores e construtores imobiliários e para os adquirentes do produto final.

A lei 4380 estabelecia quais seriam as funções do BNH. Em seu artigo 18, destacamos aqueles itens que se referem aos agentes privados do sistema. Assim, o BNH deveria:

"(...) II - fixar as condições gerais quanto a limites, prazos, retiradas, juros e seguro obrigatório das contas de depósito no

Sistema Financeiro da Habitação;

"III - estabelecer as condições gerais a que deverão satisfazer as aplicações do Sistema Financeiro da Habitação quanto a limites de risco, prazo, condições de pagamento, juros e garantias;

"IV - fixar os limites mínimos de diversificação de aplicações a serem observados pelas entidades integrantes do Sistema Financeiro da Habitação (...);

"VII - fixar as condições e os prêmios dos seguros de depósitos e de aplicações a que serão obrigadas as entidades integrantes do Sistema Financeiro da Habitação;

"VIII - fixar as condições gerais de operação da sua carteira de desconto das aplicações do Sistema Financeiro da Habitação."

Especificamente com relação à aplicação dos recursos, o BNH já estabelecia desde sua criação, no artigo 12, limites precisos para a operação das entidades privadas. Na época, elas se dirigiam somente às SCIs, dado que as APES só seriam criadas em 1966. As SCIs, portanto, deveriam dispor dos recursos das cadernetas de poupança do seguinte modo:

"I - no mínimo 60% dos recursos poderão estar aplicados em habitações de valor unitário inferior a 300 vezes o maior salário mínimo mensal vigente no país;

"II- no máximo 20% dos recursos poderão estar aplicados em habitações de valor unitário superior a 400 vezes o maior salário mínimo vigente no país;

"III - serão vedadas as aplicações em habitações de valor unitário superior a 500 vezes o maior salário mínimo (...)"

Muitas foram as variações destes montantes e seria desnecessário elencá-los aqui, dado que nossa preocupação se refere à forma pela qual as agências estatais interferem no processo de produção e oferta de habitações. Assim, apenas para que tomemos um outro momento no tempo e possamos demonstrar a natureza estrutural da relação Estado-agentes privados no modelo que estamos analisando, seria ilustrativo apre-

sentar o conteúdo da Resolução nº 1361, de 1987, que regulamenta as aplicações dos recursos em cadernetas de poupança. É preciso lembrar que com a extinção BNH, em novembro de 1986, estabeleceu-se um novo quadro institucional em que o Conselho Monetário Nacional passou a exercer as atividades até então desempenhadas pelo BNH, com relação à regulamentação das operações dos agentes privados integrantes do SBPE.

Segundo aquela Resolução, os agentes financeiros deveriam destinar: 20% dos recursos das cadernetas de poupança para o Banco Central, sob a forma de encaixe obrigatório; 60%, para financiamentos habitacionais, sendo que até 25% poderiam ser usados para financiar a aquisição de imóveis usados, até 10% dos financiamento habitacionais concedidos poderiam ser contratados a taxas de mercado, um mínimo de 25% deles deveriam ser aplicados em financiamentos habitacionais de até 2500 OTNs e até 65%, em financiamentos habitacionais com valores superiores a 2500 OTNs; finalmente, os 20% restantes poderiam ser aplicados em operações de faixa livre com juros de até 13% a.a. para construção de imóveis com valor de até 10.000 OTNs. (cf. Hasenclever & Carrera, 1989:19)

Com estes exemplos, é nossa intenção chamar a atenção para a natureza distintiva da regulamentação das operações do mercado habitacional brasileiro em relação ao norte-americano. O BNH - e posteriormente, o CMN - não estabelecia as regras jurídicas através das quais os agentes financeiros exerceriam a concorrência no mercado, estabelecendo apenas parâmetros para sua operação; diferentemente, o BNH interferia diretamente, regulamentando os programas de investimentos, a diversificação das aplicações, as taxas de juros que regeriam as ope-

razões financeiras, os limites de empréstimos, os prazos e condições de pagamento, os encaixes obrigatórios junto ao Banco Central, etc.

Portanto, o grau de interferência estatal, via regulamentação, no sistema privado de financiamento habitacional brasileiro é muito maior que o norte-americano. Dito de outro modo, no modelo que estamos analisando as agências estatais dispõem e se utilizam de mecanismos de interferência na ação dos agentes privados que não se identificam no modelo liberal de provisão habitacional. Isto significa dizer que as condições de operação de promotores e construtores imobiliários - determinada pelas condições de oferta de crédito - têm sido estabelecidas pelo Estado. Isto porque ao regulamentar os programas de investimento e a diversificação das aplicações, o BNH induziu à produção por parte de promotores e construtores imobiliários de determinados montantes de unidades residenciais, segundo determinado padrão. Um exemplo da expressão empírica desta forma de interferência estatal é a produção massiva no país de conjuntos habitacionais bastante assemelhados com apartamentos de 2/3 quartos.

Por outro lado, a interferência regulatória do BNH sobre a ação dos agentes privados restringiu-se ao controle sobre as operações de crédito habitacional. Não se estabeleceram mecanismos de controle sobre as condições técnicas da produção, sequer para tetos/tabelamentos dos preços das mercadorias e seus componentes, menos ainda sobre a qualidade das unidades residenciais produzidas. A ausência destes mecanismos teve importantes consequências sobre a natureza da indústria de construção civil no Brasil.

A indústria de construção residencial no Brasil é considerada hoje uma indústria atrasada, do ponto de vista tecnológico. Na verdade, como resposta ao impulso creditício e imobiliário ocorrido a partir da constituição do SFH, assistiu-se à modernização do segmento de materiais e componentes. Aquele segmento da indústria se sofisticou e se diversificou, mas o emprego dos materiais e componentes produzidos ocorre no interior de um processo produtivo de base manufatureira e natureza convencional. Se na Suécia, observamos uma tendência à industrialização do setor com base na pré-fabricação, no Brasil, os elementos do edifício são produzidos no próprio canteiro de obras, pela reunião dos materiais e componentes. Nestes termos, o processo produtivo é fortemente dependente da habilidade operacional da mão-de-obra. Com efeito, a indústria de construção civil se caracteriza por alto índice de ocupação da mão-de-obra, possível pela existência no país de oferta abundante e barata deste fator. (PATI, 1989)

De outro lado, a instabilidade do mercado residencial - fortemente dependente do nível da atividade econômica - associada à ausência de mecanismos de controle do processo produtivo propriamente dito significaram a ausência de estímulos à realização de investimentos em produtividade por parte das empresas. Por esta razão, a indústria se caracteriza por baixo grau de mecanização e, portanto, por baixo grau de produtividade da mão-de-obra.

A ausência de mecanismos de controle dos preços implicou que os preços dos materiais e componentes (terra urbana, materiais de construção, etc.), bem como o produto final fossem formados pelo mercado. Mais que isso: trata-se de um mercado sujeito a práticas especulati-

vas.

(b) promoção pública para baixa renda

Uma segunda faceta do sistema montado estava assentada sobre o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço - FGTS. De um lado, a instituição do FGTS se inscreveu no interior do movimento de "incremento da capacidade extrativa do Estado" (Martins, 1985:44), que caracterizou o regime do pós-64. Com efeito, a expansão dos recursos extra-orçamentários, através da criação de fundos compulsórios constituiu uma das grandes inovações do (então) novo regime. Por outro lado, a adoção de fundos compulsórios sobre a folha de salários das empresas para financiamento à produção habitacional para baixa renda foi adotada em outros países da América Latina - como, p. ex., o INFONAVIT, no México e o FONAVI, na Argentina -, com características bastante assemelhadas ao BNH.

O FGTS, constituído com base em 8% dos salários do mercado formal de trabalho (9), seria destinado a financiar unidades habitacionais para a população de baixa renda. Contudo, neste mercado, a relação entre as agências públicas e o setor privado seria de tipo diferente daquele adotado para o SBPE.

Por se tratar de banco de segunda linha - mudança ocorrida em 1970 - o BNH não possuía uma rede de agências para operacionalizar as contas vinculadas do FGTS. Assim, a captação dos recursos do Fundo

veio a ser assumida pelos bancos comerciais, os quais passaram a recolher os depósitos das empresas e repassá-los ao BNH. Aos bancos comerciais, o desempenho de tal função apresentou alto grau de atratividade, devido ao prazo de retenção dos recursos pela rede arrecadadora, prazo este em que operavam gratuitamente com os recursos arrecadados.

Na qualidade de gestor do FGTS, o BNH normatizava os procedimentos do FGTS e recebia dos bancos os recursos advindos da arrecadação, aplicando-os em programas habitacionais e de desenvolvimento urbano. Para implementar os programas habitacionais de interesse social, o BNH designava agentes promotores, fundamentalmente, as Companhias de Habitação - COHABs - e órgãos assemelhados, de âmbito municipal, intermunicipal ou estadual, e os governos estaduais e municipais. (10) As COHABs foram pensadas como sociedades de economia mista, sob controle acionário do município ou estado que as sediasse. Na prática, devido ao desinteresse do setor privado, são sociedades integralmente controladas pelo poder público.

Tais agências desempenharam as funções da promoção imobiliária, ocupando um espaço no processo produtivo que no SBPE era desempenhado pelo setor privado. Contudo, o processo de edificação propriamente dito seria realizado por empreiteiras privadas, contratadas para esta finalidade.

Assim, o agente promotor do sistema FGTS (COHABs ou prefeitura ou governo, etc.) encaminhava um projeto ao BNH (na qualidade de intermediador financeiro do sistema). Uma vez aprovado o projeto, o BNH repassava os recursos àquele agente, o qual, por esse mecanismo, con-

traía um empréstimo junto ao BNH. A agência estatal produzia um conjunto de unidades residenciais, em associação com empresas privadas, selecionadas mediante licitação pública para cada projeto. Posteriormente, aquela agência realizava a comercialização do empreendimento. Portanto, neste mercado habitacional as agências estatais substituíam o setor privado em determinados momentos do processo produtivo, notadamente as funções da promoção imobiliária. Caracteriza-se, neste caso, uma atividade estatal produtiva de tipo associado.

Os dois subsistemas do SFH - SBPE e FGTS - tiveram significativa importância no conjunto da produção habitacional do país, como pode ser observado pela tabela 4.3.

TABELA 4.3.

NÍVEL DE INTERMEDIACÃO FINANCEIRA NA CONSTRUÇÃO HABITACIONAL NO BRASIL
1964-86

ANOS	Novas unidades construídas* (em milhões)		Novas unidades financiadas pelo SFH (em milhões) (em %)	
	(a)	(1)	(b)	(2) a/b
1964-70	2.3**		0.5	17.4
1971-78	5.6		1.5	26.8
1979-80	2.3		1.1	47.8
1979-83	5.1		2.1	41.1
1984-86	2.5		0.2	8.0
1964-86	15.5	4.8	25.8	

* Todos os tipos de habitação (inclusive barracos, etc.)

** Estimado por interpolação

FONTE: (1) PNADs 1978, 1983, 1986; Censos 1960, 1970, 1980.

(2) Habitação e Poupansa, 1988, maio, p. 16.

Extraído de: Melo, 1988:10.

É sabido - e fartamente demonstrado pela literatura disponível - que o SFH foi incapaz de atender às necessidades habitacionais da população brasileira. É sabido também que a população - sobretudo aquela de baixa renda - tem encontrado na auto-construção, no favelamento e em algumas formas associativas a solução para seus problemas de moradia. Contudo, a construção de 4.8 milhões de unidades não é um índice desprezível. Mais que isso, o que nos interessa destacar é o grau de participação do SFH no conjunto da produção habitacional: aproximadamente 25% das unidades residenciais produzidas no país (incluindo todos os mecanismos de produção informal) foram viabilizadas pela política habitacional adotada, sendo que no período 79-80 esta participação foi de quase 50%. (Melo, 1988:8)

Isto é:

"A estrutura operacional do setor habitacional (...) tem se tornado de tal forma dependente do SFH que, no mercado formal pouco se constrói ou se vende sem sua participação." (Cavalcanti, 1986:87) (os grifos são nossos) (11)

A promoção pública, sob domínio das CDHABs e Prefeituras/Estados, também não apresentou um índice de produção insignificante. A tabela 4.4. nos permite observar que do total de 4.356.963 financiamentos habitacionais contratados pelo SFH de 1967 a 1984, 27.7% foram produzidos sob a forma da promoção pública.

TABELA 4.4.

NÚMERO DE FINANCIAMENTOS HABITACIONAIS CONTRATADOS PELO SFH

ANOS	COHABs	Cooperat.	Outros Progr. (1)	SBPE	RECON	Outros Progr. (2)	TOTAL
Até 1967	76.632	11.782	20.030	31.401	441	639	140.655
1968	44.594	15.326	29.788	47.126	2.606	-	139.440
1969	57.794	26.388	21.720	41.942	10.322	-	158.166
1970	21.752	29.033	20.995	72.030	10.212	199	154.221
1971	17.951	25.230	16.641	50.531	10.798	23	121.174
1972	11.961	19.721	5.331	66.685	15.400	1.596	120.694
1973	17.814	22.089	9.686	76.623	22.204	-	148.416
1974	7.831	4.851	3.449	60.268	18.970	970	96.339
1975	45.332	11.206	5.410	64.512	13.723	7.136	147.319
1976	82.968	33.927	7.196	82.212	18.206	17.941	242.450
1977	92.740	34.039	9.141	58.013	17.453	7.224	218.610
1978	192.395	35.810	14.838	58.143	19.283	3.316	323.785
1979	139.768	69.684	35.718	109.774	22.234	3.535	380.713
1980	115.212	44.761	113.547	268.730	20.193	-	562.443
1981	80.024	39.278	87.122	230.950	13.278	218	450.870
1982	125.275	34.854	126.242	249.764	19.699	-	555.834
1983	16.469	14.025	20.510	121.775	9.046	-	181.825
1984	63.668	15.467	40.182	93.678	1.014	-	214.009
TOTAL	1.209.911 (27.7)	487.471 (11.2)	587.546 (13.5)	1.784.157 (40.9)	245.083 (5.6)	42.797 (0.9)	4.356.963 (100.0)

NOTAS: (1) Inclui Institutos, Mercado de Hipotecas, Empresas, Prohasp, Terrenos, Infra-estrutura de Conjuntos e Equipamentos Comunitários de Conjuntos, Promorar, Ficam, Prosindi, João de Barro.

(2) Inclui Profico, Prodepo.

FONTE: BNH

Extraído de: Cavalcanti, 1986:85.

Não é nossa intenção aqui discutir o grau de eficácia ou efetividade do sistema montado. Interessa-nos apenas frisar a importância e dimensão da interferência estatal no processo de provisão habitacional que estamos analisando. Constituiu-se um sistema privado de financiamento e promoção, cujos mecanismos de crédito são detalhadamente regulamentados pela agência estatal encarregada da execução da política, induzindo os programas de investimentos e a diversificação das aplicações dos agentes privados. Ao mesmo tempo, constituiu-se um sistema de promoção pública, cuja presença no mercado habitacional formal - embora minoritária - não é de modo algum marginal, uma vez que representou cerca de 28% das unidades ofertadas no mercado.

Tratou-se, portanto, de um padrão estatizado de produção habitacional, dado que as decisões de investimento e operação do setor privado estão sujeitas a determinações emanadas do Estado - via controle dos mecanismos de crédito - ao mesmo tempo em que o Estado atua diretamente - na qualidade de agente produtivo - em uma esfera desse mercado.

(c) princípio da auto-sustentação financeira

O princípio da auto-sustentação financeira se constituiu em uma das características do padrão de intervenção do Estado no conjunto das políticas sociais no Brasil no pós-64. (Fagnani & Silva, 1985; Fagnani, 1985) Com efeito, a concepção era de que o conjunto dos programas de proteção social constituídos deveriam se auto-financiar, por meio

da criação de fundos financeiros específicos - de base extra-orçamentária - para cada setor. Assim, as áreas de previdência, saúde, habitação, etc. contariam com reduzidos recursos do Tesouro Federal e operariam com recursos obtidos com base em contribuições compulsórias.

O sistema montado para a produção e comercialização de unidades residenciais foi, como vimos, concebido de modo a captar recursos através do FGTS e das cadernetas de poupança. Tais recursos deveriam ser geridos de modo a ser devolvidos a seus depositantes com juros e correção monetária.

Isto é:

"As principais fontes de financiamento - o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e os depósitos em caderneta de poupança - são recursos onerosos, pois sobre eles incidem juros e correção monetária. Sua aplicação deve produzir retornos financeiros suficientes para remunerar o patrimônio do trabalhador retido no FGTS e os investimentos das cadernetas de poupança. Deve também gerar um excedente para valorizar os capitais (públicos e privados) que participam na intermediação financeira, no processo produtivo e na gestão da política habitacional." (NEPP, 1987:4)

Assim, os dois subsistemas de oferta habitacional - o da promoção pública e o da promoção privada - foram submetidos à mesma lógica de operação. Isto significa que ambos deveriam operar segundo a lógica da empresa privada, segundo a qual investimentos sem retorno implicam a inevitabilidade da falência. É neste sentido que consideramos que, embora estatizado, este modelo de atuação é claramente privatista.

Qual seria a diferença fundamental entre os dois subsistemas? O FGTS, captando recursos a custos mais baixos, ofereceria financiamen-

tos a taxas de juros inferiores àquelas vigentes no SBPE. Com efeito, o passivo do SBPE era corrigido pela correção monetária mais juros de 6% a.a., remunerado trimestralmente. (Em 1983, pela Resolução nº 192, as cadernetas de poupança passariam a ser remuneradas mensalmente). As taxas de juros dos empréstimos concedidos aos promotores privados e construtores imobiliários - e, posteriormente, na comercialização repassadas aos mutuários do sistema - seriam superiores àquele valor, para remunerar os agentes envolvidos.

As contas vinculadas do FGTS, por sua vez, segundo o Decreto nº 59.820 - o qual regulamentava as operações do Fundo - seriam capitalizadas trimestralmente, segundo as seguintes taxas de juros nominais:

"Art. 18. Os depósitos aludidos no artigo 9º vencerão juros capitalizáveis na seguinte progressão de taxas nominais anuais:

- I - 3% (três por cento) durante os dois primeiros anos de permanência de empregado na mesma empresa;
- II - 4% (quatro por cento) do terceiro ao quinto ano de permanência de empregado na mesma empresa;
- III - 5% (cinco por cento) do sexto ao décimo ano de permanência de empregado na mesma empresa;
- IV - 6% (seis por cento) do décimo primeiro ano de permanência de empregado na mesma empresa, em diante."

Alguns estudos têm procurado estimar o custo médio das contas do FGTS, o qual variaria de 3,56% (Ministério da Fazenda e do Interior, 1989:25) a 4,16% (Cavalcanti, 1986:107). Um custo tão baixo pode ser atribuído à rotatividade da mão-de-obra no país, dado que o custo médio estaria mais próximo dos mais baixos índices de permanência nas empresas. De outro lado, o BNH utilizou-se do esquema do "subsídio cruzado", por meio do qual aplicava recursos do FGTS no SBPE, a taxas de juros superiores às do Fundo, para compensar a concessão de juros

mais baixos nos empréstimos hipotecários para baixa renda. (Lima e Gomes, 1989:61)

Assim, diante da impossibilidade de obtenção de recursos orçamentários, o FGTS - tal como o SBPE - deveria ser gerido de modo a garantir o equilíbrio entre seu ativo e seu passivo. Isso implicou que, do ponto de vista do financiamento, em nenhum dos dois subsistemas haveria subsídios à produção. Os custos das unidades seriam integralmente repassados aos preços das unidades residenciais e pagos pelos mutuários, sob pena de falência dos agentes do sistema.

A esta altura seria interessante retomar a questão da possibilidade de realização de gastos a fundo perdido por parte do Estado. Como discutido mais atrás (seções 1.2.1. e 1.2.2.), nas sociedades capitalistas, apenas ao Estado é facultada essa possibilidade, dada sua capacidade de obtenção de recursos por meio da tributação e, consequentemente, dado o fato de que ao Estado é possível realizar a desvinculação entre forma da arrecadação e forma do gasto. Ao instituir um fundo compulsório de tipo vinculado como única fonte de recursos, o Estado impõe-se a impossibilidade daquela desvinculação, ao mesmo tempo que estabelece os mecanismos pelos quais tal vinculação ocorrerá. Ao adotar uma modalidade do tipo FGTS - isto é, que supõe a remuneração do contribuinte (mesmo que esta contribuição seja compulsória), o Estado se impõe os parâmetros de atuação vigentes, nas sociedades capitalistas, para as empresas privadas, qual seja, a necessidade de remuneração do capital investido; portanto, a necessidade de que no preço do produto final estejam - no mínimo - embutidos os preços de todos os componentes necessários a sua produção. Dito de outro modo: o fato

de que o Estado - por meio do sistema "BNH-FGTS-COHABs" - tenha participado diretamente dos mecanismos de oferta de habitações não implicou que este tenha adotado princípios de operação distintos do setor privado.

Do ponto de vista da promoção pública, aquela restrição - isto é, a inexistência de subsídios creditícios à produção - implicou a adoção de duas estratégias - às vezes, complementares - de barateamento de custos: i) a doação do terreno e/ou infra-estrutura por parte dos estados e/ou municípios interessados na produção de conjuntos residenciais e ii) a adoção por parte do BNH de um conjunto de programas caracterizados pelo abandono da proposta de oferta de conjuntos habitacionais convencionais, isto é, programas PROFILURB (12), FICAM (13), PROMORAR (14), JOÃO-DE-BARRO (15). Isto ocorreu porque as agências públicas deveriam operar com um teto de custos - de até 500 UPCs por unidade - o qual deveria corresponder ao valor dos financiamentos. Dado que os preços dos componentes eram os preços do mercado, não restaria outra alternativa a não ser eliminar determinados componentes - como, por exemplo, a terra ou uma parte (ou mesmo toda) da unidade residencial na formação do preço final da unidade a ser ofertada.

Portanto, a adoção daquelas estratégias de barateamento de custos são, antes de tudo, uma consequência da lógica privada de atuação imposta às COHABs e assemelhados no interior do sistema BNH. De outro lado, representam uma tentativa de ajustamento do sistema diante da crescente defasagem entre a elevação dos custos de construção e a redução do poder aquisitivo dos estratos de baixa renda.

(d) provisão de casa própria e nova

Diferentemente dos modelos de política habitacional apresentados anteriormente, o modelo sob análise adotou como única opção a oferta de casa própria. Como vimos, o sistema de provisão habitacional do BNH foi composto de dois subsistemas - o da promoção pública e o da promoção privada - regidos pela mesma lógica de operação, destinados a públicos distintos e tendo um mesmo bem a oferecer: a casa (ou lote) própria e nova. Àqueles que não fossem capazes de se integrar ao SFH, restaria o mercado privado de aluguéis ou a periferia em seus diversos matizes (favela, cortiço, loteamento irregular, etc.)

Para restringir o acesso apenas à casa própria, o BNH adotaria o seguinte critério:

" 1º As pessoas que já forem proprietárias, promitentes compradores ou cessionárias de imóvel residencial na mesma localidade (...) não poderão adquirir imóveis objeto de aplicação pelo Sistema Financeiro da Habitação." (Lei 4380/64, art. 9º) (16)

Diversas análises (Souza, 1974; Azevedo & Andrade, 1982) têm apontado pra o caráter estratégico da opção exclusiva pela casa própria, a despeito das - sempre presentes - propostas de adoção de programas públicos de locação. Segundo os formuladores de políticas do (então) novo regime, o crédito hipotecário seria também um fator de estabilidade política; isto é, os indivíduos que se tornassem sujeitos de um crédito hipotecário teriam resistências à participação em greves, devido à necessidade de fazer frente aos compromissos assumidos;

de outro lado, o sentido da propriedade criaria nos indivíduos o desejo da estabilidade social e, portanto, resistências à participação em movimentos de protesto.

Para além dos possíveis impactos da provisão de casa própria no regime político - impactos estes sujeitos à demonstração - os mecanismos de política adotados seriam consistentes com a constituição de uma demanda efetiva para a indústria de construção civil.

Com efeito, ao SFH só seria permitido o financiamento de imóveis novos, ou seja, imóveis com menos de 180 dias de "habite-se". Neste caso,

"(...) a ampliação do crédito estará diretamente relacionada com a ampliação das atividades da construção civil habitacional em geral". (Lima, 1980: 17-8)

Isto é, o fluxo de crédito viabilizado pelo SFH somente seria canalizado para as unidades novas colocadas no mercado, estimulando, portanto, as atividades no setor.

As dificuldades de crédito para imóveis usados provocaram uma defasagem muito grande entre os preços dos imóveis novos e usados. Possivelmente para reduzir tal defasagem é que a partir de 1973, o BNH permitiu que os agentes do SBPE dedicassem até 10% de suas aplicações imobiliárias em imóveis com mais de 180 dias de "habite-se". Em 1987, pela Resolução nº 1361, este limite poderia ser de até 25% sobre os 60% dos recursos de cadernetas de poupança aplicados no setor imobiliário.

(f) política de subsídios creditícios

Como já mencionado, os subsídios do SFH foram concentrados no momento da comercialização. (ver item c) Isto é, o promotor imobiliário - quer público, quer privado - obtinha um financiamento junto ao FGTS/SBPE; com estes recursos, realizava o empreendimento habitacional; finalmente, com a venda da unidade residencial, o promotor imobiliário quitava seu débito junto ao órgão financiador, o qual se transformava em detentor dos créditos hipotecários do mutuário final. Com relação a estes financiamentos - cujos limites máximos e mínimos, bem como a taxa de juros correspondente eram estabelecidos pelo BNH - foi praticada uma política de subsídios creditícios, isto é, estes foram embutidos nas condições do financiamento. Esta foi realizada através de três mecanismos:

a) juros privilegiados para as unidades produzidas pela promoção pública: a taxa de juros dos financiamentos era estabelecida com base no valor destes. Como vimos, as unidades produzidas pelas agências públicas eram aquelas financiadas pelo FGTS - portanto, a custos de captação mais baixos. Aquelas agências produziam com base em um teto de custos, o qual deveria corresponder ao valor do financiamento à disposição da população-alvo dos programas. Foi devido a este teto de custos que as agências públicas tiveram que adotar as estratégias de redução de custos mencionadas no item (b). Assim, os financiamentos tipo COHAB, PROFILURB, PROMORAR, FICAM, JOÃO-DE-BARRO - com financiamentos

entre 120 e 500 UPCs - pagariam juros entre 2% e 5% a.a.

b) reajuste das prestações: premido pela necessidade de controlar os índices de inadimplência, o BNH praticou, ao longo de sua existência, uma política de reajuste das prestações, caracterizada pela tentativa de compatibilizar os efeitos da inflação com a capacidade de pagamento dos mutuários; assim, procurou sempre reajustar o valor das prestações pelo mais baixo dos dois seguintes valores: o índice de correção do salário mínimo ou o índice de variação das ORTNs. (Cavalcanti, 1986:99)

A tabela 4.5. nos permite observar que até 1972, o índice de correção das prestações foi equivalente ao do salário mínimo; portanto, na maior parte dos casos, inferior ao índice da correção monetária. De 1973 a 1982, estabeleceu um índice de reajuste inferior ao do salário mínimo e, em vários anos, inferior ao índice da correção monetária. Em 1983 e 1984, o índice dos reajustes foi inferior ao do salário mínimo; porém, ainda inferior ao da correção monetária. Finalmente, em 1985, os mutuários que aceitassem alterar seus contratos para uma periodicidade semestral pagariam 112% de aumento, num quadro em que a correção monetária foi estabelecida em 246,3%. (NEFP, 1987:21)

Assim, dado que os saldos devedores eram corrigidos pelo índice de correção monetária e as prestações foram, de modo quase sistemático, corrigidas a índices inferiores, é possível identificar aí a utilização de um significativo volume de subsídios creditícios, dirigidos aos adquirentes das unidades residenciais financiadas pelo sistema.

TABELA 4.5.

SISTEMA FINANCEIRO DA HABITAÇÃO
 REAJUSTES DO SALÁRIO MÍNIMO, DAS ORTN E DAS PRESTAÇÕES
 1965-1984

ANOS	Salário Mínimo	Correção Monetária	Prestações
1965	57.14	63.00	57.14
1966	27.27	39.20	27.27
1967	25.00	23.23	25.40
1968	23.43	25.00	23.43
1969	20.37	18.51	20.37
1970	20.00	19.60	20.00
1971	20.56	22.67	20.51
1972	19.15	15.30	19.15
1973	16.07	12.84	14.70
1974	20.77	33.31	14.40
1975	41.40	24.21	34.00
1976	44.14	37.23	26.72
1977	44.06	30.09	36.97
1978	41.00	36.24	30.51
1979	45.38	47.19	39.76
1980	82.96	50.77	55.06
1981	103.99	95.57	72.84
1982	96.20	97.76	89.03
1983	109.39	156.58	130.42
1984	179.43	215.27	191.05

FONTE: Cavalcanti, 1986:102.

c) saldos devedores: como exposto em b, a política de reajuste das prestações praticada pelo BNH esteve assentada sobre um diferencial entre os índices de reajuste das prestações e os dos saldos devedores; além deste, uma defasagem temporal entre o período de reajustes dos saldos devedores (trimestral) e o das prestações (anual ou semestral) concederia aos mutuários do sistema condições ainda mais facilitadas de amortização do crédito.

Desse modo, os subsídios concedidos por meio das duas defasagens mencionadas - de índice e temporal - apareceriam sob a forma de um resíduo nos saldos devedores, ao final do período de amortização dos financiamentos. Este - para os contratos firmados até 1981 - seria coberto pelo BNH, através do Fundo de Compensação das Variações Salariais - FCVS. (17) Como veremos adiante (seção 4.3.1.), o impacto deste subsídio sobre o equilíbrio do sistema seria devastador.

Tais subsídios foram aplicados indiscriminadamente, isto é, se aplicaram a todos os financiamentos habitacionais, independentemente de seu montante. Isto implicou que os subsídios concedidos fossem diretamente proporcionais ao montante dos empréstimos, isto é, quanto maior o montante do financiamento, maior o volume do subsídio; assim, os mutuários do SBPE seriam - do ponto de vista dos montantes absolutos - mais pesadamente subsidiados que os do FGTS. Em estimativa feita pelo Banco Mundial (1987: tabela 61), em 1985 cada mutuário de renda superior a cinco salários mínimos receberia uma média anual de 543 dólares de subsídio por ano, ao passo que o subsídio creditício para os mutuários cuja renda era inferior a cinco salário mínimos foi estimado em 112 dólares.

Evidentemente, todos os mutuários do sistema foram fortemente subsidiados, o que os coloca em uma situação privilegiada em relação àqueles que ficaram nas listas de espera, isto é, fora do SFH (ver item g). Contudo, a forma de subsídio creditício adotada contém forte grau de regressividade, uma vez que beneficia mais pesadamente os estratos superiores de renda.

Finalmente, o governo federal subsidiou os adquirentes de casa própria através do recurso a incentivos fiscais. Para controlar os índices de inadimplência, o governo federal concedeu benefícios fiscais aos mutuários do sistema, sob a forma de descontos no Imposto sobre a Renda. Assim, até 1975, os mutuários gozaram do direito de abater a correção monetária mais os juros. A partir de então, pelo Decreto-lei nº 1358/74, as pessoas físicas mutuárias do sistema gozariam de um crédito equivalente a 10% sobre os pagamentos efetivamente realizados ao SFH no ano-base; em 1981, pelo Decreto-lei nº 1851, aquele índice passaria a ser de 12%. Finalmente, em 1986, pelo Decreto-lei nº 2297, estariam isentos de Imposto de Renda os lucros imobiliários, decorrentes da alienação dos imóveis financiados até aquele ano pelo SFH.

Isto é, o governo se utilizou do instrumento da renúncia fiscal para estimular o pagamento das prestações. Evidentemente, o recurso a este instrumento fiscal só beneficiaria aquela parcela da população que paga Imposto de Renda; portanto, os estratos de alta e média renda.

(f) controle do mercado de aluguéis

Suspensa em 1964, a medida de congelamento dos preços dos aluguéis urbanos seria substituída; a partir de então, por leis federais que regulariam as relações entre locadores e locatários no mercado.

A população atingida por tal regulamentação é bastante significativa. Se tomarmos - apenas a título de ilustração - o mercado de aluguéis no ano de 1986, veremos que dos 23,5 milhões de domicílios urbanos existentes no Brasil, 6.5 milhões eram moradias de aluguel (PNAD, 1986), o que representava 25% do total de domicílios. Isto é, aproximadamente um quarto dos domicílios urbanos estariam submetidos à regulamentação federal. Mais que isso: o número de domicílios submetidos aos controles governamentais seria superior ao número de beneficiários do SFH (4.8 milhões).

Em 1964, pela lei nº 4494, de 26.nov, o Presidente da República, Mal. Castello Branco, promulgou uma extensa regulamentação - de 43 artigos - legislando detalhadamente sobre os contratos de aluguéis. Aquela lei i) instituía que o índice de reajuste dos aluguéis seria o da correção monetária plena, ii) definia as condições em que os locatários poderiam ser despejados, iii) estabelecia que os preços dos aluguéis novos seriam estabelecidos livremente, porém, a partir de então, os reajustes dos aluguéis teriam a mesma periodicidade dos reajustes do salário mínimo, com base em um índice geral de preços a ser estabelecido pelo Conselho Nacional de Economia e, finalmente, iv) estabelecia critérios de majoração para os aluguéis antigos, os quais se

encontravam defasados pela prática do congelamento.

A Lei do Inquilinato (lei nº 6649/79) viria estabelecer a forma de reajuste dos aluguéis, o tempo de duração dos contratos, as penalidades para as partes contratantes, etc. Assim, por exemplo, com relação aos reajustes dos aluguéis, seriam atualizados anualmente pelo índice de correção monetária plena. Em dezembro de 1982, a lei nº 7069, tornaria obrigatório o reajuste dos aluguéis em no máximo 90% do INPC. Um ano depois, em outubro de 1983, pelo Decreto-lei nº 2065, os aluguéis passariam a ser reajustados por 80% do INPC. Em julho de 1985, pela lei nº 7335, os aluguéis seriam obrigatoriamente reajustados em até 80% do INPC. O Plano Cruzado, em fevereiro de 1986, congelou os aluguéis pelo prazo de um ano. Finalmente, em 26 de fevereiro de 1987, os aluguéis voltariam a ser reajustados pela correção monetária plena.

Com relação à periodicidade dos reajustes, a qual foi anual durante a vigência da Lei do Inquilinato de 1979, seria substituída para semestral pela regulamentação de 1987 e, finalmente, para quadrimestral em 1989. As novas regulamentações tinham validade apenas para os aluguéis novos, permanecendo os contratos antigos regidos pela lei vigente na data de sua contratação.

Para corrigir tais distorções, os proprietários teriam um prazo de vigência dos contratos, ao qual as partes contratantes deveriam obrigatoriamente se submeter. Passado este período seria possível realizar a chamada "revisional do aluguel", no qual as partes contratantes poderiam alterar os termos do contrato antigo. Pela lei vigente, este prazo é de 5 anos.

Através destas medidas, é possível concluir que o parque locativo privado não foi liberado ao livre jogo do mercado; ao contrário, uma vez estabelecido - livremente - o valor do aluguel inicial, o Estado, através da Lei do Inquilinato, definiria a periodicidade do reajuste dos valores dos aluguéis, o índice que se aplicaria a tais reajustes, o tempo de vigência dos contratos e, finalmente, as penalidades às partes contratantes em caso de descumprimento das obrigações contratuais.

Em outras palavras, já vimos que no modelo que estamos analisando, o Estado se utilizou de mecanismos de interferência nos mecanismos de produção e distribuição de unidades residenciais, ao legislar sobre as condições do fluxo de crédito à produção no mercado privado e sobre as condições de constituição da demanda efetiva por habitações, pela determinação das modalidades de aquisição da casa própria; além disso, no mercado de baixa renda, as agências públicas atuam diretamente, na qualidade de promotores imobiliários, em associação com o setor privado. Finalmente, pela exposição acima, é nossa intenção também demonstrar que no campo do consumo, isto é, no que tange ao mercado privado de locação o Estado também exerceu seu poder, ao regulamentar as relações entre agentes privados neste mercado, estabelecendo, portanto, suas condições de operação.

(g) princípio da seletividade no acesso ao sistema

Vimos que o BNH adotou um modelo de provisão de casa própria, mediante a constituição de um sistema de financiamento à produção e aquisição de unidades residenciais caracterizado pela existência de mercados segmentados. Vimos também que os dois subsistemas do modelo dotado operaram segundo a mesma lógica, produzindo unidades residenciais de tipos e custos diferenciados, custos estes integralmente repassados aos mutuários do sistema no momento da comercialização.

Do ponto de vista do candidato a mutuário, a possibilidade de acesso à casa própria supunha que este reunisse a renda familiar mínima necessária, estabelecida pelo BNH, para se constituir em sujeito de um crédito hipotecário. Isto é, dado um determinado montante de financiamento a ser ofertado, o candidato deveria ter uma renda familiar "x", para fazer frente a seus compromissos hipotecários. Diferentes montantes de financiamentos correspondentes a diferentes tipos de unidades residenciais eram expressão de diferentes formas de inserção na pirâmide de renda. Assim, a variável "renda" seria o mecanismo de seleção para inserção nos diferentes programas habitacionais do BNH.

Contudo, a seleção via "demonstração de renda" era realizada apenas no momento da concessão do financiamento. Uma vez obtido o crédito, o indivíduo deveria apenas manter-se em dia com o pagamento das prestações. Caso se colocasse em situação de inadimplência, o mutuário deveria entregar o imóvel, o qual seria posteriormente leiloado. Este mecanismo de seleção, associado à política de subsídio creditício ado-

tada pelo BNH (ver item e) explica o fato de que o comprometimento de renda dos mutuários do sistema com o item habitação fosse progressivamente reduzido ao longo do tempo.

A tabela 4.6 decorre de uma simulação feita por computador; assim, sua leitura tem caráter apenas indicativo e mereceria uma série de reparos; contudo, ela nos permite observar que quanto mais antigos os contratos, menor é o comprometimento de renda do mutuário. Um mutuário - de qualquer faixa de renda - que adquiriu seu imóvel em 1972 comprometia em 1984 menos da metade da renda necessária quando da data de assinatura do contrato. Com efeito, é senso comum que uma prestação do SFH - para qualquer tipo de imóvel, em qualquer faixa de renda - é muito mais barata que o aluguel de um imóvel similar no mercado privado.

Neste sentido, dados os subsídios envolvidos e a valorização dos imóveis no mercado, os 4.5 milhões de mutuários do sistema podem ser considerados privilegiados: foram beneficiados com uma espécie de bilhete de loteria (Bolaaffi, 1985), viabilizado pela poupança do conjunto da força de trabalho do país.

TABELA 4.6

EVOLUÇÃO DO COMPROMETIMENTO DA RENDA FAMILIAR
SEGUNDO DIFERENTES FAIXAS DE RENDA
PARA IMÓVEIS ADQUIRIDOS ENTRE 1972 E 1984

Ano	Faixa de 3 sal. mín.			Faixa de 10 sal. mín.			Faixa de 15 sal. mín.		
	Assin. Cont.	na data	em 07/84	na data	em 07/84		na data	em 07/84	
1972		25.3	13.3 (-12.0)	34.8	22.2 (-12.6)		38.2	27.0 (-11.2)	
1973		25.7	13.8 (-11.9)	35.0	22.9 (-12.1)		38.4	27.8 (-10.6)	
1974		26.2	14.4 (-11.8)	36.2	24.5 (-11.7)		39.6	30.7 (- 8.9)	
1975		26.0	15.1 (-10.9)	36.0	25.5 (-10.5)		38.9	30.6 (- 8.3)	
1976		26.6	17.3 (- 9.3)	36.9	29.1 (- 7.8)		39.5	34.6 (- 4.9)	
1977		27.1	18.3 (- 8.8)	37.1	30.5 (- 6.6)		39.5	36.0 (- 3.5)	
1978		27.9	19.0 (- 8.9)	37.7	31.2 (- 6.5)		38.5	36.1 (- 2.4)	
1979		28.2	20.0 (- 8.2)	38.0	32.7 (- 5.3)		40.2	38.5 (- 1.7)	
1980		29.4	24.5 (- 4.9)	39.0	38.7 (- 0.3)		40.2	49.8 (+ 9.6)	
1981		30.6	31.1 (+ 0.5)	30.9	36.2 (+ 5.3)		40.2	51.8 (+11.6)	
1982		34.1	38.0 (+ 3.9)	43.6	54.0 (+10.4)		43.7	58.7 (+15.0)	
1983		33.4	34.8 (+ 1.4)	43.0	48.6 (+ 5.6)		43.7	52.4 (+ 8.7)	
1984		32.9	32.9 (0)	42.8	42.8 (0)		43.7	43.7 (0)	

FONTE: Grupo de Trabalho instituído pela instrução I.P. 008/85 do presidente do BNH.

Extraído de: Bolaffi, 1985:47.

4.3. CONSIDERAÇÕES SOBRE O DESEMPENHO

É inegável o fato de que o SFH elevou substancialmente a escala da produção habitacional no país. Se no início da década de 60, a produção habitacional se encontrava virtualmente paralisada, em 1968, o sistema viabilizaria a produção de cerca de 140.000 unidades. Os índices de produção habitacional viabilizados pelo SFH cresceram até 1982, quanto foram financiadas mais de 550.000 unidades. (ver tabela 4.4) Evidentemente, este crescimento da produção habitacional está associado ao crescimento experimentado na atividade econômica do país; contudo, o fato de que parcela desse crescimento tenha sido dirigida para a produção habitacional é resultado do modelo de provisão habitacional adotado.

Do ponto de vista da geração de empregos, os dados indicam que em 1960, a indústria de construção civil empregava 781.000 trabalhadores, representando 3.4% da população ativa. Este índice passou a 1.720.000 em 1970 e 3.151.000 em 1980, isto é, 7.2% da população ativa. Este crescimento representou 13.8% dos empregos novos criados entre 1960 e 1970 e 10.1% destes, entre 1970 e 1980. Segundo o BNH, os investimentos do órgão - apenas no setor habitacional - entre 1964 e 1985 teriam criado 2.080.000 empregos diretos e 1.335.000 empregos indiretos. (Sachs, 1987:124) Isto é, a elevação dos níveis da produção habitacional, dadas as características da indústria de construção civil no país (altamente absorvedora de mão-de-obra) foi capaz de gerar uma substancial elevação no nível de emprego, absorvendo significativa parcela de mão-de-obra não qualificada.

O fato de que o BNH tenha se consolidado ao longo do tempo como uma agência de desenvolvimento urbano, financiando iniciativas no campo dos transportes, saneamento urbano, etc. implicaram que, ao longo de sua existência, o órgão tenha destinado aproximadamente metade de seus recursos para habitação. Como pode ser observado na tabela 4.7., as aplicações em desenvolvimento urbano ocuparam aproximadamente 1/3 dos recursos do BNH. Na verdade, este fenômeno é explicado pelo centralismo fiscal adotado no pós-64, o qual restringiu enormemente a capacidade de estados e municípios implementarem programas de infra-estrutura urbana com recursos próprios. Os recursos do BNH, por sua vez, passaram a ser uma importante alternativa financeira, dados os subsídios creditícios envolvidos.

A tabela 4.8 se refere às aplicações do SFH exclusivamente no setor habitacional. Embora 65% dos beneficiários do sistema recebam rendimentos inferiores a 5 salários mínimos, esta faixa de renda recebeu cerca de 20% dos recursos. Esta defasagem decorre das diferenças nos montantes dos financiamentos. Se considerarmos que o BNH foi criado para atender prioritariamente à população de baixa renda, o reduzido montante de recursos destinado àquela população, no interior de um - já reduzido - montante de recursos destinado à habitação propriamente dita, questionam a vocação social daquela agência.

TABELA 4.7

OPERAÇÕES DO BNH EM PROGRAMAS
(Cr\$ corrigidos - UPC 4º trimestre de 1983 = Cr\$ 5.897,49)

PROGRAMAS	Até 1978		1982*		1983*		1979/83		Até 1983	
		%		%		%		%		%
Habitação	3235	49.8	(284)	46.4	(532)	47.5	4173	48.8	7408	49.2
Habitação -										
Operações										
Complement.	1060	16.3	(130)	21.2	(226)	20.2	1536	18.0	2596	17.3
Desenvolvi-										
mento Urbano	1533	23.6	(193)	31.6	(357)	31.9	2656	31.1	4189	27.8
Saneamento	812	12.5	(164)	26.8	(313)	28.0	2097	24.6	2909	19.3
Outros	721	11.1	(29)	4.8	(44)	4.0	559	6.5	1280	8.5
Operações de										
Apoio Técnico	672	10.3	(5)	0.8	(5)	0.4	177	2.1	849	5.7
TOTAL	6500	100	(612)	100	(1120)	100	8542	100	15042	100

NOTA: (*) Bilhões de cruzeiros correntes.

FONTE: BNH

Extraído de: Cavalcanti, 1986:87.

TABELA 4.8

DISTRIBUIÇÃO DOS FINANCIAMENTOS HABITACIONAIS
NO ÂMBITO DO SFH POR FAIXA DE RENDA
1965/84

Faixas de Renda Familiar (s.m.) (1) e (3)	Valor Unitário Máximo do Financiam. (UPC)	% do Número de Beneficiários	% Acumulado do Número de Beneficiários	% do Saldo de Financiamentos (2)	% Acumulado do Saldo de Financiamentos
Até 1.5.	450	20	20	1.3	1.3
1.5 a 3.5	900	32	52	5.1	6.4
3.5 a 5.0	1.350	13	65	14.1	20.4
5.0 a 7.0	1.800	12	77	20.4	40.8
7.0 a 9.0	2.250	10	87	22.3	63.1
9.0 a 11.0	2.700	5	92	11.9	75.0
11.0 a 16.5	3.500	7	99	23.2	98.2
Superior a 16.5	5.000	1	100	1.8	100.0

FONTE: Dados extraídos do SBPE e DPLAC/BNH

- (1) A estimativa da distribuição por faixas de renda tomou por base os valores de prestações e salário mínimo do terceiro trimestre de 1983.
 (2) A distribuição apresentada refere-se ao saldo dos financiamentos habitacionais do SFH (BNH e SBPE) em dezembro de 1983.
 (3) Renda familiar mínima necessária no terceiro trimestre de 1983 para aquisição de V.U.F. máximo.
 Extraído de: NEPP, 1987:5.

Esta constatação é confirmada pela tabela 4.9: 89% do déficit habitacional em 1985 estava localizado na faixa de renda de até 5 salários mínimos. Dito de outro modo: embora tenha viabilizado a indústria da construção civil e elevado substancial o nível de emprego, o SFH concentrou recursos da poupança nacional para viabilizar o sonho da casa própria para os 4.8. milhões de beneficiários do sistema, contemplados com um crédito hipotecário.

TABELA 4.9

DÉFICIT HABITACIONAL POR FAIXA DE RENDA
1985

Renda Familiar (salários mínimos)	% do Déficit Habitacional	% do Saldo de Financiam. do SFH
0 - 1	31	6
1 - 3	46	
3 - 5	12	14
5 - 10	7	48
10+	4	32
TOTAL	100	100

FONTES: Albuquerque, (1986: tabela 3), BNH
Extraído de: Albuquerque, 1989:115.

4.3.1. O Ocaso do modelo

Como vimos ao longo deste capítulo, as fontes de recursos de um sistema de financiamento como o SFH são fortemente dependentes do comportamento do mercado de trabalho, sobretudo, da política salarial. Isto é, os depósitos em cadernetas de poupança e nas contas vinculadas do FGTS, bem como o pagamento das prestações dos mutuários seriam diretamente dependentes do nível de emprego e do nível dos salários. Deste modo, em conjunturas recessivas, constatar-se-ia a erosão das fontes de financiamento do sistema.

No caso do SFH, a conjuntura recessiva da década de 80 apresentou forte impacto sobre suas fontes de arrecadação. Os índices de inadimplência saltaram de 26,3% em dezembro de 1980 para 50,9% em junho de 1984. (NEPP, 1987:6) Na verdade, a proposta de reajuste das prestações, em 1985, em troca da semestralidade teve fundamentalmente a intenção de reduzir o preocupante índice de inadimplência do sistema. Contudo, a adoção desta medida teve um forte impacto sobre o FCVS. Isto é, o subsídio creditício concedido - embora tenha alcançado o objetivo de reduzir a inadimplência - implicaria um déficit estimado entre US\$ 7 bilhões e US\$ 25 bilhões. (Banco Mundial, 1987:79) Para reforçar a estrutura financeira do Fundo, o governo estabeleceu, em 21.09.84, pelo Decreto-lei nº 2164, a destinação ao BNH - de 1985 a 1994 - da quantia de 15 milhões de ORTNs, de parte do Orçamento da União. Por essa medida, o governo federal nega, na prática, uma das características fundamentais do sistema: o princípio da auto-sustentação financeira.

A conjuntura recessiva da década reduziu também a arrecadação líquida do FGTS: em 1985, ela foi aproximadamente a metade da de 1979. (NEPP, 1987:7) Como consequência, o número de unidades financiadas na área de habitação popular caiu aproximadamente 900% no período. (Melo, 1989:14)

Finalmente, as cadernetas de poupança sofreriam menor impacto, devido às medidas tomadas pelo governo no sentido de conferir maior grau de atratividade deste ativo em relação a outras aplicações do mercado financeiro (NEPP, 1987:6); entre elas, a alteração do prazo de capitalização das cadernetas de poupança, de trimestral para mensal.

Também no âmbito do SBPE, o sistema apresentava distinções qualitativas em relação ao modelo constituído. De um lado, as APes e as SCIs não eram mais instituições "independentes", vinculadas exclusivamente ao crédito imobiliário:

"(...) praticamente todas as SCIs estavam vinculadas a conglomerados financeiros e as poucas APes e as SCIs independentes restantes atuavam como meras repassadoras de recursos do BNH, não mais sendo autorizadas a captar recursos do público." (Lima e Gomes, 1989:21)

De outro lado, as pressões dos agentes financeiros privados para redução do vínculo entre captação e destinação dos recursos para financiamentos habitacionais de longo prazo se tornaram crescentes.

Este conjunto de fatores dão os contornos da chamada crise do sistema; nesta restringiu-se drasticamente a capacidade de financia-

mento do SFH: o número de financiamentos habitacionais concedidos em 1984 foi 37.3% inferior ao de 1982; do ponto de vista do gasto, este foi em 1984, em termos reais, um pouco mais da metade do volume de 1982.

A crise do SFH levou o governo federal a constituir uma comissão para investigação dos problemas do setor e proposição de soluções. Constituído em 1985, o Grupo de Trabalho para Reformulação do Sistema Financeiro da Habitação apresentou num prazo de 150 dias um conjunto de proposições que apontavam para uma completa reformulação do modelo adotado, tais como: i) o reconhecimento da incapacidade do mercado - e das políticas por ele norteadas - prover habitação para população de baixa renda; ii) o reconhecimento da inadequação dos mecanismos financeiros do SFH em relação aos objetivos sociais da política; iii) o reconhecimento da necessidade de definição de uma política de subsídios; iv) o questionamento da idéia de oferta de casa nova e própria. (NEPP, 1987:13)

Inexplicavelmente, um ano depois, em novembro de 1986, o governo federal extinguiu o BNH, transferindo suas atribuições para a Caixa Econômica Federal. A gestão Sarney - e com ela, a chamada Nova República - terminou sem que a política habitacional fosse objeto de decisão institucional.

4.4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

No caso brasileiro, o papel desempenhado pelo Estado na emergência da industrialização, bem como na emergência e consolidação das políticas de proteção social implicaram a constituição de um padrão de formação e gestão de políticas em que ao Estado coube um papel peculiar. Este tem tomado iniciativas de caráter estratégico, inaugurando processos produtivos, definindo as modalidades de operação dos agentes privados e regulamentando suas relações no mercado. Neste contexto, observou-se também a consolidação de um certo grau de autonomia da burocracia pública em relação aos segmentos organizados da sociedade civil, os quais têm tradicionalmente se dirigido ao Estado de forma particularista. A nosso juízo, esta característica das relações entre Estado e sociedade civil, própria do regime populista, está na raiz dos instrumentos de intervenção estatal, utilizados pelo Estado no sistema provisão habitacional instituído no pós-64.

O regime instaurado em 1964 conferiu à política habitacional um papel privilegiado, criando um conjunto de condições necessárias à produção residencial em escala. As formas de interferência estatal então adotadas não constituíram novidade, quer consideremos o tipo de intervenção adotado no período populista, quer consideremos as demandas do movimento social organizado. O modelo de política então implementado caracterizou-se pela intervenção estatal em todos os momentos do processo de provisão habitacional, isto é, na produção, distribuição e consumo de unidades residenciais. A este tipo particular de intervenção, chamamos de modelo estatal-privatista de política habita-

cional, pelas razões que passamos a sumariar.

O Estado realizou mudanças significativas no sistema financeiro nacional, as quais, entre outros elementos, implicaram a criação de um sistema especializado no crédito habitacional. Por sua vez, o modelo adotado supôs a segmentação do mercado habitacional por faixa de renda, no interior de um sistema especializado no crédito habitacional. Aos estratos de média e alta renda, comprovadamente capazes de se integrarem aos mecanismos do crédito privado, constituiu-se um sistema integralmente operado pelos agentes privados: agentes financeiros, promotores e construtores. As operações de tal mercado supunham, de um lado, a interferência estatal no sentido de criar condições para a canalização dos recursos da poupança particular para cadernetas de poupança e, daí, para o crédito habitacional. Caracterizou-se, de outro lado, pela regulamentação estatal das decisões de operação e investimento dos agentes privados envolvidos no sistema; regulamentação esta que definia os programas de investimentos daqueles agentes e a diversificação de suas aplicações, induzindo assim a produção de unidades de determinado padrão. Neste sentido, a regulamentação estatal não se limitou a definir os parâmetros gerais da concorrência entre os agentes privados, mas estabelecia suas condições de operação no mercado. Assim, ao estabelecer instrumentos de controle sobre o fluxo de crédito à produção habitacional, o Estado ocupou um papel estruturante no mercado produtivo privado.

Com relação ao mercado de baixa renda, o Estado atuou por meio de atividades produtivas, constituindo agentes promotores públicos para produção e comercialização de unidades residenciais de baixo custo.

Neste mercado, portanto, o Estado se substituiu aos promotores privados, produzindo em articulação com o setor privado de construção; caracteriza-se, portanto, o desempenho de uma atividade estatal produtiva de tipo associado.

Desse modo, ao desenvolver atividades de tipo regulatório - com os instrumentos de controle acima expostos - em relação à produção realizada pelo setor privado e ao desenvolver atividades de tipo produtivo associado em relação ao mercado de baixa renda, o Estado desempenhou um papel definidor no conjunto dos mecanismos de produção habitacional. Por outro lado, ao definir para os dois mercados - o da promoção pública e o da promoção privada - as regras segundo as quais as unidades produzidas seriam comercializadas (distribuídas), o Estado desempenhou também um papel estruturante na determinação das condições de constituição de uma demanda efetiva pelas unidades residenciais produzidas.

Tal capacidade de intervenção estatal expressou-se também no campo do consumo das unidades do mercado privado destinadas à locação. Aí, o Estado adotaria mecanismos de controle sobre sua operação. As unidades do parque locativo privado não operaram em um mercado livre, mas estavam sujeitas a uma regulamentação estatal que definia as condições contratuais sob as quais os agentes privados (locador e locatário) se relacionariam neste mercado particular.

Portanto, dados os instrumentos de interferência estatal, podemos considerar este padrão de intervenção como característico de um modelo estatizado de produção habitacional. Contudo, dado que o sistema mon-

tado estava assentado na premissa de que o Estado não destinaria recursos de origem orçamentária para o setor, cada um dos subsetores produtivos deveria operar de modo a se auto-financiar. Assim, o fato de que o Estado - através do BNH - tenha adotado uma intervenção de tipo produtivo com relação ao mercado de baixa renda não implicou a realização de investimentos a fundo perdido no setor. Ao contrário, os dois subsistemas - o da promoção pública e o da promoção privada - deveriam operar segundo a lógica do investimento privado, segundo a qual investimentos sem retorno implicam a inevitabilidade da falência.

Neste aspecto reside a aparente contradição do modelo que estamos analisando; isto é, de que ele seja a um só tempo estatal e privatista. Na verdade, tal contradição só existe se colocarmos como premissa que a intervenção estatal na área social implica necessariamente o desempenho de uma função realocativa de caráter redistributivo.

Na verdade, no caso brasileiro, o caráter privatista da atuação estatal no setor não decorreu apenas da lógica que regou suas operações no mercado, mas também pela inserção de interesses de segmentos produtivos privados no interior do sistema, fenômeno conhecido como "privatização do Estado".

Tal modelo de atuação teve, evidentemente, critérios de seleção para integração dos beneficiários ao sistema. Este supunha mecanismos de seletividade baseados na variável "renda". Se o critério de segmentação dos mercados era esta variável, a condição preliminar para integração a qualquer um dos dois subsistemas, seria a comprovação da capacidade de exercer o direito desta integração, isto é, a capacidade

de pagamento das prestações hipotecárias. Assim, a segmentação do acesso implicou na segregação espacial, expressão das diferenças de renda no mercado de trabalho. Com efeito, o conjunto de "cidadãos" que conseguiram se integrar ao SFH podem ser considerados privilegiados, uma vez que realizaram o sonho da casa própria em condições extremamente facilitadas de crédito. Contudo, entre estes, há um segmento ainda mais privilegiado, dado que foi contemplado com unidades de melhor qualidade, em condições relativamente mais facilitadas de crédito. A estes, o BNH deixou saudades!.

NOTAS

- (1) De acordo com decretos promulgados em 1932, 1934 e 1937, a parcela dos fundos de seguro social dos Institutos de Aposentadoria e Pensões, elevou-se de 30% para 40% e, finalmente, para 50%; ao mesmo tempo, a taxa de juros dos empréstimos caiu de 11% para 8% e, finalmente, para 6%. (cf. Melo, 1987: 143-4)
- (2) Segundo Melo (1987: 145), os departamentos habitacionais operavam de acordo com 3 planos básicos: plano A, orientado à construção de unidades habitacionais pelos próprios institutos; plano B, destinado à oferta de empréstimos hipotecários aos contribuintes dos respectivos institutos e, finalmente, plano C, destinado à maximização dos recursos, incluía vários tipos de empréstimos, entre eles, empréstimos para promotores imobiliários privados.
- (3) Pelo decreto 4598, de 20 ago. 1942, o governo federal congelou os preços dos aluguéis privados pelo valor de dezembro de 1941 e restringiu as situações segundo as quais os proprietários poderiam exigir a retomada dos imóveis. Posteriormente (1944), sob pressão da indústria de construção e dos especuladores imobiliários, o controle foi suspenso para as construções novas. Em 1946 e 1951, os aluguéis foram novamente congelados, embora tenham sido permitidos pequenos aumentos nos contratos antigos. Tais controles vigoraram até 1964. (cf. Melo, 1987: 134, 265)
- (4) A lei que instituiu a Fundação da Casa Popular estabeleceu que todas as operações de construção e financiamento imobiliários dos IAFs passariam a ser realizados pela FCP. (cf. Melo, 1987: 178-9)
- (5) A estes órgãos cabia doar o terreno e a infra-estrutura necessários à implementação do projeto.
- (6) Inicialmente, instituiu-se que a fonte de recursos da FCP seria um empréstimo compulsório (com prazo de resgate superior a 5 anos) de pessoas físicas que adquirissem terrenos de valor superior a 200 mil cruzeiros ou que construíssem edificações de área acima de 200 m². Este dispositivo não chegou a ser implementado. (cf. Azevedo & Andrade, 1982:23)
- (7) O setor empresarial, articulado através do Sindicato da Indústria de Construção Civil do Estado da Guanabara - SICCEGB - e da CBIC - Câmara Brasileira da Indústria de Construção - promoveu em agosto de 63 e em fevereiro de 64, dois seminários da maior importância na articulação de seus interesses no tocante à formulação da política habitacional. (ver Melo, 1987:276-86)
- (8) A mobilização do IAB culminou em um seminário patrocinado pelo próprio IAB e pelo IPASE, chamado "Seminário pela Reforma Urbana", em julho de 1963. (ver Melo, 1987: 304)

- (9) Inicialmente, pela lei 4380/64, o BNH contou com um capital inicial de 1 milhão de cruzeiros e a receita de 1% sobre a folha de pagamentos dos salários de todos os empregados sujeitos a CLT. Posteriormente, pela lei 5107/66, cria-se o FGTS, com a nova alíquota, destinado a ampliar o volume de recursos à disposição do BNH. (cf. Azevedo & Andrade, 1982:61-1)
- (10) Além das COHABs, as cooperativas habitacionais, formadas basicamente de categorias profissionais, obteriam financiamento do BNH. Seriam basicamente associações sem fins lucrativos, as quais se formariam para realizar um empreendimento habitacional e se dissolveriam após sua conclusão. As cooperativas habitacionais, embora operando com recursos do FGTS, estiveram - na qualidade de promotores privados - sujeitos aos sistemas de empréstimos vigentes para o SBPE.
- (11) Segundo pesquisa citada por Cavalcanti (1986:87), em 1982, dos 425 prédios lançados na capital de São Paulo, 309 foram financiados pelo SFH; no primeiro semestre de 1984, 83,9% dos apartamentos postos à venda eram por intermédio do SFH.
- (12) O PROFILURB foi um programa de financiamento à aquisição de lotes urbanizados, com prazo de amortização de 25 anos a taxa de juros de 2% a.a. Criado em 1977, permaneceu em operação até 1982.
- (13) O FICAM foi um programa de financiamento à aquisição de materiais de construção, com prazo de amortização de 25 anos e taxas de juros de 2% a 5% a.a. Representou, em 1985, 0,58% das aplicações do BNH.
- (14) O PROMORAR foi um programa de urbanização de favelas, com prazo de amortização de 30 anos a taxas de juros de 2% a.a. Dos programas alternativos, foi o que mais aplicações recebeu na década de 80.
- (15) O João-de-Barro destinava-se a financiar um programa nacional de auto-construção, nas mesmas condições do PROMORAR.
- (16) A inexistência de mecanismos de controle das contas particulares de crédito hipotecário implicou que esta determinação tenha permanecido como letra morta. Vários "negócios" foram realizados no interior do sistema, desde "casa na praia" até "repasse de chaves", permitindo que uma mesma pessoa seja "mutuário do sistema", com mais de um contrato.
- (17) O FCVS foi criado em 1967. O BNH, através deste fundo, pagaria entidades privadas integrantes do SBPE o saldo devedor dos mutuários que - no prazo de dilatação de no máximo 1.5 vez - tenham zerado sua dívida hipotecária.

CAPÍTULO 5. CONCLUSÕES

CAPÍTULO 5. CONCLUSÕES

Nos capítulos precedentes, foi desenvolvido o esforço de demonstrar que é possível distinguir - por meio da análise comparada - distintas modalidades de interferência governamental no processo de provisão habitacional. Com efeito, nos dispusemos a enfrentar analiticamente o problema da variabilidade da experiência internacional neste terreno, buscando identificar graus de regularidade no interior desta diversidade. Os resultados deste esforço e as conclusões obtidas nos permitem falar aqui de modelos de política habitacional, entendidos como padrões ou tipos de intervenção estatal no setor.

Para elaborar tais modelos, procuramos responder à seguinte questão: quais são as formas particulares de articulação entre setor público e setor privado na experiência internacional? Ou dito de outro modo: tomando como base os mecanismos institucionais de política, quais modalidades de relação entre Estado e mercado podem ser identificadas?

Assim, nossa análise foi realizada a partir do exame do papel desempenhado pelo Estado na formulação e implementação daquelas políticas, com base nos aspectos institucionais da atuação estatal, isto é, nos mecanismos através dos quais as agências públicas encarregadas da gestão da política interferem no mercado habitacional. Para identificar tais mecanismos, foi utilizado o recurso de distinguir momentos do processo de provisão habitacional, quais sejam, os processos de produção, distribuição e consumo de unidades residenciais e, então, neles

identificar o "tipo de atividade estatal" desenvolvida.

O tema de nossa análise foi, assim, a ação do Estado com relação ao setor habitacional, seus determinantes e a natureza desta ação. Tratamos, portanto, de ir além da mera identificação de instrumentos de política, buscando articulá-los em um sistema coerente, capaz de nos permitir compreender modos particulares de ação estatal.

Na verdade, se tomados em si mesmos e submetidos a comparação, os instrumentos de ação das agências públicas são bastante assemelhados, porém, ganham sentido bastante diverso de acordo com o modelo de intervenção estatal no qual se encontram inseridos. Por exemplo, o instrumento da renúncia fiscal é largamente utilizado na experiência internacional, porém, no caso sueco, ele foi projetado como um mecanismo de desestímulo à aquisição da casa própria; no caso norte-americano, como um mecanismo de estímulo à realização de investimentos privados no setor e, finalmente, no Brasil, como um mecanismo de redução dos níveis de inadimplência e de estímulo à aquisição da casa própria. Tratou-se, portanto, não apenas de localizar tais instrumentos, mas de articulá-los em um conjunto coerente, de modo a dar-lhes sentido.

A partir da análise dos casos investigados, é possível afirmar que não se trata de uma oposição entre presença (casos sueco e brasileiro) e ausência (caso norte-americano) do Estado no mercado habitacional. Ao contrário, em qualquer dos casos considerados, a ação do Estado foi indispensável para organizar o processo de provisão habitacional e, portanto, os mecanismos de operação dos agentes privados. Contudo, dada esta "indispensabilidade", nosso esforço desenvolveu-se

no sentido de identificar formas particulares de presença estatal no setor.

Assim, identificamos três modelos de política habitacional, a saber:

a) modelo social-democrata:

Elaborado a partir da experiência sueca, caracteriza um padrão de intervenção estatal no mercado habitacional, cujos traços também podem ser encontrados na Inglaterra, França, Holanda, Noruega. Neste, o Estado, por meio das agências públicas de habitação, desempenha predominantemente atividades produtivas, em associação com sociedades habitacionais sem fins lucrativos e empresas privadas de construção; portanto, as agências públicas e as sociedades habitacionais assumem as tarefas da promoção imobiliária, substituindo o setor privado e realizando a produção de forma associada com empresas privadas de construção. Tal atividade produtiva associada implicou a constituição de um parque locativo de propriedade semi-pública, cujo acesso ao usuário se dá mediante a locação.

Para que as agências estatais pudessem assumir tal forma de atuação, foi condição essencial a destinação de recursos de origem orçamentária ao financiamento da produção habitacional.

De outro lado, com relação ao mercado residencial privado, o Estado recorreu a um conjunto de instrumentos de controle da ação dos agentes privados, reduzindo suas possibilidades de livre operação no

mercado. Sobre o parque locativo privado, foi desenvolvida uma prolongada política de controle sobre os aluguéis e de subsídios diretos à demanda, ampliando significativamente as possibilidades de acesso à moradia.

b) o modelo liberal:

Elaborado a partir da experiência norte-americana, tal padrão de atuação estatal com relação à provisão habitacional apresenta características que também podem ser encontradas na República Federal Alemã (pós-60) e na Itália. Neste modelo, o Estado interferiu no processo de produção de moradias predominantemente através de atividades regulatórias, portanto, os espaços do financiamento, da promoção imobiliária e da construção residencial eram espaços de decisão dos agentes privados. Com relação às decisões de investimento e operação destes, o Estado se restringiu a regulamentar os parâmetros de sua concorrência no mercado. Contudo, a ação estatal foi fundamental na organização e articulação deste mercado, quer por dar-lhe parâmetros de operação, quer por criar condições de confiança pública na ação dos agentes privados.

As políticas sociais de habitação foram pensadas como sendo de responsabilidade estatal, destinadas a corrigir/compensar imperfeições decorrentes da operação dos mecanismos de mercado. Porém, consolidaram-se como um espaço de investimento privado, ao qual o Estado atua complementarmente. Isto é, o Estado atua garantindo condições facilitadas de acesso residencial às populações definidas como beneficiárias dos programas estatais. Num mercado de locação totalmente desregulamenta-

do, a ação estatal consistiu em oferecer mecanismos de regulamentação e garantia do acesso à moradia. Contudo, o acesso a tais programas não se colocou como um direito universal; antes, as possibilidades de uma família constituir-se em beneficiária supunha criterioso processo de seleção.

c) o modelo estatal-privatista:

Elaborado a partir da experiência brasileira, representa um tipo de atuação estatal com relação ao setor habitacional cujos elementos podem também ser encontrados na Argentina e México. Neste, o Estado estruturou todos os momentos do processo de provisão habitacional, por meio de uma combinação de atividades regulatórias e atividades produtivas. Os dois tipos de atividades conviveram em mercados paralelos, destinados a públicos segmentados por níveis de renda.

Por meio das atividades regulatórias, dirigidas ao mercado privado de unidades residenciais, o Estado estabeleceu as condições de investimento e diversificação das aplicações do sistema de financiamento habitacional, induzindo as condições de operação de promotores e construtores imobiliários. Por outro lado, ao legislar sobre os mecanismos de distribuição no mercado residencial, o Estado também definiu as condições de constituição da demanda efetiva pelas unidades produzidas.

Por meio de atividades produtivas associadas, dirigidas ao mercado de baixa renda, o Estado detinha o controle dos mecanismos da política social de habitação. Na qualidade de gestor de um fundo vinculado à produção habitacional, o Estado instituiu agências públicas, encarregadas da produção e comercialização de moradias.

Contudo, dado o princípio da auto-sustentação financeira - constitutivo do modelo - os dois mercados operariam segundo os mesmos procedimentos. Isto é, a lógica de operação - quer da promoção pública, quer da promoção privada - seria a mesma: aquela que rege os investimentos privados, portanto, uma lógica privatista.

Um problema a ser melhor investigado diz respeito aos resultados destes distintos padrões de intervenção estatal no campo da justiça social. Com efeito, no modelo social-democrata, o direito à moradia foi estabelecido como um direito universal, isto é, todos os cidadãos deveriam ser providos de unidades residenciais. Tal modalidade de política tenderia a obter resultados redistributivos e, de fato, nossas reflexões com relação à experiência sueca autorizam tal conclusão. Contudo, é nossa opinião que seria necessário investigar em maior profundidade os resultados das experiências francesa e inglesa para ter maior segurança com relação aos possíveis resultados da experiência social-democrata.

Do mesmo modo, acreditamos, com base na análise da experiência norte-americana que o modelo liberal tende a reproduzir no campo residencial as desigualdades sociais pré-existentes. Neste caso, seria ex-

tremamente interessante comparar tal experiência com a da Alemanha Ocidental. Sobretudo, porque neste último ocorreu uma mudança de um modelo social-democrata para uma intervenção estatal de tipo liberal.

Finalmente, com base na experiência brasileira, pudemos observar que o modelo estatal-privatista tende a obter resultados regressivos, na medida em que ocorre uma transferência de renda no interior do sistema daqueles que não podem se constituir em sujeitos de crédito para aqueles que podem sê-lo. Porém, no caso mexicano, que teve uma política diferenciada de subsídios, podem ter ocorrido resultados menos regressivos.

Assim, é nossa opinião que somente por meio de uma pesquisa que tenha como objeto os demais países caracterizados pelos respectivos modelos de intervenção, poderíamos estar autorizados a fazer afirmações mais seguras quanto à efetividade de distintos modelos de intervenção estatal.

BIBLIOGRAFIA

- ABRANCHES, Sérgio Henrique. "A Empresa Pública como agente de políticas do estado: fundamentos teóricos do seu papel, inclusive em face de nossas relações com o exterior", in: ABRANCHES, S. A empresa pública no Brasil: uma abordagem multidisciplinar. Brasília, IPEA/SEMOR, 1980.
- ABRANCHES, Sérgio Henrique. The Politics of Social Welfare Development in Latin America. Trabalho apresentado no VI Encontro Anual da ANPOCS, Friburgo, 1982.
- ABRANCHES, Sergio Henrique. "Governo, empresa estatal e política siderúrgica: 1930-1975", in: LIMA Jr, Olavo Brasil & ABRANCHES, Sergio (coord.). As Origens da Crise: Estado Autoritário e Planejamento no Brasil. São Paulo, Vértice, 1987. Cap. 4.
- AHLBRANDT Jr., Roger S. "Ideology and the Reagan Administration's First National Urban Policy Report", in: Journal of the American Planning Association, 50(4), autumn, 1984, 479-84.
- ALBUQUERQUE, Marcos Cintra Cavalcanti de. "Habitação Popular: Avaliação e Propostas de Reformulação do Sistema Financeiro da Habitação", in: Estudos Econômicos, 16(1):77-121, jan/abr, 1986.
- ALBUQUERQUE, Marcos Cintra Cavalcanti de. "Gastos Sociais no Brasil: Habitação e Saneamento", in: Planejamento e Políticas Públicas, nº 1, junho, 1989, 107-25.
- APPELBAUM, Richard P. "Swedish Housing in the Postwar Period", in: Urban Affairs, vol. 21, num 2, dez, 1985, 221-43.
- ARRETCHE, Marta & SALGADO, Ivone. "Propostas para uma Política Habitacional", in: Revista de Administração Municipal, XXXVI (193): 66-77, 1989.
- AURELIANO, Liana & DRAIBE, Sônia Miriam. "A Especificidade do "Welfare State" Brasileiro", in: MPAS/CEPAL. Projeto: A Política Social em Tempo de Crise: Articulação Institucional e Descentralização. Brasília, MPAS/CEPAL, 1989. Cap. III.
- AZEVEDO, Sérgio de. A Política Habitacional para as Classes de Baixa Renda. Tese de mestrado, 1975.
- AZEVEDO, Sergio de. "Política de Habitação Popular: Balanço e Perspectivas", in: Dados, nº 22, 1979, 99-118.
- AZEVEDO, Sergio de & ANDRADE, Luis Aureliano Gama de. Habitação e Poder: Da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional da Habitação. Rio de Janeiro, Zahar, 1982.

- BALL, Michael. "Housing Provision and Comparative Housing Research", in: BALL, M.; HARLOE, M.; MARTENS, M. Housing and Social Change in Europe and the USA. London, Routledge, 1988. p.7-40.
- BALL, Michael. "Is the construction industry backward?", in: BALL, M. Rebuilding Construction Economic Change in the British Construction Industry. London, Routledge, 1988.
- BANCO MUNDIAL. Brazil: Report of the Public Social Expenditure Review Mission. October, 1987, mimeo.
- BARR, Nicholas. The Economics - of the - Welfare State. Stanford, Stanford University, 1987.
- BEJRUM, H. & JAFFE, A. J. "Landlord-Tenant Contracts in Sweden and the United States", in: Scandinavian Housing & Planning Research, 6(2), maio, 1989, 67-82.
- BELLUSH, Jewel & HAUSKNECHT, Murray. "Public Housing: The Context of Failure", in: PYNOOS, Jon; SCHAFER, Robert; HARTMAN, Chester W. Housing Urban America. Chicago, Aldine Publishing Co., 1973. p.114-8.
- BDELHOUWER, Peter J. & WEESEP, Jan van. "The Sale of Public Housing and the Social Structure of Neighbourhoods", in: Built Environment, 14(3/4), 1988, 145-54.
- BOLAFFI, Gabriel. "Habitação e Urbanismo: o problema e o falso problema", in: Ensaio de Opinião, 2 (1), 1975: 73-83.
- BOLAFFI, Gabriel. "A Casa das Ilusões Perdidas: aspectos sócio-econômicos do Plano Nacional da Habitação", in: Cadernos CERRAP, nº 27, 1977.
- BOLAFFI, Gabriel. "Para uma Política Habitacional e Urbana: possibilidades econômicas, alternativas operacionais e limites políticos", in: VALLADARES, L. P. Habitação em Questão. Rio de Janeiro, Zahar, 1980. p. 167-96.
- BOLAFFI, Gabriel & CHERKEZIAN, Henry. "BNH: Bode Expiatório", in: Novos Estudos CERRAP: nº 13, outubro, 1985, 45-55.
- BRADFORD, Calvin. "Financing Home Ownership. The Federal Role in Neighborhood Decline", in: Urban Affairs Quarterly, 14 (3), mar, 1979, 313-36.
- BRATT, Rachel G. "Private Owners of Subsidized Housing vs. Public Goals", in: Journal of the American Planning Association, 53(3), summer, 1987, 328-36.
- CARDOSO DE MELLO, João Manuel. O Capitalismo Tardio. São Paulo, Brasiliense, 1982.
- CENTRE D'INFORMATION ET D'ETUDE DU CRÉDIT. Le financement du Logement. Paris, Universitaires de France, 1966.

- CLARKE, Susan E. "Neighborhood Policy Options", in: Journal of the American Planning Association, 50(4), autumn, 1984, 493-501.
- COMMISSION ON MORTGAGE INTEREST RATES. "Mortgage Market Developments in the Postwar Period", in: PYNDOOS, Jon et alli (org.). Housing Urban America. Chicago, Aldine Publishing Co., 1973. p.307-15.
- CONNERLY, Charles E. "What should be done with the Public Housing Program?", in: Journal of the American Planning Association, 52(2), spring, 1986, 142-55.
- COVRE, Maria de L. M. (org). A Cidadania que não temos. São Paulo, Brasiliense, 1986.
- CUTRIGHT, Phillips. "Political Structure, Economic Development, and National Social Security Programs", in: The American Journal of Sociology, 70 (5), março, 1965, 537-550.
- DICKENS, P.; DUNCAN, S.; GOODWIN, M. and GRAY, F. Housing, states and localities. London/New York, Methuen, 1985.
- DONNISON, D. The Government of Housing. Penguin, Harmondsworth, 1967.
- DONNISON, D. & UNGERSON, C. Housing Policy. Penguin, Harmondsworth, 1982.
- DRAIBE, Sônia Miriam. Rumos e Metamorfoses. Estado e Industrialização no Brasil: 1930/1960. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1985.
- DRAIBE, Sônia Miriam. "O Padrão Brasileiro de Proteção Social: desafios à democratização", in: Análise Conjuntural, 8(2), fevereiro, 1986, 13-9.
- DRAIBE, Sônia Miriam. O Welfare State no Brasil: Características e Perspectivas. Trabalho apresentado no XII Encontro Anual da AN-POCS, Águas de São Pedro, outubro de 1988(a).
- DRAIBE, Sônia Miriam; ARRETCHE, Marta; SALGADO, Ivone. Política Habitacional em Perspectiva Internacional Comparada. Relatório de Pesquisa, mimeo, 1988(b)
- DRAIBE, Sônia Miriam. "Por uma nova política social: questões de prioridades, gestão e administração de programas sociais básicos", in: São Paulo em Perspectiva, 3(1/2), janeiro-junho, 1989, 7-12.
- ELIAS, Miguel. Habitación Fundamentos e Estrategia. Rio de Janeiro, Livros Técnicos e Científicos. 1980.
- ESPING-ANDERSEN, Gosta. "Power and Distributional Regimes", in: Politics and Society, 14(2), 1985(a), 223-56.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. Politics against markets. New Jersey, Princeton University, 1985(b).

FAGNANI, Eduardo & SILVA, Pedro Luiz B. Dilemas do Reordenamento da Política Social na Transição Democrática. Trabalho apresentado no IX Encontro da ANPOCS, outubro, 1985, Águas de São Pedro, mimeo.

FAGNANI, Eduardo. Pobres Viajantes. Estado e Transporte Coletivo Urbano. Brasil - Grande São Paulo, 1964/84. Tese de Mestrado, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, UNICAMP, 1985, mimeo.

FIGUEIREDO, Argelina Maria Cheibub. "Sindicalismo e Política Social nos Estados Unidos", in: Dados, 24(2), 1981, 213-36.

FLORIDA, Richard L. "The political economy of financial deregulation and the reorganization of housing finance in the United States", in: International Journal of Urban and Regional Research, 10 (2), June, 1986, 207-31.

FLORIDA, Richard L. & FELDMAN, Marshall M. A. "Housing in US Fordism", in: International Journal of Urban and Regional Research, 12 (2), 1988, 187-210.

FRIEDMAN, Lawrence M. "Social Class and Housing Reform", in: PYNDOS, Jon; SCHAFER, Robert; HARTMAN, Chester W. Housing Urban America. Chicago, Aldine Publishing Co., 1973. p. 25-9.

FRIEDMAN, Lawrence M. "Public Housing and the Poor", in: PYNDOS, Jon et alii (org.). Housing the Urban Poor. Chicago, Aldine Publishing Co., 1973. 448-59.

GLICKMAN, Norman J. "The Reagan Administration's Urban Policies - Introduction", in: Journal of the American Planning Association, 50(4), autumn, 1984(a), 470.

GLICKMAN, Norman J. "Economic Policy and the Cities", in: Journal of the American Planning Association, 50(4), autumn, 1984(b), 471-8.

GOLDBERG, Michael A. & MARK, Jonathan H. "The Roles of Government in Housing Policy", in: Journal of the American Planning Association, 51(1), winter, 1985, 34-42.

GOUGH, Ian. The Political Economy of the Welfare State. London, Macmillan, 1979.

GUIMARÃES, Berenice M. A Questão da Habitação: algumas perspectivas de análise do problema na Inglaterra, Estados Unidos e França. Trabalho apresentado no Seminário de Teoria e Pesquisa, IUPERJ, dezembro de 1985.

GUSTAVSSON, Sverker. "The next 25 Years", in: Iiden, 1980, 587-93.

HASENCLEVER, Lia & CARRERA, Solange. "Desempenho Recente do Sistema Financeiro da Habitação", in: Textos para Discussão, IEI/UFRJ, nº 179, outubro, 1988.

- HARLOE, Michael. "Marxism, the State and the Urban Question: Critical notes on two recent french theories", in: s.i.
- HARTMAN, Chester W. "The Politics of Housing", in: PYNODS, Jon; SCHAFER, Robert; HARTMAN, Chester W. Housing Urban America. Chicago, Aldine Publishing Co., 1973(a). p.119-28.
- HARTMAN, Chester W. "The Private Sector and Community Development: A Cautious Proposal", in: PYNODS, Jon et alli (org.). Housing the Urban Poor. Chicago, Aldine Publishing Co., 1973(b). 536-42.
- HAYS, R. Allens. "Housing and the Future of the American Welfare State", in: Built Environment, 14 (3/4), 1988, 177-89.
- HEADEY, B. Housing Policy in the Developed Economy. London, Croom Helm, 1978.
- HECLO, Hugh & MADSEN, Henrik. Policy and Politics in Sweden. Philadelphia, Temple, 1987.
- HODGE, Gerald. "The Roots of Canadian Planning", in: Journal of the American Planning Association, 51(1), winter, 1985, 8-22.
- INSTITUTO DE PESQUISA TECNOLÓGICA. IPT/USP. Programa de Atualização Tecnológica. Construção Habitacional. São Paulo, dezembro de 1988, mimeo.
- LEGATES, Richard T. "The Local Government Backlash against Federal Housing Privatization in the United States", in: Built Environment, 14(3/4), 1988, 190-200.
- LILLEY III, William. "The Homebuilders Lobby", in: PYNODS, Jon; SCHAFER, Robert; HARTMAN, Chester. Housing Urban America. Chicago, Aldine Publishing Co., 1973. p. 31-48.
- LIMA, Fernando C. G. Cerqueira. O Sistema Financeiro da Habitação e a Expansão do Mercado Habitacional no Rio de Janeiro. Tese de Mestrado, UFRJ, 1980.
- LIMA, Fernando Carlos G. de C. & GOMES, Maria Celia. "Sistema Financeiro da Habitação: Limites de Expansão de Um Sistema Especializado", in: Textos para Discussão, IEI/UFRJ, nº 144, janeiro, 1989.
- LOJKINE, Jean. Le Marxism, L'Etat et La Question Urbaine. , 1977.
- LOWI, Theodore J. "American Business, Public Policy, case-studies and Political Theory", in: International Relations, Volume XVI, July, 1965: 677-715.
- LOWI, Theodore J. "Distribution, Regulation, Redistribution: The Functions of Government", in: RIPLEY, Randall B. Public Policies and Their Politics. An Introduction to the Techniques of Government Control. New York, Norton & Company, 1966. p. 27-41.

604-33)

- NESSLEIN, Thomas S. "Housing: The Market versus the Welfare State Model Revisited", in: Urban Studies, num 25, 1988, 95-108.
- NEUFVILLE, Judith I. de & BARTON, Stephen E. "Myths and the definition of policy problems", in: Policy Sciences, 20, 1987, 181-206.
- NÚCLEO DE ESTUDOS EM POLÍTICAS PÚBLICAS/INSTITUTO DE ECONOMIA - UNICAMP. 1985. Relatório sobre a Situação Social do País. Campinas, UNICAMP, 1986. Vol. I.
- NÚCLEO DE ESTUDOS EM POLÍTICAS PÚBLICAS/UNICAMP. 1985. Relatório sobre a Situação Social do País. Campinas, UNICAMP, 1987. Vol. II.
- NÚCLEO DE ESTUDOS EM POLÍTICAS PÚBLICAS/UNICAMP. 1986. Relatório sobre a Situação Social do País. Campinas, UNICAMP, 1988. Vol. III.
- NÚCLEO DE ESTUDOS EM POLÍTICAS PÚBLICAS/UNICAMP. 1987. Relatório sobre a Situação Social do País. Campinas, UNICAMP, 1989. Vo. IV.
- O'CONNOR, James. USA: A Crise do Estado Capitalista. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1977.
- OFFE, Claus. "Advanced Capitalism and the Welfare State", in: Politics and Society, vol. 2, spring, 1972, 479-88.
- OFFE, Claus. Problemas Estruturais do Estado Capitalista. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 1984.
- OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO. Las Cooperativas de Vivienda. Ginebra, A. Kunding, 1964.
- PRADO, Sergio Roberto Rios do. Descentralização do Aparelho de Estado e Empresas Estatais: Um Estudo sobre o Setor Público Descentralizado Brasileiro. Dissertação de Mestrado, Instituto de Economia/UNICAMP, 1985.
- PRADO, Sergio Roberto Rios do. Regulação Estatal e Financiamento da Unidade Produtiva Estatal. Versão Preliminar, UNICAMP, mimeo, 1988.
- PORTAL, Eric. "La Politique du Logement aux états-Unis", in: HEYMANN-DOAT, Arlette. (org.) L'Etat et le Logement. Paris, Larbre Verdoyant, 1987.
- POSSAS, Mario Luiz. Estruturas de Mercado em Olinda. São Paulo, Hucitec, 1985.
- PYNOOS, Jon; SCHAFER, Robert; HARTMAN, Chester W. (org.) Housing Urban America. Chicago, Aldine Publishin Co., 1973.

1972, 161-79.

- STEGMAN, Michael A. "Reducing the Cost of New Construction", in: PYNOS, Jon et alli (org.). Housing the Urban Poor. Chicago, Aldine Publishing Co., 1973(a), p. 372-5.
- STEGMAN, Michael A. "Private Participation in Low Income Housing", in: PYNOS, Jon et alli (org.). Housing the Urban Poor. Chicago, Aldine Publishing Co., 1973(b), 532-5.
- STEINER, Gilbert Y. The State of Welfare. Washington, Brookings Institution, 1971.
- STRUYK, Raymond & KHADDURI, Jill. "Saving the Housing Assistance Plan", in: Journal of the American Planning Association, 48(4), october, 1980, 387-97.
- The Urban Edge, 12(3), abril, 1988.
- UNION INTERAMERICANA PARA LA VIVIENDA. "El financiamiento habitacional en Estados Unidos", in: Cuadernos de Ahorro y Prestamo, num 110, marzo, 1986, mimeo.
- UTRIA, Ruben. El Problema de la Vivienda y el Desarrollo de America Latina. Caracas, Fondo Comun, 1969.
- WEBER, Max. "A Objetividade do Conhecimento Sócio-científico e sócio-político", in: Revista do IFCH, num 3, 1975, 264-315.
- WESTERLUND, Lars. "The Housing Allowance Controversy and the Swedish Example", in: Built Environment, 14(3/4), 1988, 168-76.
- WILENSKY, H. L. & LEBEAUX, C. N. Industrial Society and Social Welfare. London/New York, Free Press, 1965.
- WIKTORIN, Marianne. "Housing Policy and Disadvantaged groups in Sweden", in: International Journal of Urban and Regional Research, 6(2), junho, 1982, p. 246-255.
- WILCOX, Clair. Toward Social Welfare. Illinois, Irwin, 1969.
- WOLLHANN, Hellmut & JAEDICKE, Wolfgang. "The Rise and Fall of Public and Social Housing", in: Journal of Economic and Social Geography, 80 (2), 1989, 82-88.
- ZELDER, Raymond. "Poverty, Housing and Market Process", in: Urban Affairs Quarterly, 8(1), september, 1972, 77-95.

- RAPKIN, Chester. "Price Discrimination against Negroes in the Rental Housing Market", in: PYNOOS, Jon et alli (org.). Housing Urban America. Chicago, Aldine Publishin Co., 1973. p. 290-7.
- RIHLINGER, Gaston V. Welfare Policy and Industrialization in Europe, América and Russia. New York, John Wiley and Sons, 1971.
- ROCHA, Julius. "Correção monetária ou taxas de juros variáveis", in: Habitacão e Poupança, abril, 1983(a), 21-7.
- ROCHA, Julius. "Dificuldades e facilidades da casa própria no mundo", in: Habitacão e Poupança, fevereiro, 1983(b), 28-34.
- ROISTACHER, Elizabeth A. "A Tale of Two Conservatives", in: Journal of the American Planning Association, 50(4), autumn, 1984, 485-92.
- SÁCHS, Celine. Evolution et Limites de La Promotion Publique de Logements Populaires a Sao Paulo (1964-1985). Thèse de Doctorat, Université Paris XII, 1987.
- SALGADO, Ivone. La Promotion Immobilière a Sao Paulo. Thèse, Doctorat du 3ème cycle, Institut d'Urbanisme de Paris, 1986.
- SANDS, Gary. "Housing Turnover: Assessing its Relevance to Public Policy", in: Journal of the American Institute of Planners, 42(4), october, 1976, 419-26.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos. Cidadania e Justiça. Rio de Janeiro, Campus, 1979.
- SCHAFER, Robert & FIELD, Charles G. "Section 235 of the National Housing Act: Homewonership for Low-income families?", in: PYNOOS, Jon et alli (org.). Housing the Urban Poor. Chicago, Aldine Publishing, 1973. p. 460-71.
- SCHMIDT, S. "Convergence Theory, Labour Movements, and Corporatism: The Case of Housing", in: Scandinavian Housing and Planning Research, 6(2), maio, 1989, 83-102.
- SEGALMAN, Ralph & BASU, Asoke. Poverty in America: the Welfare dilemma. Connecticut, Greenwood, 1981.
- SMITH, Richard A. "An Analysis of Black Occupancy of Mobile Homes", in: Journal of the American Institute of Planners, 42(4), october, 1976, 410-8.
- SOLOMON, Arthur P. "Housing and Public Policy Analysis", in: PYNOOS, Jon et alli (org.). Housing the Urban Poor. Chicago, Aldine Publishing Co., 1973. 558-77.
- SOLOMON, Arthur. Housing the Urban Poor. Cambridge, 1974.
- STEGMAN, Michael A. "Private Investment and Public Housing. A review of recent exploitation", in: Urban Affairs Quarterly, 8 (2), dec,