

RICARDO DE GOUVÊA CORRÊA

**DIÁLOGO COM O TIPO IDEAL DE POLÍTICA
HABITACIONAL EM UM ESTADO DE BEM ESTAR SOCIAL:**

contribuição para a qualificação da produção de moradias no Brasil

Tese apresentada ao Curso de Doutorado do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro – IPPUR-UFRJ, como parte dos requisitos necessários à obtenção do grau de Doutor em Planejamento Urbano e Regional.

Orientador: Prof. Dr. Aduino Lúcio Cardoso –UFRJ.

C824d Corrêa, Ricardo de Gouvêa.

Diálogo com o tipo ideal de política habitacional em um estado de bem estar social: contribuição para a qualificação da produção de moradias no Brasil. / Ricardo de Gouvêa Corrêa – 2019.

282 f. : il. Color. ; 30 cm.

Orientador: Aduino Lúcio Cardoso - Tese (doutorado) –
Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Pesquisa e
Planejamento Urbano e Regional, 2019.

Referências: f. 274-281

1. Política habitacional - Brasil. 2. Habitações - Aspectos sociais
3. Bem-estar social - Brasil. 4. Entidades sem fins lucrativos. I. Título.

CDD 363.5

RICARDO DE GOUVÊA CORRÊA

**DIÁLOGO COM O TIPO IDEAL DE POLÍTICA
HABITACIONAL EM UM ESTADO DE BEM ESTAR SOCIAL:**

contribuição para a qualificação da produção de moradias no Brasil.

Tese apresentada ao Curso de Doutorado do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro – IPPUR - UFRJ, como parte dos requisitos necessários à obtenção do grau de Doutor em Planejamento Urbano e Regional.

Orientador: Prof. Dr. Adauto Lúcio Cardoso - UFRJ.

Aprovado em:

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Adauto Lucio Cardoso
Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional – UFRJ

Prof. Dr. Luciana Corrêa do Lago
Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional – UFRJ

Prof. Dr. Luciana da Silva Andrade
Programa de Pós-Graduação e Urbanismo - UFRJ

Prof. Dr. Gerônimo Emílio Almeida Leitão
Escola de Arquitetura e Urbanismo - UFF

Prof. Dr. Nabil Georges Bonduki
Faculdade de Arquitetura e Urbanismo - USP

Ao meu pai, post-mortem, que me ensinou o respeito pela diversidade.

Aos movimentos de moradia, eixo de minha militância profissional, a quem personifico na pessoa de minha amiga e líder Evaniza Rodrigues.

À Cibele e Paloma, meu habitat afetivo.

AGRADECIMENTOS

À Luciana Corrêa do Lago, pela valorização e incentivo, quase me “obrigando” a fazer o doutorado; sem ela não acharia que teria algo a dizer;

À Ellen Peters-Geurts e Cláudio Acioly, que me sugeriram e viabilizaram os entrevistados na Holanda;

À Angela Dias, pela eficiente e elegante revisão ortográfica;

Ao meu orientador Adauto Lúcio Cardoso, por suas precisas orientações, indo sempre no essencial e combinando com delicadeza orientação e incentivo.

[...] Pelo sertão, nas estradas, vilas e rios, povoados,
cidades, matas, caatingas, campinas, serras, serrados
o povo habita faz tempo em mutirão faz seu teto
parentes | tribos | vizinhos
refazem fazem repetem
seu tipo de construção [...]
Reside
sem alvará, sem licença
planta, corte, elevação
porém guardam na fachada o cuidado da aparência
que revele por inteiro, disposição pra decência [...]

Flávio Império (1981)

“O que se pensa ser a face humana do capitalismo é o que o socialismo arrancou
dele com suor, lágrimas e sangue”

Antônio Candido (2016)

[...] Resta esse sentimento de infância
subitamente desentranhado de pequenos absurdos,
essa capacidade de rir à toa,
esse ridículo desejo de ser útil
e essa coragem para comprometer-se sem necessidade [...]

Vinicius de Moraes (2004)

RESUMO

O Brasil possui cerca de 80 anos de trajetória em ações, programas e políticas habitacionais. Neste período experimentou, criou, abandonou e consolidou arranjos institucionais, fontes e modelagens de financiamento, linhas de intervenção e outros, assim como não tratou de temas estratégicos. A par de inúmeros avanços e conquistas, via de regra tratou-se de uma produção limitada qualitativamente, entendendo-se qualidade em suas dimensões de processo/ participação social, projetos de arquitetura/ desenho urbano e inserção urbana/ direito à cidade. A partir de uma análise mais ampla sobre “Estado de Bem Estar Social”, onde se insere, ou deveria se inserir, uma política setorial de habitação, bem como da experiência secular holandesa em HIS, foi construído um tipo ideal de política para o diálogo com a trajetória brasileira. Buscou-se então indicar caminhos, diretrizes, sugerir processos e componentes inovadores, apontar questões e temas a serem trabalhados, com potencial de inflexionar tal trajetória, tendo como objetivo colaborar na construção de um setor de HIS no país desmercantilizado, desestratificado e pautado por direitos, tendo-se a tese de que tais características irão gerar maior qualidade nas dimensões indicadas.

Palavras - chave: Política de Habitação de Interesse Social. Estado de Bem Estar Social. Arranjos Institucionais. Entidades sem Fins Lucrativos. Autogestão.

ABSTRACT

Brazil has approximately eighty years of experience in social housing projects, programs and policies. During this period institutional arrangements, financing models, different natures of interventions were experimented, created, abandoned and consolidated, as well as strategic issues were not addressed. Along with numerous advances and achievements, it was generally a qualitatively limited production, understanding quality in such dimensions as: people's participation in the process; architecture and urban design and access to urban facilities. From a broader analysis of the "Welfare State", where a housing policy should be inserted, as well as the Dutch secular experience in social housing, an ideal type of policy was conceived for a dialogue with the brazilian trajectory. The aim was to indicate paths, guidelines, to suggest innovative processes and components, to point out issues and topics to be worked, all of them with the potential of a positive influence over the brazilian trajectory. The aim is to collaborate in the construction of a decommodified and integrated social housing sector, with the thesis that such characteristics will generate higher quality in the indicated dimensions.

Keywords: Social Interest Housing Policy. Welfare State. Institutional Arrangements. Non-Profit Entities. Self-Management.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1: Comparecimento às votações como proporção do total da população. Eleições para a Câmara dos Deputados (Brasil 1933-1998)	79
Figura 2: Investimentos em habitação no Brasil (2003-2016)	92
Figura 3: Implantação e foto original do conjunto Agnetapark Delft – Holanda	104
Figura 4: Moradias na Holanda no final do século XIX	105
Figura 5: Réplica do interior de uma habitação para uma família de trabalhadores no final do século XIX – Museo Het Schip – Amsterdam	106
Figura 6: Quarteirão Kiefhoek – Rotterdam- Holanda 1925-1929	110
Figura 7: Imagens de sua implantação	110
Figura 8: Planta	111
Figura 9: Palácio dos trabalhadores: O Navio – Amsterdam, 1922-1924	111
Figura 10: Foto atual do Palácio	112
Figura 11: Foto Rotterdam bombardeada	114
Figura 12: Foto bairro modernista construído no pós guerra Amsterdam	116
Figura 13: Foto aérea Bairro Bijlmermeer antes da reabilitação	120
Figura 14: Foto aérea outro ângulo Bairro Bijlmermeer antes da reabilitação	120
Figura 15: Foto Bairro Bijlmermeer antes da reabilitação	121
Figura 16: Implantação original e implantação pós reabilitação	122
Figura 17: Pós Reabilitação com vazios preenchidos por unidades uni familiares e multi-familiares de até 03 pavimentos.	123
Figura 18: Número de Housing Corporations holandesas governamentais e não governamentais 1990- 2000	130
Figura 19: Número de Housing Corporations por porte do estoque	148
Figura 20: Ano de construção das moradias – Holanda	155
Figura 21: Tipologia das unidades habitacionais holandesas	156
Figura 22: Holanda: Estoque habitacional de acordo com a modalidade de acesso 1985–2015	159
Figura 23: Número de UH's apresentadas para análise - MCMV Entidades Urbanas	167
Figura 24: Tempo de migração de fases MCMV Entidades Urbanas	168

Figura 25: Percentual de propriedade privada sobre o total do estoque habitacional em países europeus	185
Figura 26: Carteira Imobiliária X PIB – Países	258

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Agenda de Entrevistas 2015

Tabela 2 - Agenda de Entrevistas 2016

Tabela 3 - Posição dos atores em relação à *Housing Vision de Rotterdam*

Tabela 4 - Diferenças no Estoque em Função do Porte da Cidade

Tabela 5 - Setor Habitacional Holandês em Números

ABREVIATURAS E SIGLAS

HIS: Habitação de Interesse Social

IAP: Institutos de Aposentadoria e Pensões

BNH: Banco Nacional da Habitação

SFH: Sistema Financeiro da Habitação

FUNHAP: Fundo de Habitação Popular

MCMV: Minha Casa Minha Vida

ONG: Organização não Governamental

PAC: Programa de Aceleração do Crescimento

URSS: União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

INAMPS: Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social

INSS: Instituto Nacional de Seguro Social

FHC: Fernando Henrique Cardoso

PROUNI: Programa Universidade para Todos

SUS: Sistema Único de Saúde

FCP: Fundação da Casa Popular

SFH: Sistema Financeiro da Habitação

FGTS: Fundo de Garantia por Tempo de Serviço

CEF: Caixa Econômica Federal

OGU: Orçamento Geral da União

FNHIS: Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social

SBPE: Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimos

PLANAHAB: Plano Nacional de Habitação

CEHAB: Companhia Estadual da Habitação

COHAB: Companhia de Habitação

HC: Housing Corporations

CIAM: Congresso Internacional de Arquitetura Moderna

PPP: Parceria Pública Privada

ZEIS: Zonas de Especial Interesse Social

IPTU: Imposto Predial e Territorial Urbano

AEDES: Associação das Entidades Habitacionais Holandesas (Housing Corporations)

CEO: Chief Executive Officer

SNHIS: Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social

PNHR: Programa Nacional de Habitação Rural

PLHIS: Planos Locais de Habitação de Interesse Social

CREA: Conselho Regional de Engenharia e Agronomia

CAU: Conselho de Arquitetura e Urbanismo

CFESS: Conselho Federal de Serviço Social

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	17
2 ESTADO DE BEM ESTAR SOCIAL	40
2.1 Origem e Desenvolvimento do Estado de Bem Estar Social - Antecedentes que precedem a 2a Guerra Mundial	41
2.1.1 Antecedentes no Pós-Guerra: Os Ordo-liberais.....	42
2.1.2 Consolidação das Origens	45
2.1.3 Desenvolvimento e Crise dos <i>Welfare States</i>	45
2.2 Estados de Bem Estar Social: critérios iniciais para sua classificação	51
2.3 A Visão de democracia subjacente às tipologias de estados de bem estar social ...	53
2.4 Visão Estruturalista x Visão Institucional x Visão de Hegemonia/ Coalizões de Classes	56
2.5 O Que é um Estado de Bem Estar Social?	59
2.6 Tipificação dos Regimes de Estados de Bem Estar Social	66
2.7 As causas dos Regimes de Estados de Bem Estar Social	70
2.8 Síntese e Referências Finais da Tipificação de Esping-Andersen	74
2.9 O Estado de Bem Estar no Brasil	76
2.9.1 Tipificação da Trajetória do Estado de Bem Estar Social Brasileiro	80
2.9.2 A HIS no âmbito do Estado de Bem Estar Social Brasileiro	87
2.10 Questões para a trajetória da HIS no Brasil relativas à tipificação dos Estados de Bem Estar Social	95
3 A POLÍTICA HABITACIONAL HOLANDESA	101
3.1 Fase Precursora	102
3.2 Fase de Implementação	107
3.3 Fase de Consolidação e Expansão	113
3.4 O Caso Bijlmermeer	120
3.5 Fase de “Emancipação” e Fortalecimento das Housing Corporations	127
3.6 HIS na Holanda Contemporânea: patamar, desafios e perspectivas:	132
3.6.1 A Housing Vision da Cidade de Rotterdam.....	135
3.6.2 Elegibilidade da Demanda	142
3.6.3 A Produção Habitacional Decorrente das Visões/Planos de Habitação Municipais	143
3.6.4 Associação das Associações Habitacionais -AEDES	145
3.6.5 Perfil das Associações	147
3.6.6 Composição do Estoque	155
3.6.7 Plataforma Atual e Perspectivas da HIS na Holanda.....	157
3.7 Destaques relacionados ao diálogo da experiência brasileira com a trajetória holandesa – Fase Precursora	163

3.7.1 Fase de Implementação.....	165
3.7.2 Fase de Consolidação e Expansão.....	169
3.7.3 Fase de “Emancipação” e Fortalecimento das Housing Corporations/Fase Atual..	171
4 TIPO IDEAL DE POLÍTICA DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL NO CONTEXTO DE UM ESTADO DE BEM ESTAR SOCIAL-DEMOCRATA	173
4.1 Tipo Ideal em Marx Weber	174
4.2 O Contexto para um Tipo Ideal de Política de Habitação Social: Requisitos de um Estado de Bem Estar Social	177
4.2.1 Tipo Ideal de Política de Habitação Social.....	180
4.2.2 Origem e Processo de Repactuações.....	181
4.2.3 Marco Jurídico.....	182
4.2.4 Modalidades de Acesso	183
4.2.5 Acesso à Terra	187
4.2.6 Arranjo Institucional.....	192
4.2.7 Associações Habitacionais: Perfil, Mandato e Produtos	197
4.2.8 Estrutura de Financiamento	203
4.2.9 Parametrização das faixas de renda atendidas e valores máximos	208
4.2.10 Plano Local de Habitação de Interesse Social.....	209
4.2.11 Acesso – Elegibilidade – Distribuição	211
4.2.12 Confederação das Associações Habitacionais	212
5 DIÁLOGO DO TIPO IDEAL DE POLÍTICA HABITACIONAL COM A TRAJETÓRIA E FUTURO DA HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL NO BRASIL.....	214
5.1 Origem e Repactuações	218
5.2 Marco Jurídico.....	225
5.3 Modalidades de Acesso.....	229
5.4 Acesso à terra.....	233
5.5 Arranjo Institucional	238
5.5.1 Governo federal.....	239
5.6 Entidades Organizadoras: Missão.....	247
5.7 Associações Habitacionais: Perfil, Mandato e Produtos	251
5.7.1 Perfil	251
5.7.2 Mandato	254
5.7.3 Produtos	256
5.8 Financiamento	257
5.8.1 Impactos Financeiros na Adoção da Modalidade de Acesso por Aluguel	260
5.8.2 Abonos Habitacionais.....	262
5.8.3 Fundos Garantidores para as Entidades Sem Fins Lucrativos, conforme estabelecido no Tipo ideal:.....	265

5.9	Parametrizações das faixas de renda atendidas e valores máximos	267
5.10	Plano Local de Habitação de Interesse Social – PLHIS.....	269
5.11	Acesso – Elegibilidade – Distribuição.....	270
5.12	Confederação das Associações Habitacionais.....	272
6	CONCLUSÃO	274
	REFERÊNCIAS.....	275

1 INTRODUÇÃO

O Estado brasileiro iniciou sua atuação no campo da Habitação de Interesse Social (HIS)¹ há 80 anos. Inicialmente isso se deu através da criação dos Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAP's), em 1937, cujos mandatos outorgados e regulados pelo governo federal incluíam a atuação em HIS; em seguida promulgou a Lei do Inquilinato em 1942.

Posteriormente, nas décadas de 40 e 50, outras institucionalidades foram criadas para a provisão habitacional, que atuaram simultaneamente aos IAP's². Uma política, na acepção do termo, mais abrangente e que incluísse marco legal, diversidade de estratégias, ações e programas, bem como estrutura financeira expressiva, somente foi implementada pela Lei 4.380 de 21 de agosto de 1964 que criou o Banco Nacional da Habitação (BNH) e o Sistema Financeiro da Habitação (SFH), entre outras providências.

Com o fechamento do BNH em 1986, atravessaram-se as décadas de 80 e 90 com poucas, mas algumas inovações em relação às institucionalidades, componentes da política e estrutura financeira, chegando-se à era Lula-Dilma, quando então expressivas alterações se deram em várias direções.

Neste período recente até 2016, avanços significativos se deram como o volume de recursos e subsídios alocados, a participação e controle social da política (ainda que relativa) e a inclusão de atores não governamentais sem fins lucrativos como agentes organizadores e promotores do sistema, este último um elemento-chave para o presente trabalho. Por outro lado, foi um período que também apresentou problemas, contradições e principalmente não enfrentou questões estratégicas.³

Portanto, em 80 anos o Brasil experimentou, criou, abandonou e consolidou⁴ arranjos institucionais, fontes e modelagens de financiamento, linhas de

¹ Considera-se e conceitua-se Habitação de Interesse Social, ou *Social Housing*, no contexto de

² Destacando-se em nível federal a Fundação da Casa Popular e em nível regional o Departamento de Habitação Popular do Distrito Federal – DHP.

³ Tais como o componente fundiário na produção habitacional, a mercantilização do setor e a produção estratificada questões, aliás, relacionadas entre si.

⁴ Como também “passou ao largo”.

intervenção⁵, etc. Repita-se que toda esta trajetória será revista e analisada nos Capítulos 2 e 5.

Na abordagem deste percurso, é central para este trabalho certa mensuração qualitativa, na qual se identificam fragilidades nucleares e perenes: a baixa qualidade arquitetônica, a baixa intensidade participativa e discricionária da população atendida e a frágil inserção urbana dos empreendimentos, com a produção de guetos através de uma produção estratificada.

Para abordar estas questões, metodologicamente se optou pela mediação de olhares “do alto” e “para fora”.

O “olhar do alto” se deu através da inserção da dinâmica da HIS no contexto da construção de um Estado de Bem Estar Social, buscando assim compreender as “leis maiores” que a regeriam. Este exercício é realizado no Capítulo 2, onde se traçam as origens, conceituam-se, analisam-se e se tipificam os *Welfare States*.

O “olhar para fora” foi exercitado em relação à experiência holandesa, que reuniu na política de HIS os componentes que os autores utilizados no Capítulo 2 consideram promotores de um *Welfare* ideal, enquanto emancipador da classe trabalhadora, porque pontuado por direitos, não mercantilista e unitário⁶. Este “olhar” foi desenvolvido no Capítulo 3.

O desafio após a opção de se lançarem olhares externos foi quanto à metodologia para realizar o diálogo entre esses olhares e a realidade brasileira. Pela diversidade de contextos socioeconômicos e políticos, evoluções históricas e cenário atual, considerou-se que não cabiam “comparações”, enxertos e mimetismos. Optou-se então pela construção de um Tipo Ideal de Política de Habitação de Interesse Social inserida em um Estado de Bem Estar Social Redistributivo ou socialdemocrata, utilizando-se para tal da conceituação e instrumental elaborados por Max Weber. Esta construção do Tipo Ideal se dará no Capítulo 4, para em sequência se cotejá-lo com a realidade brasileira, sugerindo-se então inserções, prospecções e qualificações em nossa trajetória, o que será realizado no Capítulo 5.

O “olhar do alto” ou o pano de fundo deste trabalho é o Estado de Bem Estar Social. É evidente que as diferenças na implementação do que poderia ser chamado

⁵ Produção habitacional e urbanização de assentamentos precários, não tendo, contudo, por exemplo, abordado estruturalmente a questão da melhoria habitacional, um dos “portos” pelos quais a trajetória passou ao largo, como mencionado.

⁶ Unitário porque se dá através de um atendimento não estratificado socialmente

de um Estado de Bem Estar Social no Brasil e nos países do norte, especialmente na Europa, são imensas e radicais. Adota-se, contudo o denominador comum mais geral, que é o da estruturação de políticas sociais, concebidas e dirigidas a partir do Estado, ainda que articuladas e/ou pactuadas e/ou implementadas em parceria com outros atores, e que respondam às demandas por serviços em relação a qual extratos da população não conseguem acessar no mercado.

O Capítulo 2 será dedicado a este tema. A principal referência para esta abordagem será Gøsta Esping Andersen, sociólogo de origem dinamarquesa, que classifica os *Welfares States* quanto a suas motivações, funções e impactos numa economia de mercado.

A opção por este pano de fundo, já que o trabalho poderia se ater a um olhar puro e simples sobre políticas de habitação, foi exatamente pela referência e diálogo com um contexto mais amplo de disputas, opções e pactos, desenvolvidos na macroestrutura das dinâmicas sociais, econômicas e políticas, das quais políticas setoriais são fruto.

Não se trata de uma tese sobre Estado de Bem Estar Social que se refere às políticas de moradia como um estudo de caso. Ao contrário, esta é uma tese sobre dinâmicas habitacionais, consciente de que as mesmas refletem as dinâmicas existentes na macroestrutura da sociedade e no tratamento das demandas sociais como um todo.

Não adotar tal circunscrição seria considerar as dinâmicas habitacionais como auto-suficiente e autônoma o que é certamente ilusório.

Em relação ao contexto europeu, a referida construção das políticas sociais através do Estado de Bem Estar Social, ainda que suas origens remontem à revolução industrial e ao final do século XIX e início do século XX, as mesmas foram indubitavelmente potencializadas com a pressão do pós- guerra e suas demandas quantitativas e qualitativas por moradia digna. Este foi o assim denominado período de ouro do *Welfare State* europeu. Por esta razão, este será um período de destaque com o qual se trará o “diálogo”. O Tipo Ideal de política de HIS construído no Capítulo 4 irá se referenciar com preponderância a este intervalo de tempo (tendo como principal fonte a política habitacional holandesa), ainda que não exclusivamente.

Quer-se identificar e trabalhar, portanto, sobre políticas europeias em seus momentos de maior relevância quantitativa e qualitativa, bem como momentos de estruturação, como ocorrido no período citado.

Quanto ao contexto brasileiro, este será tomado em seu desenvolvimento histórico integral, com suas “virtudes e vícios”, tendo como marco inicial, como já visto o primeiro governo Vargas (1930 – 45), quando a questão habitacional entra na agenda do governo federal e das intervenções públicas.

O Tipo Ideal se referenciará com prioridade à experiência holandesa, que por esta razão terá um capítulo específico para relatar sua trajetória, o Capítulo 3.

Ressalte-se de início que não se tem a motivação de mimetizar a experiência europeia/holandesa no contexto brasileiro, o que seria adotar uma postura de subordinação cultural, a partir de uma visão de que, dada a fase de nosso capitalismo, o que aconteceu ou acontece na Europa acontecerá ou deveria acontecer no Brasil. Haveria apenas, se fosse esta a perspectiva, uma avaliação de que há um “atraso” nosso, seja cultural, histórico, de desenvolvimento das nossas forças produtivas, ou institucional na formulação e implementação de políticas públicas, devendo nosso “futuro”, portanto ser vislumbrado pelo passado e presente vivido pela Europa.

Os antecedentes comparativos são bem mais complexos: relações políticas e econômicas de exploração e dominação e não de “atraso”; colonizado x colonizador; ambiente cultural e de formação da sociedade diversos; dinâmicas próprias de desenvolvimento socioeconômico, industrial e de urbanização, entre outras diferenças.

Além deste diagnóstico equivocado, há outro, relativo às características que nos auto atribuímos e à posição em que colocamos o Brasil frente a outros países. Esta outra visão é a de se diagnosticar que o país não prospera socioeconomicamente, inclusive em relação a uma sociedade mais justa e menos desigual, em função de uma corrupção endêmica e do patrimonialismo presente no Estado brasileiro. Esta presença seria uma especificidade do país, ou ao menos aqui tal apropriação privada do Estado por minorias privilegiadas seria relativamente maior do que em outros países, especialmente os do norte, mais “virtuosos” e liberais.

É claro que o patrimonialismo existe e é nocivo à estruturação de políticas universalizantes e progressistas no Brasil, mas não é, contudo, “privilégio” brasileiro.

É ingênuo supor que a implementação e desenvolvimento do capitalismo na Europa e particularmente na Holanda tenham “prescindido” das dinâmicas de apropriação do Estado pelos setores e forças produtivas com maior acúmulo econômico, e, portanto de poder, dinâmica esta, aliás, intrínseca ao próprio capitalismo.

Portanto, o que se deve prospectar, no caso da inegável estruturação de uma política habitacional secular na Holanda, é como e porque, ainda que também sob o contexto de uma economia de mercado, e, portanto com a presença e influência do poder econômico sobre o Estado, coalizões e arranjos institucionais se deram, viabilizando ainda assim a estruturação de políticas mais universalistas, desmercantilizadas e desestratificantes⁷. Serão vistos então que componentes da política facilitariam tal direcionamento (Capítulo 4, sobre o Tipo Ideal, e Capítulo 5, sobre a realidade brasileira),

Por outro lado, o vetor que se explorará para entender as fragilidades existentes em nosso país em torno da estruturação de políticas sociais com um perfil de acesso a direitos, será o grau de tolerância da sociedade brasileira com a exclusão social, cujas raízes e matriz remontam à escravidão. Este viés se manifesta e é refletido na história da produção habitacional através da marginalização da população “atendida” em sua cadeia produtiva, haja vista os arranjos institucionais dominantes, onde historicamente impera uma aliança entre o capital e o Estado, este se subordinando e servindo aos interesses daquele. A “participação” da população, via de regra, se dá através de processos clientelistas e fisiológicos, ao se candidatar em listas e sorteios para ascender ao “sonho da casa própria”.

Quebrar esta “lógica” e tradição na produção habitacional, e mais ainda no imaginário e macroestrutura da sociedade, é evidentemente uma tarefa árdua, contudo imprescindível, ao custo de se perpetuar uma produção frágil, sem qualidade e sustentabilidade, porque não minimamente influenciada pelos que dela se “beneficiam” ou, como se quer transformar, pelos que a elas têm direito.

Ainda neste tema, quer se destacar que não é a pura presença ou participação formal de representações da população em arranjos institucionais que imprimirão diversidade, vitalidade e adequação da produção aos anseios e

⁷ Estes três ingredientes conformam segundo Esping-Andersen uma política de Bem Estar Social socialdemocrata e emancipadora dos setores mais vulneráveis da população frente ao mercado.

necessidades da população. Esta dinâmica só se dará com a mudança de concepções e práticas tanto dos demais atores, como e principalmente dos próprios movimentos sociais e entidades sem fins lucrativos envolvidas. Por esta razão, temas como representatividade, transparência, capacitação, entre outros, adquirem relevância e serão invocados neste trabalho.

Cabe aqui uma menção importante sobre a escolha de um país do norte, ao invés de um sulista, para o diálogo a ser travado, ao lado das razões já apresentadas.

Por um lado, comparações e diálogos têm sido feitos com países do sul, com mais fáceis e imediatas assimilações pelas semelhanças socioeconômicas, históricas e culturais. Estes diálogos se deram e se dão tanto no esteio acadêmico quanto institucional. Disto é exemplo o diálogo efetuado em todas as direções com a experiência uruguaia de cooperativismo habitacional, que forte influência teve na construção de processos auto gestionários no país a partir da década de 80.

Acredita-se, contudo, que ao lado desses exemplos, diálogos com contextos radicalmente diversos podem ser igualmente instigantes, desde que se mantenha em alerta quanto aos perigos de mimetismos simplistas. O diálogo com o dessemelhante, enfim, pode ser estimulante e suscitador de *insights* e inovações.

Outro argumento em favor do “recurso” do olhar para o caso holandês é o fato de que, ainda que como já mencionado o mesmo não seja considerado “mais avançado”, não se pode deixar de reconhecê-lo como detentor de atributos relevantes, significativos e exemplares, inclusive quanto às suas contradições, desvios e equívocos. Por analogia lembre-se que Karl Marx, quando estudou o capitalismo, o fez ancorado no caso inglês, que considerou com dinâmicas, componentes e contradições mais desenvolvidas.

Uma última barreira a ser assinalada nesta introdução em relação ao diálogo entre Europa - Holanda e Brasil são os fatos de que lá as políticas de HIS aparecem predominantemente sob o formato do aluguel social, enquanto que aqui vigora um domínio absoluto do acesso via propriedade privada.

Embora seja esta uma barreira, de toda forma acredita-se que não invalida a escolha. Quer se deixar claro igualmente que não se trata de uma tese para construir argumentos em relação à pertinência e urgência da construção de um setor expressivo sob o formato do aluguel social no Brasil, que ao menos reduza a hegemonia da aquisição por propriedade privada e diversifique o setor. Ainda que se

tenha tal posicionamento, adotá-lo como eixo principal seria elaborar outra tese. Tal apologia se faz presente, mas não como tema central. Trata-se de um trabalho sobre a importância de componentes múltiplos visando à qualificação das políticas de HIS, dentre os quais este⁸.

Por fim, quer se justificar a adoção da perspectiva dos “olhares de cima e para fora” também por motivações filosóficas.

Recorre-se inicialmente a Gerárd Lebrun(2011), quando se estabelece a finalidade do “descentramento” de uma realidade, na qual o que importa não é simplesmente olhar novas paisagens ou visitar o desconhecido:

O importante para ele é que o lugar em que anteriormente vivia apareça-lhe doravante completamente outro. Quando voltar o viajante não será mais o mesmo [...] Essa educação é um aprendizado de “descentramento”, ao termo do qual o discípulo não terá (pura e simplesmente) aumentado a sua bagagem de conhecimentos, mas saberá orientar-se diferentemente no pensamento. Saberá de onde vem e qual era na verdade a sua posição. Sua conversão do olhar terá perturbado a “geografia” ingênua que fora a sua anteriormente.

Outro autor, Sergio Cardoso(2011), em artigo, trabalha o olhar específico do estrangeiro sobre outra realidade, distinguindo o “ver” do “olhar”:

Diríamos que o bom emprego de um ou outro se recomenda consoante a maior ou menor intervenção e responsabilidade do sujeito no acontecimento da visão, que se guia pela razão da atividade e da passividade no seu encontro com o mundo. [...] O ver em geral conota no vidente uma certa discrição e passividade, ou ao menos, alguma reserva. Nele um olho dócil, quase desatento, parece deslizar sobre as coisas, e as espelha e registra, reflete e grava [...] Como se renunciasse a sua própria espessura e profundidade para reduzir-se a esta membrana sensível em que o mundo

⁸ Este tema será retomado de forma recorrente neste trabalho. Ainda que se tenha o aluguel social como um formato mais adequado na perspectiva de uma política que promova a desmercantilização da moradia, que seja redistributiva e mais sustentável, quer-se ter uma visão realista do contexto brasileiro. Aqui, a propriedade privada encontra-se arraigada culturalmente. Por esta razão, considera-se que seria restritivo e não factível condicionar o trabalho à adoção do aluguel como modelo único para o país.

imprime seus relevos. Com o olhar é diferente. Ele remete de imediato, à atividade e às virtudes (e vícios) do sujeito, e atesta a cada passo nesta ação a espessura de sua interioridade. Ele perscruta e investiga, indaga a partir e para além do visto, e parece originar-se sempre na necessidade de “ver de novo” (ou ver o novo), como intento de olhar bem. Por isto é sempre direcionada e atento, tenso e alerta no seu impulso inquiridor.

A visão – a simples visão – ainda que modestamente ciente de seus limites e alcance circunscrito, supõe um mundo pleno, inteiro e maciço, e crê no seu acabamento e totalidade. [...] Já o universo do olhar tem outra consistência. O olhar não descansa sobre a paisagem [...] defronta constantemente com limites, lacunas, divisões e alteridade, conforma-se a um espaço aberto fragmentado e lacerado. Assim, trinca e se rompe a superfície lisa e luminosa antes oferecida à visão, dando lugar a um lusco-fusco de zonas claras e escuras, que se apresentam e se esquivam à totalização.

Ela, a simples visão, supõe e expõe um campo de significações, ele, o olhar – necessitado, inquieto e inquiridor – as deseja e procura, seguindo a trilha do sentido. O olhar pensa: é a visão feita interrogação.

Em sequência, o autor trata do “viajar”, em que igualmente identifica duas formas de se fazê-lo: passivamente, como quem apenas se desloca, como quem na verdade não viaja, apenas muda de lugar, conectando esta postura com a de quem apenas vê. Por outro lado, articula o verdadeiro viajante ao que assume a postura de quem olha, com as mesmas características que elencou sobre esta postura, de inquietude e busca.

Estabelece em seguida o caráter de “estranhamento”, presente no viajar, para depois observar que o olhar “para fora” é no fundo um olhar final “para dentro”:

Quando consideramos o caráter temporal das viagens, compreendemos que o *dépaysement*⁹ não testemunha a exterioridade e estranheza do mundo circundante,[...]mas assinala sempre desarranjos internos ao próprio território do viajante, advindo das fissuras e fendas que permeiam sua identidade.

[...] As viagens alteram e diferenciam o próprio mundo do viajante, tornam-no estranho para si mesmo. Assim, neste sentimento de estranheza, de

⁹ Desterro (“des-pais-amento”).

alheamento e distância, seu mundo não se estreita, se abre; não se bloqueia, mas experimenta a vertigem da desestruturação [...] É desta natureza o estranhamento das viagens: não é nunca relativo a outro, mas sempre ao próprio viajante; afasta-o de si mesmo, deflagra-se sempre na extensão circunscrita de sua frágil familiaridade, no interior dele próprio. O distanciamento das viagens não desenraiza o sujeito, apenas diferencia seu mundo. (CARDOSO, 2011)

A partir destas referências subjetivas e sintetizando, a diretriz desse trabalho não será a de identificar elementos e componentes no *Welfare* internacional, nem na experiência de HIS holandesa, via Tipo Ideal, para mimetizá-los no contexto brasileiro, dado os “atrasos” e limitações em nosso estágio de desenvolvimento. Será, outrossim, o de “olhar” e “viajar” a um contexto diverso do nosso, que construiu e desenvolveu políticas estruturadas e relativamente emancipadoras em relação ao mercado, buscando analogias e inspiração para propor inovações qualitativas em nossa própria dinâmica, que enfrentem fissuras identificadas também pela “viagem”, combinando olhar endógeno e exógeno, quebrando assim um “*modus operandi*”, fruto do isolamento.

Estes olhares “de cima” e “para fora” visam, pela descentralização, compreender e modificar a própria realidade. Como sintetizado pelos versos da música popular, como se ter ido fosse necessário para voltar.

Um dos substratos adquiridos nos “olhares de cima e para fora” foi o da relevância que adquirem os arranjos institucionais na qualificação e excelência de um *Welfare* ou de uma política de HIS. Arranjos institucionais adotados refletem sempre o campo de forças dos atores do setor, suas coalisões, conflitos e hegemonias. Tal campo de forças configura, em última instância, as políticas adotadas, seus impactos quantitativos e qualitativos, sua eficácia e principalmente a aderência (ou não) às demandas, necessidades e universo cultural da população a que se quer atender.

Este tema, portanto, o dos arranjos institucionais, se não ganham exclusividade no trabalho, sem dúvida adquirem primazia. Dentro desta prioridade, um “foco do foco” emerge naturalmente, transformado em hipótese de trabalho, qual seja, o fato de só se vir a atingir a qualificação da produção de HIS no Brasil através

do maior protagonismo das entidades sem fins lucrativos, o que se constituiria em condição estratégica para tal.

A hipótese, portanto, que se quer investigar é a de que o empoderamento dos atores não governamentais de interesse público¹⁰, visando ao seu maior e mais qualificado protagonismo na formulação e implementação das políticas de HIS no Brasil, trarão maior qualidade¹¹, eficácia e sustentabilidade às mesmas¹².

Há que se estabelecer dois pressupostos principais que justificam a construção da hipótese. Primeiramente considera-se que são históricas e estruturais as limitações e fragilidades qualitativas da produção habitacional no Brasil, salvo períodos e projetos de exceção. O outro pressuposto é o de que o papel desempenhado por atores não governamentais sem fins lucrativos foram via de regra insignificantes na determinação e implementação das políticas habitacionais do país¹³.

Esta ausência de protagonismo e relevância de atores da sociedade civil organizada se deram de maneira mais ou menos constante ao longo destes oitenta anos. A exceção histórica mais relevante e expressiva, como já mencionado, se deu no período dos IAP's, sendo as demais exceções pontuais e residuais, referentes a projetos específicos¹⁴.

¹⁰ Esta denominação, ou a expressão "entidades sem fins lucrativos de interesse público", que serão adotadas em todo o trabalho, recepciona naturezas políticas e jurídicas diversas, como Associações Habitacionais, Associações de Moradores, Fundações, Cooperativas, Movimentos Sociais e Organizações Não Governamentais

¹¹ Referencia-se qualidade na produção habitacional a três aspectos principais: inserção urbana e direito à cidade; desenho urbano e arquitetônico; participação e organização social.

¹² No pressuposto de que as entidades são próximas à população atendida e adotam processos participativos no desenvolvimento e gestão das fases de pré-obra, obra e pós-obra. Tais processos reúnem, portanto, maior potencial de fomentar economicidade, adesão às aspirações da população e melhor gestão/conservação das unidades e bairros.

¹³ Um dos períodos de exceção qualitativa foi aquele que abrigou a produção pelos Institutos de Aposentadoria e Pensões – IAP's, também excepcional quanto ao arranjo institucional adotado. A dinâmica então contou com o protagonismo justamente de entidades sem fins lucrativos, corroborando, portanto, com a hipótese da tese. Cabe, todavia, destacar a natureza específica destes institutos (atuarial, sindical e previdenciária), diversa das que apresentam hoje as entidades sem fins lucrativos que operam no sistema de HIS.

¹⁴ Um exemplo de "projeto de exceção" foi o da Cruzada São Sebastião no Rio de Janeiro, principalmente por sua qualificada inserção em área urbanizada e valorizada da cidade. Mais uma vez trata-se de um exemplo histórico que corrobora com a hipótese deste trabalho, tendo em vista que tal conjunto foi concebido e implementado pelo "ator" igreja católica, tendo à frente o então bispo auxiliar da cidade, D. Helder Câmara.

Somente no passado mais recente, as experiências das entidades sem fins lucrativos foram mais expressivas, estruturadas e relevantes, com destaque para o Programa Fundo de Assistência aos Servidores (FUNASP). Comunitário desenvolvido na gestão da prefeita Luiza Erundina, em São Paulo, e os programas de caráter nacional Crédito Solidário e Minha Casa Minha Vida Entidades Urbanas e Rurais, no governo Lula, este, todavia minoritários quantitativamente na implementação do programa como um todo, ainda que em termos absolutos apresentem números expressivos¹⁵.

Detendo-se sobre as intervenções mais recentes e sob a ótica de análise em desenvolvimento, a da relação entre arranjos institucionais e qualidade da produção, o mencionado programa Minha Casa Minha Vida, como um todo, possui por um lado indubitáveis virtudes, quais sejam:

- sua modalidade Entidades Urbanas e Rurais¹⁶;
- seu nível de subsídio, que permitiu pela primeira vez no país a inclusão e o acesso à moradia por oferta pública pelos extratos mais pobres da população, comprometendo para tal níveis adequados de suas rendas;
- sua cobertura e expressão quantitativa.

Por outro lado, é consenso entre vários atores, especialmente entre representantes dos movimentos sociais, setores técnicos e acadêmicos, mas também entre muitos operadores públicos governamentais, que existem fragilidades expressivas e generalizadas em relação à inserção urbana dos conjuntos, sua qualidade de desenho urbano/arquitetônico e o envolvimento/ protagonismo dos beneficiados. Estas fragilidades, por serem expressivas e generalizadas, revelam componentes intrínsecos do programa que com seu “*modus operandi*” geraria tais resultados de forma quase automática.

¹⁵ Durante a era BNH, desenvolveu-se um programa e uma linha de financiamento direcionado a Cooperativas Habitacionais, cujo perfil e práticas podem ser questionados quanto à sua fidelidade aos princípios do Cooperativismo.

¹⁶ À qual se retornará de forma recorrente neste trabalho, por ser o ápice e referência contemporânea daquilo que se quer trabalhar e dialogar com outras experiências, ou seja, o protagonismo de entidades sem fins lucrativos na implementação de políticas habitacionais.

Mais uma vez o arranjo institucional pode servir como óculos de leitura da questão, dado o protagonismo dos agentes privado-lucrativos no programa.

A hipótese a serem trabalhada, portanto, é a de que os arranjos institucionais adotados hoje e historicamente no país são, se não o principal, um dos principais geradores de fragilidades nos resultados e na sustentabilidade das intervenções. Tais fragilidades não podem ser aceitas como inevitáveis em função da escassez de recursos *versus* o tamanho da demanda, ou sob um preceito ideológico ainda mais nefasto, aquele que considera essas fragilidades como aceitáveis em função do perfil de renda da população a que se destina. A oferta de “subprodutos habitacionais” para a população mais pobre e excluída é uma distorção da concepção de um Estado de Bem Estar Social¹⁷. Ao contrário, o princípio gerador de um *Welfare State* emancipador é exatamente o de equalizar as oportunidades de acesso a serviços sociais básicos de qualidade aos extratos da população que não estão habilitados a fazê-lo frente àqueles que o estão¹⁸.

O que se construirá, portanto, num plano mais amplo, não será uma análise comparativa do Brasil com *Welfares* internacionais e/ou com a experiência holandesa, seja sobre arranjos internacionais, seja sobre outros componentes. O que se realizará, a partir da experiência holandesa, será a estruturação de um Tipo Ideal de uma política de HIS comprometida com um *Welfare* emancipador e redistributivo, cujos componentes dialogarão com o contexto brasileiro. Neste diálogo, como será visto o papel dos agentes não estatais e sem fins lucrativos será estratégico no âmbito dos arranjos institucionais.

Além dos arranjos institucionais, serão abordados também outros aspectos fundamentais, tais como marco jurídico, instrumentos financeiros, critérios de acesso e elegibilidade, modalidades de acesso (aluguel e propriedade privada individual e coletiva), instrumentos de acesso à terra, etc. Sempre que possível estes componentes serão relacionados aos arranjos institucionais e ao papel dos agentes sem fins lucrativos, aferindo-se o impacto destes sobre os resultados quantitativos e principalmente qualitativos de cada componente.

¹⁷ Ver Capítulo 2.

¹⁸ Tais serviços sociais básicos, como já mencionados, seriam os de educação, saúde, seguridade social e habitação.

Em síntese, é sobre a possibilidade de qualificação da produção habitacional historicamente disponibilizada no Brasil que se dedicará o presente trabalho, tendo como um de seus vetores, mas não apenas, o fortalecimento e ampliação do papel desempenhado pelos atores de interesse público não governamentais na implementação de políticas e programas de habitação de interesse social.

Inicialmente a proposta era realizar uma comparação entre políticas de HIS da Europa, tendo-se três ou quatro países como referência. Esta proposta foi, contudo restringida a partir da primeira pesquisa de campo, quando se constatou ser a mesma por demais amplas e complexas. Haveria riscos quanto à sua exequibilidade, ao menos quanto à imersão e profundidade de estudos que seriam necessários para que os diálogos pudessem ser eficazes. Esta compreensão foi igualmente compartilhada por pesquisadores e especialistas nas entrevistas realizadas no referido trabalho de campo, que ponderaram sobre as especificidades de cada realidade, a demandarem tempo para sua compreensão e análise.

A partir desta constatação, a escolha da Holanda se deu por razões tanto de ordem pragmática como principalmente pela relevância da experiência e trajetória da política de HIS naquele país¹⁹.

Esta relevância da experiência holandesa se dá por várias razões. Primeiramente por ser o país com a maior cobertura de habitação de interesse social da Europa e mesmo do mundo. Em 2016, 31% de todas as moradias do país foram disponibilizadas por um sistema de aluguel social no setor de habitação de interesse social, sendo que tal participação chegou a atingir 44% nos anos 90, vindo desde então a sofrer quedas sucessivas por razões que serão apresentadas no Capítulo 3²⁰.

¹⁹ As de ordem pragmática se referem à disponibilidade de bibliografia sobre a experiência em inglês, o que não seria o caso da experiência de países como França, Alemanha e Suécia, como também em função de contatos já pré-existentes naquele país.

²⁰ Outros percentuais de cobertura por HIS na Europa, ainda que não atualizados, são: Suécia, 23%; Áustria, França e Inglaterra, 20%; Dinamarca, 18% e Alemanha, 6%. KEMENY (2006). Estes números se referem apenas à modalidade de “aluguel social”, podendo acontecer e/ou ter acontecido de alguns destes países, em momentos históricos específicos, terem também aportado subsídios para a aquisição de unidades por propriedade privada pelos segmentos mais pobres da população, como, aliás, o fez a própria Holanda. Contudo, tais subsídios para a aquisição por propriedade privada, quando e se ocorreram, o foram de forma residual. Desde o início da construção do Estado de Bem Estar Social no continente, e especialmente durante sua dinamização no pós-guerra, a política de HIS se concentrou na modalidade do aluguel social. Outro aspecto a se destacar nesta composição do setor habitacional é o de que na Suíça, na Alemanha e na Suécia, a propriedade é exercida também e de forma expressiva por cooperativas, tanto por segmentos de renda mais baixa quanto de renda média. Na Suécia esta participação no exercício da propriedade por cooperativas era, no início dos anos 2000, de 17%, mais 23% como propriedade individual, 20% como aluguel pelo mercado, 17% de outros (serviços de moradia para idosos ou jovens por exemplo), além dos citados 23% por aluguel social, configurando portanto um setor diversificado e equilibrado – ver (KEMENY, 2006)

Ainda sobre a configuração do setor de HIS holandês, 60% de todas as moradias do país são propriedade privada²¹ e 40% ocupadas através de aluguel, das quais como já referido 31% por aluguel social e 9% por aluguel no mercado. Assim sendo, o segmento de aluguel social responde por 75% de todo setor de aluguel do país, dos quais, portanto apenas 25% são regidos estritamente por leis e dinâmicas de mercado.

A segunda razão para a escolha da Holanda se dá pelo fato de ser um país com um setor integrado no que se refere às dinâmicas de mercado e de interesse social, e não um sistema dualista, segundo classificação de Jim Kemeny. Em um sistema integrado, o atendimento aos setores em suas variadas faixas de renda é articulado, interdependente e sofre impactos recíprocos. No que se refere ao atendimento às faixas de renda mais baixa e média, tal atendimento é ainda mais próximo, quando não se confunde²².

Nesta classificação, um sistema integrado é visto como virtuoso em função:

- da possibilidade de redução do valor de venda ou de aluguel dos imóveis no mercado, em função da competição que se dá entre agentes lucrativos e não lucrativos;
- do aumento do padrão de qualidade e de manutenção das unidades habitacionais, pela referência qualitativa que o setor não lucrativo pode imprimir ao mercado de maneira geral;
- do caráter preventivo que traz em relação à possível geração de déficit de oferta ocasionado pela eventual migração do capital privado do mercado imobiliário para investimentos ocasionalmente mais lucrativos em outros setores e/ ou no mercado de capitais, já que os mesmos não são os únicos provedores do sistema.

²¹ Esta participação foi muito menor no passado.

²² O atendimento unificado às faixas de renda mais baixa e média pelos mesmos serviços e “produtos” sociais é uma estratégia central para se obter um *Welfare* emancipador para os segmentos mais pobres, distributivista e de qualidade, conteúdo que será desenvolvido no Capítulo 2.

A terceira razão para a escolha da Holanda como foco para o diálogo é a de que neste país as *Housing Corporations*²³ (Corporações Habitacionais), entidades da sociedade civil sem fins lucrativos, desempenharam historicamente um papel central e determinante na política, ainda que com fases e alternâncias no seu protagonismo e posicionamento no campo de forças e de poder.

A matriz de abordagem do presente trabalho é composta portanto por dois vetores estruturais: um diálogo sistematizado entre duas experiências, e num outro plano, numa escala gradativa, as políticas habitacionais, seus arranjos institucionais, e por fim o papel exercido pelas entidades sem fins lucrativos nestes arranjos. Em relação a esta questão, se promoverá o diálogo entre as *Housing Corporations* da Holanda e as entidades sem fins lucrativos com atuação histórica em HIS no Brasil: Associações Comunitárias, Associações de Moradores, Movimentos Sociais, Entidade Organizadoras da Minha Casa Minha Vida (MCMV), Organização não Governamental (ONG), etc.

Na Holanda, as *Housing Corporations* possuem maior uniformidade em relação à sua natureza jurídica, seu perfil político-institucional e uma presença histórica expressiva desde os primórdios da política. No Brasil, tanto a diversidade é maior em relação à natureza jurídica e perfil institucional, como também sua presença no cenário é mais recente, de menor expressão e peso político²⁴.

Cabe destacar igualmente uma especificidade das entidades sem fins lucrativos que operam no Brasil, especialmente se comparada com a realidade europeia, onde se observa forte vínculo dessas entidades com movimentos sociais de caráter nacional. Estes movimentos conciliam e articulam em suas práticas atividades de natureza operacional como Entidades Organizadoras de programas habitacionais, com ações de mobilização, reivindicação e pressão política mais ampla, na perspectiva da Reforma Urbana e do Direito à Cidade. Obviamente que tal característica aponta para uma influência de uma vertente de ação sobre a outra (ação política sobre a de gestão de projetos e vice-versa). Tais movimentos sociais estão inclusive na origem da criação dos programas pioneiros de fomento à

²³ Ou *Housing Associations*, sendo *Housing Corporations* a tradução mais literal da expressão em holandês, ainda que ambas sejam utilizadas na literatura em inglês.

²⁴ Tomando-se as entidades organizadoras do MCMV- Entidades, temos uma diversidade que inclui sindicatos urbanos e rurais, ong's, movimentos sociais com personalidade jurídica, movimento sociais sem personalidade jurídica, cooperativas urbanas e rurais, associações de moradores, etc.

autogestão, os Programas Crédito Solidário e Minha Casa Minha Vida - Entidades. Através deles, de fato e pela primeira vez no país, entidades sem fins lucrativos foram incluídas nacionalmente e de forma estruturada como agentes da produção habitacional, como também ao longo dos anos constituíram-se nos principais interlocutores do governo federal na implementação, avaliação e aprimoramento destes mesmos programas.

Este “duplo” papel das entidades no Brasil será abordado no Capítulo 5, abordando-se implicações, potencialidades e desafios.

Ainda que o futuro político de médio prazo no Brasil seja incerto, é pouco provável a extinção do programa MCMV por completo²⁵, dada a sua legitimação entre diversos atores sociais, ainda que por motivações diversas²⁶. No Capítulo 2, esta questão será trabalhada conceitualmente, a partir do pensamento de alguns autores, assumindo-se a visão de que há certa irreversibilidade nas conquistas sociais pelos Estados de Bem Estar Social. Esta irreversibilidade é admitida quando se adota uma perspectiva histórica mais ampla, o que não quer dizer que não haja momentos históricos de retrocessos, paralisações e fragilidades nessas conquistas²⁷.

Na hipótese da confirmação desta continuidade, reformulações certamente terão que ser feitas, regidas pelos campos de força que vierem a se estabelecer. Uma destas alterações, já iniciada durante o governo da Presidenta Dilma Rousseff, foi a da redução do volume do programa, de difícil sustentabilidade dado o cruzamento de expressivas metas quantitativas com elevado nível de subsídio²⁸.

Nesta prospecção, quanto aos cenários em relação ao futuro deste programa, ou de qualquer outro de produção de HIS, considera-se que existirá sempre a demanda de algum nível de subsídio para o atendimento aos mais pobres, inovação

²⁵ Ainda que tenha um sucedâneo e/ou mude de nome, conservando-se toda via a dimensão da expressividade quantitativa e o aporte de subsídios.

²⁶ São estes os atores da indústria da construção civil em toda a sua cadeia produtiva (construtores, incorporadores, produção-varejo de materiais de construção, etc.), proprietários de terra, movimentos sociais, poder público local e a própria população potencialmente “candidata”, que de uma maneira geral legitimam e aspiram à sua inclusão no programa.

²⁷ Que de resto se vive no Brasil, no momento em que este trabalho está sendo elaborado.

²⁸ Esta redução se manteve e se acentuou exponencialmente no governo Temer, obviamente que atendendo a outros interesses, no caso de redução drástica dos investimentos sociais em prol do rentismo e do capital financeiro.

histórica introduzida pelo MCMV, como também pelo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) de urbanização de assentamentos precários.

A hipótese adotada, portanto, será a da continuidade de um programa de produção de HIS, com subsídio e alguma expressividade quantitativa, ainda que não no patamar inicial do programa MCMV.

Tal hipótese justifica, portanto, o presente trabalho, que visa à qualificação da trajetória histórica de produção de HIS no país.

Há ainda um outro indício a favorecer o futuro sobre o qual se trabalhará. Nota-se um potencial de consolidação e mesmo de crescimento da força política da modalidade Entidades, tanto rural quanto urbana. Sobre este fato é curioso observar que tanto o governo da Presidenta Dilma Rousseff previu esta ampliação, quanto foi “mantida” pelo governo Temer²⁹.

É na direção da qualificação do serviço e do “produto” moradia³⁰, e da maior aderência às necessidades e anseios da população, que o presente trabalho pretende contribuir, buscando antecipar, formular e propor alterações na trajetória histórica da HIS no país, tomando-se como “ponto de partida” o estágio atual das conjugações de força e modelos de intervenção. Tais proposições, é claro, irão requerer determinada hegemonia e exercício de poder minimamente favorável ao atendimento das necessidades e demandas da população excluída socioeconomicamente do mercado e do acesso a serviços sociais básicos.

Assim sendo, a proposta de contribuir nas direções apontadas acredita-se que possua relevância, pertinência e factibilidade.

²⁹ No início de 2016, ainda no governo Dilma Rousseff, foram selecionadas para contratação na faixa 1 do programa 35 mil novas unidades pelo Entidades Urbanas, outras 35 mil no Entidades Rurais e 100 mil para o setor privado-lucrativo. Foi um expressivo aumento, já que as Entidades Urbanas passaram de um patamar de 4% de participação nas etapas 1 e 2 do programa para 20% nesta seleção, e as Entidades Rurais, de 11% para outros 20%. As Entidades Urbanas e Rurais, juntas, passaram de um patamar de 15% para 40% de participação. Há que se ressaltar que neste momento houve uma redução da participação da faixa 1 como um todo no programa, tendo sido criada uma nova faixa de atendimento, a assim denominada faixa 1,5. De toda forma, é inegável o processo de valorização das Entidades, inclusive por motivações políticas, tendo em vista a resistência que se articulava ao golpe político que já então se anunciava.

Também quanto ao volume anual de contratação há que se destacar que a média anual de contratação das Entidade Urbanas foi de cerca de 10 mil ao ano, passando-se para os referidos 35 mil da mencionada seleção, e as Entidade Rurais de 25 mil para 35 mil, com um crescimento respectivo portanto de 250% (Urbanas) e de 40% (rurais).

Em 2017, já no governo Temer, se propôs igual meta de seleção (35 – 35 – 100 mil), a qual até dezembro não havia sido efetivada. De toda sorte, esta manutenção do volume e da proporcionalidade, ainda que fictícia, indica de alguma maneira a legitimação e força política do programa, já que forças antagônicas à sua natureza (de organização popular) não a enfrentaram frontalmente, mas sim sub-repticiamente através de postergações.

³⁰ O sentido e conteúdo dados a esta qualificação serão detalhados ao longo deste trabalho.

Reconhece-se, todavia, que a conjuntura em que o trabalho está sendo finalizado (2018) é contraditória com sua perspectiva de avanço e qualificação. Vive-se um momento de brutal retrocesso nas dinâmicas e entregas de serviços, programas e investimentos sociais. Há um desmonte na construção do ainda incipiente Estado de Bem Estar Social no país.

Entretanto há que se ponderar duas questões. Inicialmente a de que este trabalho começou em outra conjuntura, em 2014/2015, num cenário político-econômico totalmente diverso. À época, a dinâmica de produção de HIS encontrava-se em plena expansão, ainda que cercada de contradições e limitações. Eram exatamente estes desafios que legitimavam uma reflexão que respondessem aos mesmos.

A outra ponderação refere-se ao momento mesmo da conclusão do trabalho, este de retrocesso político-econômico-social.

A visão, entretanto, é que se trata de uma conjuntura particular, que não pode pautar, limitar e impedir uma visão de longo e mesmo médio prazo. Há ainda que se considerar que a violenta fissura recente na trajetória de construção das políticas sociais no país, como de resto da própria democracia geraram um desequilíbrio e potencializam desigualdades que podem inclusive ensejar condições favoráveis para uma “contra reforma”.

Por outro lado, não se pode adotar uma perspectiva “Poliana” e voluntarista, concebendo-se que vetores de qualificação serão inevitáveis, “naturais”, dependentes apenas de acurados diagnósticos e precisas formulações. Há de resto uma dificuldade intrínseca, quase atávica na sociedade brasileira no que se refere à concessão de direitos qualificados à sua população socioeconomicamente excluída. Estas dificuldades emergiram inclusive na era lula, na construção de suas políticas sociais e nestas na de HIS. Os conflitos, contradições e ameaças de uma perspectiva mercantilista, assistencialista e não focada sobre direitos pairou e incidiu sobre todo o desenrolar do período.

Portanto, há que se ter bem claro que a construção de novas hegemonias será intrinsecamente necessária como pressuposto não só para sobrepor a conjuntura atual, como de resto para enfrentar resistências históricas e estruturais.

Aliás, como será visto no capítulo 2 e por todo o trabalho, a “fraqueza” do processo social brasileiro pode ter como um de seus componentes centrais exatamente a limitação das articulações políticas e hegemonias que se formaram

em relação à formulação, escopo e sustentação das políticas sociais. Estas foram sempre concebidas, incubadas e direcionadas exclusivamente para os mais pobres, sem conexão com as demandas das camadas médias da população, o que pode explicar a pequena circunscrição, precariedade e descontinuidade destas políticas sociais. Tal questão será aprofundada nos capítulos 2, 4 e 5.

O que, todavia, permanece como destaque aqui é que, ao lado da crença profunda na possibilidade de formação de uma nova e virtuosa hegemonia em favor de uma política qualificada de HIS pautada por direitos, há também a consciência de que se trata de um desafio profundo, não só pelo passado recente, mas pela tradição histórica da sociedade brasileira. Mas é exatamente na conjugação destes pólos que este trabalho pretende se esgueirar: entre a consciência de uma sociedade brutalmente estruturada na desigualdade, cujo abalo destas estruturas não se constitui em tarefa fácil ou natural, e por outro se movimentando por entre a antecipação e facilitação desta desconstrução-reconstrução, vislumbrando rupturas, inovações e novas hegemonias.

O trabalho foi desenvolvido a partir de fontes bibliográficas e fontes primárias, estas acessadas em trabalho de campo em duas oportunidades.

A primeira pesquisa de campo na Europa teve por objetivo definir os parâmetros temporais, geográficos e de conteúdo do trabalho, bem como a captura de referências bibliográficas. Foram realizadas entrevistas em novembro de 2015, tendo-se cumprido a seguinte agenda:

Tabela 1 - Agenda de entrevistas 2015

Data	Entidade Local	Entrevistado
2 11	OTB – Research for the Built Environment Faculty of Architecture and the Built Environment Delft University of Technology – Holanda	Peter Boelhouwer coordenador da <i>European Network of Housing Research</i>
3 11	Faculty of Geosciences Department of Human Geography and Planning Utrecht University – Holanda	Paul van Lindert & Jan Bredenoord professores pesquisadores
4 11	Faculty of Technology, Policy and Management Delft University of Technology – Holanda	Hugo Priemus professor emeritus
5 11	City of Rotterdam (prefeitura) Urban Development - Holanda	Emile Klep Urban Planning Director
6 11	Federação de Associações Habitacionais de Amsterdan (Amsterdamse Federatie van WoningCorporaties) - Holanda	Jeroen van derVeer diretor
9 11	London School of Economics Inglaterra	Christine Whitehead deputydirector
16 11	TU Berlin (Universidade Tecnológica de Berlin) IfA Institut für Architektur (Instituto de Arquitetura) ADIP - Architecture Design Innovation Program	Hehl Rainer professor doutor

Fonte: criação do autor

O segundo trabalho de campo, realizado em novembro de 2016, teve por objetivo aprofundar e qualificar o conhecimento da política habitacional holandesa,

tanto em relação a sua situação contemporânea quanto em relação ao seu desenvolvimento histórico, como também e principalmente aferir a real natureza, perfil e visão do ator *Housing Corporation*, a que foi dada prioridade nas entrevistas então realizadas, tendo em vista que não o foram na primeira pesquisa de campo.

Além destas entrevistas, o trabalho de campo incluiu a participação em um curso no *Institute for Housing Studies* da Universidade de *Erasmus - Rotterdam*, realizado entre os dias 7 e 25 de novembro, denominado: *Developing Housing Projects*. Neste curso, apesar de mais amplo, a realidade e trajetória da política habitacional holandesa foi abordada, com vários palestrantes incluindo participantes de *Housing Corporations*. O curso também ensejou visitas de campo a: conjuntos, bairros com estoque expressivo de HIS, regiões em processo de reabilitação do estoque de HIS, escritórios de *Housing Corporations* e escritórios de arquitetura especializados em HIS.

As entrevistas nesta ocasião assim se configuraram:

Tabela 2 – Agenda de Entrevistas 2016

Data	Entidade Local	Entrevistado	Observações
10/11	Housing Corporation Havensteder Rotterdam	GeertKetelaars Project manager	<ul style="list-style-type: none"> atuam na região de Rotterdam/ Delft 45 mil uh's 6ª maior possuem 100 anos mas passaram por fusões 400 funcionários escritório central em Rotterdam e mais 5 "front offices" p/ contato c/ demanda
22/11	AEDES Associação das Housing Corporations Holandesas Haia	Rob Ravestein Assessor para advocacy	<ul style="list-style-type: none"> 350 HC filiadas (já foram 1.000 antes das fusões) 95% das HC do país filiadas 70 empregados (já foram 125) nas 4 grandes cidades existem também federações locais existe também uma associação nacional das pequenas e médias HC (que também são filiadas à AEDES).

22/11	Housing Corporation Woonbron Delft	EnnoVitner Assessor de Policy	<ul style="list-style-type: none"> • 45 mil uh's (25 mil em Randstad³¹ e 9 mil em Delft – neste caso 20% do estoque da cidade) • também atuam em Dordrecht (7 mil) e outra cidade(4 mil) • 600 funcionários (incluindo equipes de manutenção do estoque) • criada em 1901
-------	--	--	--

Fonte: criação do autor

Tais trabalhos de campo, aliados às pesquisas bibliográficas, permitiram a conformação do histórico e análise da política habitacional holandesa, desde sua origem como *Housing Act* de 1901 até os dias de hoje, trabalho este sistematizado no Capítulo 3.

Antes, no Capítulo 2, temos a conformação das motivações, diretrizes e impactos dos vários tipos de Estado de Bem Estar Social, que como já mencionado, foram fundamentalmente construídos a partir de Gøsta Esping-Andersen, tendo-se contudo recorrido também a outros autores. Cabe destacar que ao final do Capítulo 2 consta uma retrospectiva e análise do desenvolvimento do Estado de Bem Estar brasileiro, com destaque para as referências relacionadas à habitação de interesse social³².

O tipo ideal de política de HIS construído no Capítulo 4 teve como referência já assinalada o modelo formulado por Max Weber, ainda que com algumas adaptações em função da finalidade do trabalho.

Cabe aqui enfatizar a justificativa para a adoção deste recurso, o do Tipo Ideal. Poderia ter sido exercitado um diálogo direto entre a realidade brasileira e a holandesa, o que, todavia, teria dificuldades metodológicas. Buscou-se então filtrar, depurar e consolidar os elementos considerados inerentes a um determinado estágio ou momento de desenvolvimento de uma política setorial de um Estado de

³¹*Randstad* é a denominação para o aglomerado urbano constituído pelas quatro maiores cidades holandesas, Amsterdam, Roterdã, Utrecht e Haia, que congregam 7 milhões de habitantes, 40 % da população total de 17 milhões de habitantes.

³²Tal componente das referências históricas sobre a produção de HIS no Brasil é estratégico neste trabalho. O mesmo, junto com o modelo de Estado de Bem Estar Social de perfil social-democrata na acepção de Esping-Andersen, como também do Tipo Ideal construído a partir do caso holandês, se constituirão no tripé de apoio para as formulações do Capítulo 5.

Bem Estar Social, pela qual a Holanda atravessou (no pós-guerra) e o Brasil, acredita-se, que não ou está a atravessar. Considera-se este momento estratégico, pois finca as bases para a sustentabilidade e qualificação da política de habitação.

Por fim, o Capítulo 5 recorre a formulações do autor, ainda que inspiradas, organizadas e recorrentes às construções dos capítulos anteriores.

As formulações apresentadas no Capítulo 5 se darão a partir de análises (conceituais e históricas), diagnósticos e prospecção de cenários futuros, em relação às quais serão formuladas estratégias visando à introdução de inovações no processo de formulação e implementação das políticas habitacionais de interesse social brasileiras.

2 ESTADO DE BEM ESTAR SOCIAL

O diálogo da realidade brasileira com a de outros países sobre políticas habitacionais será realizado no marco dos Estados de Bem Estar Social ou *Welfare States*³³.

Adotar um olhar e um diálogo estritamente temático, em torno unicamente da habitação de interesse social, seria desconsiderar as dinâmicas socioeconômicas e políticas que regem e organizam a sociedade, nas quais as políticas habitacionais se inserem e são reflexo.

Todos os autores relevantes que discorrem sobre *Welfare States*, especialmente *Esping-Andersen*, que aqui será considerado em destaque, concebem e estruturam o *Estado de Bem Estar Social* em quatro eixos: seguridade social, saúde, educação e habitação. Mais do que isto, e para além do mesmo, consideram que são eixos que compõem (ou deveriam fazê-lo) uma funcionalidade única, coerente e a serviço do objetivo maior de cada “Estado”, seja de fortalecimento do mercado, seja de “correção” do mercado, seja de mitigação das desigualdades, ou de superação do capitalismo, intencionalidades estas que veremos à frente.

Sendo este um trabalho sobre habitação de interesse social, a inserção num cenário mais amplo não só é recomendável para que se dê uma compreensão mais abrangente do assunto, como e principalmente para atender à intenção última desta pesquisa, qual seja a de indicar direções que qualifiquem a produção habitacional no país.

A adoção de uma leitura, análise e proposições isoladas tematicamente certamente comprometeriam a eficácia destas proposições e achados. Desta forma, se atuaria apenas sobre um universo de consequências, ignorando-se as visões e forças que as causam, situadas em um campo externo ao do estudo, não vindo, portanto a serem explicitadas e compreendidas. Veremos também que o tema das coalisões é fundamental para direcionar um Estado de Bem Estar Social numa direção mais emancipadora em relação ao mercado, já que tais articulações se dão obviamente em planos mais amplos.

³³ Ao longo deste texto estas duas denominações serão utilizadas indiscriminadamente.

O quadro em tela é o da habitação de interesse social. O Estado de Bem Estar Social é sua moldura, cujas referências básicas serão aproveitadas, embora sem um aprofundamento.

Um quadro pode não possuir moldura, mas certamente sua visualização, compreensão e impacto seriam menos significativos.

2.1 Origem e Desenvolvimento do Estado de Bem Estar Social - Antecedentes que precedem a 2ª Guerra Mundial

A origem dos *Welfare States* é de difícil precisão. A abordagem adotada se limitará apenas a nos trazer marcos e referências mais gerais, não importando aqui concatená-las nem ponderar o seu grau de importância, por não significar igualmente uma preocupação central deste trabalho.

Semanticamente o termo foi cunhado na Inglaterra no período final da Segunda Grande Guerra, mas suas raízes vão além. Na própria Inglaterra, remonta o ano de 1601, quando foi promulgada a Lei dos Pobres, a qual ainda que não fosse um aparato legal de responsabilização do Estado pelas ações sociais, já significava um passo à frente em relação às práticas espontâneas, pulverizadas e descontínuas das paróquias religiosas. Buscou-se instituir um estatuto legal que regulamentasse, criasse sinergia e perenidade na assistência social prestada por estas paróquias e instâncias religiosas.

Na Alemanha de Bismark, ainda na segunda metade do século XIX, outra referência importante se construiu. Foi criado então um modelo de seguridade social que visava à proteção dos trabalhadores em situação de inatividade decorrente da maternidade, de acidentes pessoais ou do próprio envelhecimento, num sistema financiado por meio de contribuições compulsórias. Era, portanto um modelo não focado no combate à pobreza extrema, mas universalista, servindo de inspiração aos países nórdicos, Dinamarca, Suécia e Noruega, que na passagem do século XIX para o XX estruturaram modelos de seguridade social em seus países. Na Suécia, país que desde então assume a vanguarda qualitativa nas políticas de Bem Estar, o modelo adotado sequer exigia contribuições prévias, desde que as famílias comprovassem insuficiência de renda.

A seguridade social alemã, instituída ainda na era Bismark, é considerada um divisor de águas nas políticas sociais da Europa, ao romper com o padrão de assistência à pobreza de forma residual, ocasional e discricionária, inaugurando a adoção de uma perspectiva universalista.

E saindo do eixo europeu, outro marco referencial foi o *New Deal* instituído pelo presidente Franklin D. Roosevelt em resposta à crise financeira de 1929. Suas características foram determinantes para configurar a natureza do Estado de Bem Estar Social que veio a se projetar nos Estados Unidos da América, conforme a tipologia de Esping-Andersen que abordaremos à frente. O interessante aqui é destacar a adoção de políticas sociais como estratégia de cunho macroeconômico.

Progredindo no tempo, na década de 40, ainda em plena Segunda Guerra Mundial, outra raiz de *Welfare* pode ser considerada, com a adoção pela Inglaterra do chamado Plano *Beveridge*³⁴. Através dele é que se deu a universalização do sistema de proteção social naquele país, sem a exigência de contribuições prévias ou de comprovação de baixa renda.

Considerada um marco inicial do *Welfare State* no século XX, o Plano *Beveridge* foi financiado por contribuições do Estado, dos empregadores e trabalhadores e outorgada quando da incapacidade produtiva do beneficiado.

No contexto da guerra, e principalmente no pós-guerra, com seu rastro de destruição, demandas e ambiente propício a inovações, o Estado de Bem Estar encontrou o oxigênio de que precisava para florescer.

O caso alemão no pós-guerra, país com o maior passivo de destruição, é exemplar e será relatado a seguir.

2.1.1 Antecedentes no Pós-Guerra: Os Ordo-liberais

Jim Kemeny, autor relevante para a caracterização das políticas de habitação social no marco dos Estados de Bem Estar Social, atribui aos “ordo-liberais importantes influência na conformação e desenvolvimento dos *Welfare States*.

³⁴William Beveridge (1879-1963) foi um economista inglês da London School of Economics e da Universidade de Oxford. Em 1941, a convite do então ministro da saúde da Inglaterra, Ernest Brown, Beveridge se juntou a outros estudiosos a fim de pesquisar e dar sugestões para um plano de seguridade social para o seu país. O resultado foi o BeveridgeReport, apresentado em 1942.

No período do pós-guerra, economistas e advogados alemães formaram uma rede de pesquisa que através de seminários e publicações formulou uma vertente de filosofia econômica. A conceituação que fizeram do capitalismo tinha por objetivo o desenvolvimento de um “mercado social”.

Isso se deu na sequência dos fracassos da república de Weimar e do nazi-fascismo, e sob esta influência, entenderam que o mercado não podia ser deixado completamente livre em suas dinâmicas de lucro, de formação de oligopólios e de desinteresse por setores não rentáveis da economia. Situaram-se numa posição intermediária entre uma economia guiada estritamente pelo mercado e uma comandada centralmente pelo estado, pretendendo captar as virtudes e evitar as desvantagens de ambas.

[...] Nós utilizamos o termo “economia de mercado social” para descrever esta terceira forma de estabelecer uma ordem econômica. Isto significa que consideramos a economia de mercado como a moldura da futura ordem do mercado, que, entretanto não será uma economia de mercado liberal, abandonada a si mesma, mas conscientemente dirigida para cumprir padrões e desempenhos sociais [...]. (MULLER-ARMACK, Alfred; 1990, p. 96)

[...] Mesmo nossas melhores máquinas precisam de alguém para operá-las. Elas inclusive demandam quem as opere. É insensato o exagero dos liberais econômicos em apresentar a sociedade de trocas como uma máquina que não precisa de ninguém para operá-la. Nós hoje podemos nos ater à ideia de que uma regulação é necessária, sem compartilhar desta posição extrema [...].

(MULLER-ARMACK, Alfred; 1990, p.101.)

O cenário moral e material alemão em que estas formulações se deram eram de devastação; tomando-se indicadores habitacionais, do estoque prévio à guerra de 19 milhões de moradias, 04 milhões haviam sido destruídas (20%), sendo que nas cidades mais afetadas esta proporção atingiu 50%.

Neste contexto, os sociais democratas e os democratas cristãos, e suas respectivas coligações, disputavam a preferência da população. Os primeiros com um ideário de economia centralmente planejada e interventora, na qual à época e dado o cenário de devastação, pregavam inclusive a estatização de indústrias

estratégicas. Os segundos, mais conservadores em seus princípios orientadores, efetuavam, todavia à época inflexões em sua ideologia liberal, condicionados pelo cenário de destruição. Defenderam os democratas cristãos a intervenção de um Estado mais forte no mercado, motivados pelo dramático contexto socioeconômico, como também em função da disputa e vantagem de origem das pregações dos sociais democratas sobre os eleitores.

Foram então os democratas cristãos os vencedores nesta disputa conceitual e pelo direcionamento da economia, e o fizeram a partir das propostas dos ordo-liberais, vindo a implementá-las em sequência, obtendo com as mesmas enorme sucesso naquilo que se denominou “o milagre alemão” do pós-guerra³⁵.

Na perspectiva do tempo, e dado o inequívoco sucesso à época do receituário, autores interpretam de forma divergente o seu legado:

- Alguns a consideram uma ideologia liberal ortodoxa, plenamente pró-mercado, unicamente com a nuance de que, dada as condições especiais do pós-guerra, com sua crise socioeconômica, e sempre que cenários similares assim se apresentarem, recorrem a uma intervenção heterodoxa no mercado para corrigir distorções, mas devem fazê-lo sempre de forma ocasional, pontual e momentânea;
- Seria uma “terceira via” motivada pelas ameaças de uma economia centralmente planejada (marxista e/ ou socialdemocrata e/ ou socialista), como de fato era uma possibilidade do cenário alemão do pós-guerra;
- Tratar-se-ia de uma ideologia econômica humanista, crítica em relação ao *laissez-faire* liberal, vendo no mercado uma intrínseca tendência à injustiça e ao desequilíbrio, e por esta razão não seria um receituário momentâneo, mas de controle permanente sobre o mercado, ainda que se afastando de uma concepção de planejamento centralizado permanente e de intervenção plena do Estado na economia³⁶.

³⁵Ludvig Erhardt, um ordo liberal, foi nomeado em 1949 Ministro da Fazenda e o principal formulador desta corrente, Muller-Armack, seu assessor chefe. Dado o sucesso obtido, Ludvig Erhardt sucedeu a Konrad Adenauer como primeiro ministro em 1963.

³⁶ O que parece ser a visão do próprio Muller-Armack, a partir da leitura de seus textos.

Esta vertente de visão econômica, independentemente das divergentes interpretações quanto às suas motivações, se não se constitui na causa direta e principal do surgimento dos *Welfare States* na Europa e no mundo (certamente o foi na Alemanha), inegavelmente significou uma das principais influências para seu desenvolvimento.

Sua descrição neste trabalho, além da função de compor um quadro de referências históricas, visa também assinalar que os Estados de Bem Estar desde a sua origem se materializam sob formas, conteúdos e intencionalidades diversas, o que será retomado à frente.

2.1.2 Consolidação das Origens

Como já assinalado, não se vai aqui ponderar a importância de cada um destes antecedentes na configuração inicial dos *Welfares*. Este trabalho não tem esta finalidade, não seria útil para seus objetivos e talvez seja mesmo impróprio estabelecer um fluxo lógico único de casualidades, válidos para todos os países e continentes em qualquer época.

Cada país terá os antecedentes e raízes de seu *Welfare*, naturalmente em consonância com a forma como neles se desenvolveram fatos históricos como a revolução industrial, a mobilização e organização da classe trabalhadora e as coalisões e hegemonias de classes, entre outros aspectos.

Obviamente não foi diferente no Brasil, cujas dinâmicas a respeito desse processo abordaremos à frente.

De toda forma, o termo *Welfare State* de alguma forma galvanizou mundialmente um ideário difuso, todavia com um substrato comum, que é o da intervenção do Estado no capitalismo de mercado, ainda que a partir de expressivas diferenças ideológicas, históricas e geográficas.

2.1.3 Desenvolvimento e Crise dos *Welfare States*

No período então do pós-guerra, durante a denominada “Era de Ouro do Capitalismo” (décadas de 50 a 80), modelos de *Welfare States* foram implementados

com diferenças temporais e de conteúdo. Conforme Morgan Riva (2012):

Não existe, nos diversos países em que se diagnostica a existência de um Estado dito de Bem-Estar Social, um padrão definido de atuação estatal ou uma progressão histórica única que tenha levado ao surgimento do *Welfare State*. Embora o contexto histórico, considerado um fator fixo, tenha tido influência e fosse o mesmo para todos os países, uma combinação quase infinita de instituições nacionais, consideradas fatores variáveis, se combinaram para criar um modelo de interação entre o estado e a sociedade diferente para cada país.

Um fator que sem dúvida dinamizou a implementação dos Estados de Bem Estar Social foi à bipolarização do mundo entre duas vertentes excludentes de organização econômica e social (capitalismo e socialismo). Tal polarização orientou a configuração dos Estados de Bem Estar no mundo capitalista, independentemente das coligações que estivessem no poder, fossem eles dirigidos por ideais sociais democratas, liberais ou conservadores³⁷.

Outro fato determinante para o desenvolvimento dos *Welfare States*, este endógeno, ainda que compartilhado pelas diferentes nações, foi a consolidação e progressão da democracia, com a derivada (ainda que diferenciada) crescente participação política da população (ao menos eleitoralmente), o que canalizou (igualmente em maior ou menor grau em função de fatores específicos) as reivindicações políticas dos trabalhadores nestas democracias. O caso brasileiro não fugiu a esta dinâmica e será abordado a seguir, mas é nítido o avanço das conquistas sociais e construção do Estado de Bem Estar sempre que períodos mais democráticos vicejaram³⁸.

³⁷No campo da habitação são exemplares as duas iniciativas levadas a termo contemporaneamente e de forma concorrencial na Alemanha dividida do pós-guerra: as habitações sociais desenvolvidas na Berlim oriental na *Stalinalle* (depois rebatizada de *Karl-Marx-Allee*), concluída em 1954, e a “contrapartida” ocidental, realizada através da reconstrução do bairro *Hansaviertel*, concluída em 1957, e vinculada à Exposição Internacional de Arquitetura, como a resposta de Berlim Ocidental ao “Programa de Reconstrução Nacional” da cidade promovido por Berlim Oriental.

³⁸ Cabe aqui um destaque referente ao avanço qualitativamente mais expressivo do *Welfare State* na Escandinávia, se comparado ao que se deu na Europa e América do Norte. Foi na Escandinávia, e especialmente na Suécia, que o Estado de Bem-Estar Social foi implementado de forma mais radical, perene e universalista.

Após esta “era de ouro do capitalismo”, a implementação do Estado de Bem Estar perde impulso e sofre ataques e ameaças. Divergentes interpretações abordaram este declínio; uns o leram como derrocada, outros como crise circunstancial, estes interpretando os *Welfare States* como indestrutíveis no âmbito dos regimes capitalistas (por razões que à frente serão abordadas), ainda que sujeitos a ataques, fragilizações e reduções.

Ilustrativo do momento é o posicionamento da Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Econômico - OCDE, entidade que congrega vários países, a maioria “desenvolvidos”, publicando em 1981 um relatório em que expressava o declínio dos *Welfares States*, relacionado segundo o relatório à queda do crescimento econômico, e, o que é mais perversamente relevante, considerando-o um obstáculo à retomada desse crescimento:³⁹

The rapid growth of social programs in the 50s and 60s in OECD countries was closely related to high rates of economic growth and, thus, to the successful management of the OECD economies. The lower growth performance of the OECD economies since the early 70s was bound to disrupt the continuing extension of programs and the growth of benefits – and in that sense the financial crisis of social security is closely related to high rates of unemployment not only because of the growing burden of unemployment compensation, but because unemployment has an impact on a wide range of social expenditures. Moreover, it begins to be argued that some social policies have negative effects on the economy, even to the extent of partly inhibiting the return to non-inflationary growth.” (OCDE,1981.)

Independentemente das interpretações quanto ao caráter da retração dos *Welfare State*, se temporário ou perene, o fato é que o mesmo se deu por razões diversas que muito frequentemente se retroalimentavam: as crises do petróleo de 1973 e 1979; a desaceleração das economias europeias; a redução dos orçamentos fiscais; o corte nos gastos sociais; o aumento do desemprego e por decorrência o enfraquecimento dos sindicatos; a criação da União Europeia e de outros blocos

³⁹ Como se vê, esta interpretação, a de que as políticas e direitos sociais retardam a retomada do crescimento econômico, é recorrente nos ataques e avanços liberais.

regionais, com a redução da soberania política, econômica e fiscal dos seus membros e como corolário a abertura destas economias para o exterior, com a redução da carga tributária das empresas para que as mesmas pudessem ser mais “competitivas”, etc.

Outros fatores ainda motivaram o cenário de desaceleração. Assim como foi mencionado o papel potencializador da guerra fria no desenvolvimento dos *Welfare States*, a derrocada da União Soviética (URSS) desempenhou papel inverso. Sem a polarização entre as potências, deixava-se de “provocar” os países ocidentais a mitigarem seus conflitos sociais.

Todo este cenário ensejou, traduziu ou viabilizou a vitória do neoliberalismo, primeiro no eixo anglo-saxão e depois no restante da Europa, tendo, contudo reflexos menos incisivos sobre países como a Holanda e menos ainda na Escandinávia⁴⁰.

Governos então, com seu direcionamento neoconservador, implementaram políticas neoliberais, que entre outros componentes fragilizaram, e/ou desaceleraram, e/ou desestruturaram instituições, políticas e conteúdos do Estado de Bem-Estar Social.

Portanto, retornando ao diagnóstico divergente quanto à magnitude, efetividade e perenidade deste desmonte, alguns autores a consideraram uma crise profunda, radical e devastadora, como (CALYTON E PONTUSSON, 1998 apud LAVINAS, COBO, 2009), constituída pelo aumento do desemprego sem a correspondente proteção compensatória do Estado, pela redução da qualidade e abrangência dos serviços públicos e pela deterioração dos salários do funcionalismo público. A proteção, em muitos casos até então universalista, passa a se configurar com características menos distributivas e construídas num patamar socioeconômico mínimo. Abandonam-se em parte as características de um *Welfare State* para se adquirir as de um seguro ou “poupança” social, em que só quem contribui recebe benefícios, ainda assim de forma proporcional.

No entanto, há quem afirme que a retração do Estado de Bem Estar Social não alcançou tamanha magnitude, mesmo em Estados sob orientação neoliberal. Justificam tal comportamento em função de que cortes nos sistemas de proteção,

⁴⁰ Não que governos neoliberais tenham deixado de conquistar o poder nestes países, mas o impacto ou grau de desconstrução e desaceleração dos Estados de Bem Estar foram mais moderados – sobre a Holanda ver capítulo 3, sobre causas desse processo, ver à frente neste capítulo.

mesmo em situações orçamentárias adversas, são extremamente impopulares.

Lavinas e Cobo (2009) reconhecem que houve mudanças na estrutura do sistema, especialmente em três frentes: a) no aumento proporcional dos benefícios vinculados à comprovação de baixa renda em comparação àqueles de caráter universal; b) na descentralização da seguridade social em favor do setor privado (previdência privada, planos de saúde, seguros de vida etc.); c) nas mudanças nos critérios de elegibilidade e redução no valor dos benefícios de proteção concedidos pelo Estado. Entretanto, as autoras destacam que mesmo em meio à crise dos anos setenta e oitenta, e à permanência da direita no poder nos principais países europeus até meados da década de noventa, os gastos sociais continuaram a crescer nestes países. Lavinas e Cobo concluem, deste modo, que não houve de maneira alguma um desmantelamento do Estado de Bem-Estar Social; este, pelo contrário, é parte do cotidiano e considerado um patrimônio coletivo pela sociedade. Hammoud (2008), estudando o caso sueco, destaca que nem mesmo a crise do início dos anos noventa, que também atingiu a Suécia, com aumento do desemprego e redução das taxas de crescimento, foi capaz de abalar as bases do Estado de Bem-Estar Social. Embora a conjuntura tenha levado o país a realizar algumas reformas liberalizantes, o Estado ainda continuou sendo o principal agente de minimização dos efeitos do desemprego.

Não está em pauta aqui o caráter - se parcial ou estrutural - da destruição dos *Welfare States* nos anos 80 e 90. Nesta retrospectiva histórica o que se quer demonstrar é que forças específicas agem sub-repticiamente para configurar a natureza destes regimes, as quais explicarão o seu desenvolvimento futuro, incluindo a forma como irão reagir a ataques e tentativas de redução e desestruturação. Mesmo que se considerem os *Welfare* como definitivos no regime capitalista, é inegável que se comportam de forma desigual quando “reagem” aos ataques do mercado.

Em síntese, a partir do momento em que no capitalismo a ação social de combate à pobreza migra de uma intervenção caritativa de igrejas e cidadãos⁴¹ para uma ação de Estado, os *Welfare States* nascem e se desenvolvem com diferentes

⁴¹Como veremos no capítulo três foi o que se deu na Holanda, cujo *Housing Act* de 1901 estabeleceu o início de uma política de Estado em moradia de interesse social, tendo sido precedida e resultante de ações desenvolvidas previamente pelas igrejas locais, sindicatos e capitalistas “beneméritos” na segunda metade do século XIX.

naturezas, motivações e características, as quais vão inclusive marcar o seu desenvolvimento futuro, seja na “bonança”, seja em momentos de turbulência.

A identificação e classificação destas diferentes maneiras de se constituir um Estado de Bem Estar é o que se abordará a seguir.

2.2 Estados de Bem Estar Social: critérios iniciais para sua classificação

Este item do trabalho referencia-se fundamentalmente às análises de Gosta Esping-Andersen sobre os formatos e motivações dos *Welfare States Regimes*⁴².

Como já enfatizado, este não é um trabalho sobre *Welfare States*, muito menos sobre Esping-Andersen. A busca de subsídios e inspirações junto a este autor, referência mundial neste tema, visa iniciar a construção do objetivo final do trabalho, qual seja o de propor estratégias, possibilidades e perspectivas para a qualificação da produção habitacional de interesse social no Brasil, inseridas na dinâmica de construção e/ou desenvolvimento de um Estado de Bem Estar Social. O autor, portanto, terá uma função instrumental para esta finalidade.

Antes de abordarmos a tipificação dos *Welfare States* é importante reiterar que entre todos eles há um mínimo denominador comum, o da intervenção do Estado na economia, em um espectro que vai de ações focais e residuais a estratégias macroeconômicas, estas em oposição às dinâmicas de um liberalismo ortodoxo, ainda que na versão mais conservadora desta tipologia a função última seja a de fortalecimento deste mesmo mercado liberal. Ou seja, se intervém para conservá-lo.

De toda forma, em sua realização, todos os matizes de intervenção visam garantir e/ou ampliar o acesso a serviços e bens básicos através de políticas públicas, sejam residuais sejam universalizantes, que de resto não seriam disponibilizados pelo mercado.

Já abordando a diversificação de modelos, um elemento-chave para tal será a importância relativa das forças políticas e as colisões de classe como fator decisivo para que estas variações se configurem. Este elemento, o das hegemonias e coalizões de classe, será igualmente estratégico para o desenvolvimento do presente trabalho em relação às políticas de habitação de interesse social, seja quanto aos seus arranjos institucionais ou quanto às suas legitimações.

Um outro divisor de águas em relação aos modelos é a sua abrangência ou perspectiva, mais estreita ou mais ampla. Alguns a concebem como “melhorias”,

⁴²ESPING-ANDERSEN, dinamarquês, sociólogo e professor da Universidade Pompeu Fabra de Barcelona - Espanha. É considerado mundialmente como um dos mais importantes estudiosos e analistas dos *Welfare States*. Sua tipificação dos Estados de Bem Estar Social é referência no setor.

obtidas através de transferência de renda e de serviços. Outros, como um componente ou instrumento de política econômica, inserido no papel mais amplo e estratégico do Estado de gestão e organização da economia. Itens como políticos salarial, emprego e demais direcionamentos macroeconômicos são considerados aspectos de um Estado de Bem Estar Social nesta interpretação.

Esta matriz de análise e/ou perspectiva ideológica será vital para o presente trabalho, e determinará, como veremos à frente, se uma política será residual (dualista) ou universalizantes (integrada).

A visão ampla é a adotada por Esping-Andersen, que por esta razão prefere utilizar as denominações semânticas de *Welfare Capitalism* ou *Welfare Regimes*.

Outra abordagem importante, igualmente “divisora de águas”, é a de se evitar a armadilha de se mensurar a eficácia de um Estado de Bem Estar Social pelo volume de recursos aplicados, ou pela importância de determinado programa no orçamento público. Trata-se de fator ou indicador relevante, mas não único e bastante relativo. O impacto de uma política sobre a desmercantilização de bens e serviços, sobre a maior ou menor estratificação social e sobre o nível de empregos são outros indicadores vitais para a identidade e aferição dos “Estados”, critérios que serão retomados à frente.

É importante então a consolidação das três matrizes prévias de análises dos *Welfare States* até aqui estabelecidas pelo autor, fixando-se assim instrumentos iniciais de análise para sua posterior utilização:

- As coalisões de classe que se dão numa sociedade são determinantes para se configurar a natureza dos Estados de Bem Estar Social;
- Os “Estados” possuem uma primeira e básica classificação, separando-os entre aqueles que possuem uma visão restrita, de “melhorismo” de determinada carência social, versus aqueles com uma visão ampliada, que consideram e inserem o Estado de Bem Estar no conjunto das medidas que compõem sua política macroeconômica;
- Um Estado de Bem Estar Social e as políticas que o compõem não podem ser aferidos apenas por sua dimensão orçamentária, quantitativa, mas também por sua dimensão qualitativa, utilizando-se para tal indicadores de impacto sobre a geração ou redução de empregos, sobre a estratificação

social (se a reduz ou se potencializa desigualdades) e por fim sobre a desmercantilização ou não de bens e serviços básicos.

2.3 A Visão de democracia subjacente às tipologias de estados de bem estar social

Como introdução à tipificação dos Estados de Bem Estar, Esping-Andersen estabelece as visões ideológicas sobre capitalismo e bem estar social que subjazem a essas tipologias, as quais imprimirão intencionalidades às mesmas. Tais visões possuem em comum o fato de se expressarem pela relação entre mercado (e propriedade) e Estado (democracia).

Uma primeira visão é a dos neoliberais contemporâneos, na esteira do liberalismo clássico, que entendem o mercado como o meio superior para a abolição das classes, iniquidades e privilégios. A intervenção estatal, para além de um mínimo necessário, sufocaria o processo equalizador que naturalmente o mercado confere através da competitividade; por outro lado viria tal intervenção a gerar monopólios, protecionismo e ineficiência. Nesta visão, prosperidade e igualdade são fruto de mercados livres, que contariam apenas com residual intervenção do Estado.

Nesta perspectiva, a democracia passa a ser uma ameaça à realização natural e virtuosa do mercado. Ainda que o liberalismo e a democracia tenham surgido concomitantemente e como oposição revolucionária a uma ordem absolutista - monarquista vigente, o processo democrático se deu em um ambiente de pequenas propriedades rurais, onde a propriedade em si estaria preservada.

Com a industrialização e a urbanização, entretanto, a democracia passa a ser um “calcanhar de Aquiles” para o mercado e a propriedade. A emergência de massas proletárias desafia a democracia a ser um potencial instrumento para coibir os privilégios de classes e da propriedade.

Já os conservadores em política econômica, classificação que está por trás de uma das tipologias de Estado de Bem Estar estabelecida pelo autor, possuem uma visão diferente da relação mercado-estado, e, portanto da democracia. Esta visão surge como reação à Revolução Francesa e à Comuna de Paris. É uma visão nacionalista, temerosa dos levantes sociais, tendo como dado a inevitabilidade de hierarquias e classes sociais, sem as quais imperariam a anarquia e ao caos.

Para os conservadores a democracia igualmente se revela uma ameaça, quando acompanhada de participação horizontal e popular, dissolvendo assim a autoridade e as fronteiras de classe. Nesta visão, o Estado teria exatamente a função de intervir para que tais fronteiras, hierarquizações e classes sejam preservadas.

Uma terceira visão é aquela defendida por marxistas e por todos aqueles que participam do debate contemporâneo sobre *Welfare* numa perspectiva emancipatória em relação ao mercado. Estes trazem a questão sobre em que medida e condições as divisões de classe e iniquidades sociais produzidas pelo capitalismo podem ser desfeitas por uma democracia parlamentar.

Se os liberais temem que a democracia possa desaguar no socialismo, e por isto não a querem abraçar, em certas visões socialistas históricas e mesmo contemporâneas, a democracia acaba sendo vista com enormes limitações, qual uma “concha vazia”. Neste lastro, as reformas e políticas sociais são vistas como diques de uma ordem capitalista que sem elas seriam vazantes. Em essência, nunca poderão responder aos anseios da classe trabalhadora por emancipação.

Entretanto, para além das visões e intencionalidades ideológicas, as dinâmicas geradas pela implementação de Estados de Bem Estar geram implicações e impactos que muitas vezes contradizem tais intencionalidades, ou ao menos fogem ao seu controle. Mesmo que sob égides conservadoras, contradições surgem de acordo com Heimann (1929):

Pode ter sido o caso de que reformas conservadoras tenham sido motivadas por quase nada além do desejo de reprimir a mobilização de classes. Mas uma vez introduzidas, elas se tornam contraditórias: o equilíbrio de classes é alterado fundamentalmente quando os trabalhadores desfrutam de direitos sociais; através do salário social indireto, diminui a dependência dos trabalhadores no mercado e nos empregadores, e portanto se torna em um potencial recurso de poder. Para Heimann, políticas sociais introduzem um elemento estranho na economia política capitalista. É um cavalo de Tróia que pode penetrar na fronteira entre capitalismo e socialismo. Esta posição intelectual vem obtendo expressivo renascimento no marxismo contemporâneo.

Voltando à caracterização ideológica e à visão de democracia, setores da social democracia europeia, especialmente no pós-guerra, apresentavam dois argumentos para sua adesão ao reformismo parlamentarista enquanto estratégia para acessar maior igualdade e se aproximar do socialismo.

O primeiro é o de que os trabalhadores requerem recursos sociais, saúde, educação e moradia para poderem participar efetivamente como cidadãos num horizonte de construção socialista. O segundo argumento é o de que políticas sociais não só são emancipatórias, como também pré-condição para a eficiência econômica. Fiel a Marx, este argumento pontua o valor estratégico das políticas de bem-estar social para promover um avanço das forças produtivas no capitalismo. Mas a importância maior desta estratégia social democrata, segundo Esping-Andersen, é a de que políticas sociais também resultam em mobilização e poder popular.

Ao erradicar ou mitigar a pobreza, o desemprego e a completa dependência nos salários para se atingir maior nível socioeconômico, o Estado de Bem Estar Social eleva as capacidades políticas dos trabalhadores e diminui as divisões sociais que se constituem como barreiras para uma maior unidade entre os mesmos.

O modelo social democrata foi, portanto precursor de uma das hipóteses do debate contemporâneo sobre Estados de Bem Estar Social, a de que a pressão e mobilização da classe trabalhadora sobre o parlamento seria um meio para a realização dos ideais socialistas de igualdade, justiça, liberdade e solidariedade.

Há que aqui se pontuar, contudo, o caráter variável que cada contexto histórico terá nestas dinâmicas. A ciência político-econômica tem muitas vezes a tendência de universalizar seus preceitos e “verdades”, sem levar em conta as variáveis históricas. As dinâmicas existentes em cada país, seus antecedentes de coalizões, hegemonias e fatos históricos, bem como o perfil da natureza dos Estados de Bem Estar Social adotados, todos estes fatores devem ser levados em conta ao se aferir o potencial transformador, socializante e emancipatório deste Estado de Bem Estar Social, tudo isto sem invalidar as tendências e referências gerais que aqui se assinalam.

2.4 Visão Estruturalista x Visão Institucional x Visão de Hegemonia/ Coalizões de Classes

De forma matricial, o autor estabelece que os tipos de Estados de Bem Estar podem também ser classificados transversalmente quanto à visão de poder que os mesmos possuem. São elas as de natureza estruturalista (a), a que prioriza atores e instituições (b) e a que considera determinante o protagonismo das classes sociais e de suas hegemônias e/ ou coalizões (c).

As de caráter estruturalista ou sistêmica (a) pretendem captar o desenvolvimento de forma holística. O sistema é o determinante, e os fatos são consequência funcional da dinâmica de reprodução da sociedade e da economia. Neste sentido, como sua atenção repousa nas leis mobilizadoras do sistema, essa abordagem enfatiza similitudes nacionais transversais ao invés de diferenças. O fato de nela se encontrar o viés da industrialização, ou o estágio do capitalismo ali encontrado se sobreporão às variações culturais e às diferenças entre as relações de poder existentes entre classes em sociedades diversas.

Nesta argumentação, existe o imperativo de uma lógica da industrialização, de acordo com a qual o *Welfare* emergirá a par e passo, na medida em que a moderna economia industrial avança e destrói as instituições sociais tradicionais.

Esta argumentação esbarra, todavia, no fato de que em várias sociedades a emergência das políticas sociais se deram cinquenta, às vezes cem anos após o avanço industrial e a transformação do tecido institucional agrário e feudal daqueles países. A resposta a este questionamento, todavia, é dada por autores estruturalistas que consideram ser necessário certo estágio de acúmulo capitalista e construção de excedentes para que possa se dar uma drenagem de recursos da produção para o *Welfare*. De certa forma esta interpretação se aproxima do velho ideário liberal, o qual considera que a distribuição de recursos extemporânea é uma ameaça à eficiência do mercado, e só pode se dar a partir de certo grau de acúmulo do capital. É igualmente uma visão de natureza liberal ao apontar que o mercado per si possui uma tendência ao equilíbrio e à justiça, devendo se ter em conta, todavia, que só o fará quando e no tempo pertinente, quando tais investimentos não prejudicarem a eficiência e a produtividade das quais a sociedade como um todo, segundo esta visão, se beneficiaria.

O estruturalismo marxista contemporâneo por sua vez apresenta, surpreendentemente, uma visão paralela a esta. Abandonando seus ancestrais, que se pautavam por uma teoria da ação, adotam a perspectiva de que o *Welfare State* é um produto inevitável do modo capitalista de produção. A acumulação capitalista cria condições que o compelem ao reformismo social. Nesta tradição, assim como naquela que adota a “lógica da industrialização”, os Estados de Bem Estar praticamente não requerem atores políticos para serem promovidos, sejam eles sindicatos, partidos socialistas, humanistas ou reformistas. O Estado, enquanto tal, é posicionado de tal forma que as necessidades coletivas do capital são disponibilizadas independentemente de qualquer outra dinâmica ou influência. A teoria repousa em duas premissas: o poder é estrutural, e o Estado é relativamente autônomo frente a direcionamentos de classe.

Já a abordagem institucional (b) considera que qualquer esforço para isolar a economia das instituições sociais e políticas irão necessariamente fragilizar uma sociedade. A economia necessariamente deve estar enraizada institucionalmente em comunidades sociais para que possa sobreviver e se desenvolver.

Integrantes desta visão, como Polanyi, consideram que políticas sociais são pré-condição para a integração de uma economia e de uma sociedade.

A visão, portanto, é a de que a democracia não resiste e cede a pressões e demandas das maiorias, mesmo que antagônicas, seja de trabalhadores por políticas sociais que se contraponham às fraquezas, limitações e riscos interpostos pelo mercado, seja de capitalistas (do agronegócio, da indústria e do mercado financeiro) por proteção na forma de tarifas especiais, monopólios ou subsídios. O palco de uma sociedade abrigará, portanto, as disputas sempre contraditórias e difusas por sua conformação, normatização e organização, em que políticas sociais serão um instrumento estratégico e fundamental, seja para a equalização social, a conservação ou reprodução das iniquidades.

Trata-se de uma visão que admite a coexistência e efetivação de reivindicações contraditórias, sem atentar para o vetor resultante deste campo de forças, não valorizando, portanto temas como mobilização, hegemonia e coalisões de classe. É de certa forma uma elegia da democracia, que permitiria a (co)existência de uma “salada” de satisfações atendidas.

Por fim, temos uma terceira visão, defendida por Esping-Andersen e privilegiada neste trabalho, que considera determinantes a mobilização e

hegemonias formadas das e entre as classes sociais, não só em relação ao tipo de Estado de Bem Estar Social a ser construído, como também em relação à eficácia que suas políticas terão sobre a emancipação e melhoria das condições econômicas, sociais e políticas dos trabalhadores.

Enfatiza-se as classes sociais como o principal agente de mudanças, e seu principal argumento é o de que o balanço de poder entre tais classes sociais é o que determina os resultados distributivos, incluídos aqueles que se podem obter através do *Welfare State*.

Realçar a importância da mobilização ativa de classes não diminui a importância do poder hegemônico ou estruturado em uma sociedade, mas sustenta a ideia de que os poderes legislativo, executivo e judiciário são, a princípio, instituições que podem sofrer influência do poder de mobilização e pressão por políticas e reformas desejadas.

Estes poderes são capazes de superar hegemonias constituídas, forjando outras novas, inclusive as que venham a representar interesses antagônicos ao capital. A teoria da mobilização de classes considera que os Estados de Bem Estar Social podem ser mais do que “diques das mazelas do mercado”. Um *Welfare* socialdemocrata poderá consubstanciar recursos de poder para assalariados, e conseqüentemente fortalecer movimentos de trabalhadores e movimentos sociais. Segundo esta visão, os direitos sociais efetivados fazem recuar as fronteiras do poder capitalista.

A questão do motivo pelo qual os Estados de Bem Estar podem ser um recurso de poder é vital para a aplicabilidade da teoria da mobilização das classes sociais. A resposta é que os assalariados, no mercado, são inerentemente atomizados e estratificados, compelidos a competir, a não se organizarem e a dependerem de forças para além de seu controle. Isto limita sua capacidade de ação solidária coletiva e de mobilização. Direitos sociais, segurança de renda e erradicação da pobreza que um *Welfare* universalista pode promover são as pré-condições necessárias para o fortalecimento da unidade que uma mobilização coletiva de poder demanda.

A maior dificuldade para o referido autor, nesta teoria, é a de especificar as condições para que se dê uma mobilização de poder. Poder, neste caso (para as classes trabalhadoras), dependerá do nível de organização sindical, da capacidade de pressão dos movimentos populares e dos votos que se obtêm e se traduzem em

assentos no legislativo e no executivo por partidos de esquerda. Entretanto, frisa o autor e aqui se inicia a descrição-chave de sua visão estratégica, o poder de um agente não é indicado apenas por seus próprios recursos, mas dependerá dos recursos das forças opositoras, do histórico e continuidade de sua mobilização e dos padrões de aliança e articulação com outras classes e atores ⁴³.

Há que se evitar, contudo uma visão linear de poder: mais sindicatos, mais votos e mais assentos no legislativo/ executivo é igual a mais e melhor *Welfare*. Essa gradação não é tão simples, como também só seria obtida através de maiorias eleitorais, o que é uma possibilidade remota, algo confirmado historicamente⁴⁴. Partidos socialistas ou de esquerda, ainda que somados, raramente atingem 50% dos votos, embora haja exceções históricas.

Para enfrentar esta histórica minoria dos partidos de esquerda em eleições, e, por conseguinte a capacidade limitada por este viés de fortalecimento de políticas sociais emancipadoras, ainda que as classes de trabalhadores sejam maioria numa sociedade, o autor invoca a necessidade das coalizões de classe para a transformação do Estado moderno. Assim sendo, o compromisso keynesiano com emprego pleno e a construção do edifício do Estado de Bem Estar Social universalista devem ser rastreados pela capacidade dos movimentos de trabalhadores urbanos de forjarem alianças com organizações do campo e com setores médios de assalariados. O autor propõe, portanto, e em síntese, que se deve pensar em termos de relações sociais, e não apenas em categorias sociais.

2.5 O Que é um Estado de Bem Estar Social?

Como identificar se um Estado de Bem Estar Social responde funcionalmente às necessidades da industrialização ou à reprodução e legitimidade capitalista ou

⁴³ Voltando à referência dos movimentos de moradia no âmbito das políticas públicas de HIS, importarão para seu poder de influência: a) a força dos opositores, no caso o interesse mercantilista das empresas privado lucrativas e o poder de influência das mesmas na conformação das políticas; b) o próprio acúmulo de forças, organização e mobilização; c) a continuidade de suas lutas e mobilizações, onde atuação por espasmos significarão perda de poder; d) na sua capacidade de aliança, articulação e construção de novas hegemonias, como será visto nos próximos parágrafos.

⁴⁴ No Brasil especialmente no legislativo.

ainda às demandas apresentada por uma classe trabalhadora organizada e mobilizada, se não conceituarmos minimamente o fenômeno a ser explicado?

Uma definição padrão já estabelecida anteriormente envolve a responsabilidade do Estado de assegurar um padrão básico de bem-estar para seus cidadãos⁴⁵.

[...] O poder do Estado é usado basicamente em três sentidos: 1) assegurar às famílias uma renda mínima, independentemente do valor de mercado de seu trabalho ou de suas propriedades; 2) reduzir a insegurança dos cidadãos e das famílias ao fornecer meios para que estes estejam protegidos nas situações de contingência (velhice, doença, incapacidade temporária ou permanente para o trabalho, desemprego etc.), ou seja, afastar o máximo possível os indivíduos das consequências naturais e perversas das oscilações dos mercados e garantir um padrão mínimo de existência em todas as etapas da vida; 3) garantir que todos os indivíduos tenham, sem qualquer tipo de distinção, o direito de receber o melhor padrão de atendimento considerando-se o escopo dos serviços sociais disponíveis. (BRIGGS, 2009 apud RIVA 2009).

Esta definição, contudo, não explicita se as políticas sociais são emancipatórias ou não, se colaboram para a legitimação do sistema, se contradizem ou reforçam as dinâmicas do mercado. “Ainda há a questão de qual seria o padrão “básico”, ou ainda se não seria requerido atender mais do que a um mínimo ou a um ‘básico’ das necessidades de bem-estar dos cidadãos.

Estudos comparativos feitos a partir de uma conceituação mecânica e linear medem e compararam o “grau” do *Welfare State* a partir dos gastos orçamentários dos vários regimes, que refletiriam o compromisso do Estado com o bem-estar da população: mais gastos, maior adesão.

As abordagens de aferição linear (mais ou menos poder, maior ou menor democracia, maiores ou menores gastos orçamentários) contradizem a noção sociológica de que poder, democracia e *Welfare* são fenômenos estruturais e

⁴⁵ Morgan Riva apoiada em Briggs assim sintetiza uma definição de *Welfare State*:

relacionais. Ao medir um Estado de Bem Estar Social pelo orçamento, parte-se do princípio de que todos os gastos são iguais, que um real gasto é um real gasto, independentemente de como e com que objetivos foi feito o investimento.

Existem regimes, por exemplo, que investem recursos vultosos para sistemas de previdência, só que restritos a servidores públicos privilegiados. Outros investem apenas junto aos setores extremamente necessitados, reforçando uma tradição atenuante de conflitos e de alívio da pobreza, não demonstrando compromisso com a construção de um Estado de Bem Estar emancipatório.

Na Inglaterra de Margareth Thatcher, por exemplo, de fomento ao neoliberalismo e de desconstrução do um Estado de Bem Estar Social universalista, os gastos com o sistema aumentaram devido à elevação expressiva das despesas com seguro desemprego, cuja elevação se dá em função de tal desconstrução.

Por outro lado, menores gastos com um sistema podem estar inseridos num contexto de compromisso estrutural de um determinado governo com o pleno emprego, indicador de uma adesão mais radical a um Estado de Bem Estar holisticamente emancipador, assumido não apenas por políticas sociais focadas e restritas, mas adotado transversalmente, inclusive em suas políticas macroeconômicas.

Esping-Andersen adota então, neste aspecto, a perspectiva de Therborn de que deve haver critérios para se aferir se um Estado de Bem Estar Social é um Estado de Bem Estar Social emancipador ou socialdemocrata. Haveria segundo o autor duas abordagens mais relevantes para esta questão, que de certa forma são relacionadas.

Trata-se, como primeiro critério, de analisar a evolução histórica da oferta transversal de serviços sociais pelo Estado para responder às necessidades de bem-estar dos cidadãos. Esta oferta deverá ser contínua, crescente e sempre aperfeiçoada. Serviços descontínuos, por espasmos, estáticos e localizados não revelarão compromisso com a construção de um *Welfare* ascendente, eficaz e universalista.

O segundo critério aponta a clássica distinção entre abordagens residuais e institucionais. Na primeira abordagem o Estado atua de forma emergencial e substitutiva quando a família ou o “mercado” falham; restringe-se e se limita a atender a grupos marginais e em necessidade “extrema”. Na segunda, a perspectiva é universalista, busca atingir toda a população e não reforçar guetos, distinções e

desigualdades. O Estado institucionaliza transversalmente em suas atividades seu compromisso com o bem-estar dos cidadãos da forma mais equalizada possível, sem criar serviços de qualidade diferenciados para classes de cidadãos “diferentes”.

Esta é uma abordagem que se distancia por completo daquela que se presta a medir um Estado de Bem Estar pelo nível do orçamento alocado. Ganha relevância então aferir questões tais como se a meta é atingir um “público-alvo” ou se é universalizantes, quais as condições de elegibilidade, a qualidade dos serviços e benefícios, e não o seu custo e em que extensão emprego e o mundo do trabalho com todas as suas variáveis (acessibilidade, nível salarial, condições de trabalho, etc.) são articuladas igualmente no escopo do *Welfare*.

Estes critérios é que levarão à construção das tipologias de regimes que serão abordados à frente, antes do que um último critério deva ser especificado e detalhado, em função de sua importância: a “perspectiva de direitos e de desmercantilização”, assim denominado por Esping-Andersen.

Esse critério, como forma de avaliação e tipificação de um Estado de Bem Estar Social, indica a relevância, com prioridade absoluta, da perspectiva de atendimento aos Direitos Sociais no coração de um Estado de Bem Estar. Esta deve ser a motivação para a construção e funcionamento do *Welfare State*, seu leitmotiv, e não outras, tais como atenuar ou amortecer contradições sociais, servir aos interesses últimos do mercado, caridade com “os que fracassam”, etc.

Para efeito de compreensão, se os Direitos Sociais adquirissem no Brasil o mesmo status do Direito à Propriedade, se fossem invioláveis, conferidos em bases de cidadania e não de desempenho, indubitavelmente iríamos como sociedade alçar um patamar de desmercantilização dos serviços e demandas sociais.

Portanto, a desmercantilização das políticas sociais ocorrerá sempre que um serviço for disponibilizado enquanto um direito e quando seu acesso não depender da submissão ou posição de um cidadão no mercado. Isso se dá, por exemplo, quando são desenhados e oferecidos bens e serviços proporcionalmente à contribuição do trabalhador e/ou de seu desempenho no mercado de trabalho. É o caso de um sistema previdenciário que se apoia no tempo e valor de contribuição, diferentemente, por exemplo, do sistema previdenciário sueco, que oferta um nível básico e de qualidade para todos, independentemente da posição e histórico no mercado de qualquer cidadão.

Transportando-se esse raciocínio para a questão da moradia, seria o antagonismo entre um sistema cuja qualidade, tamanho e localização da unidade a ser oferecida dependerá da capacidade de pagamento do “mutuário”, versus um outro que estabelece um padrão de qualidade a ser atingido e recorre a subsídios, caso o trabalhador não possa acessá-lo individualmente.

A simples existência de um serviço social, previdenciário ou de oferta de uma unidade habitacional não significa, necessariamente, desmercantilização. Esta só se dará caso tal existência traga em seu bojo a emancipação dos cidadãos da dependência do mercado.

Programas, serviços e aportes financeiros de alívio à pobreza direcionados a pessoas e/ou famílias que não possuem meios (renda, suporte familiar, capital) de acessá-los, podem certamente se constituir em uma rede de segurança social. Entretanto, se esses mesmos programas se configurarem em benefícios limitados, de baixo alcance e qualidade, acabarão por estigmatizar socialmente seus usuários. Esses, sem alternativa, buscarão se inserir no mercado, ao invés de traçarem uma trajetória de emancipação, no intuito de não serem discriminados e/ou providos de serviços insatisfatórios ou de baixa qualidade.

A desmercantilização é, portanto vital na perspectiva progressista de um Estado de Bem Estar Social. Trabalhadores dependentes do mercado para atingirem um padrão mínimo de bem-estar terão dificuldades para se mobilizarem numa perspectiva solidária. Como seus “ativos” refletem sua posição no mercado e, por conseguinte as desigualdades, o que se potencializa são as diferenças e a competição, e não a solidariedade e a busca do bem comum. O cenário social se estratificará de forma fragmentada, constituindo segmentos de excluídos, parcialmente excluídos e minimamente incluídos, para ficar entre as inúmeras subdivisões possíveis, mas certamente impossibilitando a formação de frentes de trabalhadores integradas por extratos de mais baixo poder aquisitivo, e mais ainda destes com extratos médios da população. Esta última e estratégica aliança é na perspectiva de Esping-Andersen fundamental para a constituição de maiorias e a construção de *Welfare Regimes* unitários e universalistas, que ofereçam serviços de qualidade.

Cabe destacar que a tarefa para a adoção deste marco lógico apresentado pelo autor, de origem nórdica, é de extrema complexidade numa realidade como a

brasileira, com seu passado escravocrata, suas imensas desigualdades⁴⁶ e estruturas de poder e dominação. Desencadear uma dinâmica virtuosa e dialética de “desmercantilização” + “aliança de setores médios com segmentos marginalizados e semi-marginalizados” + “Estados de Bem Estar Social unitários/ universalistas”, em que cada um destes aspectos se retroalimentam, é infinitamente mais desafiador do que numa sociedade como a sueca, por exemplo, onde uma reforma agrária radical se deu ainda no século XIX, e toda a estrutura fundiária repousa sobre pequenas propriedades.

Quanto mais estratificada for uma sociedade mais difícil será para se implementar um Estado de Bem Estar universalista, que para tal terá que adotar uma “média” nos serviços disponibilizados, gerando obviamente insatisfação entre aqueles que estiverem acima da “régua” adotada, e que portanto tenderão a procurar no mercado “soluções” para suas demandas, previdência privada, por exemplo, ou, no caso em tela, habitação de mercado, alimentando portanto as estratificações e anulando as tentativas de universalização.

Por outro lado e dialeticamente, quanto mais o *Welfare* acatar as estratificações existentes, disponibilizando em decorrência serviços igualmente de diferente qualidade e/ou atendendo a uns poucos através do Estado de Bem Estar Social assistencialista-emergencial e a outros através do mercado, mais toda esta abordagem reforçará as desigualdades, estratificações e estigmatizações, assim como tornará mais distante a possibilidade de se equalizarem políticas sociais universalistas.

Cabe aqui, entretanto, uma nuance. Alguns países como Suécia e Noruega adotam uma ligeira diversificação na oferta dos serviços pelo Estado para exatamente manter sua configuração como universalista, e principalmente manter o mercado “fora” deste campo de ação e forças. É uma espécie de segundo nível de qualidade, ou um ligeiro “a mais” ou “bônus”, um pouco acima do “básico” ofertado aos segmentos majoritários de trabalhadores, atingindo-se com esta estratégia uma relativa satisfação entre todos os usuários. Tal satisfação, realizada a partir de um encontro das expectativas com as ofertas, gera a formação de uma base de sustentação ao *Welfare* Regime composta pela maioria da população, numa aliança dos trabalhadores de base com profissionais liberais dos extratos médios,

⁴⁶ Não só de renda, mas também regional, de porte de territórios (cidades grandes, médias e pequenas), etc.

viabilizando assim a cobrança dos elevados impostos requeridos para a manutenção da qualidade dos serviços públicos oferecidos.

Neste quadro cabe destacar que mobilidades sociais históricas podem inclusive significar a ruptura de equilíbrios e pactos preexistentes, de que foi exemplo recente no Brasil a emergência da assim denominada “nova classe média”⁴⁷, forjada a partir das políticas sociais implementadas na era Lula, gerando nestes atores insatisfação quanto à qualidade de serviços públicos de que eram usuários, e/ou gerando a aspiração por se identificar e aliar com segmentos sociais acima na pirâmide social, assumindo seus valores e demandando a qualidade dos serviços por estes recebida, fenômeno sobre o qual já trataram vários autores.

De toda forma, apesar de sua “origem sueca”, o modelo idealizado pelo autor não deixa de ser uma matriz ou critério útil para as futuras projeções deste trabalho, e por esta razão aqui ganharam destaque.

Em síntese, a desmercantilização fortalece os trabalhadores, sua organização e mobilização, enfraquecendo o poder dos empregadores e proprietários dos meios de produção, que num regime de *Welfare* mercantilizado conservam pleno controle e domínio, encaminhando-o a serviço de seus interesses.

Da mesma forma, a desmercantilização impacta e é impactada pela redução das estratificações socioeconômicas existentes em uma determinada sociedade. O grau da *descommodification*, entretanto, que se poderá atingir no tempo e no território, dependerá, entre outros fatores históricos, do capital político e simbólico dos trabalhadores.

Concluindo e sintetizando este item, os critérios para tipificação dos regimes devem ser tais que permitam distinguir aqueles que ensejam atendimentos focados para os mais pobres⁴⁸ daqueles que apresentam abordagens corporativas e ainda dos que constituem sistemas universalistas. Nestes últimos, todos os cidadãos são dotados de direitos similares, independentemente da posição de classe ou no mercado, e neste sentido favorecem a mobilização e solidariedade dos trabalhadores, dando condições para que ocorra uma aliança entre os extratos

⁴⁷Uma categorização, todavia polêmica.

⁴⁸ Ou “carentes”, termo comumente utilizado para denominar o público a que se quer atender com programas sociais no Brasil, sendo muitas vezes a linguagem oficial adotada por estes programas. O termo é ideologicamente revelador da visão “caritativa” e não de reparação de injustiças de tais programas. Por vezes se adota uma terminologia ainda mais perversa e reveladora, a dos “mais carentes”, nestes casos sub-repticiamente admitindo um “certo” grau de carência tolerável.

sociais de menor renda e os de renda média, o que favorece por sua vez a formação de uma hegemonia frente ao capital e concede sustentação para tais políticas inclusivas.

2.6 Tipificação dos Regimes de Estados de Bem Estar Social

Ao se observarem as variações internacionais no reconhecimento e concessão de direitos sociais e os regimes de *Welfare* decorrentes, constatam-se diferentes arranjos entre Estado – Mercado – Famílias. A classificação e agrupamento destas variações configurarão as tipologias de regimes, segundo Esping-Andersen.

Uma primeira abordagem é a que o autor denomina de tipo “liberal”, em que os serviços ou benefícios são concedidos apenas àqueles que não possuem meios de acessá-los no mercado ou no âmbito familiar, com nenhum ou reduzido alcance universal. São atendidos apenas os segmentos extremamente pobres e vulneráveis da população. As regras para habilitação são, portanto restritas e geradoras de estigmas, além de serem constituídas por benefícios extremamente modestos.

O modelo liberal sempre fortalece o mercado, seja passivamente quando se responsabiliza apenas por uma franja mínima do universo de cidadãos, seja ativamente quando sua ação se realiza através de subsídios ao mercado para que este preste ou entregue serviços àquela parte da população incapaz de acessá-los sozinha.

Este tipo de regime, conforme parametrizado no item anterior deste capítulo, não produz desmercantilização. Assim sendo, suas consequências são o afastamento de uma perspectiva de direitos, a potencialização da estratificação social e a configuração de um cenário extremamente dualista, composto pelos “atendidos” pelo Estado e os “atendidos” pelo mercado.

Para o autor, os clássicos representantes deste modelo são os Estados Unidos, o Canadá e a Austrália.

Um segundo tipo de regime é o que o autor denomina de “Corporativista – Conservador”, adotado em países como França, Itália e Alemanha. Timus (1964) denomina este modelo de “Meritocrático-Particularista”, e segundo o autor:

[...] Fundamenta-se na premissa de que cada um deve estar em condições de resolver suas próprias necessidades, em base a seu trabalho, a seu mérito, à performance profissional, à produtividade. A política social intervém apenas parcialmente, corrigindo as ações do mercado. O sistema de *Welfare*, por importante que seja, é tão somente complementar às instituições econômicas.

Nesta tipologia, a obsessão liberal com a eficiência, o domínio pelo mercado e a *commodification* são relativizadas, não sendo a perspectiva de direitos questionada. O que ocorre é que direitos e atendimento ao largo do mercado nem sempre são reconhecidos e conferidos a todos, e aos que o são há uma relação com a posição de classe e social dos beneficiados. A estratificação é não só conservada como reforçada, através da qualidade e volume de serviços diferenciados.

O terceiro e mais reduzidamente adotado é o regime tipificado como “socialdemocrata”, no qual os princípios da universalidade, da desmercantilização e dos direitos sociais foram estendidos também aos profissionais liberais e à nova classe média, fruto da revolução industrial⁴⁹.

O autor a denomina de socialdemocrata, já que resultante de regimes com esta configuração ideológica, que no pós-guerra a implementaram em seus respectivos países. Ao invés do dualismo entre Estado e mercado, entre classe trabalhadora e classe média, os sociais democratas perseguiram um *Welfare State* que promovesse maior igualdade sob a égide de padrões elevados de qualidade, e não uma igualdade sob padrões “mínimos”. Isto implicou primeiramente que benefícios e serviços devessem ter um *up-grade* em sua qualidade, até atingirem níveis adequados e demandados pelos setores de classe média, visando à sua satisfação, como também a que tais serviços pudessem ser plenamente desfrutados pela classe trabalhadora como o eram pelos setores médios⁵⁰.

É um modelo que combina desmercantilização e universalização, que, todavia podem se adequar a diferentes expectativas. Trabalhadores, profissionais liberais e servidores públicos são inscritos sob o mesmo sistema de previdência, por exemplo,

⁴⁹ Na tipificação de Timus: “Modelo Institucional Redistributivo” – ver nota acima.

⁵⁰ O autor não inclui a Holanda entre os países sob este regime, no que se refere ao *Welfare Regime* como um todo; entretanto no que se refere à habitação de interesse social, não há dúvida que naquele país é este o modelo adotado, em que a classe média/ profissionais liberais acessam o mesmo estoque de moradias que a classe trabalhadora, o que afasta ou reduz estigmas, como também é inconteste a elevada qualidade desfrutada por todos.

ainda que os benefícios sejam graduados de acordo com os salários habituais a que cada categoria historicamente e medianamente acessa⁵¹. O mercado, portanto, é mantido de fora do sistema, o que permite construir a solidariedade universal em favor do mesmo, implicando o apoio à manutenção do orçamento compatível para custeá-lo.

No modelo socialdemocrata, ainda segundo Esping-Andersen, se dá o contrário do que ocorre nos modelos liberais e corporativistas. Nele não se “espera” a capacidade de atendimento pelo mercado ou pelo núcleo familiar se esgotar para ser acionado, mas se antecipa e se constitui num mecanismo preventivo, que socializa e desloca das famílias os custos e responsabilidade com a assistência social⁵².

A ideia, portanto, não é maximizar a dependência da família, mas fortalecer a independência individual. Neste aspecto, ganha relevância as implicações nas liberações de gênero, já que via de regra são as mulheres que se sacrificam nestes atendimentos e assistências, seja se mantendo fora do mercado de trabalho para viabilizá-los, gerando a dependência financeira adicional ao marido/companheiro, seja quando, ainda que inserida no mercado de trabalho, constrói um sistema doméstico e de vizinhança complexo, oneroso e que lhe sacrifica enormemente, de modo a conciliar as duas dinâmicas, a do mundo do trabalho e a do mundo familiar.

Talvez a peculiaridade mais significativa do modelo socialdemocrata seja esta: a fusão de assistência e trabalho. É comprometido por um lado com a garantia do pleno emprego, e por outro depende de sua obtenção para que a economia gere excedentes que sob a forma de impostos cubram o sofisticado e caro *Welfare Regime*. O direito ao trabalho com um salário digno e os direitos sociais se retroalimentam, ao contrário do modelo liberal, por exemplo, onde o desemprego e/ou o salário insuficiente acionam o gatilho do serviço social emergencial e localizado. Além de ter que manter um orçamento elevado para cobrir os altos custos com serviços e benefícios de qualidade e universalizados, o Estado no modelo socialdemocrata também tem que buscar minimizar conflitos sociais,

⁵¹ Isto é diferente de condicionar o benefício à contribuição, seja por tempo e/ou por valor.

⁵² Por exemplo: serviços como atendimento infantil (creches), assistência a portadores de deficiências e idosos. Ou seja, não serão atendidos apenas aqueles que não conseguem acesso a tais serviços pelo mercado. A única forma de acesso será através do *Welfare*, incluindo neste atendimento setores de baixa e média renda.

potencializando, portanto os direitos sociais, para que custos adicionais não se sobreponham ao já vultoso orçamento com as políticas de *Welfare*⁵³.

Portanto, a lógica e compromisso geral do modelo apontam para com o maior número de pessoas trabalhando, salários dignos e redução das demandas sociais, seja pelo seu atendimento no nascedouro, antes que avolumem, seja por sua prevenção.

Cabe destacar que os outros modelos não possuem este compromisso atávico com o pleno emprego, manifestado entre outras maneiras pelo fato de que, no tipo corporativista-conservador, as mulheres são desencorajadas de trabalhar, já que é na família que se “resolvem” as demandas sociais. No modelo liberal, por sua vez, a lógica que rege o modelo é o da eficiência, primazia e liberdade do mercado. Neste sentido não há espaço para se incluírem objetivos ou intencionalidades “concorrentes” como a do pleno emprego.

Obviamente que a construção do autor é teórica, não existindo aplicações puras de cada modelo. Os países escandinavos, por exemplo, apesar de primordialmente sociais-democratas, possuem componentes liberais e/ou sofreram incidência histórica de movimentos liberais⁵⁴. Por outro lado, regimes liberais como o norte-americano apresentam componentes, aspectos ou fluxos históricos sociais-democratas, neste último caso por exemplo o *New Deal*, de Franklin Roosevelt.

Não obstante esta relativização, o que se quer aqui estabelecer é que a tipificação dos modelos adotados nos vários países não pode se dar pelas escalas do “mais ou menos”⁵⁵ ou do “melhor ou pior”. O que deve ser observado é a

⁵³ Esta é uma leitura possível, por exemplo, para a política holandesa de construção de bairros com elevada mistura de perfil socioeconômico entre os moradores. A sociedade e gestores públicos possuem razoável consciência de que *apartheids* territoriais, entre outros fatores, geram delinquência juvenil, problemas com consumo e tráfico de drogas, furtos, etc., o que por sua vez significam despesas adicionais para um já elevado orçamento de *Welfare*. É um sistema que engendra como lógica interna a prevenção de conflitos e minimização das demandas sociais, independentemente das “boas intenções” dos gestores públicos, por uma razão pura e simples de economicidade, já que a prevenção terá sempre custos inferiores aos da eliminação de passivos sociais instalados e consolidados. Aqui pode ser lembrada a frase de Darcy Ribeiro: “Se os governadores não construírem escolas, em 20 anos faltará dinheiro para construir presídios”.

⁵⁴ A estrutura básica de cada regime também vai ser determinante no ritmo, profundidade e impactos destes movimentos históricos. A onda neoliberal, por exemplo, atingiu sem dúvida a maioria dos países ocidentais capitalistas. Para ficarmos no tema deste trabalho, as políticas neo-liberalizantes no que se referiram à moradia de interesse social foram de uma intensidade e conteúdo na Inglaterra totalmente diverso da que se deu na Holanda, por exemplo, em que o mesmo movimento ocorreu, mas de forma comparativamente mais restrita. Se, por outro lado, nos basearmos numa perspectiva de análise estritamente interna, a mudança na Holanda foi quantitativamente expressiva, tendo o setor de HIS migrado de 44% para 31% do total de domicílios naquele país, transferindo para o mercado portanto uma fatia relevante do estoque, tendo contudo se mantido como um sistema universalista, não mercantilista e não estratificado, ainda que de menor vulto.

⁵⁵ Por exemplo, países que gastam muito, medianamente ou pouco com seus “*Welfares*”.

intencionalidade, a lógica e o leitmotiv interno de cada realidade e país, para os quais esta tipificação em três modelos colabora decisivamente, não só por consolidar vetores ideológicos, como principalmente por facilitar esforços propositivos e de alteração de tendências, como se pretende propor neste trabalho⁵⁶.

2.7 As causas dos Regimes de Estados de Bem Estar Social

Se os regimes de Bem Estar podem ser classificados em três modelos com contornos nítidos, mais complexa é a missão de elencar as causas que geram tais modelos. Qual a predominância de fatores como grau de industrialização, crescimento econômico, domínio das forças capitalistas sobre a economia ou poder de mobilização-organização-pressão da classe trabalhadora a pesar decisivamente sobre o caminho adotado? O autor considera que tomados assim, isoladamente, poderia se dizer que é pequena a influência. As nações estudadas⁵⁷ possuem similares graus de indicadores e de desenvolvimento quanto a todos estes fatores, com exceção da variável “mobilização da classe trabalhadora”.

Esping-Andersen reforça ainda nesta análise o fato de que se observam casos nos três tipos de regimes em que há movimentos de trabalhadores com expressiva força e capital político, assim como de partidos de esquerda.

Estabelece o autor então que:

Uma teoria de desenvolvimento de Estados de Bem Estar deve reconsiderar causalidades para explicar os agrupamentos em três tipos. A busca por razões unívocas e poderosas deve ser abandonada; o desafio é o de encontrar efeitos salientes nas interações entre estes fatores. Baseado nestes argumentos precedentes, três fatores em particular devem ser observados: a natureza das mobilizações de classe (especialmente da classe trabalhadora); a estrutura das coalisões político-classistas; e o

⁵⁶ Sem todo este marco de referências e matrizes para análises construídos por Esping- Andersen, debruçar-se sobre realidades específicas (como a brasileira) e buscar qualificá-las se tornaria sem dúvida uma tarefa imensamente mais complexa. Tais referências e matrizes permitem clarear visões, organizar análises e incidir sobre tais realidades de forma estratégica e mais eficaz.

⁵⁷ Ressalte-se que todas do norte, especialmente da Europa.

legado histórico de institucionalização de um determinado regime de Welfare.⁵⁸ Esping-Andersen, (1990).

Não existem fundamentos para se considerar que a classe trabalhadora irá se organizar automaticamente, linearmente e universalmente sob uma égide socialista. As formações históricas dos coletivos de trabalhadores tomarão formas e conteúdos diferentes, com objetivos, ideologias e capacidades de organização e pressão igualmente distintas. Diferenças se observam tanto nos sindicatos quanto nas organizações partidárias de esquerda. Quanto aos sindicatos, podem ter perspectivas mais setoriais-corporativistas ou mais universais; podem ser mais ideológicos ou mais pragmáticos, estes visando a resultados e ganhos de curto prazo. Estes fatores, portanto, serão decisivos para conformar a articulação das demandas políticas, o grau de coesão de classes e o conteúdo transmitido aos partidos populares que os representem.

Dada a origem e a natural visão eurocêntrica do autor, exclui-se de seu escopo de consideração as peculiaridades de sociedades como a brasileira. Aqui, sindicatos historicamente apresentam fragilidades na qualidade da representação dos reais interesses dos trabalhadores. Além disso, outra característica distintiva no caso brasileiro é o fato das agremiações sindicais não representarem quantitativamente grande parte dos pobres e excluídos de nossa sociedade, dado o universo de trabalhadores informais, pequenos agricultores, desempregados, etc.

Por outro lado, estas características diferenciadas, como as encontradas na realidade brasileira, ensejam um diferencial com potencial transformador e inovador frente às dinâmicas dos países do norte. A referência aqui é à expressividade dos movimentos sociais, de que são exemplos no caso brasileiro os movimentos de moradia, de trabalhadores sem-terra, etc. que de fato foram os responsáveis por avanços na formulação e implementação de políticas sociais setoriais, papel que não foi desempenhado pelos sindicatos formais.

Portanto, a tese da “mobilização da classe trabalhadora” como fator de determinação da configuração e desenvolvimento dos Estados de Bem Estar Social

⁵⁸Este último fator, o legado e trajetória histórica de institucionalização, é sem dúvida uma fragilidade no caso brasileiro, onde a construção de um Estado de Bem Estar sofre de descontinuidade e se dá por espasmos institucionais. Se aplicarmos sobre esta sequência histórica as políticas (ou ausência de políticas) específicas de habitação de interesse social, rupturas, descontinuidade e ausência de institucionalização são fragilidades clamorosas.

deve se debruçar sobre as estruturas sindicais e, no caso dos países do sul, também dos movimentos sociais “temáticos”.⁵⁹

Outra consideração a ser feita diz respeito à repercussão das estruturas e força do movimento sindical e dos movimentos sociais sobre a configuração dos partidos políticos progressistas. Pode haver movimentos relevantes, organizados e mobilizados e não necessariamente isso desencadear uma ação eficaz destes partidos sobre as políticas sociais.

Outro universo ainda de questionamentos sobre as casualidades se dá entorno do como e quanto as estruturas partidárias podem impactar os *Welfare Regimes*.

Para dialogar então com todas estas nuances de questões, o autor retorna ao argumento que é a pedra angular do que considera determinante para se conceber e manter um regime de *Welfare* universalista, não mercantilista e não estratificado:

Muitos fatores conspiram para tornar virtualmente impossível considerar que partidos de esquerda, ou progressistas ou, na terminologia e prática europeia “sociais democratas” serão capazes de isoladamente estruturar um *Welfare Regime* universalista⁶⁰. Só em determinadas e especialíssimas circunstâncias históricas as forças partidárias progressistas comandarão uma maioria parlamentar capaz de impor suas vontades e políticas emancipatórias. Notamos que a classe trabalhadora tradicional apenas excepcionalmente constituiu maiorias parlamentares⁶¹. Por consequência, uma teoria de “mobilização de classes” como fator de configuração de um *Welfare Regime* deve olhar para além dos partidos progressistas. É um fato histórico que a construção de Estados de Bem Estar emancipadores dependem diretamente da construção de coalisões políticas. As estruturas destas coalisões de classe são habitualmente mais decisivas do que o capital de poder de qualquer classe isolada..... o papel desempenhado pelos pequenos agricultores na formação destas coalisões é clara. Em países nórdicos, a ampla aliança “verdes- vermelhos” criou as condições

⁵⁹ O autor, no caso não por razões geográficas, mas cronológicas, dado que o texto é de 1990, igualmente não considera a atuação das organizações não governamentais na formulação, pressão e lobby por políticas sociais, atuações estas que ganharam relevância a partir desta época.

⁶⁰ Se esta terminologia de “socialdemocracia” possui pouca nitidez e coerência na própria Europa, principalmente nos anos recentes (mas não no pós-guerra, o que não por acaso ensejou os “anos de ouro” de seus *Welfare Regimes*), no Brasil o termo e suas práticas são ainda mais incoerentes ou falaciosos.

⁶¹ E no caso de países presidencialistas como o Brasil, maioria esta que deve ser articulada com a detenção do poder executivo.

para as políticas de pleno emprego de seus Welfare Regimes, em contrapartida à política de subsídios para o setor agrícola. (ESPING-ANDERSEN, G., 1990)

Até a segunda guerra, e no Brasil ainda mais recentemente, a questão da hegemonia política passava de forma decisiva pela aliança com o setor agrário. Neste tópico a diferenciação entre Brasil – Europa é fundamental, dada a matriz agrária das duas realidades, uma de latifúndios e a outra tendo passado por reforma agrárias minimamente distributivas. De qualquer forma, hoje, nestas duas realidades, ainda que em menor ou maior medida, a relação campo/cidade não é o único determinante para a formação de hegemonias e a conformação de *Welfare States*.

Em função da industrialização, da urbanização e a decorrente formação de uma classe média constituída por profissionais liberais, os desafios para a constituição de alianças e maiorias de sustentação política se deslocou ou no mínimo se ampliou. Estas hegemonias é que irão dominar o desenho e implementação dos Estados de Bem Estar Social.

Portanto, no pós-guerra a consolidação dos *Welfare States* passa a depender enormemente, se não fundamentalmente, das alianças da classe média. Para as sociais-democracias europeias o desafio passou a ser o de realizar uma síntese entre as demandas da classe trabalhadora e da classe média, atendê-las satisfatoriamente e manter o apoio político desses segmentos ao regime de *Welfare*.

Uma dificuldade nesta junção de forças é o fato de que a classe média desfruta via de regra de uma posição no mercado que lhe permite acessar serviços que atendam às suas demandas ao largo do Estado, ou, quando servidores públicos, através de regimes corporativistas específicos e privilegiados.

Também seu acesso ao mercado de trabalho apresenta normalmente indicadores razoáveis, geralmente melhores que os da classe trabalhadora, fazendo com que políticas de pleno emprego não sejam uma de suas prioridades.

Por fim, uma equalização de serviços, benefícios e atendimentos tendem a ser a priori rejeitados pela classe média que, culturalmente, simbolicamente e psicologicamente possui a tendência atávica de se afastar das classes trabalhadoras, aspirando a identificar-se com as classes mais abastadas.

Assim sendo, a tendência seria considerar que o surgimento de uma nova classe média significaria a inviabilização de uma estratégia social democrata e o fortalecimento da estratégia liberal. De fato, as inclinações da classe média definem o rumo do regime entre as três direções. O autor então sustenta esta argumentação com o ocorrido em países do norte, onde os sociais-democratas escandinavos cooptaram a classe média para seu projeto, formatando benefícios e serviços talhados às suas expectativas e desejos, sendo, contudo capaz de conciliar e manter uma perspectiva de universalismo dos direitos. Ao assim procederem, de certa forma “moldou” a consciência desta classe média, comprometendo-a com o projeto socialdemocrata.

Ao invés disso, países anglo-saxões como Estados Unidos, Austrália e Inglaterra mantiveram políticas residuais precisamente porque não conseguiram seduzir a classe média e trazê-la do atendimento pelo mercado para o do Estado. Consolidou-se então o dualismo, com o Estado atendendo com limitações apenas aos mais pobres, com um vetor resultante de fortalecimento do mercado.

Quanto a países como França e Alemanha, também neles a classe média foi determinante para o regime adotado, tendo as forças conservadoras conseguido manter a lealdade dessa classe social ao seu projeto corporativista.

2.8 Síntese e Referências Finais da Tipificação de Esping-Andersen

Um questionamento central do autor, com o qual se vai dialogar no horizonte histórico, institucional e cultural brasileiro, é quanto à alternativa que apresenta uma pura e simples teoria da mobilização de classes para o desenvolvimento de um Estado de Bem Estar Social emancipador.

Esta é uma visão defendida pelas esquerdas brasileiras, a de que mudanças sociais *latu-sensu* será resultado da organização, mobilização e pressão popular. Claro está que este vetor é fundamental, estratégico e imprescindível, mas o que o autor antepõe é se essa estratégia seria suficiente e defende que não diz que se deve migrar de uma visão linear para uma abordagem interativa que considere tanto os *Welfare States* quanto as suas causas. Neste sentido, os critérios de análise para a tipificação de um *Welfare States* são fundamentais, já que certamente o nível dos

gastos orçamentários não pode ser a medida, ou qualquer outra escala que deslize do mais para o menos e vice-versa, considerando que o faz sobre um denominador comum. Não, os Estados são diversos quanto à relação Estado-Mercado-Família; são baseados em *commodification* ou *des-commodification*; estratificam ou não; universalizam ou não.

As forças históricas por trás de um regime de “*Welfare*” são interativas. Elas envolvem primeiramente o padrão da organização política da classe trabalhadora. Em segundo lugar, exigem a construção de coalisões políticas com o campo e a classe média, decisivas e estratégicas.

Para o autor a inclinação da classe média é decisiva para o rumo do *Welfare State*, tendo exemplificado com o desenvolvimento neste sentido ocorridos nos países anglo-saxões, Europa ocidental e Escandinávia. Em relação aos últimos, destaca que a construção da aliança entre as classes trabalhadora e média só foi possível porque os serviços e benefícios aportados pelo mercado não estavam muito desenvolvidos⁶², assim como foram capazes de constituí-los com uma qualidade tal que atendesse a gostos, demandas e expectativas das várias camadas da população, ainda que sob certa unidade e universalidade programática.

Por fim o autor estabelece que sua teoria para explicar o desenvolvimento de um Estado de Bem Estar também é capaz de explicar a lógica que o faz regredir. A tendência nestes casos é igualmente buscar explicar esse declínio exclusivamente pelo viés orçamentário, o que é seria uma falsa premissa. Casos no passado demonstram que sentimentos *anti-Welfare* ocorreram quando gastos não eram tão expressivos, ou ataques qualitativos importantes foram deferidos sem uma proporcional redução dos gastos orçamentários⁶³. Gastos elevados também não acarretam necessariamente em questionamentos e conseqüente declínio de um *Welfare*, de que são exemplo os países nórdicos.

Portanto a regressão nos Estados de Bem Estar não está relacionada estritamente a gastos ou aos quantitativos no atendimento, mas ao perfil de sustentação junto às classes sociais. “*Welfares*” com a adesão da classe média,

⁶² Este é um patamar presente na realidade brasileira. Parte da classe média não acessa alguns serviços e benefícios no mercado. É o caso da previdência e, no que nos interessa mais de perto, a questão moradia, na qual expressivos segmentos médios não foram historicamente atendidos quantitativa e qualitativamente pelo mercado. Este cenário pode ser uma oportunidade para a construção de algum nível de aliança entre as classes, o que será melhor analisado no capítulo 5.

⁶³ O que se deu, como já mencionado, na Inglaterra da era Thatcher.

representada por sociais-democratas ou corporativistas, tendem à maior perenidade e sustentabilidade; os liberais, com abordagem residual e dualista, ainda que com gastos relativamente mais baixos, ficam a depender do suporte e lealdade da parte da população menos elaborada politicamente. Portanto, as coalisões de classe sobre as quais os *Welfares State* se assentam tendem a explicar não só sua evolução no passado, como também suas potencialidades e desenvolvimentos futuros⁶⁴.

2.9 O Estado de Bem Estar no Brasil

Neste item serão analisados os contornos, marcos e vetores socioeconômicos e políticos que incidiram sobre a configuração de um Estado de Bem Estar no Brasil ao longo de quase um século. Toma-se como marco inicial o primeiro governo Vargas, quando movimentos inaugurais se deram visando à construção de redes de proteção social pelo Estado.

Conforme Myrdal (1962), a ampliação (ou redução) dos direitos políticos da população influi diretamente na natureza e na intensidade das intervenções estatais no setor econômico.

Ao longo do século XX, a participação do Estado nas economias dos países ocidentais aumentou de forma considerável.

Comparativamente, enquanto no estado liberal do século XIX a carga tributária estava em torno de 5% do PIB, no Estado Democrático Social do final do século XX essa medida já alcançava cerca de 40% nos países desenvolvidos. (RIVA, 2012. p. 15)

Tal crescimento possui tanto causas internas, resultado de dinâmicas próprias em tais países, como também externas, estas imprimindo alguma similaridade aos processos mais globais.

⁶⁴ Esta parece ser em parte uma verdade no caso brasileiro recente do Programa Minha Casa Minha Vida, em que a nova hegemonia no poder a partir de 2016 reduziu drasticamente o referido programa e seus investimentos. O que foi mais relevante neste processo é que tal redução ou quase extinção do Programa não gerou reação visível na sociedade, salvo de alguns movimentos sociais, comportamento explicado pelo fato de a população atendida ser composta pelos extratos politicamente mais frágeis, isolados e desorganizados da população.

Entre estas influências externas destacam-se as crises econômicas mundiais (como a de 1929), as duas grandes guerras e a polarização capitalismo x comunismo.

Estes fatores motivaram os Estados Nacionais ocidentais a empreenderem políticas intervencionistas amplas, seja para responder por demandas⁶⁵, seja para mitigar problemas em função das crises econômicas⁶⁶, ou fazer frente à “ameaça” comunista. Todas estas motivações apontavam como denominador comum a garantia da estabilidade econômica e social interna, o que por sua vez indicava, em graus menores ou maiores, o objetivo de salvaguardar a economia de mercado, permitindo o mínimo de perdas possível na produção e reprodução capitalista.

É de se observar, contudo que, com o arrefecimento ou fim das crises econômicas, ou o equacionamento, por exemplo, do déficit habitacional promovido pelas guerras, não se projetava, ao menos em igual intensidade, uma suspensão das medidas protecionistas. Uma interpretação possível para tal dinâmica é o fato de que, ao menos parcialmente, as políticas de proteção social geravam novos direitos, práticas e culturas. O Estado de Bem Estar Social, suas políticas e as institucionalidades criadas têm o poder de:

[...] Se reestruturar e se reimpôr de tempos em tempos, ou seja, a população ao perceber os benefícios de determinados direitos sociais passa a exigir e demandar novos direitos e/ou expansão daqueles já existentes”.
(MYRDAL, 1962)

Sendo ou não a intenção de origem, ou apenas um efeito colateral, o fato é que, segundo Myrdal (1962), *Welfare States* e suas políticas geram mudanças de concepções e de atitudes profundas na sociedade. Estas mudanças por sua vez se constituiriam no principal fator para tornar irreversível a participação do Estado na economia, podendo-se alterar a intensidade e sua natureza, conforme contextos geográficos e sociopolíticos específicos, mas extremamente difícil de pura e simplesmente ser extirpado⁶⁷.

Portanto, a manutenção dos Estados de Bem Estar Social e da intervenção

⁶⁵ Como a reconstrução de cidades devastadas pela guerra.

⁶⁶ Por exemplo o *New Deal* de F. Roosevelt ou o Programa Minha Casa Minha Vida da era Lula – Dilma.

⁶⁷ Esta teoria terá no Brasil contemporâneo, com o brusco corte das políticas e dos direitos sociais pelo governo Temer, um teste desafiador: em que medida a sociedade reagirá, exigirá e empreenderá uma anulação de tal contramarcha? Esta questão é estratégica e será retomada no Capítulo 5.

do Estado na economia são diretamente relacionados aos direitos políticos da população em geral. O sufrágio universal, neste aspecto, foi fator historicamente decisivo e causal: adotado na maioria dos países ocidentais apenas no século XX, ocorreu não por coincidência em paralelo à constituição dos *Welfare States*. Com a conquista pelo cidadão de algum nível de poder político, obviamente que passa igualmente a deter uma capacidade de pressão sobre o Estado para que se adotem políticas redistributivas e isonômicas. Mesmo partidos conservadores e liberais são levados a incluir plataformas neste sentido em seus programas. Claro está que esta relação, poder de influência e real concretização é mais complexa, e já foi abordada anteriormente. O que aqui se quer destacar, ao abordarmos o Estado de Bem Estar no Brasil, é trazer esta relação: *participação política/ intervenção na economia* e projetá-la sobre nossa realidade.

Em síntese, o maior volume que a voz popular adquiriu gradualmente em vários países ocidentais ao longo do século XX foi um dos fatores mais importantes para o desenvolvimento dos *Welfare States* nessas nações. No Brasil não foi diferente; a partir das primeiras décadas após a Proclamação da República, quando o voto era vedado a muitos (mulheres, menores de vinte e um anos, analfabetos, sem-teto, soldados rasos e membros do clero), gradualmente, com marchas e contramarchas, inclusive com suspensões em tempos de ditadura, avanços foram sendo obtidos numa perspectiva histórica mais ampla. O que se pretende aqui é relacionar a forma como tais progressões (ou regressões) construíram (ou desconstruíram) nosso Estado de Bem Estar.

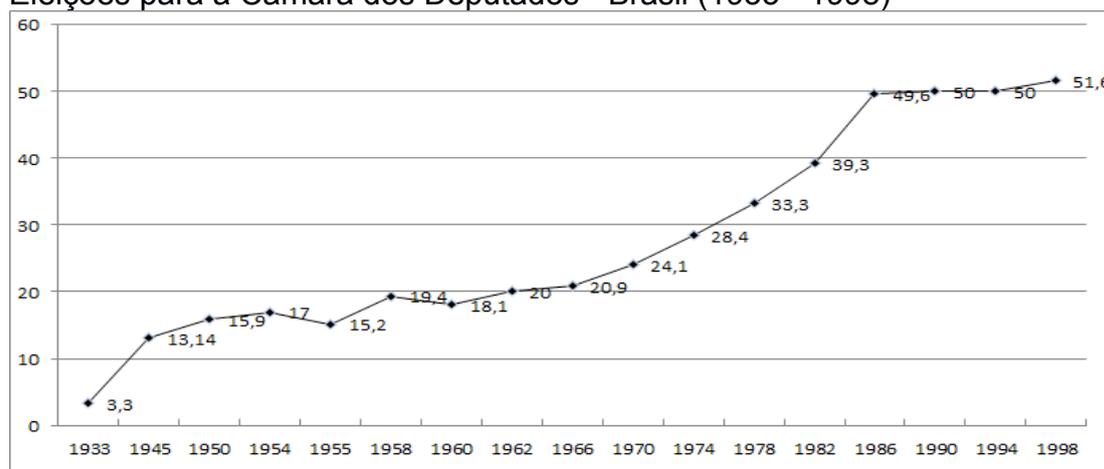
Não se almeja aqui, contudo, inventariar em profundidade tais avanços e retrocessos democráticos e relacioná-los à tonificação ou enfraquecimento das políticas sociais, mas traçar uma visão geral. A intenção é trazer à luz uma perspectiva histórica, e com ela demonstrar certo grau de irreversibilidade do processo de ampliação de direitos, ainda que com períodos descendentes de democracia, como o que vivemos. É fundamental para este trabalho comprovar tal grau de irreversibilidade histórica, já que o intuito é o da qualificação das políticas de habitação de interesse social, pressupondo, portanto, sua factibilidade, o que por sua vez dependerá da continuidade e mesmo ampliação do Estado de Bem Estar Social no país.

O gráfico a seguir ilustra o que se vem aqui estabelecendo, feitas as devidas e relevantes ressalvas de que o sufrágio universal não é condição absoluta para o

avanço na construção das políticas sociais. Por outro lado, pode-se com alguma segurança arguir-se que a supressão e enfraquecimento do sufrágio, incluindo sua manipulação, são determinantes para o retrocesso nas mesmas⁶⁸.

O gráfico então indica a crescente participação da população nas eleições, ressaltando-se mais uma vez que a decorrente maior legitimidade da democracia representativa per si não representa igual crescimento do grau de participação e incidência da população nas decisões políticas. Esta tendência, todavia, se confrontada com a construção de direitos que efetivamente se deram, embora não de forma linear e inequívoca⁶⁹, demonstram a relação entre tais dinâmicas, que poderia ser assim sintetizada: “mais democracia – mais Estado de Bem Estar Social”.⁷⁰

Figura 1 - Comparecimento às votações como proporção do total da população. Eleições para a Câmara dos Deputados - Brasil (1933 - 1998)



Fonte: NICOLAU (2004), modificado por Morgan Riva

Portanto, o salto percentual da participação da população na democracia representativa de 3,3%, em 1933, para 51%, em 1998, com todas as limitações que isso possa implicar a par e passo com a inauguração e construção de um Estado de

⁶⁸ Pode-se ainda acrescentar que, após períodos de retrocessos, avanços especialmente significativos podem se dar, de que é exemplo a Constituição Brasileira de 1988 e seus avanços na afirmação de direitos sociais, promulgada na sequência da reconquista da democracia após o período da ditadura militar.

⁶⁹ E limitadíssima para uma sociedade estruturalmente e secularmente injusta e desigual como a brasileira.

⁷⁰ No caso brasileiro, dada a baixa intensidade da democracia participativa, pode-se considerar a hipótese de que tal intensificação é estratégia determinante para a qualificação, universalização e *decommodification* de nosso Estado de Bem Estar Social.

Bem Estar Social no país, suscita a convicção de que há forte relação entre estas duas dinâmicas. Democracia e construção de um Estado de Bem Estar Social são, pois processos mutuamente dependentes⁷¹.

2.9.1 Tipificação da Trajetória do Estado de Bem Estar Social Brasileiro

A política social brasileira raramente é tratada sob a ótica ou referida a um Estado de Bem Estar Social⁷².

Como bem contextualiza Driabe (1993):

“Obviamente esta ausência de densidade e espessura do conceito de *Welfare State* (no Brasil) reflete, entre muitas outras coisas, o perfil e as características adquiridas pelas políticas sociais, principalmente seus reduzidos efeitos, seus baixos graus de eficácia e efetividade sociais. Afinal, a noção de Estado de Bem Estar Social mostra-se fortemente impregnada de conteúdos socialmente positivos, parecendo estranho que fosse utilizada para dar conta de nossa realidade de miséria, pobreza, exclusão social”⁷³.

Este enfoque, portanto, considera o “caso brasileiro”.⁷⁴ como o de não desenvolvimento de um Estado de Bem Estar Social, ou quando muito de irrupções pontuais, espasmódicas e frágeis, que nunca poderiam ser consideradas segundo

⁷¹ Como dito, aqui se estabelece uma visão geral do assunto. Há ressalvas importantes; por exemplo, os períodos de 1930 a 1943 e de 1964 a 1981 foram marcados por regimes ditatoriais no Brasil, e ainda assim a construção e mesmo “avanços” relativos se deram na construção de nosso “*Welfare*”. Estes momentos serão abordados e contextualizados à frente.

De qualquer forma é preciso lembrar que houve nestes períodos eleições em determinados níveis de governança (Congresso por exemplo), embora não para a presidência da república. Ademais, a necessidade de legitimidade sempre se faz presente, mesmo entre ditadores, em grau maior ou menor, a depender das circunstâncias, o que pode impulsionar a formulação e implementação de políticas sociais.

⁷² A exceção é o trabalho “Cidadania e Justiça” de Santos, W.G. que trata as políticas sociais na tradição da literatura dos *Welfare States*.

⁷³ O texto é de 1993. Na era Lula-Dilma, com o incremento quantitativo e em alguns casos qualitativos de programas sociais, a interpretação da autora pode ser confirmada por seu revés, já que se nota a emergência de se referenciar tais políticas recentes à um Estado de Bem Estar.

⁷⁴ E latino americano.

as tipificações de *Welfare* existentes ou mesmo suas variáveis.

Esta é, entretanto, uma leitura que se contrapõe à caracterização mesma de um Estado de Bem Estar Social como sendo algo inevitável e constitutivo de um estágio de desenvolvimento do capitalismo, podendo adquirir contornos bastante diversos nesta implementação, conforme fartamente abordado anteriormente neste capítulo. Ainda segundo Driabe (1993):

[...] Vasta literatura sobre o Welfare State tem apontado exatamente para o fato de que – uma vez trilhado o fértil caminho de estudos comparados – é possível apreender o estado protetor menos como concretização de programas socialdemocratas do pós guerra, mas antes como elemento estrutural importante das economias capitalistas contemporâneas, uma determinada forma de articulação entre o Estado e o mercado, o estado e a sociedade, um modo particular de regulação social que se manifesta a certo momento do desenvolvimento capitalista.

Afinada a esta visão, se irá considerar as políticas sociais implementadas no Brasil desde a década de 30 como inseridas no desenvolvimento e consolidação de um *Welfare* com características e sob dinâmicas próprias, a saber: a) de um país de capitalismo tardio; b) um país com uma longa, arraigada e ainda presente tradição escravocrata, que moldou seu sistema de proteção social recorrentemente sob regimes autoritários; d) uma experiência nacional moldada sob um modelo de desenvolvimento econômico concentrador e socialmente excludente.

Considerar nosso Estado de Bem Estar apenas como “embrionário” ou “pouco desenvolvido” é, portanto, uma perspectiva falaciosa, ao não se compreender e assimilar em profundidade as nossas peculiaridades.

Afora isto, a inclusão numa matriz conceitual internacional, identificando o Estado de Bem Estar com um padrão determinado, permite a discussão sobre possibilidades e alternativas de desenvolvimento futuro, iluminados pela experiência internacional, o que se pretende neste trabalho.

Nos últimos 80 anos (a partir de 1930), a sociedade brasileira viu nascer e se desenvolver um Estado de Bem Estar Social repleto de contradições, vazios, fissuras, avanços e recuos. Políticas, programas, legislações e instituições foram criadas, modificadas e substituídas.

Na construção legal e institucional deste Estado, três períodos foram relevantes: a fase de 1930 a 1943, a de 1966 a 1971, e o período a partir da Constituinte de 1988.

Na fase de 1930 a 1943 se dá a instituição da previdência social através dos Institutos de Aposentadoria, com impacto na política de HIS como veremos à frente, a promulgação da legislação trabalhista e por fim alterações institucionais relevantes nas áreas da saúde e da educação, com a centralização no governo federal de instrumentos institucionais, administrativos e financeiros.

Este desenvolvimento “aprimora-se” no período democrático de 1945 a 1964, todavia mantendo seu caráter profundamente seletivo (no plano dos beneficiários da previdência, por exemplo, não foram incluídos os trabalhadores rurais nem informais), heterogêneo (proporcionalizando benefícios e contribuições) e fragmentário (nos planos institucional e financeiro).

É um período que pode ser certamente tipificado como “Conservador Corporativista” na concepção de Esping-Andersen ou “Meritocrático-Particularista” na aceção de Timus.

Com o advento do governo militar, medidas legislativas, institucionais e financeiras são introduzidas, organizando sistemas nacionais e/ ou estatais e regulando os serviços sociais básicos. Tais medidas reduziram parcialmente o modelo de atuação então vigente, fragmentado e socialmente seletivo (o que se deu, por exemplo, em relação aos Institutos de Aposentadoria, substituídos e centralizados no Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (INAMPS) e depois Instituto Nacional de Seguro Social (INSS). Uma leve tendência universalizante, se é que assim se pode caracterizar, se verificou a partir de então, com uma inegável ampliação das coberturas⁷⁵. Em relação às inovações na estruturação das fontes de financiamento, algumas delas estabilizaram-se com perenidade marcante, de que é exemplo o FGTS, até hoje principal *funding* da habitação.

Constrói-se, portanto, um Estado de Bem Estar centralizado institucionalmente, com estrutura de financiamento, princípios e regras de operação que certamente o tipificam como de corte liberal, com forte apoio governamental à produção privada de bens sociais na saúde, na educação e na habitação.

⁷⁵ Por exemplo, com a inclusão dos trabalhadores rurais no sistema previdenciário.

Com a Constituinte de 1988, a trajetória do Estado de Bem Estar Social brasileiro adquire um marco legal socialdemocrata, com afirmação de direitos sociais básicos e universais, todavia efetivado com limitações⁷⁶.

Driabe assim sintetiza e esquematiza a trajetória do Welfare brasileiro até a Constituinte:

“1930/ 1964 – Introdução e Expansão Fragmentada

- a) 1930/ 1943 – Introdução
- b) 1943/ 1964 – Expansão fragmentada e seletiva

1964/ 1985 – Consolidação Institucional e Reestruturação Conservadora

- a) 1964/ 1977 – Consolidação institucional
- b) 1977/ 1981 – Expansão Massiva
- c) 1981/ 1985 – Reestruturação Conservadora

1985/ 1988 – Reestruturação Progressista

- a) 1985/ 1988 – Ensaio de Reestruturação Progressista
- b) 1988 – Definição do novo Perfil ⁷⁷

Em sequência, os governos Collor e Fernando Henrique Cardoso (FHC) imprimem uma forte guinada neoliberal, ampliando ainda mais a participação do setor privado lucrativo no setor, em contradição inclusive com o marco legal de 1988.

Por fim, a era Lula-Dilma traz de volta uma expansão quantitativa e qualitativa das políticas de bem-estar, com inovações relevantes⁷⁸, mas com reduzida

⁷⁶A institucionalização dos direitos sociais é um sucedâneo natural do desenvolvimento dos direitos civis e políticos

⁷⁷Driabe relativiza em alguns aspectos sua própria esquematização, como por exemplo: a) expressando que os cortes foram muitas vezes ditados pelas mudanças dos regimes políticos (1930, 1964 e 1985) mais do que por ocorrências específicas ao nível das instituições do “Welfare”, tendo em vista que as características do regime político marcam de forma indelével a concepção, moldagem e perfil da proteção, ou seja, se mais universalista ou assistencialista ou redistributiva; b) que as caracterizações não são uniformemente assumidas pelos quatro principais componentes de um “Welfare”(saúde, educação, previdência e habitação incluindo saneamento), podendo haver e se dando des-sincronizações, como por exemplo o período de 1930/ 1943 de “Introdução”, quando se deu basicamente a efetivação de uma legislação previdenciária e trabalhista, vindo esta fase de “Introdução”, no caso da habitação, a se dar apenas no período militar; iii) expansão massiva não significa necessariamente universalização, e raramente o foi.

desmercantilização dos bens produzidos, ainda que com expressiva ampliação das coberturas, constituindo-se, portanto, num híbrido de tipologia liberal e socialdemocrata.

Além destes aspectos, deu-se no período uma composição virtuosa que segundo Driabe é requisito essencial para a construção de um *Welfare* distributivo e universalizantes, através da articulação de *pleno emprego + aumento da massa salarial + investimento massivo nas políticas sociais*. A inexistência de um desses componentes na tríade certamente condena o regime à residualidade, focalização e estratificação.

Como vetor dominante destes 85 anos de construção de um Estado de Bem Estar Social no Brasil, portanto, pode-se constatar que as estruturas de produção da desigualdade se mantiveram ao não se instituírem com prevalência mecanismos redistributivos. A trajetória também manteve essencialmente a dinâmica mercantilista nas áreas de atuação, sem uma perspectiva integrada de atendimento, focada isoladamente nos mais pobres, com as limitações advindas deste enfoque, já abordadas anteriormente.

Quanto ao financiamento do sistema pelo Estado, este foi fundado basicamente na capacidade contributiva do trabalhador, especialmente na previdência⁷⁹. Na habitação especificamente, quando na era Lula-Dilma, recursos orçamentários (subsídios) passaram também a ser disponibilizados de forma expressiva.

Quanto às áreas da saúde e da educação, as mesmas contaram com recursos orçamentários expressivos e continuados, especialmente após a Constituinte de 1988, sendo que o aparato burocrático não foi capaz de qualificar estes setores na mesma proporção dos investimentos.

Enfim, é uma trajetória que combinou aspectos liberais e corporativistas, cujos movimentos mais recentes (Constituinte e governo Lula-Dilma) introduziram vetores de configuração socialdemocrata, especialmente relacionados a maiores investimentos orçamentários, uma maior massificação, a ampliação de bens e

⁷⁸ Como Luz para Todos, Bolsa Família, Mais Médicos e Pro-Uni.

⁷⁹ O princípio meritocrático foi sempre mantido e dominante nas políticas previdenciárias, ou seja, concessão de benefícios relacionados à contribuição. Todavia, uma relevante inovação se deu a partir da Constituinte de 1988, regulamentada através da Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS – Lei 8.742 de 1993, que em seu artigo Art. 20 estabeleceu o benefício da prestação continuada no valor de um salário-mínimo mensal à pessoa com deficiência e ao idoso com 65 (sessenta e cinco) anos, contrariando assim o absolutismo histórico da relação contribuição-benefício.

serviços⁸⁰, renda e serviços mínimos⁸¹, cujas conquistas até aqui mencionadas tenderiam a imprimir um caráter redistributivo, todavia mitigado pela manutenção de suas características de *commodification* dos bens e serviços e de atendimento estratificado.

Uma última característica do Estado de Bem Estar Social brasileiro indicada por Driabe é o forte e transversal componente clientelístico que o atravessa. Este clientelismo se inseriu historicamente no sistema, influenciando na alocação de recursos, na definição do público a ser atendido, nos movimentos de expansão, colocando tal sistema sob o domínio de grupos, personalidades e cúpulas partidárias, com forte vinculação eleitoral⁸². Este é um componente que sem dúvida se interpõe para o estabelecimento de dinâmicas mais universalizantes, emancipadoras e centradas no atendimento a direitos.

Por fim, no espectro das potencialidades, a autora identifica três tendências internacionais que também no Brasil se fazem notar, ainda que umas de forma embrionária e outras de forma contraditória:

- a) No plano político institucional a tendência de descentralização político-administrativa⁸³;
- b) A elevação do grau de participação popular no processo de decisão, elaboração e implementação das políticas⁸⁴, contando, portanto, com a participação dos “clientes” e não com sua passividade, o que tende a dinamizar uma perspectiva de atendimento a direitos;
- c) O reequilíbrio das relações entre Estado, setor privado lucrativo e o setor privado sem fins lucrativos, alterando os modos de produção e distribuição dos bens e serviços sociais, substituindo um modelo histórico de um mix Estado – setor privado lucrativo, por um que introduz “forças alternativas”⁸⁵, subvencionando-as, ou ainda pela inclusão no arranjo

⁸⁰Programa Universidade para todos (PRO-UNI), por exemplo.

⁸¹ Por exemplo, o benefício de prestação continuada instituído pela Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, no lastro da Constituição de 1988 e o Bolsa Família.

⁸² Ou “eleitoreiro.”

⁸³ Indubitavelmente estabelecida na Constituinte de 1988, todavia apenas relativamente implementada.

⁸⁴ Com avanços pioneiros no âmbito da implementação do SUS e posteriormente dos inúmeros Conselhos de Políticas Públicas na era Lula – Dilma.

⁸⁵ Organizações não-governamentais, movimentos sociais, associações de moradores, entidades prestadoras de serviços sociais sem fins lucrativos, etc.

institucional dos próprios beneficiários⁸⁶. Cabe especificar que esta perspectiva não é uma mera des-responsabilização ou privatização do Estado. Conforme Driabe (1993):

A proposta é a de que a sociedade se reforce, a de que se adense a capacidade de ação coletiva da sociedade. Mas isto, nos termos atuais da sociedade capitalista, não se faz sem e contra o estado. Ao contrário, tanto para o florescimento das forças centrípetas e de aglutinação a partir de instâncias múltiplas e descentralizadas, quanto para restringir o esgarçamento das políticas pela inserção de interesses particulares e paroquiais, a decidida coordenação estatal através de formas democraticamente planejadas, passa a ser condição de possibilidade de que, sob este novo modo, a sociedade apodere-se do seu próprio destino. Agentes sociais e governo, redefinidos seus papéis no campo da política social, podem assim agir contra as atuais forças centrífugas que enfraqueceram ou obstaculizaram a construção histórica da capacidade de ação coletiva organizada.

Conclui-se, portanto, que é complexa a tipificação do Estado de Bem Estar Social brasileiro, nas partes e no todo, dada suas nuances, períodos de existência com características diversas e contradições. De resto não seria objetivo deste trabalho fazer esta investigação de forma sistêmica e conclusiva, a qual não seria instrumentalmente útil para uma análise mais restrita à HIS. O que se pretendeu foi montar um painel mais amplo das movimentações, desafios e potencialidades deste contexto mais geral do “*Welfare*” brasileiro, no qual se inserirão as prospecções específicas para HIS.

Buscou-se também demonstrar que, com avanços e retrocessos, a construção do Estado de Bem Estar Social no Brasil possui uma resultante acumulativa, de relativas, mas importantes conquistas. Estes avanços não são mérito interno de nosso processo, mas, como já anteriormente relatado e numa perspectiva estruturalista, resultado de dinâmicas próprias do estágio do capitalismo

⁸⁶ Através de abonos, tickets, transferências em dinheiro, como por exemplo no bolsa família, restringindo assim a máquina do Estado na produção de bens, as burocracias administrativas na alocação de equipamentos, ampliando por outro lado a individualização e liberdade do usuário (como é o caso do “abono habitacional” descritos nos Capítulos 3 e 4).

e de ampliação do sufrágio universal, como também da luta política dos trabalhadores, a qual permite um direcionamento mais emancipador para o *Welfare*.

2.9.2 A HIS no âmbito do Estado de Bem Estar Social Brasileiro

Este item será desenvolvido através da fixação de marcos históricos da trajetória da habitação de interesse social no Brasil. Serão indicações sem aprofundamento das intencionalidades, causas e consequências. A principal função desta fixação será lastrear as propostas e projeções que se farão no Capítulo 5, onde metas, conteúdos e estratégias serão configuradas para se qualificar a política de HIS no país. Estas projeções marcadas no Capítulo 5 deverão dialogar com o tipo ideal de política a ser formulada no Capítulo 4, como também com as raízes, marcos e tendências históricas que aqui serão delineadas, ainda que seja para inflexioná-las.

As gêneses da trajetória das políticas públicas de HIS no país, segundo Nabil Bonduki, se dá com a promulgação da Lei do Inquilinato e o decorrente congelamento dos aluguéis, sendo, portanto, a primeira intervenção estatal no mercado imobiliário⁸⁷.

Ainda que em alguns de seus tópicos tais decretos defendessem interesses dos proprietários, é inegável que a resultante principal se deu em benefício da população de mais baixa renda e mesmo dos extratos de renda média. E isto é ainda mais relevante quando se observa que à época (década de 40), cidades como o Rio de Janeiro e São Paulo possuíam cerca de 70% de sua população vivendo sob o regime de aluguéis.

É curioso observar que tal medida, em contradição com o que assinalamos anteriormente sobre a relação direta entre democracia e políticas sociais, tenha se dado durante uma ditadura. Mas esta “contradição” pode ser atenuada tanto pelas características híbridas do governo, como pela real intenção da medida:

⁸⁷Na verdade não foi um único, mas houve inúmeros Decretos Lei, sendo o primeiro o de número 4598/ 42, com posteriores modificações igualmente através de outros Decretos Lei.

Minha hipótese é que a Lei do Inquilinato estava relacionada a uma intenção governamental de reduzir a atração que o setor imobiliário exercia sobre investidores e capitalistas em geral, com o objetivo de concentrar recursos na montagem do parque industrial brasileiro. E, ao mesmo tempo, reduzir ou eliminar um setor social não produtivo e que vivia basicamente de rendas. BONDUKI (2014).

O fato é que tal medida pela primeira vez reconheceu e estabeleceu direitos à população de renda mais baixa e média no setor habitacional. Interveio no mercado e beneficiaram setores mais vulneráveis socioeconomicamente, sendo ou não esta sua meta fundamental.

Um outro marco inicial na ação do Estado em HIS, ainda que indireta, deu-se com a criação dos Institutos de Aposentadoria e Pensões na década de 30⁸⁸, portanto anterior à promulgação do Decreto Lei de 1942. Pela primeira vez o Estado produzia habitação de interesse social, ainda que indiretamente através dos Institutos, estes de toda forma por aquele regulado.

Os Institutos apresentavam três linhas de ação para fazer frente à questão habitacional. O Plano C tinha objetivo atuarial, a serviço das pensões e aposentadorias de seus filiados. Por esta razão optaram por atuar neste plano através da modalidade aluguel, de grande rentabilidade à época (relembre-se que anterior à Lei do Inquilinato).

Já os planos A e B visavam produzir habitação social para atendimento aos associados. Uma parte importante da burocracia dos IAPs tinha um objetivo claro de que parte da política social sob a responsabilidade dos Institutos deveria ser focada na habitação e que o acesso à moradia tinha consequências importantes para a construção de um trabalhador mais resistente a ideologias de esquerda. Essa foi inclusive uma das razões pelas quais os IAPs acabaram deixando de lado o aluguel social e centrando na propriedade como forma de acesso à moradia (o que foi corroborado pelo advento da Lei do Inquilinato, que retirou a atratividade de ganhos financeiros através do aluguel, adotado no plano C).

Em sequência, o governo Dutra cria em 1946 a Fundação da Casa Popular (FCP), que tinha o ambicioso mandato de solucionar o problema habitacional

⁸⁸ Com mandato para atuarem em habitação através do Decreto 1.749 de 1937.

brasileiro. Em dezoito anos, a FCP produziu 16.964 unidades em 143 conjuntos, uma média de 942 moradias por ano. Somando-se esta produção à realizada pelos IAP's de 1940 a 1964 de 124.025 unidades⁸⁹, temos no período de 1930 a 1964 uma produção total de cerca de 140 mil unidades, que beneficiou menos de 1 milhão de pessoas. No mesmo período as cidades brasileiras receberam 23,6 milhões de novos moradores, a maior parte pertencendo aos extratos mais pobres da população.

Portanto, a baixa expressão quantitativa da produção pelos Institutos e pela FCP⁹⁰ demonstra a pequena importância destas institucionalidades, criadas com ambições maiores do que vieram a responder, demonstrando a “distância entre intenção e gesto”:

[...] Meu coração tem um sereno jeito
 E as minhas mãos o golpe duro e presto
 De tal maneira que, depois de feito
 Desencontrado, eu mesmo me contesto
 [...] Se trago as mãos distantes do meu peito
 É que há distância entre intenção e gesto[...].
 (HOLANDA; GUERRA, 2011).

Recorrente na trajetória da construção das políticas de habitação no país⁹¹.

Ingressando na era BNH, que incluiu a criação do Sistema Financeiro de Habitação, é relevante destacar os objetivos de sua origem, sejam os explicitados, sejam os subliminares. Formalmente, seu objetivo oficial foi o de prover habitação para os trabalhadores, tendo tido, contudo a clara intenção de domesticação ideológica: “*a casa própria faz do trabalhador um conservador que defende o direito de propriedade*” (Sandra Cavalcanti, primeira presidente do BNH). Tratava-se,

⁸⁹ Desconsiderando as unidades financiadas para a classe média.

⁹⁰ O mesmo não se pode dizer dos aspectos qualitativos, onde houve maior relevância

⁹¹ O acesso à moradia produzida pelos IAPs só era possível aos associados, ou seja, aos trabalhadores formais, que eram uma pequena parcela da massa de trabalhadores do país. Mas mesmo considerando o universo dos associados, os percentuais de atendimento são insignificantes, tendo apenas o IAPB (bancários) atingido alguma expressão, atendendo a 33% dos seus associados. Os demais contemplaram entre 2,5% (IAPI) e 6,4% (IPASE) a partir de (Plano B); Inventário da pesquisa Pioneiros da Habitação Social no Brasil (Plano A).

portanto, de um instrumento de contenção das ideias progressistas e de manutenção da ordem social interna. Além disto, visava-se também quebrar a força dos sindicatos ao centralizar e controlar as previdências, bem como seu desenvolvimento futuro veio a beneficiar prioritariamente não aos trabalhadores de mais baixa renda, mas aos extratos de renda média e média alta.

De 1967 a 1984 foram concedidos pelo Banco cerca de 4,2 milhões de financiamentos habitacionais, resultado quantitativamente mais expressivo do que o do período anterior, sendo que deste total apenas 1,5 milhão (35%) foram destinados à faixa de renda de até seis salários mínimos e apenas 250 mil (6%!) até três salários, demonstrando a fragilidade distributiva do sistema⁹².

Com os anos, o cenário macroeconômico foi gradativamente desestruturando a sustentabilidade financeira do Sistema Financeiro de Habitação (SFH). A aceleração da inflação e os decorrentes problemas nas correções das prestações e dos saldos devedores dos mutuários do BNH foram as principais causas desta deterioração. Correções das prestações maiores do que as correções salariais geraram inadimplências insustentáveis, que em 1984 atingiu 54,6% dos contratos

Com a redemocratização do país em 1985, José Sarney assume a presidência e concede subsídios aos mutuários na correção de suas prestações, o que por um lado contribuiu para a redução da inadimplência, mas por outro causou um rombo de 20 bilhões de dólares no sistema habitacional.

Paralelo a isto, a combinação explosiva de inflação alta com a recessão e o desemprego fez o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) desabar, o que combinado com o rombo contábil-financeiro e a incapacidade dos estados e municípios em contraírem empréstimos levaram à fragilidade extrema do SFH, ingredientes que serviram de justificativa para a extinção do Banco. Antes disso, funcionários e especialistas empreenderam rodadas de discussões visando formular propostas para reerguer o Banco e o sistema, que foram, contudo desprezadas pelo governo, que optou pura e simplesmente por sua extinção e incorporação à Caixa Econômica Federal (CEF).

Tudo o que o governo fez no caso foi extinguir uma institucionalidade, como se isto resolvesse as dificuldades.

⁹² Com o agravante de que dado que o valor médio do financiamento de interesse social é inferior ao destinado às classes de renda mais elevada, a participação financeira da habitação para os extratos de mais baixa renda é ainda expressivamente menor na composição total dos financiamentos concedidos.

O que é relevante ressaltar neste momento da retrospectiva histórica, na perspectiva da futura construção do Capítulo 5, é a ressonância direta do contexto macroeconômico sobre a política habitacional, tendo esta introjetado aquele em profundidade, a ponto de implodir, sem que o governo tenha fincado elementos que a blindassem. Uma política que compõe estrategicamente um Estado de Bem Estar Social deve assim ser permanentemente tratada e preservada, e não deixada à própria sorte, sob a pura e simples ondulação do mercado e de gestões macroeconômicas equivocadas.

Após longos anos e viabilizado pela estabilização dos preços no governo Itamar Franco, o SFH foi sendo reestruturado.

Na gestão Fernando Henrique Cardoso, se por um lado a consolidação da estabilidade econômica (controle da inflação) igualmente consolidou a estabilização do SFH, por outro, medidas neoliberais foram fortemente adotadas, dentre as quais:

- O direcionamento dos créditos para contratações individuais (os chamados produtos de balcão, no caso as Cartas de Crédito FGTS);
- O direcionamento ainda mais expressivo dos créditos para a classe média, já que a faixa de renda até cinco salários mínimos não era considerada “rentável” e apresentava riscos;
- Entes públicos foram considerados sem capacidade para tomar empréstimos, levando a que as operações fossem majoritariamente desenvolvidas por agentes privado-lucrativos;

Tais medidas ensejaram um Estado fragilizado no seu atendimento aos mais pobres, focando e tornando ainda mais residual sua política de moradia social, destinando apenas 21% dos recursos para esta faixa⁹³, que abriga mais de 81% do déficit habitacional⁹⁴. As medidas igualmente fortaleceram a participação dos agentes do mercado no setor, mercantilizando-o ainda mais.

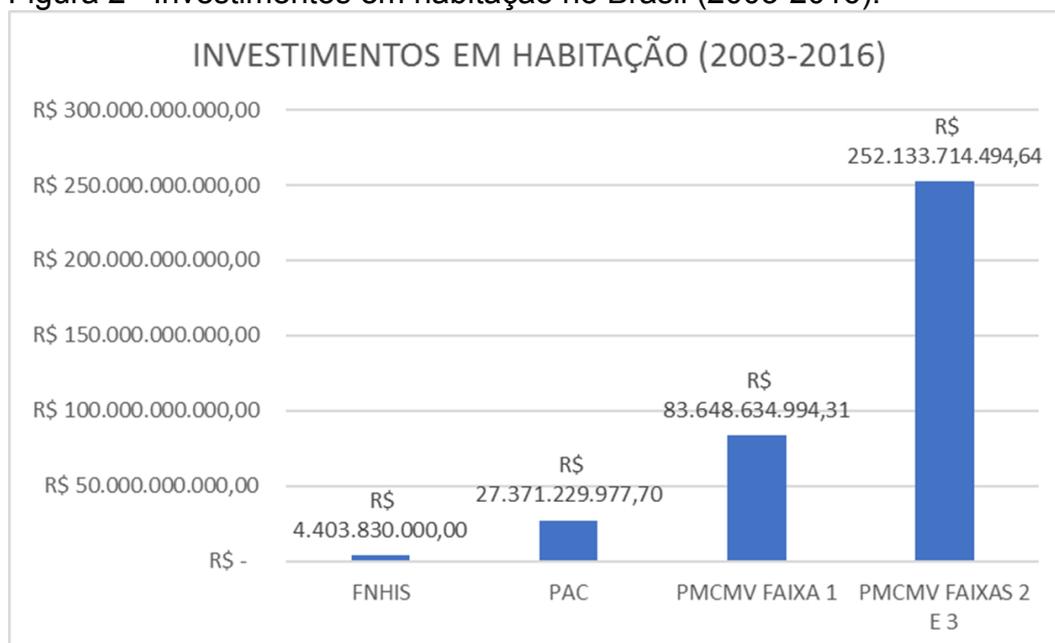
⁹³ Com renda até seis salários mínimos, que na era BNH atingiu 35% de participação.

⁹⁴ O desempenho do sistema como um todo atingiu sua mais baixa representatividade na produção de moradias no país nos anos de 1995 a 1999, respondendo por apenas 16% do estoque construído, o pior desempenho de sua história.

Há que se demarcar, entretanto, que do ponto de vista institucional houve uma importante retomada de investimentos na urbanização de assentamentos precários através dos programas Pró-Moradia e Habitar-Brasil, operacionalizados através do aporte de recursos a fundo perdido tanto do Orçamento Geral da União (OGU) aos estados e municípios Habitar-Brasil, quanto do FGTS (Pró-Moradia)⁹⁵. Esta retomada foi, entretanto pouco expressiva do ponto de vista quantitativo. Juntos, os dois programas aplicaram cerca de 2 bilhões de reais no período, valor expressivamente menor do que o aplicado na década seguinte (ver a frente).

Com a era Lula-Dilma e ainda que, como já vimos, medir uma política pública apenas pelo volume de recursos aportados é limitado para o enquadramento qualitativo das mesmas, é inegável que os investimentos no período foram um marco na trajetória histórica que aqui desenhamos, tanto para a produção habitacional quanto para a urbanização de assentamentos precários.

Figura 2– Investimentos em habitação no Brasil (2003-2016).



Fonte: Ministério das Cidades

⁹⁵ Diz-se retomada porque a inovação através desta modalidade de intervenção se deu pelo BNH no final dos governos militares, com o Programa PROMORAR. É inegável o avanço e marco histórico que isto significou, sabendo-se que suas motivações foram mais uma vez "enviesadas". O programa tinha o nítido objetivo de promover à candidatura a presidente do Ministro responsável pela área, necessitado de legitimidade popular num momento de ocaso da ditadura, como também serviu a interesses de grandes construtoras responsáveis pelas obras.

Além do volume de investimentos⁹⁶, há que se destacar igualmente o direcionamento dos mesmos para as camadas mais pobres da população⁹⁷, tornadas prioritárias de fato pela primeira vez na história das políticas de moradia.

Uma última inovação foi quanto ao desenho institucional, ao se incorporar entidades sem fins lucrativos, movimentos sociais, cooperativas e ong's ao sistema na qualidade de entidades organizadoras. O peso desta participação, entretanto foi expressivamente minoritário frente ao do setor privado-lucrativo, mas para as finalidades deste trabalho é extremamente relevante o marco de sua inclusão⁹⁸.

Portanto, nesta era aproximaram-se recursos com volume da demanda, inflexionou-se a tendência de investimento nas camadas médias e médias altas da população, e se inovou ao se incluírem entidades sem fins lucrativos ao sistema, o que, todavia precisa ser potencializado no futuro⁹⁹. Esta inclusão das entidades sem fins lucrativos é especialmente cara para as formulações do Capítulo 5 e seu diálogo com o tipo ideal de política estabelecida no Capítulo 4.

A par e passo com os avanços acima relatados, é importante destacar o pouco avanço ou mesmo retrocesso em relação ao desenho institucional preponderante do programa, que repousou sobre os agentes privados lucrativos para o seu desenvolvimento¹⁰⁰.

Ainda que haja um atenuante de origem para esta modelagem, o caráter anticíclico do programa frente à crise internacional de 2008 é inegável, tanto que, ao

⁹⁶ Que ganha ainda maior expressividade se comparado com o período anterior da era FHC, quando o investimento médio anual com recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (OGU) foi de R\$ 300 milhões ao ano, versus uma média do período Lula-Dilma como um todo (2003 a 2016 com FNHIS) de R\$ 8,8 bilhões ao ano. Se considerarmos apenas o período a partir do lançamento do PAC-Urbanização de Assentamentos Precários e do MCMV (2009 a 2016) atinge-se a impressionante média de R\$ 15,8 bilhões ao ano. Fonte: MCidades (2009).

⁹⁷ Este direcionamento se deu tanto no aporte de recursos da Ouvidoria Geral da União (OGU) quanto do FGTS.

⁹⁸ O MCMV Entidades Urbanas constituiu-se em cerca de 4% das unidades contratadas na faixa 1 do programa até janeiro de 2017 (72 mil unidades de um total de 1,7 milhões). Deve-se ressaltar, contudo, que também o MCMV Rural é operado por movimentos sociais e entidades sem fins lucrativos, sendo que neste programa também as prefeituras podem fazê-lo.

Desagregando-se as unidades estritamente organizadas pelas entidades no rural, e somando-as às produzidas pelas entidades urbanas, atinge-se a cerca de 10% do total de unidades produzidas pelo programa na sua faixa 1. Do ponto de vista absoluto e não comparativo, foram todavia números expressivos, frente inclusive à capacidade institucional destes agentes, a qual foi também crescentemente sendo ampliada e qualificada – ver à frente: MCidades (2017).

⁹⁹ Esta potencialização é tanto na direção de uma maior participação nos recursos disponibilizados, quanto no estabelecimento de estratégias e políticas complementares, especialmente a de capacitação dos agentes, o que será retomado à frente.

¹⁰⁰ Estes foram responsáveis por organizar cerca de 85% das unidades produzidas.

colocar os agentes privado-lucrativos como protagonistas do processo, comprometeu-se em muito a dimensão qualitativa do programa, especialmente quanto à localização e inserção urbana dos empreendimentos¹⁰¹.

Este trabalho repita-se, não pretende avaliar em profundidade este ou qualquer outro momento específico da trajetória histórica das ações, programas e políticas de produção habitacional do país, até porque, no caso do MCMV, trabalhos de maior fôlego já foram realizados.

O nosso objetivo é fincar os grandes marcos, inflexões, interrupções, retrocessos, omissões e motivações básicas nesta trajetória, matéria-prima para as formulações do Capítulo 5. Como se almeja construir uma possibilidade de futuro, além dos parâmetros qualitativos que serão considerados (o “Tipo Ideal” fixado no Capítulo 4), as referências históricas deverão ser igualmente levadas em conta para que não se projetem possibilidades desenraizadas¹⁰².

Em síntese, e chegando até o momento atual, na trajetória da HIS no Estado de Bem Estar brasileiro, ainda que ensaios tenham sido empreendidos anteriormente¹⁰³, uma abordagem mais estruturada só se deu a partir dos anos 60 com a criação do BNH e do SFH, envolvendo institucionalidade, marco legal e linhas de financiamento relevantes, que permanecem até hoje como *funding* do Sistema FGTS e Sistema brasileiro de poupança e empréstimos (SBPE).

Tal estruturação inicialmente se voltou minoritariamente para a população de mais baixa renda, além de subseqüentemente ter sofrido interrupções, recuos e fragilizações.

A partir de 2003, avanços relevantes se deram, aos quais já nos referimos, podendo ser sintetizados em três vetores: a) no inédito direcionamento da política para os mais pobres; b) no volume de recursos alocados, compatível com a demanda; c) na importante ainda que tímida inovação institucional¹⁰⁴.

¹⁰¹ Para o que corroborou o “natural” processo de valorização fundiária em função do aquecimento do mercado pelo programa (diz-se “natural” porquê da ordem da reprodução capitalista na produção de cidades).

¹⁰² Neste sentido um aspecto relevante do período Lula-Dilma foi o conflito de interesses e de vetores que se deu. Por um lado, houve uma inegável priorização dos mais pobres, com investimentos vultosos e inovações como a inclusão dos movimentos sociais na produção; por outro se deu a manutenção e mesmo valorização do segmento privado-lucrativo, permitindo sem maiores regulações seu *modus operandi* mercantil e a reprodução das capturas de mais-valia fundiárias. De resto, esta foi uma característica do governo como um todo, com sua dinâmica interna conciliadora.

¹⁰³ Lei do Inquilinato, IAP's e Fundação da Casa Popular.

¹⁰⁴ Referindo-se à inserção das entidades sem fins lucrativos no arranjo institucional.

Da mesma forma, desafios não foram enfrentados, mesmo que preliminarmente, destacando-se os relacionados à desmercantilização da moradia¹⁰⁵ e a uma abordagem mais estruturada e holística da questão¹⁰⁶.

Com a ruptura do processo democrático em 2016 e o advento do governo Temer, ainda que os programas não tenham sido extintos, especialmente o MCMV, é evidente a sua fragilização ou quase interrupção de fato. O futuro imediato será relevante para confirmar ou negar na prática o que anteriormente foi estabelecido, a partir de Myrdal, de que trajetórias de políticas de *Welfare* podem sofrer retrocessos e interrupções, mas nunca sua extinção.

2.10 Questões para a trajetória da HIS no Brasil relativas à tipificação dos Estados de Bem Estar Social

a. Conforme Esping-Andersen, na estratégia social democrata de construção do *Welfare State* é de grande relevância os impactos das políticas sociais na mobilização e poder popular. Duas leituras neste sentido podem ser feitas, não excludentes, em relação ao programa MCMV Entidades; por um lado sem dúvida gerou este empoderamento, por outro, não o teria feito em grau suficiente, ao menos em termos visíveis, face à reduzida resistência quando do seu desmonte no governo Temer. Uma hipótese para tal resultado é a relativa pouca expressão quantitativa adquirida pelo programa¹⁰⁷.

b. Esping-Andersen estabelece que o poder de um agente não é indicado apenas por seus próprios recursos, mas dependerá dos recursos das forças

¹⁰⁵ O que não se deu principalmente em função da valorização dos agentes privado lucrativos na liderança do processo produtivo do MCMV; da opção pela modalidade de acesso à moradia através da propriedade privada e da manutenção das dinâmicas de mercado de valorização fundiária e apropriação privada de investimentos públicos.

¹⁰⁶ Um Plano Nacional de Habitação foi elaborado (PLANAHAHAB), de forma participativa e com excelência, tendo, contudo sido marginalizado pela dinâmica pós crise de 2008, que levou o setor a ser vetorizado por um Programa, e não por um Plano.

¹⁰⁷ Relativa porque nem tão pouco expressiva assim, pois se considerarmos as famílias contempladas pelo “Entidades”, tanto na modalidade rural quanto na urbana, incluindo as que estavam mobilizadas para novos projetos, atingimos seguramente cerca de 400 mil famílias, ou 1,5 milhão de pessoas, o que não é número desprezível enquanto contingente e força populacional.

opositoras, do histórico e continuidade de sua mobilização e dos padrões de aliança e articulação com outras classes e atores. Neste sentido e no contexto das entidades sem fins lucrativos e de autogestão no Brasil de hoje, o poder de sua influência e capital político dependerá: 1) do próprio acúmulo de forças, organização e mobilização que, como mencionado acima, é relativo, ainda que venha adquirindo musculatura; 2) da força dos opositores, no caso o capital privado imobiliário, especialmente o setor da construção civil, historicamente forte, capitalizado financeiramente, com estrutura institucional e articulação política. Em síntese é uma grande e consolidada resistência à emergência de um novo arranjo institucional nas políticas de HIS, a depender portanto da complexa construção de uma nova hegemonia; 3) da continuidade das lutas e mobilizações das entidades, em que uma atuação por espasmos significará perda de poder; a desconstrução do Programa MCMV a partir de 2016 certamente terá impacto negativo nesta continuidade de ação; 4) da sua capacidade de aliança, articulação e construção de novas hegemonias, fragilidade que será retomada com prioridade no Capítulo 5¹⁰⁸.

c. A medição de um Estado de Bem Estar Social não pode se dar unicamente pelo orçamento despendido. Neste sentido, a comparação dos resultados obtidos via produção por empresas e via autogestão deve ser realizada não apenas através dos indicadores habituais, nos quais a agilidade e escala viabilizados pelos agentes empresariais são unilateralmente valorizados, mas igualmente por indicadores tais como emancipação dos trabalhadores, acúmulo de forças das organizações populares, desmercantilização da moradia e desestratificação social.

d. Foi estabelecido na tipificação do “*Welfare*” socialdemocrata, ou distributivista, que uma das condições para sua efetivação e sustentabilidade é a de que ele instaure um atendimento unitário, acessado por setores de mais baixa renda, renda média baixa e idealmente também média. Este enfoque viabiliza e garante três conquistas inter-relacionadas: uma qualidade elevada, pois há que satisfazer públicos com um “padrão de consumo” mais elevado, evita guetos e, portanto, combate a estratificação social, e por fim gera uma base de sustentação ao

¹⁰⁸ Especialmente sua articulação com setores de renda médio-baixa e média, aliança esta estratégica na visão da Esping-Andersen para a construção de “*Welfares*” socialdemocratas, tese fartamente abordada anteriormente.

Welfare Regime, composta por uma parcela ampla da população. Através da aliança dos trabalhadores de base com profissionais liberais dos extratos médios, se viabiliza a cobrança dos elevados impostos requeridos para a manutenção da qualidade dos serviços públicos oferecidos (este item está relacionado mas não se confunde com o item b. acima, que trata fundamentalmente de aliança política, e aqui da construção de um setor unitário, o qual todavia é dependente do primeiro).

A leitura destes preceitos no contexto brasileiro recente apresenta lacunas, potencialidades e desafios. É bom que se estabeleça desde logo que este “mix” no atendimento nunca ocorreu no país. Por outro lado, houve indícios de sua possibilidade. Recentemente, o programa Minha Casa Minha Vida ensaiou de certa forma esta construção de um “sistema único”, abrigando sob o mesmo programa o atendimento a três faixas de renda. Internamente, contudo, eram condições e mecanismos bastante distintos de operação, desde a “captação” da demanda, passando pelos arranjos institucionais e atores envolvidos (na faixa 2 e 3 envolvendo incorporadores e na faixa 1 agentes públicos governamentais e não-governamentais, além das construtoras), chegando aos imensos saltos no valor dos subsídios. Estes, os subsídios, poderiam ter sido mais gradativos conforme a faixa de renda, o que além de mais sustentável poderia gerar maior aglutinação e sinergia entre a população atendida.

De toda forma, além do fato de estarem abrigados sob um mesmo programa, o que é realçável aqui é que em relação aos “produtos” havia maior proximidade¹⁰⁹ quanto aos seus projetos, qualidade construtiva e tamanho das unidades, com pequenos “bônus” diferenciadores, havendo contudo maior diferenciação quanto à localização dos empreendimentos.

Portanto, houve modelagem financeira que permitiria o atendimento diferenciado no mesmo território e produtos muito próximos a igualmente indicar tal possibilidade. Os obstáculos foram então de duas naturezas: de ordem burocrática, em relação à normatização do programa de tal forma que viabilizasse tal possibilidade, e principalmente obstáculos com origem no custo do preço da terra, que viabiliza o atendimento a uns e impede a outros.

De resto, fica o desafio de construir este atendimento “unitário” na realidade brasileira, desafio dos mais estratégicos quando se assume a visão de que o mesmo

¹⁰⁹ Especialmente entre as faixas 1 e 2.

é condição indispensável para a viabilidade do modelo social democrata ou distributivista.

e. O modelo de atendimento dos programas de HIS no Brasil desde o BNH pode ser tipificado como liberal ou residual: o “produto” moradia permanece uma commodity¹¹⁰; o atendimento é estratificador e gerador de estigmas; são constituídos por benefícios extremamente modestos e/ou produtos de baixa qualidade; sua abrangência é residual, oferecido apenas àqueles que “fracassam” no seu acesso via mercado, ou seja, e quando muito, aos segmentos extremamente pobres e vulneráveis da população.

O programa MCMV, ainda que possa permanecer tipificado como liberal, dada a manutenção de suas dinâmicas mercantilistas e estratificadoras, por outro lado adquiriu contornos híbridos, de natureza distributivista. Primeiro por não terem sido benefícios modestos¹¹¹. Segundo por não terem sido benefícios localizados e residuais, ainda que não universalizado¹¹².

Portanto, a largada para um futuro de transformações da HIS em uma política setorial redistributiva parte de avanços recentes, e terá que enfrentar dois desafios, relacionados entre si: o da desestratificação/desestigmatização (tratado no item anterior), e o da desmercantilização.

f. Foi assinalado nos itens 2.8 e 2.9 a importância estratégica da ampla aliança “verdes-vermelhos”¹¹³ e de trabalhadores de mais baixa renda e de setores médios da sociedade. Tais alianças visam à construção de um *Welfare* unitário, do

¹¹⁰ O modelo liberal sempre fortalece o mercado, seja passivamente quando se responsabiliza apenas por uma franja mínima do universo de cidadãos, seja ativamente quando sua ação se realiza através de subsídios ao mercado para que este preste ou entregue serviços àquela parte da população que não é capaz de acessá-los sozinha. É o que ocorre no “modelo” brasileiro, que historicamente fortalece o mercado de várias maneiras na produção e distribuição de HIS: (a) Financia a produção (na verdade não se trata nem de um financiamento clássico para a produção, já que o setor privado é na verdade um prestador de serviços contratado para construir lucrativamente, e todo o risco do negócio corre por conta do Estado); (b) aporta subsídios diretos à população e/ou permite seu acesso a financiamentos mais baratos (FGTS), em ambas criando e/ou ampliando um mercado que caso o contrário não existiria, levando à que as referidas prestadoras de serviços de construção civil ampliem suas atividades.

¹¹¹ O subsídio podia chegar a 90% do valor do financiamento, financiamento este que não era de pequena monta, especialmente se comparado a serviços de educação e saúde.

¹¹² As cerca de quatro milhões de unidades contratadas nas três faixas do programa atingiram à quase 10% da população brasileira.

¹¹³ Trabalhadores do campo e da cidade, sendo o *vermelho* uma alusão à conotação progressista da aliança.

qual foi exemplar o processo ocorrido em países nórdicos, que na interpretação de Esping-Andersen construíram por esta mesma razão os *Welfares* mais fortemente socialdemocratas do mundo.

Neste sentido, há que se trabalhar com mais profundidade a aliança entre os movimentos sociais rurais e urbanos para o atendimento de suas demandas de habitat através de políticas de HIS. Esta fragmentação é histórica. Só muito recentemente, em 2015, é que se iniciou uma articulação dos atores urbanos e rurais no âmbito do MCMV Entidades, ainda que se abrigassem sob o mesmo teto programático desde 2009.

Igualmente há que se trabalhar na síntese entre as demandas dos setores mais pobres e da classe média, buscando atendê-las articulada e satisfatoriamente, construindo a solidariedade entre estes segmentos, resultando destes fatores apoio político dos mesmos ao regime de “*Welfare*”.

No Capítulo 5, este aspecto será retomado, buscando aferir se é recomendável, estratégico e possível implementar uma política de habitação unificada ou articulada no território, servindo aos interesses e necessidades tanto dos segmentos mais pobres quanto de setores de renda média, e a forma como fazê-lo.

g. De certa forma, ainda que em escalas não satisfatórias, não articuladas no mesmo momento histórico, ou mesmos não plenamente efetivadas, vários ingredientes estratégicos de uma política habitacional de qualidade foram testados ou utilizados nos últimos 80 anos, tais como: volume de recursos expressivos (era Lula-Dilma); regulações garantidoras de direitos (Lei do Inquilinato e Estatuto da Cidade); abordagens estruturadas Plano nacional de habitação (PLANHAB); Programas de Produção e de Urbanização de Assentamentos Precários (neste último caso os programas PROMORAR, Pró Moradia, Habitar Brasil, FNHIS e PAC); institucionalidades (IAP's, FCP, BNH, CEHAB's e COHAB's, Caixa, Entidades Organizadoras sem fins lucrativos); desenhos institucionais qualificados (MCMV Entidades); qualidade na produção (IAP's); etc.

A questão para o Capítulo 5, portanto, é esta: como retomar e galvanizar os acertos e virtudes da trajetória, projetando-a qualitativamente para frente a partir de um tipo ideal, introduzindo inovações, e moto-contínuo, estabelecendo estratégias que minimizem, anulem ou mitiguem tendências históricas tais como: (1) a atuação

descontinua e com interrupções; (2) a atuação voluntarista e por espasmos, atomizada, sem estruturação através de políticas e planejamento de longo prazo; (3) a adoção de objetivos enviesados, camuflados, utilizando-se a política habitacional para outras finalidades; (4) o não enfrentamento da perspectiva mercantilista no setor, pela manutenção e muitas vezes fortalecimento do protagonismo dos agentes privado lucrativos frente aos demais atores; (5) a predominância quase absoluta da modalidade de acesso através da propriedade privada; (6) a reprodução das dinâmicas de valorização e captura de mais valia fundiária por agentes privados; (7) a elegibilidade através de processos clientelistas.

O desafio pode ser dito também em outras palavras: como organizar em uma perspectiva histórica os ingredientes já testados e introduzir outros novos que permitam a requalificação da política habitacional, de tal forma que possuam as características tipificadas como sociais-democratas por Esping-Andersen ou distributivista por Timus?

h. Afora as características já mencionadas, de caráter mais cultural, instrumental e operacional (continuidade, política articulada, planejamento de longo prazo, institucionalização adequada, objetivos claros e transparentes), como incidir com estratégias de caráter mais ideológico, que permitam configurar uma política universalista e não residual-emergencial, incorporando o atendimento à classe média? Enfocando um atendimento os direitos com a decorrente desmercantilização da moradia? Introduzindo um caráter distributivo e desestratificador socioeconomicamente?

Como tornar viável esse modelo, a partir da trajetória histórica desenhada neste capítulo, acrescido da perspectiva do tipo ideal (a ser formulada no Capítulo 4), constitui-se no objetivo final deste trabalho.

3 A POLÍTICA HABITACIONAL HOLANDESA

Neste capítulo serão apresentadas de forma cronológica a origem, estruturação e desenvolvimento da política de habitação na Holanda, organizados em cinco blocos, por períodos:

- **Fase Precursora:**

Quando se realizaram experiências “modelo”, antes mesmo de estruturada uma política habitacional para o país, fase que vai de meados do século XIX até 1901, quando é formulado então o *Housing Act*.

- **Fase Inicial de Implementação:**

Período que vai do início do século XX com o *Housing Act* até a 2ª guerra mundial. O *Housing Act*, promulgado pelo governo central, é o estatuto que rege a política naquele país desde então, com modificações e adaptações ao longo do tempo, mas cujas principais diretrizes permanecem válidas, parametrizando até hoje as intervenções habitacionais.

- **Fase de Consolidação e Expansão:**

Período de construção massiva, com fortes aportes sob a forma de doações, financiamentos e subsídios pelo governo central, tendo as *Housing Corporations* e prefeituras atuado de forma integrada, liderando a implementação da política. Esta fase pode ser delimitada entre o pós Segunda Guerra Mundial até 1995.

- **Fase de “Emancipação” e Fortalecimento das Housing Associations:**

Iniciada com as profundas modificações introduzidas pelo governo central em 1995 em relação a doações, financiamentos e subsídios para o setor habitacional e para as *Housing Corporations* - HC. Apesar e por causa da supressão destes subsídios e financiamentos diretos, as HC adquirem então grande autonomia e passam a liderar o setor, expandindo inclusive sua atuação para outras faixas de renda que não apenas HIS, passando também a atuar em outros ramos de atividades e negócios. Esta fase vai de 1995 a 2007/ 2008.

- **Fase Atual:**

Período de transição a partir da crise financeira mundial, que também atingiu o mercado imobiliário holandês de forma expressiva. Tal transição se dá igualmente em função do período anterior em que avanços e principalmente problemas surgiram no sistema, especialmente quanto ao desempenho das *Housing Corporations*. Há uma contenção do protagonismo destas Corporações em relação à fase anterior, com a reformulação do arranjo institucional do sistema, fortalecendo-se o protagonismo das prefeituras e das associações de inquilinos. Disputas e conflitos ideológicos em curso levam à indefinição quanto ao futuro do setor de habitação de interesse social naquele país. Trata-se de um período que se inicia em 2007, tem o seu ápice em 2014 com as mudanças introduzidas no *Housing Act* em função de uma investigação conduzida pelo parlamento holandês e se mantém através de debates estratégicos nos tempos atuais.

3.1 Fase Precursora

As *Housing Corporations*, com outra denominação então, foram introduzidas na Holanda em meados do século XIX. Configuravam-se como pequenas organizações sem fins lucrativos, de dois diferentes tipos:

- Associações de pessoas com uma necessidade comum, por exemplo, trabalhadores de um setor ou empresa, que buscavam uma moradia digna;

- Associação de pessoas interessadas e com um desejo comum de equacionar e/ou melhorar as condições de habitabilidade de terceiros¹¹⁴.

No Ato de 1901, as associações foram reconhecidas e incluídas como atores do sistema, na qualidade de “instituições autorizadas” a nele operar, sendo consideradas independentes da estrutura governamental, embora com responsabilidades sociais e públicas.

Portanto, é de se destacar que foi a partir de uma prática histórica local, fora da alçada do Estado, que tais atores chegaram à condição de poder operar num sistema nacional e a receber recursos e subsídios públicos.

As primeiras entidades a operar na Holanda, então denominadas de *Building Societies* (Sociedades de Construção), foram criadas em 1850. Eram sociedades criadas por “capitalistas filantropos” ou por outros com interesses puramente comerciais, que construíram unidades habitacionais e aferiram renda através da cobrança de aluguel.

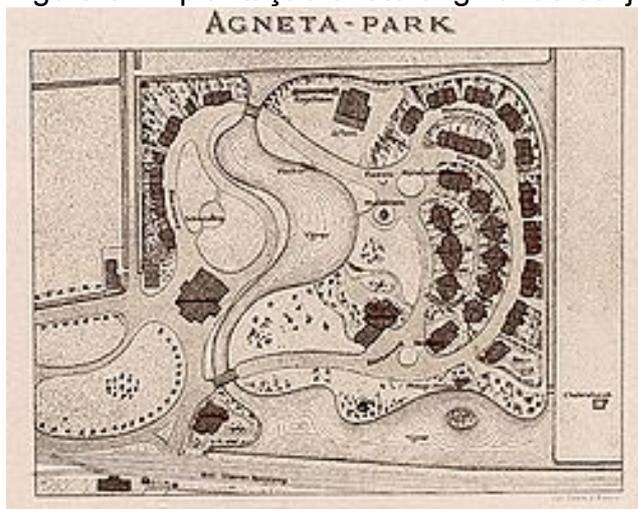
À época, sindicatos igualmente criaram entidades no intuito de atender aos seus filiados. Também industriais implementaram projetos, visando oferecer a seus empregados condições mais salubres de habitabilidade. Constituíam-se em intervenções de caráter assistencial, mas que obviamente possuíam motivações relacionadas ao aumento da produtividade, decorrência da salubridade atingida. Eram todas ações desenvolvidas no contexto da revolução industrial (seja por sindicatos, seja por indústrias).

Um dos bairros, construídos para trabalhadores de uma fábrica, foi o *AgnetaPark*, na cidade de Delft, que seguiu os princípios das Cidades Jardins de Ebenezer Howard, bairro existente até hoje¹¹⁵.

¹¹⁴ Este perfil inicial das entidades se transformou por completo com os anos, adquirindo as *Housing Corporations* um perfil totalmente diferente, não mais de Ong's a serviço de terceiros ou de associações de beneficiários, transformando-se no que poderíamos classificar como “incorporadoras/ imobiliárias/construtoras” sem fins lucrativos – como veremos à frente.

¹¹⁵ Destaca-se que desde a origem há uma preocupação com a qualidade dos projetos arquitetônicos e urbanísticos, sintonizados inclusive com movimentos e tendências internacionais, no caso as cidades jardins. Este tema é central neste trabalho.

Figura 3 -Implantação e foto original do conjunto Agneta park Delft - Holanda

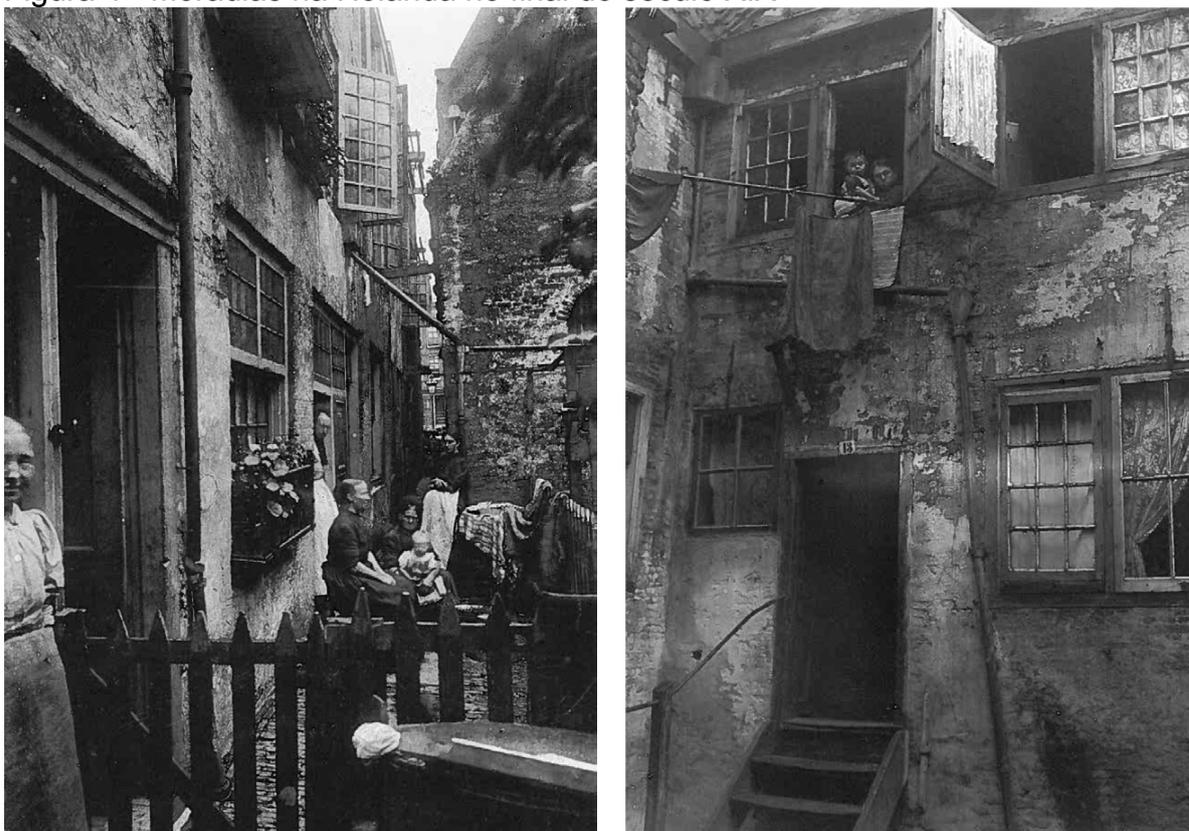


Fonte: Vander Wound, 2010

Cabe então consolidar que, na origem, as iniciativas holandesas contavam com uma grande diversidade de atores e interesses, sendo que todas com um denominador comum, o de se concretizarem através da modalidade do aluguel. Havia um consenso de que, em função da mobilidade da força de trabalho, esta seria a melhor opção.

No final do século, o setor governamental foi sendo instado a atuar na questão em função de epidemias como o cólera, que se alastravam a partir dos núcleos habitacionais precários da classe trabalhadora, atingindo igualmente a extratos da classe média.

Figura 4 - Moradias na Holanda no final do século XIX



Fonte: Vander Wound, 2010

A mobilização em torno da necessidade de intervenção e participação governamental na questão habitacional de interesse social na Holanda passou, a partir do último quarto do século XIX, a envolver atores mais estreitamente ligados a partidos políticos, correntes ideológicas e sindicatos.

Os principais foram o Partido Liberal (*Algemeen Nederlands Werklieden Verbond*), primeira agremiação político-partidária socialista do país, criada em 1871, e um sindicato de inspiração protestante, o *Patrimonium*, de 1878.

Assim sendo, até a promulgação do *Housing Act* e, portanto, antes do poder público adotar o tema, cerca de 40 entidades ou sociedades haviam sido criadas e operavam sem qualquer apoio ou interferência governamental, produzindo moradias e/ ou debatendo o tema.

Todas estas entidades, partidos e sindicatos visavam à melhoria das condições de vida material, econômica e espiritual¹¹⁶ da classe trabalhadora e por

¹¹⁶ Este termo, “Espiritual” constava em vários estatutos destas entidades.

este viés se aproximaram do tema. Quando o *Housing Act* foi estabelecido em 1901, oferecendo apoio financeiro para empreendimentos habitacionais, estas organizações pré-existentes criaram *Housing Associations* nos moldes requeridos pelo ato.

Portanto, o *Housing Act* é estabelecido a partir de um processo de práticas, debates e mobilizações prévias. Com ele foi estabelecido um marco legal e disponibilizados recursos que visavam regulamentar, potencializar e universalizar um processo pré-existente.

Surgia do diagnóstico de inadequação habitacional vivido pelas camadas mais pobres da população, para as quais o “mercado” não oferecia solução, já que proliferavam habitações precárias sem infraestrutura, o que por sua vez gerava doenças e epidemias.

Figura 5 - Réplica do interior de uma habitação para uma família de trabalhadores no final do século XIX – Museo Het Schip – Amsterdam



Fonte: Foto do autor

As *Housing Corporations* têm, portanto, sua origem nas *Building Societies* e em suas ações pioneiras e experimentais, desenvolvidas antes do *Housing Act*. O que cabe ressaltar aqui é a importância de processos históricos criados fora do aparelho do Estado, que incubam políticas públicas que por sua vez potencializam e podem universalizar tais práticas.

3.2 Fase de Implementação

Esta fase, como já mencionado, inicia com o *Housing Act*, de 1901. Instado pelas experiências mencionadas e pela pressão política em função da insalubridade do habitat dos trabalhadores e de epidemias, o Ato instituiu um marco jurídico para reger o processo que se queria instalar; concebeu instrumentos de apoio; elaborou um desenho institucional; estabeleceu uma engenharia financeira alicerçada em transferências sem retorno, empréstimos e subsídios, todos monetários e orçamentários, mas também aportes não monetários, tais como a disponibilização de terra urbana a custos reduzidos ou mesmo sem custo, incentivos fiscais, etc.

A partir do Ato, então, começaram a operar no sistema não só as entidades pré-existentes, mencionadas no item anterior, como também outras, que foram sendo criadas de forma crescente, incentivadas pelo Ato.

Em *Rotterdam*, por exemplo, funcionários do governo local criaram uma Cooperativa Habitacional, a *Onze Woning*, que teve atuação expressiva junto aos seus membros. Esse conjunto inicial de associações ou cooperativas com conexão direta entre seus membros e os destinatários das unidades foi pouco a pouco sendo substituídos por Associações que produziam moradias para terceiros, com um número crescente de unidades sob sua administração. À frente esta questão será detalhada em sua evolução histórica. O que, todavia, desde já se assinala é que a partir de um início em que o modelo de associações era majoritariamente constituída pelos próprios beneficiários, lentamente foi-se dando uma inversão. Em 2000, 70% das associações possuíam mais de mil unidades habitacionais nos seus ativos,

constituído por inúmeros projetos desenvolvidos para terceiros, que não os membros da Associação¹¹⁷.

Nesta fase inicial, igualmente muitas associações foram criadas por prefeituras para operarem projetos em seus territórios, algumas delas com produção expressiva. O Ato previu e permite até hoje que as *Housing Corporations* sejam tanto não governamentais como governamentais – estas ligadas diretamente às municipalidades. Também aqui o tempo foi produzindo alterações nesta composição originária, de um início com composição equilibrada entre as duas modalidades, e posteriormente com a predominância absoluta das associações estritamente não-governamentais.

Para acessarem recursos públicos federais, era exigido que estas autarquias municipais trabalhassem “exclusivamente nos interesses de melhorias da habitação social, e para tal estarem autorizadas pela autoridade competente” Housing Act - (2001).

Quando ao formato jurídico, neste início as associações não-governamentais configuravam um espectro de grande diversidade (sociedades, sindicatos, fundações, entidades sem fins lucrativos). Mais uma vez o tempo foi tecendo alterações, conduzindo a um formato jurídico mais unificado.

Cabe destacar ainda que um tempo expressivo se deu entre a promulgação do Ato e o início efetivo da produção habitacional. Neste período maturaram-se propostas. Discussões, articulações e procedimentos tiveram que se dar para viabilizar política e juridicamente a criação das Associações e a consequente implementação dos primeiros projetos.

Assim, em 1904 a primeira associação é formalmente criada¹¹⁸, reconhecida e autorizada a atuar na cidade de Leiden, portanto, três anos após o Ato. Deve-se também assinalar que do ponto de vista financeiro foi igualmente um início de pequenas proporções, com operações financeiras esporádicas no tempo e pontuais no território. Uma maior expressividade e universalização só foram obtidas com o tempo.

¹¹⁷ Este é um ponto que será desenvolvido à frente. Se por um lado Associações que desenvolvem projetos para seus membros guardarão maior potencial participativo e de auto-gestão, por outro não facilitam o ganho de escala, de expertise e mesmo de sustentabilidade financeira. Há que se aprofundar a análise em torno das virtudes e dificuldades potenciais de cada uma destas modalidades, bem como buscar sínteses possíveis.

¹¹⁸ De *Vereeniging totBevording van denBouw van Werkmans-Woningen* – Sociedade para Promoção da Construção de Moradias para Trabalhadores.

Apenas em 1915 o processo ganha impulso através de aportes financeiros relevantes e contínuos. No período até 1922, o número de Associações criadas dá um salto, indo de 300 em 1914 para 1350 em 1922.

Quanto ao número de unidades produzidas, em 1922 se atingiu o patamar nacional de setenta e cinco mil unidades, sendo o portfólio de cada entidade reduzido, de sessenta habitações em média¹¹⁹.

Este primeiro boom quantitativo, ainda que modesto, teve como contexto a Primeira Guerra Mundial (1914 a 1918), em relação à qual a Holanda permaneceu neutra. Apesar desta neutralidade, o país foi obviamente impactado pelo conflito em sua vizinhança, como, por exemplo, o não envolvimento do setor privado no mercado imobiliário, o que aliás só veio a acontecer de forma expressiva muitos anos depois. Este desinteresse se deu em função da escassez de materiais de construção e de capital, da elevação do custo da construção e dos elevados juros. Assim sendo, o boom nasce sob a hegemonia do setor não lucrativo no setor, não só pela ausência do setor privado como pelo suporte dado às *Housing Corporations*¹²⁰ pelo *Housing Act*.

Durante a guerra e no pós-guerra, com o advento de uma produção quantitativamente mais expressiva, deu-se igualmente uma relevância qualitativa na produção, com a participação de renomados arquitetos nos projetos. Foi o caso de profissionais como Hendrik P. Berlage (de produção mais austera), J.J. P. Oud e dos integrantes da Escola de Amsterdam (mais expressionista), como Michel de Klerk e Pieter Kramer. Eram arquitetos com forte militância política, cujo engajamento gerou moradias dignas e de qualidade: “Nada é suficientemente bonito para o trabalhador, que já viveu tanto tempo sem beleza” (M. DE KLERK, 1989).

Este engajamento, aliás, se coadunava com os preceitos da arquitetura moderna estabelecidos pelos Congressos Internacionais de Arquitetura Moderna (CIAM's)¹²¹, que defendiam a habitação de interesse social como campo obrigatório, privilegiado e estratégico para a defesa de seus ideais.

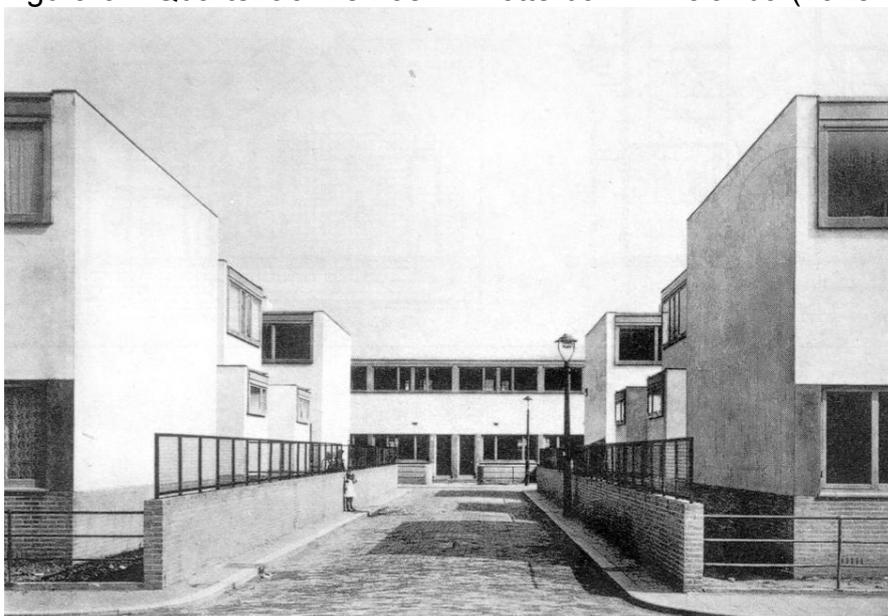
¹¹⁹ Este número comprova que o perfil era de entidades atuando para seus associados, em um ou dois empreendimentos no máximo. Quanto ao número de unidades produzidas, foram 75 mil após cerca de vinte anos de programa.

¹²⁰ Obrigatoriamente sem fins lucrativos.

¹²¹ O primeiro CIAM foi realizado em 1928 em La Sarraz, na Suíça, contemporâneo, portanto, dessas discussões na Holanda, bem como com o desenho e construção dos primeiros conjuntos habitacionais decorrentes do *Housing Act* naquele país.

Na Holanda, à época, intensos debates e polêmicas aconteciam entre entidades de classe e profissionais proeminentes sobre o tema, levando inclusive à formação de escolas antagônicas e influentes. Dentre elas, destacou-se a Escola de Amsterdam, que teve como um dos seus idealizadores Michel de Klerk, com um estilo arquitetônico orgânico, que antes de se disseminar pela cidade em projetos com diferentes programas, foi concebido e implementado em projetos de moradia social. Outra escola, esta funcionalista, foi liderada por J.J. P. Oud, com obras realizadas na Holanda e Alemanha.

Figura 6 – Quarteirão Kiefhoek – Rotterdam – Holanda (1925-1929).



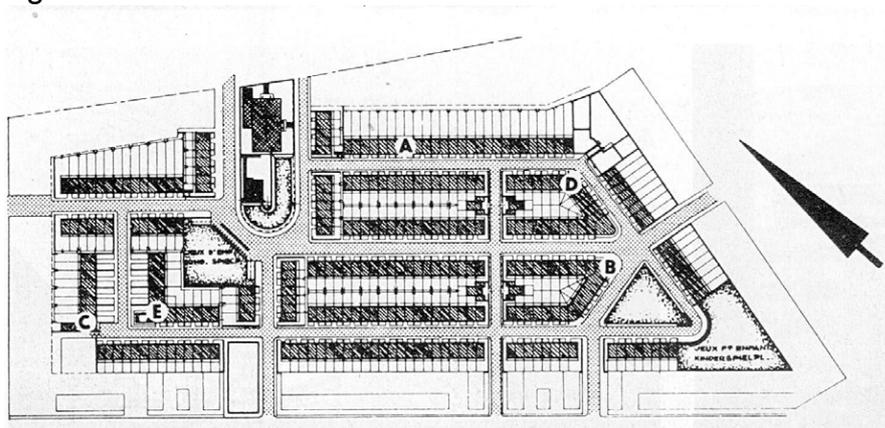
Fonte: Arquiteto J. J. P.Oud

Figura 7 – Imagens de sua implantação.



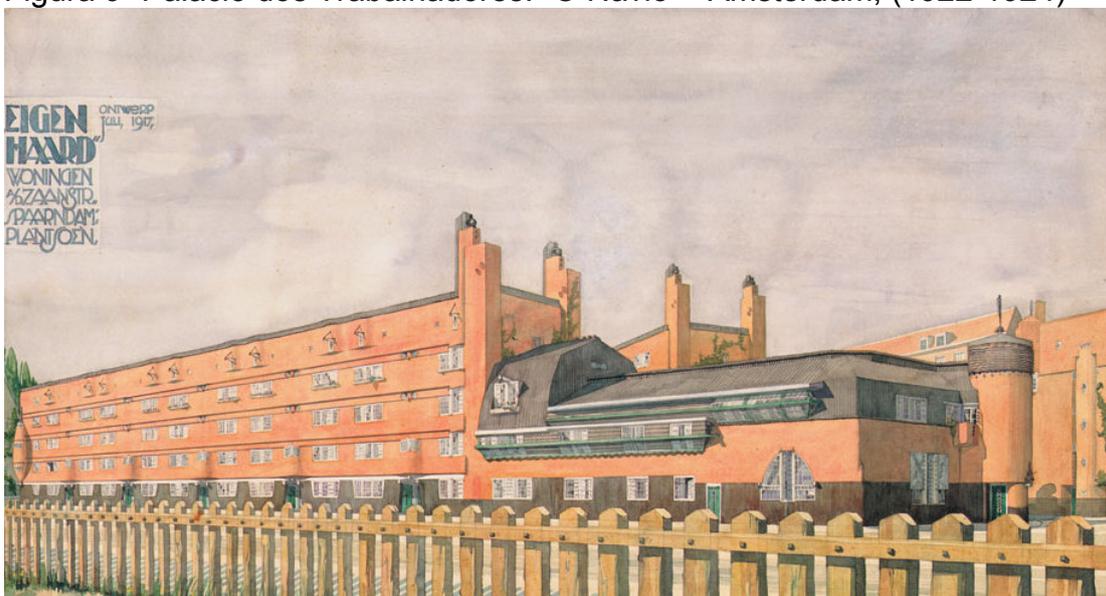
Fonte: Arquiteto J.J.P.Oud

Figura 8 – Planta.



Fonte: Arquiteto J. J. P. Oud

Figura 9 -Palácio dos Trabalhadores: “O Navio” - Amsterdam, (1922-1924)



Fonte: Arquiteto Michel de Klerk

Figura 10 - Foto atual do Palácio



Fonte: Arquiteto Michel de Klerk

Sobre a Escola de Amsterdam, Jacobus Johannes Pieter Oud sentenciou: “A sutil, decadente sofisticação da Escola de Amsterdam a uma doença que consome nossa saudável compreensão sobre os ideais da arquitetura”.¹²²

Na defesa da Escola de Amsterdam, assim se expressou Hendrik Wijdeveld (1927):

Aqui reconhecemos plenamente o brilho da aparição daqueles que são cheios de fantasia. Daqueles que brincam sem culpa com os tesouros do racionalismo. Aí tocamos no reino que transforma os rígidos maços de parede em esculturas arquitetônicas flexíveis, cheias de movimento, graciosamente seguindo o ritmo dos espaços.

Para além do debate em si, o que se quer aqui é demonstrar a vitalidade que o tema do projeto arquitetônico para a habitação de interesse social possuía na

¹²²Frase recolhida pelo autor na exposição permanente do Museo Het Schip em Amsterdan.

sociedade holandesa de então, em si revelador da importância que se dava para a qualidade da produção, sem discriminações pelo fato de ser destinado a trabalhadores.

Retornando ao perfil das *Housing Corporations* nesta fase de implantação, período de grande expressividade no aporte de recursos (a partir de 1915), houve inicialmente enorme predominância das associações não governamentais, 90% contra 10% das vinculadas às municipalidades, sendo que, em 1920, estas últimas, as municipais, cresceram e atingiram uma participação de 30%¹²³.

Como já mencionado, mas que deve ser ressaltado, do início da política até o advento da Segunda Guerra Mundial, as *Housing Corporations* não governamentais, em sua grande maioria, guardavam proximidade ou eram constituídas pelos próprios beneficiários dos empreendimentos. Eram associações de pequeno porte, com uma média de 60 membros, todos eles vindo a ocupar as unidades habitacionais que produziam.

Do ponto de vista da estrutura financeira, neste início tratava-se de aportes do setor público federal, sem exigência de retorno pelas associações (portanto doações). Somente em 1934 o sistema foi alterado para uma modalidade de financiamento, ainda que com subsídios, vindo os recursos obtidos com o retorno dos financiamentos a constituir fundos municipais que deveriam ser reinvestimentos no sistema.

3.3 Fase de Consolidação e Expansão

Após a Segunda Guerra, como toda a Europa, a Holanda enfrentou um período de reconstrução, tendo que responder ao déficit habitacional causado pela paralisação da produção de moradias no período e pela destruição de parte do

¹²³ As oscilações nesta composição, suas causas e consequências são relevantes e serão retomadas à frente. Como veremos, poderíamos estabelecer grandes marcos nesta oscilação: 1. No início uma predominância das associações não governamentais (de 1901 a 1920); 2. Crescimento gradativo da participação das associações vinculadas às prefeituras (de 30% em 1920 até um equilíbrio com as não governamentais no pós-guerra, equilíbrio este que perdurou até o final dos anos 60); 3. Período do fortalecimento e crescente domínio do setor pelas organizações não governamentais (especialmente a partir de 1995 até os dias de hoje). É evidente que o peso da participação de cada segmento vai além unicamente de uma dimensão quantitativa, explicitando também sua força política no campo de forças à época.

estoque existente por bombardeios. A cidade de Rotterdam, por exemplo, que sediava um porto estratégico para a região, foi devastada, assim como outras cidades, ainda que em menor intensidade.

Figura 11 – Foto Rotterdam bombardeada



Fonte: br.pinterest.com

Neste cenário, as autoridades federais e principalmente municipais ganharam enorme relevância na formulação e implementação das políticas de reconstrução urbana e produção habitacional. Não deixaram e nem poderiam deixar o protagonismo para terceiros; construíram e reconstruíram bairros e, no caso de *Rotterdam*, uma grande parte da cidade.

Nesta época, mais da metade da produção habitacional passou a ser desenvolvida pelas associações vinculadas a prefeituras, e mesmo a produção advinda de entidades não governamentais originava-se de uma parceria com as municipalidades, as quais exerciam forte direcionamento. Em grandes centros, com prefeituras estruturadas e dispostas de recursos, estas parcerias foram especialmente expressivas. Em cidades como *Amsterdam* e *Rotterdam*, bairros inteiros foram construídos sob a égide destas colaborações.

Tal direcionamento ou protagonismo das prefeituras se dava especialmente em relação à política urbana, em sua formulação e implementação. Não se tratava de reconstrução de unidades habitacionais desconectadas, mas reconstrução de

territórios, cidades ou de partes destas, sendo, portanto compreensível e exigível o protagonismo diretivo dos governos locais como agentes insubstituíveis da política urbana.

Na maior parte dos casos, após concluída a reconstrução dos bairros e construção das moradias pelas *Housing Corporations* municipais, estas transferiam o estoque para as associações não governamentais para que se fizessem então a gestão e manutenção das unidades.

Neste início do período pós-guerra, portanto, a oferta era o lado dominante da equação habitacional, e as *Housing Corporations* não governamentais eram de certa forma parte dos governos locais, não possuindo autonomia para decidir e atuar isoladamente.

Ao lado do protagonismo dos governos locais, também o governo federal atuou de forma incisiva, ainda que em outra vertente. Instituiu códigos e parâmetros construtivos e de desenho arquitetônico standardizados, visando à redução dos custos e à potencialização dos recursos disponíveis. Esta abordagem gerou uma produção austera, de grandes conjuntos, com um urbanismo e uma arquitetura simples, funcionalista e modernista. Por outro lado, esta matriz ensejou uma produção de larga escala, prioridade neste período do pós-guerra, tendo atingido 120 mil unidades por ano nas décadas de 50 e 60.

Essas construções eram erguidas normalmente em bairros novos, em áreas de expansão urbana¹²⁴, constituindo-se de fileiras de prédios de altura média ou unidades uni familiares, com projetos e plantas semelhantes, de aparência monótona e repetitiva. Teve início também à época o desenvolvimento da construção industrializada, o que deu possibilidade de escala e agilização à produção.

Foi, portanto um período de construção em escala e de forma rápida. A qualidade de projeto, para os padrões locais, foi de média para baixa. Todo este *modus operandi* visava fazer frente ao déficit e dinamizar a economia do pós-guerra.

¹²⁴ Foi um período de "suburbanização" das grandes cidades holandesas e/ou a construção de pequenas cidades ao seu redor, numa dinâmica de metropolização, ainda que nos padrões holandeses, quantitativamente inferiores se comparados aos do Brasil à época.

Figura 12 – Bairro Modernista construído no pós guerra - Amsterdam



Fonte: br.pinterest.com

Em termos de uma maior qualidade de projeto, na Holanda a inflexão neste rumo se dá em meados dos anos 70, sendo que ainda num contexto de produção em escala, demonstrando que os componentes não são antagônicos.

Ao invés do papel determinante e de forte institucionalidade dos governos locais, as associações não governamentais tinham frágil estruturação, sem possibilidade de constituir reservas financeiras e ativas, possuíam baixa capacidade técnica e de gestão, tendo em síntese limitado profissionalismo.

Além do papel desempenhado pelo setor de governo no viés do planejamento e da produção habitacional, este também avocou para si muitas vezes a distribuição das unidades, enfraquecendo assim a relação entre as associações não governamentais e seus associados¹²⁵.

Este formato de atuação e de desenvolvimento da política deu-se no imediato período do pós-guerra (1945) até a década de 50. Nesta fase de reconstrução, tudo era concebido, organizado, financiado, etc, pelo governo central, e sua operacionalização urbana, pelos governos locais, sendo o papel das associações

¹²⁵ Nestes casos, as municipalidades faziam o repasse dos empreendimentos para as associações não governamentais somente após a destinação às famílias, para que estas fizessem então a pura e simples gestão da pós-ocupação.

quando muito meramente o de construir e posteriormente fazer a administração do pós-obra.

Em sequência, inicia-se uma leve inflexão neste processo, com a revisão do papel desempenhado pelas *Housing Corporations*.

Tal revisão foi fruto da pressão desde o campo das associações, que se organizaram em cada vez mais fortes e representativas federações. Havia, então, no início dos anos 50, três destas entidades representativas, sendo uma federação católica, uma protestante e uma terceira, leiga.

A partir da atuação e pressão destas federações, como também de outros fatores, o Ministério constituiu em 1950 um Conselho Consultivo para a política habitacional, a *De Roos Commission*, no qual se fizeram representar os vários atores e interesses: as *Housing Corporations* municipais e não governamentais, construtores, governos locais, estaduais e federais. Note-se que não havia interlocução com os inquilinos e eventuais representações destes, uma vez que as associações ainda guardavam proximidade e representatividade em relação aos mesmos, representatividade esta que iria se alterar nas décadas seguintes.

A Comissão, que se refere ao papel das *Housing Corporations*, introduziu importantes mudanças nas diretrizes, instrumentos e operacionalização da política habitacional, todas fortalecendo o papel destas associações, sendo as principais:

- A ampliação do seu campo de atuação, autorizando-as a operar não só junto às camadas mais pobres da população, como também junto aos extratos médios¹²⁶;
- A suspensão da obrigatoriedade de retorno das contribuições financeiras aportadas pelo Estado¹²⁷;
- A criação de um Fundo Central que viesse a se constituir em garantia para financiamentos que se fizessem necessários e complementares às transferências de recursos subsidiados e/ ou a fundo perdido alocados pelo governo central;

¹²⁶ Ficando o atendimento à população de mais alta renda, exclusivamente para as forças de mercado.

¹²⁷ Note-se que o princípio não era o de um subsídio direto para as associações. Concebia-se que um extrato da população não podia acessar no mercado um bem ou direito básico, a moradia, e então às *Housing Corporations* era outorgado um papel de intermediação que viabilizasse tal acesso, recebendo recursos do Estado para construir unidades, destiná-las e fazer a gestão do pós-obra, incluindo a cobrança dos aluguéis junto aos inquilinos, vindo tais recursos a necessariamente terem que ser reinvestidos no setor (na construção de novas unidades ou na reforma e manutenção das existentes).

- Uma crescente autonomia administrativa foi dada às *Housing Corporations*, reduzindo-se sua regulação e monitoramento pelo Estado, que antes ia aos detalhes, passando agora a fixar-se em diretrizes gerais;
- Passou-se a exigir um maior profissionalismo das organizações.

Todas estas inovações levaram tempo, algumas décadas, para serem regulamentadas e efetivadas em plenitude. Todavia, estava fincado o marco inicial de um processo que levaria à independência administrativa das associações, sua autonomia financeira para composição de ativos próprios e a ampliação do seu campo de atuação.

Este fortalecimento ainda que gradual das *Housing Corporations* levou a que, em contrapartida, o papel preponderante das municipalidades fosse sendo reduzido na proporção inversa¹²⁸.

Um passo importante neste processo de empoderamento das associações não governamentais se deu através da revisão do *Housing Act* em 1965, quando foi estabelecido que era preferencial a existência e atuação das *Housing Corporations* não governamentais do que as vinculadas às municipalidades. Esta revisão e movimento levou a que muitas *Housing Corporations* que pertenciam a governos locais fossem “transformadas em” ou “incorporadas por” associações não governamentais¹²⁹.

Em paralelo ao movimento de fortalecimento e profissionalização das associações, foi-se dando uma mudança na natureza de sua composição. De cooperativas ou associações formadas pelos próprios beneficiários, passaram a se constituir em prestadoras de serviços para terceiros, com estoque crescente de unidades sob sua gestão¹³⁰. Em decorrência, os inquilinos passaram a se organizar em sindicatos ou associações, não de proprietários, mas de “consumidores”.

¹²⁸ É curioso notar que além de pendular, esta relação de poder que é dada às associações governamentais versus às não governamentais foi quase sempre de concorrência e de “gangorra”, nunca se tendo uma perspectiva de complementariedade, com exceção do período imediato do pós-guerra, quando vários projetos se deram em parceria.

¹²⁹ Tais fatos trouxeram alterações na composição do setor entre associações governamentais e não governamentais, equilibradas à época, fazendo com que gradativamente fosse se dando um domínio pelas não governamentais, de tal forma que em 1990 estas detivessem 80% do setor e hoje 99%. De toda forma, no que diz respeito ao marco legal, ainda hoje é possível constituir associações vinculadas à governos municipais.

¹³⁰ Esta tendência foi cristalizada quando da transferência do estoque de unidades que até então eram de propriedade do governo federal, apenas sob gestão das associações, e passaram a constituir os ativos destas associações (ver à frente), que foram ficando cada vez mais fortalecidas.

Participam da formulação da política e dos processos de produção e especialmente de renovação das unidades onde residem, mas nunca assumem a liderança do processo. Os inquilinos pagam aluguéis às associações, mas não são mais a elas filiadas.

Este processo de fortalecimento das *Housing Corporations* foi contínuo durante as décadas de 60 a 90, fruto da contínua pressão que as *Housing Corporations* foram empreendendo, levando a que lentamente fossem conquistando espaço, até conquistaram o domínio do setor na década de 90, como veremos à frente.

A partir dos anos 70 foi dada atenção especial a um grupo da população emergente demograficamente que foram os jovens adultos¹³¹. Unidades habitacionais foram especialmente concebidas para este público¹³², tendo inclusive *Housing Corporations* sido criadas ou se especializado no atendimento exclusivo a este grupo, que incluíam de estudantes a jovens recém-formados e ingressando no mercado de trabalho.

Quanto às modalidades de intervenção, uma inovação foi introduzida na década de 70. Até então os projetos se restringiam à produção de novas unidades e conjuntos, tendo-se nesta época iniciado o desenvolvimento de projetos de renovação. O estoque então existente havia sido produzido ao longo do século XX, mais massivamente no pós-guerra, onde imperou o aludido enfoque quantitativo e não tanto qualitativo. Os empreendimentos mais antigos, por sua vez, completavam várias décadas de existência, tendo sofrido desgaste com o tempo, independentemente de sua qualidade original. Era um estoque a exigir restaurações e por vezes reformas radicais.

Em meados da década de 70, então, a renovação urbana e a reabilitação habitacional entram com prioridade na agenda. Esta modalidade trouxe desafios para as *Housing Corporations*, que à época já não eram mais constituídas pelos beneficiários, mas entidades que prestavam serviços a terceiros. Com a nova modalidade, tiveram que instaurar instrumentos de participação e diálogo com os inquilinos, obviamente uma exigência para aferir as suas demandas, necessidades e aspirações para a reforma das moradias onde já residiam.

¹³¹ Esta mobilização demográfica foi fruto do “baby boon” do pós-guerra.

¹³² Por exemplo, com cozinhas e banheiros compartilhados, ou unidades completas, mas menores.

3.4 O Caso Bijlmermeer

A reabilitação do conjunto Bijlmermeer no sudeste de Amsterdam é um ícone nesta modalidade de intervenção. Construído nos anos 60, já logo após sua conclusão apresentava problemas físico-urbanísticos, sociais e econômicos. Com 23.000 moradias praticamente idênticas, foi construído nos moldes de uma cidade jardim vertical modernista, com prédios de onze pavimentos na forma de células “colmeias”. Sua produção envolveu quinze *Housing Corporations* – ver fotos abaixo:

Figura 13: Foto aérea Bairro Bijlmermeer antes da reabilitação



Fonte: <https://www.flickr.com/photos/memoire2cite/41395471955>

Figura 14: Foto aérea outro ângulo Bairro Bijlmermeer antes da reabilitação



Fonte: <http://www.3144architects.com/made-found/kleiburg-in-de-bijlmer>

Figura 15: Foto Bairro Bijlmermeer antes da reabilitação



Fonte: <https://br.pinterest.com/bokkenrijder/bijlmer/>

Previsto para abrigar famílias com diferentes níveis de renda, tornou-se um gueto com composição demográfica uniforme, predominantemente de renda baixa, incluindo muitos imigrantes (do Suriname), agregando, portanto, ao apartheid econômico também o apartheid cultural. Além disto, configurou-se num bairro desconectado da malha urbana mais próxima, com carência de equipamentos, com enormes e inutilizados espaços públicos vazios, trazendo insegurança e convidando a práticas de vandalismo, tudo isto contribuindo para configurar o local como uma vizinhança com elevado grau de criminalidade e vacância¹³³.

Menos de 20 anos após sua conclusão, um amplo projeto de reabilitação teve início, com o estabelecimento de uma maior conexão com o entorno e a cidade através de redes de transporte criadas ou potencializadas; com a dotação de equipamentos públicos com prioridade para aqueles de intensa utilização por jovens (piscina, ginásio, etc.); com a construção de igrejas (incluindo uma mesquita, dado o perfil de imigrantes na área) e com a implantação de um comércio diversificado. Também foi ampliado o número de elevadores, instalados sistema de segurança, dotados os prédios de zeladores, etc. tudo isto num marco de processos participativos, com a utilização de instrumentos de consulta à população.

Quanto às habitações, 30% das unidades originais foram demolidas, num total de 7 mil, reduzindo-se assim a extensão dos altos prédios. Nos amplos espaços

¹³³ Chegou a ter 25% de suas unidades vazias por falta de interessados em ocupar as unidades.

públicos vazios foram construídos prédios multifamiliares mais baixos e unidades unifamiliares, totalizando 8 mil novas unidades. Todas estas intervenções imprimiram ao conjunto uma maior diversidade morfológica, maior compacidade/continuidade de funções e maior densidade, tudo isto sob uma aparência urbanística geral de muito maior qualidade.

Neste processo de demolição/ construção de novas unidades também houve diversificação no atendimento a faixas de rendas, enfrentando assim o estigma sócioterritorial¹³⁴.

Figura 16 - Implantação original e implantação pós reabilitação



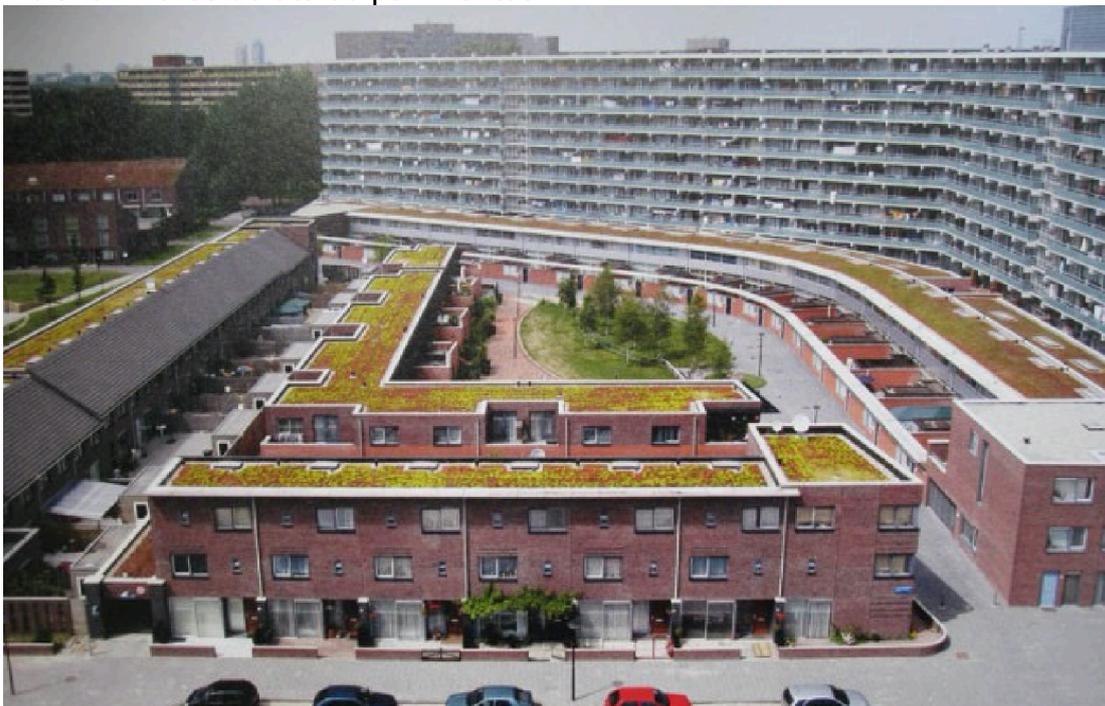
Fonte: <https://worldarchitecture.org/architecture-news/chnmz/aggregation.html>

O arquiteto com maior protagonismo neste processo de reabilitação foi Rein Geurtsen¹³⁵, e seu lema no projeto foi “de volta para a rua”.

¹³⁴ De 95% das unidades vinculadas à HIS antes da reabilitação, passou-se a ter 55% após. As unidades que migraram foram destinadas a extratos de renda média. O objetivo anunciado era o de desguetificação. Esta parece ter sido de fato a intenção, e não a gentrificação, tendo em vista que à época 25% das unidades estavam vazias em função exatamente do apartheid, segregação e violência.

¹³⁵ Do renomado escritório holandês OMA, que contou com a assessoria do igualmente renomado arquiteto Rem Koolhaas para o projeto.

Figura 17– Pós-reabilitação com vazios preenchidos por unidades uni familiares e multi-familiares de até 03 pavimentos.



Fonte: www.google.com.br

O caso Bijlmermeer é, portanto, paradigmático em relação à inclusão do tema na agenda da HIS holandesa. A abordagem é de reabilitação e não de reforma, incluindo dimensões de intervenção não só edilícia, como também urbanística, social e econômica.

Trata-se de enfrentar o déficit qualitativo e o acesso a uma moradia digna e à cidade, e não o déficit quantitativo. Trata-se de intervenções que mesmo com um custo imediato elevado, imprimirão sustentabilidade e dinamização econômica num contexto maior de tempo e território (cidade). O exemplo é relevante pelos resultados obtidos, no qual a combinação de intervenções físico-urbanísticas e socioeconômicas, entre outros ganhos, reduziu também a criminalidade e a violência.

Voltando à descrição do que aqui denominamos de Fase de Consolidação e Expansão, e como já mencionado, do pós Segunda Guerra até os anos 70/80 se deu a fase de ouro da política habitacional holandesa do ponto de vista

quantitativo¹³⁶, com a produção chegando a atingir 150 mil unidades por ano nos anos 70, tendo se constituído até esta data 70% do estoque hoje existente no país.

Na composição do setor habitacional como um todo, neste período a habitação de interesse social através de aluguel social chegou a atingir 42% de todo o estoque do país, sendo a participação da propriedade privada minoritária (hoje a relação se inverteu como se verá à frente).

Portanto, dos anos 50 aos 70/ 80 a prioridade foi reduzir o déficit habitacional, e o foco era “construir, construir e construir”, com fortes subsídios, sendo irrisória a participação de atores comerciais na incorporação de empreendimentos no setor¹³⁷.

Em relação aos atores, ao lado da residual presença dos atores comerciais na produção habitacional, observamos uma gradual mudança ao longo do tempo na liderança do campo de HIS, indo das municipalidades no pós-guerra para as *Housing Corporations* não governamentais, que atingiram a plenitude desta liderança nos anos 90. Destaque-se que esta mudança não foi abrupta, nem homogênea e sincronizada pelo país.

Em termos territoriais e do planejamento urbano, o *modus operandi* foi o de intensa urbanização. Municipalidades compravam terras rurais e as dividiam em três partes, segundo um *Plano Diretor* previamente elaborado: uma destas terças partes doavam ou vendiam a preço subsidiado para as *Housing Corporations* desenvolverem projetos de HIS; uma outra parte era transferida para empreendedores privados desenvolverem projetos para os extratos médios da população (sob o formato de propriedade privada), que podiam contar com subsídio, e a terceira parte era vendida a preço de mercado para empreendedores privado-lucrativos desenvolverem projetos direcionados às rendas mais altas¹³⁸.

Este mecanismo permitia que as prefeituras fizessem subsídio cruzado em relação ao preço da terra, captando nas altas rendas o que abonavam nas rendas médias e principalmente na mais baixa. Tais recursos captados deveriam igualmente retornar o custo desembolsado pela prefeitura para a implementação da

¹³⁶ Foi igualmente a “época de ouro” na Suécia e Dinamarca.

¹³⁷ Foram disponibilizados à época também fortes subsídios e incentivos para a adoção de sistemas construtivos industrializados, visando dar ganho de escala e agilidade para a produção.

¹³⁸ Esta subdivisão não era necessariamente em partes iguais, dependia da demanda por moradia de cada um dos extratos da população naquela localidade, como também de cálculos matemático-financeiros para “fechar” a conta do subsídio cruzado em função do valor da terra na região e da demanda de subsídio das associações para que pudessem viabilizar seus empreendimentos específicos.

infraestrutura, instalada antes da transferência das glebas para os agentes lucrativos e não lucrativos desenvolverem seus empreendimentos.

A equação financeira, portanto, era construída a partir dos componentes preço da terra bruta/ preço da terra comercializada, advindo deste resultado o subsídio possível de ser dado, descontados os custos da urbanização.

Trata-se de um modelo de Parceria Pública Privada - PPP com forte direcionamento para o interesse público. Contava com a participação compartilhada de atores não governamentais e privado-lucrativo, esses últimos aferindo lucro com a construção e incorporação para as camadas de maior renda, e não com a especulação e valorização do preço da terra em função da implementação de infraestrutura. A captura de tal valorização era integralmente absorvida pelas prefeituras e direcionada a finalidades sociais através de subsídios.

Esta dinâmica foi alterada nos anos 90, no contexto mundial de privatizações e redução do papel do Estado, que também se deram no mercado imobiliário holandês. Aos construtores, empreendedores e incorporadores facilitou-se o acesso ao mercado imobiliário, aumentando suas rentabilidades. Neste processo, o setor privado enveredou também pela dinâmica de compra e especulação com o preço da terra, aumentando especialmente seus valores quando havia *máster plans* municipais elaborados para as glebas, capturando, portanto de forma privada a valorização decorrente de uma intervenção governamental. Deu-se assim o inverso do período anterior, com o interesse privado sobrepondo-se ao público nas operações de desenvolvimento urbano.

Cabe agora destacar uma mudança de enfoque importante do governo federal, que preparou sua retirada do financiamento direto às *Housing Corporations*¹³⁹. A questão envolvia os chamados “subsídios para tijolos” ou subsídios para construção, que eram dados às associações desde o *Housing Act* de 1901¹⁴⁰.

Desde os anos 60 havia uma discussão sobre a efetividade destes subsídios para construção, e não só na Holanda, como em outros países como Alemanha e Inglaterra. O questionamento era sobre o porquê se dar subsídios aos “tijolos”, ou subsídio à construção, e não às pessoas. A constituição holandesa reza ser de

¹³⁹ Esta retirada se consumou em 1995, conforme se verá à frente.

¹⁴⁰Bricks Subsidy

responsabilidade do governo central dar oportunidades de acesso de moradia digna a todos. Criticava-se o fato de que, através do subsídio à construção, a família beneficiada poderia estar em um determinado momento com um nível de salário que requeresse tal subsídio, mas dali a um ou dois anos poderia não mais estar, tendo, contudo sua situação de moradia consolidada, a qual resistiria em mudar.

Se, ao invés disso, o subsídio fosse dado à família, através de um “abono habitacional”¹⁴¹ teria sido dado um título num momento de carência e situação econômica específica, que ano a ano deveria ser revisto e, se alteradas as condições, ser suprimido, reduzido ou mesmo ampliado.

O conceito construído é o de que o abono deve ser dado mensalmente pelo período de um ano, cobrindo a diferença entre o que a família tem condições de pagar em função de sua renda e o valor cobrado por um aluguel específico. Se o aluguel for de 700 euros, por exemplo, e o candidato só tiver condições de arcar com um pagamento de 600, receberá 100 euros por mês a título de abono e complementação. Se no ano seguinte seu salário aumentar de forma pertinente, prescindirá do abono.

Este mecanismo, na opinião do professor Hugo Priemus, é justo e mais efetivo que o subsídio dado à construção. Segundo o entrevistado, contudo, é importante que a medida seja acompanhada pelo monitoramento e regulação do aluguel. Se este acompanhamento e regulação não forem feitos, corre-se o risco de que haja um aumento do nível dos aluguéis e o subsídio seja transferido para os proprietários, que capturariam o abono no lugar dos inquilinos. Segundo ainda o professor Hugo Priemus (2015):

É um sistema muito bom, que depende, contudo de informação confiável sobre aluguéis e salários, e contribui para que não haja estigma, pois eu posso estar recebendo o abono e o meu vizinho não porque ele não necessita, e as pessoas não saberão¹⁴².

Em meados dos anos 70 este mecanismo passou a ser adotado parcialmente, inicialmente para novas unidades que ingressavam no mercado de aluguéis ou para

¹⁴¹Housing Allowance

¹⁴² Em entrevista.

aquelas que então sofriam reabilitação, tendo tido praticamente universalizado já no final dos anos 70/ início dos 80¹⁴³. Igualmente adotam este sistema a Alemanha e a Inglaterra, tendo esta última longa tradição neste campo.

Quanto à demanda, no final dos anos 80, assiste-se a um declínio no déficit habitacional holandês, fundamentalmente devido à elevada produção quantitativa por mais de quatro décadas no país.

Tem início então uma movimentação do governo federal na direção da redução de seus investimentos financeiros em habitação de interesse social, apontando para sua retirada gradativa do setor. Este processo se daria através da descentralização financeira do sistema, que não mais dependeria exclusivamente do governo central. O par e passo, uma maior independência deveria ser dada ao agente do setor, especialmente as *Housing Corporations*.

Esta redução das contribuições financeiras do governo central pretendia ser compensada pela inversamente proporcional alocação dos ativos das associações em investimentos através de fundos rotativos. Neste contexto, foi cancelado o pagamento dos financiamentos ainda em amortização, bem como suprimidos subsídios, tendo todos os ativos até então sob a gestão das *Housing Corporations* lhes sido transferidos, num processo de privatização, ainda que resguardados o seu destino público.¹⁴⁴

Obviamente que toda esta reformulação alterou por completo o campo de forças, os arranjos institucionais e o *modus operandi* do setor, onde especialmente as municipalidades se sentiram perdidas quanto ao papel que deveriam passar a desempenhar.

3.5 Fase de “Emancipação” e Fortalecimento das *Housing Corporations*

Em 1995, o debate e intencionalidade do governo federal de se retirar financeiramente do setor é concretizada, tendo o *Housing Act* sido revisto, no que se

¹⁴³ No próximo item deste capítulo serão dados os números relativos a este instrumento nos dias de hoje.

¹⁴⁴ O que é totalmente diferente de uma privatização como costumeiramente é utilizado o termo para caracterizar processos onde ativos públicos são transferidos para o setor privado-lucrativo. Aqui foi mantida a destinação pública dos mesmos, que igualmente deveriam se circunscrever numa dinâmica não lucrativa, só que não mais sob a gestão governamental.

denominou de *Grossing Operation*¹⁴⁵. São extintos os financiamentos subsidiados pelo governo federal, passando as *Housing Corporations* a operar através de dois mecanismos:

- Através dos ativos imobiliários das associações, a partir dos quais essas coletavam recursos com o aluguel e os reinvestiam obrigatoriamente na construção de novas unidades ou na reforma/ reabilitação do estoque deteriorado, cobrindo apenas seus custos e despesas administrativas.

À época, cerca de 50% das associações possuíam um estoque de mais de duas mil unidades. O volume de recursos aferidos mensalmente com aluguel por estas associações era na média expressivos e, descontadas as despesas administrativas, reinvestidos no setor, uma vez que se tratam de entidades sem fins lucrativos, e nesta condição foram mantidas na reformulação do *Ato*.

- Através de financiamentos obtidos no mercado, viabilizados às custas de taxas de juros menores do que as habitualmente praticadas, em função de um fundo garantidor lastreado pelos governos federal e municipais, em cotas iguais. O fundo garantidor arcaria com eventuais inadimplências das associações no retorno dos financiamentos obtidos, sendo que até hoje apenas uma única vez foi acionado¹⁴⁶.

Trata-se de um desenho jurídico-financeiro pouco dispendioso, inteligente e eficaz. Um fundo garantidor é lastreado por recursos públicos, apenas uma única vez de fato alocados.

As associações, em síntese, desde então e até hoje, operam através destas duas fontes de recursos, os ativos imobiliários recebidos e/ ou gerados no passado e os empréstimos “baratos” viabilizados por um fundo garantidor “fantasma”.

Estas mudanças na engenharia financeira do sistema, acompanhadas de outras alterações normativas, levou a que nos anos 90 as associações saíssem de

¹⁴⁵ *Grossing* significa “sem deduções, a totalidade de uma venda, salário, lucro ou qualquer outra operação financeira”, referenciando-se, portanto à eliminação do subsídio.

¹⁴⁶ O Fundo denomina-se WSW – *Garante e Fund for Social Housing*

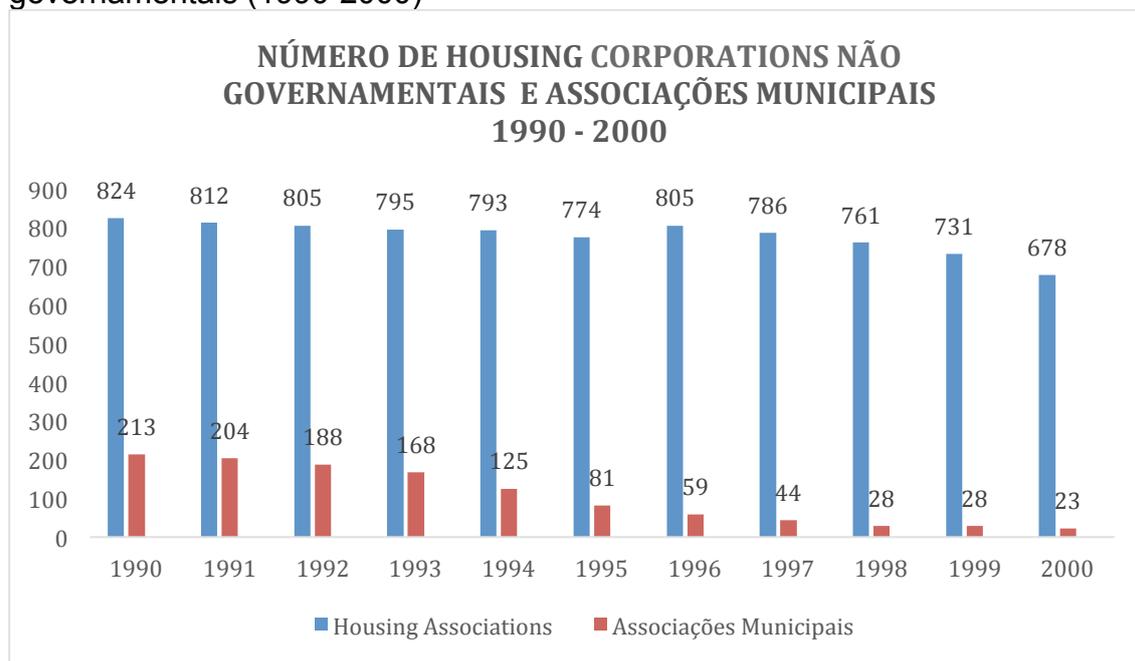
“dentro do governo”, tornando-se independentes do Estado financeiramente. A partir desta plataforma, projetaram sua independência para outros campos e direções.

Cabe aqui uma rápida retrospectiva do papel desempenhado pelas *Housing Corporations*:

- Após terem com suas práticas prévias influenciadas a criação do *Housing Act* de 1901, e de terem liderado a origem da implementação da política, passaram gradativamente a dividir o protagonismo com o setor público municipal e assistiram posteriormente ao domínio deste no período imediatamente após a Segunda Guerra Mundial, quando a posição das entidades não governamentais torna-se subsidiária;
- No pós-guerra as *Housing Corporations* criam três fortes federações que passam a atuar na defesa de seus interesses;
- Em 1950, uma comissão criada pelo governo federal institui diretrizes na direção do fortalecimento das *Housing Corporations*;

O quadro abaixo apresenta a evolução mais recente da participação das *Housing Corporations* não governamentais no setor:

Figura 18 – Número de Housing Corporations holandesas governamentais e não governamentais (1990-2000)



Fonte: Ministério van VROM

Observações ao gráfico:

_Hoje existem menos de 400 associações em todo no país, das quais cerca de 99% constituídas por entidades não governamentais.

_Note-se a desproporcional queda entre uma e outra natureza de entidade: as municipais em 2000 possuíam 10% das entidades existentes em 1990, ao passo que as *Housing Corporations* possuíam 82% (além disto há uma diferença qualitativa nesta queda, já que as municipais pura e simplesmente encerraram suas atividades e transferiram seus estoques para as não governamentais, enquanto estas se fundiram, diminuindo o número de entidades mas mantendo ou mesmo aumentando seus estoques de unidades)

_Em termos percentuais, as *Housing Corporations* não governamentais eram 80% do universo em 1990, 90% em 1995, 96% em 2000, e em 2016 cerca de 99%;

- Em 1995, com a *Grossing Operation*, há a perda de subsídios e financiamentos diretos pelo governo, mas por outro lado ocorre a transferência plena dos ativos imobiliários para as *Housing Corporations*, que antes só eram responsáveis por sua gestão. De “síndicos” passam a ser proprietários. Também é criado um mecanismo que viabiliza às associações o acesso a financiamentos em condições especiais no mercado, levando tudo isto à independência e ao fortalecimento financeiro das entidades não governamentais.
- O governo federal concretiza então plenamente as diretrizes de 1950 e confere enorme independência operacional às *Housing Corporations*, atendo-se a partir daí apenas ao monitoramento dos aspectos fundamentais, tais como o caráter não lucrativo das associações e o atendimento prioritário aos setores mais pobres da população, ainda que se tenha deixado de exigir um foco exclusivo nesta faixa.
- Neste momento, o setor de aluguel social possuía uma “fatia” de 42% de todo setor habitacional da Holanda¹⁴⁷, sendo que destes, como já mencionado, 90% sob a gestão das *Housing Corporations*¹⁴⁸.

A partir então do domínio do setor, de sua força econômica e da imensa liberdade de ação, as *Housing Corporations* se tornam autossuficientes e vão escrever um novo capítulo na história da política da HIS holandesa.

As associações começam a atuar para além do seu campo de atuação original, o de produzir habitação exclusivamente para os extratos mais pobres da população, passando a atuar também junto à outros segmentos de renda.

A partir das fontes de financiamento citadas (recursos captados com o aluguel de seus ativos imobiliários e os obtidos no mercado financeiro a juros mais baixos), as associações tanto direcionaram suas atividades para outras faixas de renda do crédito imobiliário, como buscaram outras formas de rentabilidade de seus ativos em negócios que não o crédito habitacional.

¹⁴⁷ A evolução foi de uma participação de 12 % no pós-guerra (1950) para estes 42% (ápice em 1992); a curva a partir daí foi lentamente descendente, levando aos atuais 31% de participação.

¹⁴⁸ Que detinham então impressionantes 38% de todas as moradias do país.

Deve-se salientar que dadas as condições do mercado financeiro à época, as possibilidades de captação de recursos a juros baixos nas condições indicadas foram fartas, fato que iria se alterar apenas quando da crise financeira internacional em 2008. Portanto, recursos e liquidez não foi problema para as *Housing Corporations* entre 1995 e 2007.

No mercado imobiliário, passaram a comprar terras para estocar e/ou especular e/ou a fazer incorporações para as faixas de renda médias e mesmo altas, no formato de propriedade privada, visando assim obter lucros que as capitalizassem ainda mais para intervenção no segmento de menor renda. Uma atuação, segundo o professor Hugo Primus, apoiada num argumento “Robin Hoodiano”.

Na vertente não habitacional, algumas associações, especialmente as maiores, enveredaram também por outros negócios, liberando segundo o mesmo professor Primus seus “espíritos empreendedores e capitalistas”, numa citação de tom irônico em função dos desdobramentos posteriores.

3.6 HIS na Holanda Contemporânea: patamar, desafios e perspectivas: desenvolvimento recente

A crise financeira internacional de 2007 atingiu com força o mercado imobiliário holandês, com a redução das atividades de incorporação e construção. Neste contexto, muitos dos empreendimentos imobiliários das *Housing Corporations* para as faixas de renda mais alta trouxeram enormes perdas e prejuízos, que somaram bilhões de euros. Unidades habitacionais ficaram sem compradores e ativos em terras urbanas imobilizadas, sem viabilidade de serem parceladas e incorporadas, tendo seus valores despencado.

Do lado dos “negócios” não imobiliários, por ingenuidade e/ ou má gestão, perdas bilionárias também se deram¹⁴⁹.

Para fazer frente às perdas financeiras, como também para adquirir liquidez que permitisse manter e reabilitar o estoque existente, as associações passaram a vender parte deste estoque, deixando inclusive de produzir novas unidades. Esta dinâmica gerou pela primeira vez no pós-guerra um crescimento do déficit habitacional, o qual no período imediatamente anterior havia sido praticamente eliminado¹⁵⁰.

Todos estes acontecimentos, assim como denúncias de corrupção e de elevados salários e vantagens concedidas a alguns dirigentes de associações, levaram a uma investigação do setor pelo parlamento holandês, que contou com ampla cobertura da mídia, afetando profundamente a imagem e credibilidade das associações¹⁵¹.

O relatório confeccionado pela Comissão Parlamentar de Inquérito foi divulgado em 2014, apontando casos de corrupção, má gestão e desvio de funções. Em suas conclusões recomendava:

- As associações deveriam voltar a focar suas atividades em habitação para a população mais pobre e não para todos os extratos da população.

Esta diretriz foi consequência dos desvios mencionados, como também por posicionamento resultante do diálogo entre o governo holandês e a *Comissão da União Europeia*. Esta advogou falta de isonomia nas operações do mercado imobiliário holandês, tendo em vista que os subsídios públicos dados às *Housing*

¹⁴⁹ Um caso famoso envolveu a associação *Vestia*, uma das maiores do país e com forte atuação em Haia e Rotterdam, dona um ativo imobiliário de mais de oitenta mil unidades habitacionais (para efeito de dimensionamento e em ordem de grandeza, a um valor médio de 500 euros de aluguel, só com os mesmos, esta associação teria uma receita bruta anual da ordem de 500 milhões de euros). A *Vestia* então “concebeu” uma operação “criativa” e complexa no mercado de derivados financeiros. Segundo o professor Primus, os bancos, como era de se esperar, foram mais espertos que a associação, e esta quase faliu, tendo que vender parte de seus ativos imobiliários para fazer frente às dívidas contraídas com o “negócio”.

¹⁵⁰ A venda do estoque era feita para os agentes lucrativos do mercado, que atendiam a faixas de rendas superiores. Assim sendo, o que era feito para gerar liquidez e enfrentar os problemas existentes, potencializava ainda mais o déficit, ao retirar unidades do mercado de HIS e transferi-los para as faixas superiores.

¹⁵¹ É evidente que à época, como no passado e no presente, a maior parte das associações se comportou de forma correta e ética, tendo apenas sido afetadas por uma crise macroeconômica. “Desvios” são inerentes a qualquer setor da atividade humana, e não cabem generalizações. Cabe sim analisar de que forma o contexto facilitou tais condutas (desregulamentação do setor com a decorrente liberdade de ação concedida às entidades, seu enorme peso político no campo de forças institucional e sua elevada liquidez financeira). Independentemente das generalizações indevidas, o fato é que a visibilidade recaiu sobre os desvios e/ ou má gestões, gerando os encaminhamentos que serão descritos à frente.

Corporations, mesmo que indiretos através do fundo garantidor, eram também direcionados para sua atuação junto aos extratos de média e alta renda da população, potencializando os “lucros” obtidos nestas intervenções¹⁵².

Tal fato, na visão da *Comissão Europeia*, causava distúrbios e desequilíbrios entre os agentes, com favorecimento às associações sem fins lucrativos frente aos agentes com fins lucrativos, que não tinham acesso a operações de crédito especiais.

As recomendações foram então no sentido de estreitar os parâmetros para a atuação das *Housing Corporations*, consideradas então muito largas. A avaliação era a de que estas entidades ganharam “liberdade demais”, atuando como se fossem agentes privado-lucrativos do mercado, sem sê-lo. Com o alto grau de independência atingido pelas entidades a partir de 1995, de fato não era clara a dimensão pública das atividades destas associações¹⁵³.

A partir daí foi retomado, ampliado e fortalecido o monitoramento das *Housing Corporations* pelo Ministério da Habitação e por auditorias externas, entre outras medidas.

Remontava-se assim, ainda que em novo contexto e com motivação diversa, ao início da implementação da política, quando as associações recebiam doações e subsídios, e eram em função disto fortemente monitoradas. Agora, ainda que não tenham sido restabelecidos tais mecanismos públicos de financiamento, validou-se um maior enquadramento normativo e operacional das associações, justificados pela finalidade pública de sua atuação, considerada como tendo sido desvirtuada:

- A segunda vertente de recomendações da Comissão foi no sentido de fortalecer o papel das prefeituras no processo de produção habitacional. Por decorrência, foi instituído que as municipalidades deveriam a cada quatro anos formular uma *Visão de Habitação*¹⁵⁴, consubstanciado num *Plano de Habitação*. Com base

¹⁵² Ainda que estes lucros não se revertissem em dividendos para acionistas, dada à natureza sem fins lucrativos das associações.

¹⁵³ É claro que em função dos desvios e erros mencionados antes, ajustes e aprimoramentos eram requeridos. No entanto, numa sociedade em disputa e sob pressão neoliberal, a necessidade de reformas foi capturada por atores “do mercado”, não para fortalecer a política em sua dimensão pública, mas para buscar a privatização parcial do setor, através de uma maior participação dos agentes lucrativos no mercado de aluguel. Os “desvios” foram a cortina de fumaça para a defesa dos reais interesses neoliberais.

¹⁵⁴ *Housing Vision*.

nesta Visão e Plano, as municipalidades devem negociar com os atores privados e principalmente com as *Housing Corporations* a sua atuação no território sob sua circunscrição. Nestes contratos, devem ser acordadas as atividades em que cada agente deve se envolver, com metas quantitativas e a localização da produção, tanto as relacionadas à construção de novas unidades, quanto aquelas relacionadas à reforma e reabilitação do estoque deteriorado.

A Visão/Plano deve ser formulada a cada quatro anos, mas as metas, fixadas anualmente. Com este modelo, foi restringida a “liberdade” das *Housing Corporations*, que são levadas agora a contribuir para a implementação de uma Visão/ Plano formulado pelos governos locais¹⁵⁵.

Neste processo, foram também fortalecidas as associações de inquilinos, que devem ser convocadas e incluídas no processo de discussão, elaboração e implementação da *Visão* e do *Plano Habitacional Local*, participando dos acordos entre as partes *Housing Corporations* e municipalidade. Esta medida é sem dúvida virtuosa e complementar ao papel agora atribuído aos governos locais e às entidades não governamentais.

3.6.1 A Housing Vision da Cidade de Rotterdam

A prefeitura elaborou em 2015/2016 seu *Housing Vision* para o próximo quadriênio, embora estabelecendo metas para os próximos quinze anos, a serem revistas a cada quatro. Dentre as metas previu a destruição ou privatização de 20 mil unidades hoje no setor de HIS (destruição das mais antigas e/ou deterioradas e venda daquelas em melhores condições, transformando-as em propriedade privada).

A par e passo, a *Vision* estabelece a meta de construção de 36 mil unidades a serem acessadas através de propriedade por segmentos de renda média e alta da população, sendo esta a questão polêmica central da *Housing Vision*.

¹⁵⁵ Já se fez referência anteriormente à evolução pendular e sob o formato de “gangorra” que se concedeu à relação de poder entre as *Housing Corporations* e as prefeituras, num processo no qual quando uma é alçada a uma posição de maior força e protagonismo, a outra é “rebaixada”. Este pode ser um momento em que se inicie uma construção sob a ótica das especificidades e complementariedade, e não da “concorrência”. No entanto, devido à baixa credibilidade das *Housing Corporations* no país hoje, é também possível que as mesmas venham a viver um novo ciclo de marginalização e enfraquecimento.

Seus opositores argumentam que é uma visão gentrificadora, tendo por trás a clara intenção de expulsar as camadas mais pobres da cidade, buscando trazer segmentos mais ricos. O poder público argumenta que é preciso “melhorar” os bairros visando potencializar uma tendência da cidade, que se firma como um centro pós-industrial dinâmico, apoiado nos serviços, turismo e indústria criativa.

Os opositores ao Plano/*Vision* não se contrapõem à vinda de novos residentes com perfil de mais alta renda e escolaridade, defendem apenas que isto não seja feito às custas da expulsão dos mais pobres. Argumentam que o acolhimento do aumento de população poderia ser feito através da densificação de parte da cidade (centro) e ocupação de vazios existentes (no porto), sem, portanto recorrer à diminuição do estoque de unidades de HIS. Até porque, defendem ainda, trata-se de um setor com forte demanda, tendo em vista o tempo de espera por uma unidade hoje poder chegar a 8 anos. Argumentam, portanto que é um absoluto contra-senso a redução de um setor já em déficit.

Para se opor à iniciativa da prefeitura, de orientação liberal, uma articulação de associações de inquilinos e outros movimentos elaboraram uma petição, que contou com 13 mil assinaturas, na qual propunham submeter o *Housing Vision* a um referendo pela população, o qual foi realizado em novembro de 2016.

Ocorre que a prefeitura conseguiu que a pergunta formulada fosse: Você está a favor ou contra a Visão Habitacional da prefeitura? Os movimentos, por outro lado, desejavam que a pergunta não fosse abstrata, e sim se referisse à destruição/venda das 20 mil unidades.

Apesar de 72% dos votantes terem sido contra a *Vision*, apenas 17% do eleitorado manifestou-se e com isto não se atingiu o quórum mínimo requerido de 30%. Tendo-se em conta que 50% das habitações em *Rotterdam* são de HIS, fica claro que nem os mais interessados participaram do referendo:

A campanha dos grupos de base oferece uma série de insights para aqueles que lidam com a gentrificação nas cidades por todo o mundo. Associações de inquilinos e organizações de base são ativos e eficazes para levar a termo uma campanha. Todavia, precisam fazer mais para engajar as pessoas de suas comunidades. O nível de participação nestas associações é muito baixo em *Rotterdam* e um objetivo prioritário para estes movimentos é uma melhor

organização dos moradores, especialmente os inquilinos das habitações sociais. (DOUCET; EIJK; BERG, 2016)¹⁵⁶

No mesmo artigo, os autores destacam aspectos positivos do processo, principalmente o de que o tema da gentrificação foi popularizado, sendo motivo de conversas e debates por toda a cidade, em cafés, na rua e espaços institucionais. Deve-se partir deste novo patamar para fazer avançar a luta contra o processo.

Tabela 3 – Posição dos atores em relação à *Housing Vision de Rotterdam*

Associação de Inquilinos	Housing Corporations	Prefeitura e City Council
Não demolir nem vender unidades de HIS	Não demolir nem vender unidades de HIS	Demolir e vender
Construir novas unidades de HIS	Construir novas unidades de HIS	Construir novas unidades, mas não para HIS
Não aceitar reabilitação ¹⁵⁷	Reabilitar na faixa de 2% do estoque ao ano ¹⁵⁸	–
Pleitear por aluguéis mais baratos	Não reduzir os aluguéis, pois reduziria a arrecadação das HC e por decorrência a capacidade de investir em reabilitação	–

Fonte: Enno Vitner da *Housing Corporation Woonbron*

É interessante destacar as convergências por um lado e divergências por outro entre os atores Associação de Inquilinos e *Housing Corporations*.

Observação: Rotterdam é a única cidade em que se realizou um referendo, pelas razões relatadas. Nas outras, o *Housing Vision* é elaborado pela municipalidade, sendo previsto diálogo e consulta aos atores, mas não sua aprovação, vindo tal aprovação a se dar pelo *City Council*, o equivalente à nossa Câmara de Vereadores. A redução do estoque de unidades de HIS vem sendo debatido na maior parte das cidades em seus *Housing Visions*, isto porque, como já relatado, forte pressão neste sentido vem sendo feita pelo governo federal e a União Europeia.

¹⁵⁶O Movimento anti-gentrificação de Rotterdam precisa aprender as lições de seu fracassado referendo.

¹⁵⁷ Pois acarreta o aumento do aluguel.

¹⁵⁸A reabilitação é defendida pelo entrevistado (pertencente a uma HC): 1. Por razões de qualidade e dignidade para os usuários; 2. Por permitir a atualização dos valores do aluguel, trazendo maior saúde financeira à HC. Um estoque depreciado fisicamente gera igualmente depreciação na receita da HC, e vice versa. Mesmo considerando o valor do investimento em renovação, ainda assim o balanço financeiro institucional melhora quando se considera um período de tempo mais longo (se dá também no tempo uma economia com manutenção, etc.)

A partir das recomendações da Comissão, uma série de outras inovações e alterações estão sendo introduzidas no arcabouço do sistema, especialmente as relacionadas à faixa de interesse social e à atuação das *Housing Corporations* sendo as principais:

- Neste momento, a revisão do *Housing Act* passou a incluir uma demarcação precisa do que seria o mercado de habitação de interesse social, fixado então no atendimento a famílias com renda anual de até 34.911 euros, o que abarca 40% das famílias holandesas. Certamente esta é uma categorização ampla, a qual, todavia permite que o mercado se mantenha integrado, conforme a já aludida classificação de Jim Kemeny, com as vantagens que esta forma de organizar o setor acarreta.

Como na faixa de salário até 34.911 euros encontram-se 40% das famílias holandesas e apenas cerca de 30% delas são de fato atendidas pelas *Housing Corporations* no setor de HIS, fica evidente a pressão existente pela entrada no sistema, o que explica o tempo relativamente longo que um candidato aguarda para acessar uma unidade (ver à frente).

Assinale-se que acima desta faixa, a do atendimento a famílias com renda acima de 34.911 euros, o mercado é totalmente livre para atuar. Deve-se lembrar que o mercado de aluguel social, controlado e subsidiado, responde por 75% de todo mercado de aluguel no país, demonstrando a abrangência e impacto deste tipo de regulamentação¹⁵⁹.

- O valor máximo de aluguel para o setor de interesse social foi fixado em 710 euros mensais; até atingir este valor as entidades possuem a liberdade de sintonizar o preço exato em função da localização, tamanho e estágio de conservação do imóvel. Dado o caráter não lucrativo da operação, esta sintonia fina é feita estritamente por condicionamentos físicos e não por dinâmicas especulativas.

A faixa de valores de aluguel para HIS vai de 400/ 450 euros (para as unidades menores e/ ou mais antigas e depreciadas), até os referidos 710 euros máximos. Dado que o salário mínimo na Holanda em 2015 é de 1.500 euros

¹⁵⁹ Hoje a composição do setor é: 60% de propriedade privada, 30% de HIS e 10% de aluguel de mercado.

mensais, para os extratos mais pobres da população a relação aluguel/ salário se situa na faixa de 1/3 a 1/2 (entre 30% e 50%). Aqui não se considera o subsídio obtido pelos Abonos Habitacionais, exatamente direcionados aos mais pobres, que reduzem tal relação provavelmente a algo entorno de 25%/30% no máximo¹⁶⁰. Quanto às famílias na fronteira mais alta de atendimento pelo setor de HIS (com salário entorno de 34 mil anuais), a relação salário/ aluguel atinge entre 1/4 ou 1/5 (entre 20% e 25% do salário). Nesta faixa superior à relação real é via de regra esta, dado não haver abono. Assim sendo, podemos consolidar a relação aluguel/salário na HIS holandesa numa faixa entre 20 e 30% dos salários¹⁶¹.

- Foi dado um prazo até 2016 para que as *Housing Corporations* separem no âmbito de seus ativos o estoque de HIS do comercial, o que pode parecer uma operação simples, mas não o é.

Cerca de 4% das unidades das *Housing Corporations* pagam aluguel acima de 710 euros, e, portanto deverão ser alocadas no lado comercial. Em relação a estes ativos e à faixa de atendimento acima de 34.911 euros, não mais será permitido o acesso a empréstimos em condições mais favoráveis (não contarão com o lastro do fundo garantidor)¹⁶².

Portanto, como até o momento as operações financeiras das associações se davam sob contabilidade única, os financiamentos especiais obtidos podiam até aqui ser aplicados indiscriminadamente em qualquer faixa de atendimento, o que não mais poderá se dar. A contabilidade única, segundo a visão da Comissão da União Europeia, já citado anteriormente, gerava desequilíbrios “mercadológicos”. Este

¹⁶⁰ Uma família na faixa de renda até 34.011 euros pode se candidatar a qualquer imóvel do setor disponibilizado pelas *Housing Corporations*, seja no valor de 400 ou de 710 euros. O critério de elegibilidade, conforme será visto à frente, é basicamente o de “tempo na fila”. O abono habitacional complementa a diferença entre o que a família pode pagar (em função do comprometimento da renda) e o valor do imóvel (o abono também será detalhado à frente). Este modelo portanto evita a estratificação interna no setor de HIS, ou seja, os imóveis mais baratos não são direcionados aos mais pobres nem os mais caros aos em melhor situação financeira.

¹⁶¹ É interessante notar que a relação entre salário e aluguel é pior para o segmento mais pobre, apesar do abono.

¹⁶² Existem cálculos que indicam que a existência do fundo garantidor significa uma “economia” de 700 milhões de euros por ano para as associações (entrevista Hugo Priemus), em função do papel desempenhado pelo governo ao lastreá-lo, ainda que seja um papel virtual, já que praticamente nunca se traduziu em aportes financeiros concretos (é portanto uma economia cujo custo não é transferido a ninguém). Mas, de qualquer forma, estivessem lançadas apenas às forças do mercado e para alavancar a mesma quantidade de recursos anuais, as *Housing Corporations* teriam que disponibilizar um valor a mais desta monta. Ou seja, o fundo garantidor é estratégico financeiramente para as HA, e a restrição em sua utilização irá elevar as despesas das entidades frente ao mesmo volume de receitas.

posicionamento da Comissão da europeia, se não foi a causa única, certamente contribuiu para que o governo holandês postulasse esta separação de ativos.

De agora em diante, portanto, a “ajuda” estatal só será dada às *Housing Corporations* na faixa de HIS, vindo aqueles direcionados à faixa de renda mais alta a ficarem mais dispendiosos, levando-as a perder competitividade neste segmento do setor. Assim sendo, nos próximos anos haverá sem dúvida uma redução da força econômica das associações, que tinham nos ganhos “Robin Hoodianos” uma de suas fontes de financiamento e sustentabilidade.

No contexto das mudanças recentes, e desde a crise econômica mundial de 2007, um imposto¹⁶³ também passou a ser pago pelos proprietários de imóveis destinados ao aluguel social, antes isentos de taxaço, incluídos dentre estes as *Housing Corporations*¹⁶⁴. Estima-se em 1,4 bilhões de euros anuais o que é despendido pelas associações para cumprir com esta obrigação, levando à sua descapitalização e enfraquecimento econômico.

As associações vêm protestando fortemente contra este imposto, alegando que em função dele não tem podido fazer a manutenção adequada do estoque. O imposto acarretou também na necessidade de elevação do preço dos aluguéis praticados, para que mantivessem assim o equilíbrio financeiro.

Advogam também as associações que não são de fato privilegiadas direta ou indiretamente pelo governo, já que o que obtém de “vantagens” nos financiamentos facilitados através do Fundo de Garantia (700 mil euros anuais), é metade do que pagam com este novo imposto (1,4 bilhões). Há quem defenda o cancelamento da obrigação de pagamento de tal imposto por parte das *Housing Corporations*, que utilizariam tal reserva para constituir um fundo garantidor próprio para as operações de empréstimos. Prescindiriam assim as associações do apoio dado pelo governo, levando-as de fato a vivenciarem uma auto-suficiência financeira absoluta.¹⁶⁵

¹⁶³ Denominada de “*Landlord Levy*”.

¹⁶⁴ Há um número residual de imóveis destinados a aluguel social que não são de propriedade das *Housing Corporations*. São pequenas e depreciadas unidades, cujos proprietários particulares só conseguem inseri-los no mercado através deste segmento.

¹⁶⁵ Além da autonomia também veriam crescer positivamente seus balanços financeiros, já que economizaria 1,4 bilhões com impostos pares a passo com uma despesa extra de 700 mil com o fundo garantidor, o que resultaria num superávit de 700 mil euros frente à situação atual.

Em relação a outros aspectos atuais da política de habitação holandesa, uma questão merece destaque.

O valor atual despendido pelo governo federal para arcar com os abonos habitacionais é de três bilhões de euros anuais. Este abono atinge a cerca de metade dos inquilinos do mercado social, cerca de 1,3 milhões de *households*.¹⁶⁶

Uma ressalva importante é a de que a concessão do abono não depende ou é limitado a um orçamento prévio, ou seja, a medida foi universalizada. Cabendo a concessão pelos critérios de elegibilidade construídos, ela será concedida a qualquer um que faça jus. O orçamento federal, portanto é flexível e adaptado ao que lhe for exigido para arcar com tal demanda.

Assim sendo:

- Se aproximadamente metade dos usuários do mercado de aluguel social possui subsídio direto do governo, com aporte anual relativamente pequeno¹⁶⁷;
- Se o universo de beneficiários do sistema de HIS holandês vai além de uma visão restrita de pobreza, atingindo também setores médios e vulneráveis (jovens e portadores de necessidades especiais, por exemplo);
- Se ainda que no passado tenham ocorrido aportes financeiros diretos e expressivos da parte do governo às *Housing Corporations* (subsídios à construção e transferência dos ativos imobiliários construídos com recursos públicos para a propriedade “privada” das associações), em função de tudo isto, podemos concluir que apesar de um investimento prévio expressivo, que criou as condições atuais, um sistema social deste porte é hoje praticamente auto-sustentável e resultado apenas de uma regulação do “mercado”, e não estritamente ou majoritariamente através do aporte de subsídios financeiros.

O que se quer expressar é que, numa perspectiva universalizante, em que o Estado intervém nas forças do mercado para promover isonomia no acesso a direitos por toda a população, ele não necessariamente só poderá fazê-lo através do

¹⁶⁶ O professor Hugo Priemus, fixou este número em 1/3 do mercado de HIS, ou seja, 800 mil. Foi adotado o dimensionamento da AEDES por ser mais recente e por ter a entidade um monitoramento mais próximo dos indicadores. Este total de 1,3 milhões equivalem a cerca de 17% de todas as unidades habitacionais do país e à 54% do segmento de HIS.

¹⁶⁷ Cerca de 0,40% do produto interno bruto holandês e 1% dos gastos governamentais, portanto relativamente pequeno para o alcance social obtido.

aporte de recursos financeiros que compensem as “perdas” a que este mercado teria que renunciar.

Na Holanda a intervenção foi e é no sentido de não permitir que dinâmicas lucrativas impeçam a isonomia que se quer atingir¹⁶⁸. Não se trata, portanto, de trazer perdas ao mercado, mas de “não deixá-lo ganhar”, mantê-lo distante. É isto a que se referencia a habitação de interesse social na Holanda desde os anos 90, onde a atuação quase exclusiva das associações sem fins lucrativos concretizam e viabilizam a referida isonomia, com baixo aporte de recursos pelo Estado¹⁶⁹.

3.6.2 Elegibilidade da Demanda

Conforme já mencionado, historicamente foram construídas duas vertentes de acesso à habitação de interesse social na Holanda: o acesso via abonos habitacionais e o acesso às unidades habitacionais propriamente ditas sob gestão das *Housing Corporations*.

Em relação ao abono (*Huurtoeslag em holandês*), sua elegibilidade e o seu valor dependem da idade, da composição do núcleo familiar ou de quem irá compartilhar a moradia, o preço do aluguel e a renda familiar ou dos moradores de uma mesma unidade habitacional. Para a elegibilidade as exigências em 2015 eram:

- Ter idade entre 18 e 23 anos e o aluguel estar situado entre 229,64 e 403,06 euros mensais.
- Ter mais de 23 anos e o aluguel estar situado entre 229,64 e 710,68 euros por mês.
- A renda anual ser menor que 21.950 euros, para os que moram sozinhos, e 29.800 euros para rendas combinadas com um cônjuge ou coabitante.
- O titular ou seu parceiro possuírem capital, tais como poupança ou investimentos avaliados em até 21.330 euros.

¹⁶⁸ Ainda que nos últimos anos com impulso reduzido.

¹⁶⁹ Tudo isto independente dos “desvios” cometidos pelas associações nesta trajetória, já mencionados, os quais há que se sem dúvida retificar, sem, contudo se levar à perda do essencial, que é a importância estratégica destas associações para a funcionalidade do sistema.

Se o candidato é aposentado (acima de 65 anos), se aplicam as mesmas exigências para aqueles que possuem mais de 23 anos, exceto quanto à renda, que deve ser de até 29.825 euros; se for aposentado e morar com um parceiro ou coabitante, diferentes exigências igualmente se aplicam. Adultos ou crianças portadoras de necessidades especiais possuem critérios de elegibilidade diferenciados, mais brandos.

Em relação ao acesso a unidades habitacionais, o sistema hoje é todo informatizado e “online”. O candidato se inscreve pela internet e entra em uma lista de espera¹⁷⁰. O critério mais importante de elegibilidade, além é claro da avaliação de se a renda é compatível (até 34 mil euros), é o tempo de espera por um imóvel. O candidato então vai a sites, opta por uma determinada casa e aplica para a mesma, vindo a unidade a ser destinada à pessoa com mais tempo de espera em cadastros prévios. O marco para contagem de tempo é o da primeira inscrição para pleitear uma unidade. Quem aplica pode fazê-lo para mais de uma casa por vez. É, portanto, um sistema transparente e eficaz.

Instituições especiais organizam para as *Housing Corporations* e as municipalidades os procedimentos de inscrição para acessar as unidades, bem como fazem a gestão de todo o processo, regido por uma legislação municipal.

As instituições organizadoras são igualmente sem fins lucrativos, integrando seus quadros de direção membros das *Housing Corporations* e das prefeituras. Estas instituições são a porta de entrada no sistema, onde se podem visualizar todas as unidades oferecidas numa determinada área/ região. Abaixo o endereço de uma destas entidades à qual se pode acessar para vislumbrar o serviço: www.woningnet.nl

3.6.3 A Produção Habitacional Decorrente das Visões/ Planos de Habitação Municipais

¹⁷⁰ No passado o canal de comunicação para inscrições eram anúncios em jornais e a partir daí a aplicação para aquele determinado imóvel se dava por telefone e/ ou presencialmente, como aliás é o procedimento normal e ainda corriqueiro nos mercados imobiliários em várias partes do mundo.

Como mencionado, a cada quatro anos as municipalidades devem formular sua *Visão de Habitação*, fixando anualmente metas tanto para a produção de novas unidades quanto para a reabilitação do estoque deteriorado.

Em função da demanda diagnosticada e da projetada, bem como de um estudo de disponibilidade de recursos e de viabilidade econômica, a municipalidade fixa um montante de novas unidades a serem produzidas, por exemplo, X unidades, distribuídas por faixa de renda, também a título de exemplo 35% para HIS, 35% para setores de renda média e 30 % para os extratos mais ricos, distribuindo-as pelo território. Esta definição regula e orienta a ação tanto do mercado quanto das *Housing Corporations* atuantes naquela região, com quem então são fixados acordos que, como mencionado, devem envolver as associações de inquilinos.

Para viabilizar a produção de HIS, com frequência as municipalidades disponibilizam terra de sua propriedade para as *Housing Corporations* a valores inferiores aos praticados pelo mercado, podendo tais preços atingirem até 50% dos mesmos¹⁷¹.

Em outras situações, a terra pode ser de propriedade de um promotor privado e ainda assim a prefeitura poderá determinar que ali se dê uma promoção de HIS com determinado número de unidades (na verdade a determinação é por sub áreas municipais e não para terrenos específicos, por exemplo, determinar que num determinado bairro se requer a construção de “X” unidades de HIS; esta determinação irá condicionar a produção naquela região, mesmo entre agentes privado lucrativos, que deverão entrar em concertação para tal)¹⁷². Nesta situação, a construção das unidades de HIS tanto pode ser promovida diretamente pelo agente privado (um *private developer*, que posteriormente vende o empreendimento para uma associação sem fins lucrativos, que fará tanto a destinação quanto a gestão pós-obra), quanto pode o agente privado contratar ou vender o terreno para uma *Housing Corporation* fazê-lo.

¹⁷¹ A terra na Holanda é em grande parte de propriedade das municipalidades, que as utilizam como instrumento de desenvolvimento urbano e territorial, dentre os quais a cessão de uso onerosa a preço de mercado ou subsidiada para projetos habitacionais, conforme o perfil de renda a ser atendido.

¹⁷² Por aproximação seria como conjugar a utilização de Zonas de Especial Interesse Social -ZEIS com Imposto Predial e Territorial Urbano - IPTU Progressivo, já que além de se definir o uso social, compele-se a fazê-lo.

3.6.4 Associação das Associações Habitacionais -AEDES

Um ator importante atuando no setor é a AEDES, entidade que representa cerca de 350 associações de habitação na Holanda¹⁷³, tendo “por trás” de si, portanto 2,4 milhões de unidades construídas e alocadas no mercado de aluguel social. Das *Housing Corporations* existentes no país, 95% são filiadas à AEDES.

Sua origem é como um movimento de mobilização e articulação de cooperativas e associações habitacionais antes da Segunda Guerra, que depois se institucionalizou.

Sua atuação pode ser organizada em três etapas, que tiveram objetivos específicos, ditados pelo contexto de cada momento. Inicialmente, na fase de implementação, a questão era a da qualidade. No pós-guerra a da acessibilidade (*affordability*), o que a levou a pressionar e obter do governo federal a instituição e ampliação dos subsídios. No momento atual, a direção é a da consolidação, busca de sustentabilidade e aprimoramento do setor, fazendo frente inclusive aos ataques que sofre tanto interno quando da União Europeia.

Como “*think tank*” de uma rede, se propõe a “produzir e difundir conhecimento sobre assuntos estratégicos para o setor, visando influenciar transformações e aprimoramentos na política de habitação de interesse social holandesa, seus programas e normas de implementação”, é claro que tudo isto na perspectiva e interesse das associações.

Possuem três linhas de ação:

- Como facilitadores de inovação no setor: através de pesquisa, produção e disponibilização de um amplo espectro de informações, novos materiais, procedimentos e serviços, de materiais de construção e tecnologias construtivas à securitização em suas várias modalidades, entre outros.
- Como agentes de capacitação do setor: através de eventos, seminários, cursos, publicações, etc., sendo esta vertente de atividades estratégica para ampliar, universalizar e horizontalizar as capacidades de prospecção, produção e gestão do setor, visando torná-lo mais coeso, com peso efetivo nas ações tanto políticas

¹⁷³No auge chegaram a ter mil associações filiadas. O patamar atual é consequência do processo de fusões que se deu a partir da década de 90.

quanto técnico-operacionais. Especial atenção hoje é dada à gestão financeira, dado o contexto em que as associações vivem, de mudanças e ameaças neste campo¹⁷⁴.

Neste trabalho de *capacity building*, não atuam apenas junto às associadas. Uma linha estratégica é a que se dá em relação às prefeituras, com quem e para quem desenvolvem uma série de serviços, capacitações e diálogos, como por exemplo na assessoria para a elaboração de planos de investimentos econômicos municipais.

- Como entidade de lobby e *advocacy*: visando ao desenho, implementação e aprimoramento das políticas, regulações, legislações etc.¹⁷⁵. Este trabalho é desenvolvido junto a governos em seus três níveis, partidos políticos, setor privado e grupos de interesse. Também vem tendo forte interlocução junto à União Europeia. Nesta linha de ação, atua de forma a ampliar o espaço de manobra, peso político e impacto do setor, visando assim ao cumprimento de sua missão.

Em 2016, a AEDES possuía setenta empregados¹⁷⁶. Neste quadro de colaboradores, vinte se dedicam às atividades de *lobby* e *advocacy*, demonstrando a importância estratégica desta atividade. Entre estes vinte, cinco atuam nas regiões (junto às bases e às municipalidades), um em Bruxelas, ligado à União Europeia e quinze no escritório central lidando com o marco jurídico, legislações, etc.¹⁷⁷

A AEDES é também uma entidade sindical, representando o segmento patronal do setor, que discute, negocia e constrói os acordos coletivos junto aos sindicatos de trabalhadores da categoria, que conta hoje com 25 mil integrantes.

Ao lado desta organização central e vertical, as associações também se organizam em outros subgrupos, por razões diversas. As quatro grandes cidades possuem federações regionais (Amsterdan¹⁷⁸, Roterdã, Haia e Utrecht), defendendo

¹⁷⁴Segundo Rob Ravestein da AEDES, “até 1995 quem era importante eram os arquitetos e trabalhadores sociais, hoje são os *financial managers*...”.

¹⁷⁵ O entrevistado Rob Ravestein trabalha nesta linha de atuação.

¹⁷⁶Cinco anos atrás eram 125, demonstrando a retração do setor.

¹⁷⁷ Alguns “lobbistas” atuam em mais de uma atividade, por exemplo em uma região e no marco legal, como o próprio Rob Ravestein, que foi fonte destas informações.

¹⁷⁸ Como a Federação de Associações Habitacionais de Amsterdan (Amsterdamse Federatie van Woningcorporaties).

seus interesses específicos e junto a atores locais. Estas quatro federações e AEDES são os grandes atores nas ações de *advocacy* do setor. Existe também uma pequena federação, que congrega pequenas e médias associações, que acusam a AEDES de priorizar os interesses das grandes corporações. É, contudo, uma entidade muito pequena, com as atividades sendo desenvolvidas voluntariamente por dois ou três diretores das próprias entidades, não profissionalizada, portanto. O interessante é que estas pequenas e médias *Housing Corporations* são igualmente filiadas à AEDES, possuindo dupla filiação¹⁷⁹.

De forma crescente AEDES vêm tecendo parcerias e diálogos com associações de inquilinos, atores que adquiriram enorme relevância na evolução recente do setor.

O peso político e o cardápio de serviços e atividades desenvolvidos pela AEDES faz dela um ator imprescindível para o fortalecimento e avanço do setor. Sem a AEDES o setor estaria disperso, com baixa capacidade de elaboração e proposição, enfraquecendo não só o coletivo das *Housing Corporations*, como a própria política de HIS holandesa.

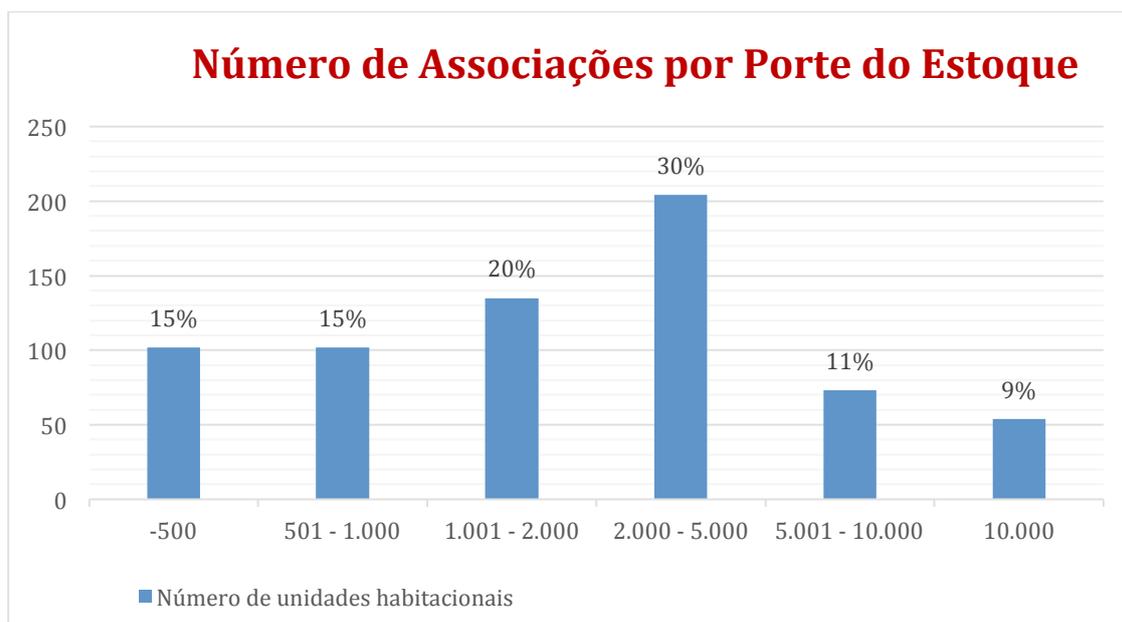
3.6.5 Perfil das Associações

Por mais que se fale das *Housing Corporations* como se fossem um universo homogêneo, obviamente que há distinções, nuance e diferenças. Um dos recortes para esta diferenciação, e talvez o principal, é o do porte (estoque de unidades habitacionais) destas entidades¹⁸⁰. O gráfico abaixo classifica tal recorte:

¹⁷⁹ O que também ocorre com as associações que integram as quatro federações regionais, que igualmente são filiadas à AEDES.

¹⁸⁰ Outro possível recorte significativo seria o do local de intervenção territorial, se em grandes, médias ou pequenas cidades, já que esta lógica domina a intervenção das associações, ou seja, não existem entidades nacionais.

Figura 19 - Número de Housing Corporations por porte do estoque



Fonte: OUWEHAND, Andre; DAALEN, Gelske Van, 2000.

Tendo por objetivo nos aproximarmos da compreensão destas “faixas” de entidades, buscando detectar características por extrato e não mais gerais, será traçado a seguir o perfil de três associações, de diferentes dimensões. Tais informações foram retiradas de referência bibliográfica do ano de 2002. Cabe justificar que existe pouca bibliografia em inglês com enfoque mais abrangente sobre a experiência holandesa¹⁸¹, sendo o livro *Dutch Housing Asssociations – a Model for Social Housing de André Ouwehand e Gelske van Daalen* uma das raras exceções, e por isto é muito utilizado no presente trabalho, apesar de sua defasagem temporal quanto aos dados e informações quantitativas.

3.6.5.1 Housing Corporation Roermond

Localização: Sudoeste da Holanda | município de Roermond

População do município: 44. 952 habitantes

Número de domicílios no município: 19.796

Participação do setor de HIS no total do estoque municipal: 38%

Número de associações atuantes na região: 4

¹⁸¹ Em relação a análises e *papers* a oferta é maior.

A associação de Roermond possui cerca de 700 unidades habitacionais, distribuídas por todo o município, das quais metade são prédios multi-familiares e a outra metade casas uni-familiares.

No ano de 2000 a associação construiu onze novas unidades habitacionais no setor de HIS e outras cinco para as faixas de renda superior¹⁸². A venda de unidades para os extratos de renda superior permitiram a aplicação dos recursos aferidos no setor social, viabilizando um nível de aluguel reduzido e compatível com a legislação e a possibilidade de pagamento dos inquilinos de mais baixa renda.

Ao lado destas operações, a associação também “retirou” do mercado de aluguel social cerca de 8% de seu estoque e o vendeu para terceiros, muitas vezes o próprio inquilino cujo contrato estivesse vencendo e que desejasse e reunisse condições econômicas para tal. Estas vendas visaram igualmente capitalizar a associação num período, cabe lembrar, em que estas não mais contavam com doações e empréstimos subsidiados do governo, devendo se financiar ou por empréstimos tomados no mercado ou pela gestão de seus ativos, no âmbito da qual é permitida a venda de unidades com contratos vencidos.

Em função do déficit de habitações na região à época, a entidade estabeleceu então que dali em diante não mais iria alienar unidades do seu estoque de unidades destinadas para HIS, pretendendo atingir sua sustentabilidade financeira apenas pela gestão de seus ativos¹⁸³.

Neste sentido, buscaria equilíbrio e disponibilidade financeira para conseguir realizar os investimentos necessários, para além de apenas cobrir os custos de

¹⁸² Com uma taxa de crescimento anual no país em 2000 de 0,8% (fonte Banco Mundial), por aproximação teríamos uma demanda à época de novas unidades para o setor de HIS no município da ordem de 60 unidades. Se dividíssemos tal demanda igualmente pelas quatro entidades atuantes na região, Roermond deveria ter respondido por quinze unidades. Este cálculo serve apenas para demonstrar a relação entre oferta e demanda do caso em tela.

¹⁸³ Aqui cabe um destaque sobre um tipo de conflito frequente e que se apresenta sob variados formatos e manifestações, que é o da fidelidade estrita à missão versus a viabilidade e sustentabilidade financeira da entidade. Conciliar os dois polos não é tarefa fácil. Por um lado se pode advogar que a entidade existe para cumprir sua missão, e não fazê-lo ou traí-la retira qualquer legitimidade às suas ações; por outro, se pode igualmente argumentar que não buscar viabilidade e sustentabilidade econômica supõe o risco de extinção institucional e o não cumprimento absoluto e definitivo da missão.

Claro que em relação a extremos o posicionamento é fácil. Por exemplo, uma *Housing Corporation* explorar financeiramente seus inquilinos, ainda que momentaneamente, não encontrará qualquer possibilidade de justificativa. Mas contextos mais cinzentos e “na fronteira” são mais desafiadores. Peguemos por exemplo o contexto desta nota: seria legítimo uma entidade atuante em um município com a existência de déficit habitacional, por necessidade financeira extrema, reduzir seu estoque disponível para HIS, vendendo-o e assim atingindo maior saúde financeira para continuar cumprindo sua missão, mas destaque-se que ao preço de ter exatamente aumentado o déficit cujo combate faz parte de sua missão?

administração, gestão e manutenção do estoque. Atingindo tal condição, a associação planejava à época construir novas unidades para fazer frente ao déficit no município, o que por sua vez se deparava com outro obstáculo: o de encontrar terra urbana de qualidade e a preço acessível¹⁸⁴.

Superados tais obstáculos, a Associação de Roermond pretendia desenvolver um novo projeto de 12 novas unidades, com a interessante característica de ser destinado a pessoas com necessidade mentais especiais.

Outro projeto relevante, que demonstra o escopo de atividades à que podem e devem as associações se dedicar, era um plano em gestação de atendimento em saúde, direcionado aos seus inquilinos idosos.

Por fim, cabe salientar que a entidade abriga em seu seio uma cooperativa de quatorze pequenas outras associações habitacionais, resultado da fusão destas entre si e do conjunto à Associação de Roermond. Estas fusões visaram adquirir uma escala institucional que reduzisse custos em função do ganho de escala, diminuindo o custo administrativo “per capita”. Ainda assim a associação permaneceu como de pequeno porte.

3.6.5.2 Housing Association Savo WNV

Localização: Leste do país, município de Zwolle

População do Município: 107.015 habitantes

Número de Domicílios no Município: 47.432

Participação do Setor de HIS no Total do Estoque Municipal: 40%

Número de Associações Atuantes na Região: 3

Considerada de porte médio, *Savo Wnv*, junto com as outras duas associações com atuação local, detém 33% dos domicílios no município (também existem proprietários privados atuando no mercado de HIS local, detendo estes 7% do estoque local total).

A entidade foi criada em 2000, fruto da fusão de outras duas associações, tendo como resultante um estoque de nove mil moradias tradicionais e mais

¹⁸⁴ Relembre-se que neste momento o mercado encontrava-se aquecido, com forte atuação especulativa de agentes privado-lucrativos também na compra e comercialização de terras.

seiscentas acomodações especiais sob sua gestão¹⁸⁵. Portanto, o patrimônio da *Savo Wny* reunia no início da década cerca de 18% do total de domicílios do município, o que demonstra o peso institucional, político e socioeconômico da entidade na região. Do estoque tradicional, grande parte era destinada a estudantes, dada a característica de *Zwolle* ser um município com grande concentração de centros de formação superior.

No ano de 2000, a *Savo Wny* vendeu 112 unidades, algumas pertencentes ao seu estoque habitualmente utilizado para aluguel (a maior parte) e outras especialmente construídas para venda a setores com renda superior, visando obter lucro e liquidez financeira. Os recursos obtidos com estas vendas foram aplicados: I. na reabilitação de unidades e vizinhanças deterioradas; II. na construção de novas unidades para aluguel social; III. na contenção do aumento dos custos no mercado de aluguel em HIS, mantendo-os em níveis adequados; IV. na cobertura de seus custos administrativos.

Em relação à reabilitação, o cenário indicava uma grande demanda futura em função do “envelhecimento” do estoque.

Outro fenômeno interessante, observado em outros locais do país, foi o da compra pela *Savo Wny* de unidades pertencentes a proprietários privados, que permaneceriam no imóvel, agora na condição de inquilino. Esta inversão se dá sempre que tais proprietários se defrontam com a redução de seu poder aquisitivo e/ou a dificuldade em honrar com os financiamentos contraídos. Nestas situações, a estes proprietários é economicamente mais vantajoso a migração na condição de titularidade, inclusive em função do eventual acesso a um abono habitacional, o qual só é concedido na modalidade do aluguel social.

Portanto, o volume do estoque da associação varia nos dois sentidos: para baixo quando vende e demole unidades, para cima quando constrói e compra outras. A gestão e direcionamento desta flutuação são influenciados por razões pragmáticas (liquidez financeira, deterioração física do estoque, etc.), como também por razões de “conteúdo” (demanda quantitativa e qualitativa de HIS na região, etc.).

Por fim, um destaque importante é este do planejamento da construção de novas unidades em função da demanda. Como a *Savo Wny* detectou do ponto de vista demográfico um vetor de crescimento da população de terceira idade na

¹⁸⁵ Casas “móveis” em trailers e acomodações para crianças com necessidades mentais especiais.

região, direcionou sua produção nesta direção, o que requereu um desenho arquitetônico e urbanístico específico.

3.6.5.3 Housing Association Woonbron & Maasoevers¹⁸⁶

Localização: Oeste do país, região metropolitana de Rotterdam

População do Município: 1.166.806 habitantes

Número de Domicílios no Município: 526.039

Participação do Setor de HIS no Total do Estoque Municipal: 50%

Número de Associações Atuantes na Região: 49

Woonbron & Maasoevers é resultado da fusão entre duas associações precedentes, *Woonbron* (criada em 1901) e *Maasoevers*, que por sua vez haviam sido resultado da fusão de outras entidades menores. Em 2016 contavam-se 36.000¹⁸⁷ moradias sob sua propriedade, constituindo-se numa das maiores entidades com atuação em *Rotterdam* e mesmo na Holanda.

Como muitas outras entidades atuando em regiões com urbanização intensa, a *Woonbron & Maasoevers* possui parte expressiva do seu estoque constituído por unidades construídas nas décadas de 50, 60 e 70, as quais não mais apresentavam padrões de qualidade compatíveis com as exigências e legislações agora vigentes. Eram conjuntos que apresentavam igualmente baixa qualidade urbanística, de aspecto monótono e repetitivo.

Assim sendo, em muitas vizinhanças processos de reabilitação tiveram início, ao todo conformando uma intervenção de grande escala neste tema. Este vetor de atuação é sem dúvida um desafio imenso para as associações, pelos componentes a que já se referiu neste trabalho, sendo o principal o de requerer o estabelecimento de metodologias participativas, com envolvimento profundo das famílias no processo. No distrito de *Hoogvliet*, por exemplo, havia uma projeção de que em dez anos quatro mil unidades deveriam ser demolidas e bairros inteiros reconstruídos (período de 2001 – 2011). Tal quantitativo representava um terço de todo o estoque

¹⁸⁶ Este perfil contém informações extraídas da entrevista com o *Policy Advisor* da entidade, EnnoVitner.

¹⁸⁷ Sendo 25 mil em *Rotterdam*, 9 mil em Delft, 7 em *Dordrecht* e 4 mil em uma quarta cidade da região.

municipal à época. Portanto, *Woonbron & Maasoevers* seria responsável pela reconstrução de um terço de um território, em período relativamente curto de tempo.

Uma das estratégias de reabilitação de bairros adotada por *Woonbron & Maasoevers*, bem como por outras associações, é a da venda de parte do estoque naquela vizinhança para inquilinos que desejassem comprá-los, tornando-os proprietários do imóvel e não mais inquilinos, disponibilizando quando necessário subsídios para aqueles sem condição financeira de fazê-lo sob o preço “cheio”¹⁸⁸. Esta estratégia baseia-se na avaliação de que no inquilinato há baixo envolvimento das famílias com questões da vizinhança e do bairro, circunscrevendo-se sua atuação e interesse ao seu universo particular e privado.

Como as demais, esta associação também desenvolve projetos para setores com demandas específicas, como habitações adaptadas para a terceira idade e portadores de necessidades especiais; centros de atendimento para jovens “sem teto”; centros comunitários/ de convivência para idosos de grupos étnicos minoritários e acomodações na forma de “asilos” para os que assim a demandarem (habitação coletiva para idosos).

O escritório central da entidade localiza-se em *Rotterdam*, havendo vários escritórios locais, em cidades ou bairros no caso das cidades maiores.

Nestes escritórios locais se dá principalmente a interlocução com os inquilinos, portanto de forma mais próxima territorialmente.

Hoje cerca de 600 pessoas trabalham na entidade, desde os diretores, assessores, administradores financeiros, responsáveis pelas ações institucionais de *advocacy* e *policy*, *call center*, até o pessoal da ponta, como os encarregados pela manutenção do estoque e assistentes sociais, dentre outros.

O *staff* do escritório central, além do *CEO – Chief Executive Officer*, conta com 50 pessoas, alocadas em cinco diretorias: *policy* (responsável por lobby/ *advocacy*, transformação de novas legislações em procedimentos internos, etc.); gestão financeira; jurídica; recursos humanos e comunicação.

¹⁸⁸ No contrato de compra e venda é incluída uma cláusula de que em eventual revenda posterior pelo novo proprietário, a eventual diferença (“lucro” ou “perda”) de valores aferida será dividida igualmente entre este o ex-inquilino, agora proprietário, e a associação. Trata-se de interessante instrumento para um diálogo com a realidade brasileira, tendo em vista seu caráter de minimizar riscos e buscar reduzir “remoções brancas” ou no limite dividir coletivamente ganhos aferidos, tendo por justificativa os investimentos e subsídios prévios aportados por órgãos públicos.

Algumas observações sobre estes três perfis se destacam:

- Todas as associações são resultado de fusões, portanto uma tendência geral desde que as associações foram dominando o setor e sendo requeridas a apresentar melhores resultados e eficiência, sendo considerado que entidades com estoques maiores teriam uma gestão mais qualificada e com menor custo;
- Além de HIS, todas elas produzem moradias para os extratos de renda média e média alta como forma de captar recursos e aumentar sua liquidez financeira;
- Existe relação direta entre o porte do município, o número de associações ali atuantes e o porte do estoque de unidades das mesmas. Ou seja, pequeno município, poucas associações existentes e estas com pequeno estoque de unidades, e o reverso se dando nos grandes municípios, com maior número de entidades atuantes e estas com estoques mais expressivos (a média de unidades por entidade como a descrita no exemplo 1 acima, em pequeno município, é de 1.880 unidades, enquanto nas entidades como a descrita no exemplo 3, em grande município, é de 5.367). Esta relação não é necessariamente automática; poderia se ter uma grande associação atuando em vários pequenos municípios próximos, ou um grande município acolhendo várias pequenas entidades em seu território, mas não é o que se observa.

Um subproduto desta observação é o da atuação exclusiva das entidades num determinado e único território (não existem entidades nacionais ou de carácter regional mais amplo), ou seja, cada entidade se especializa em um determinado território;

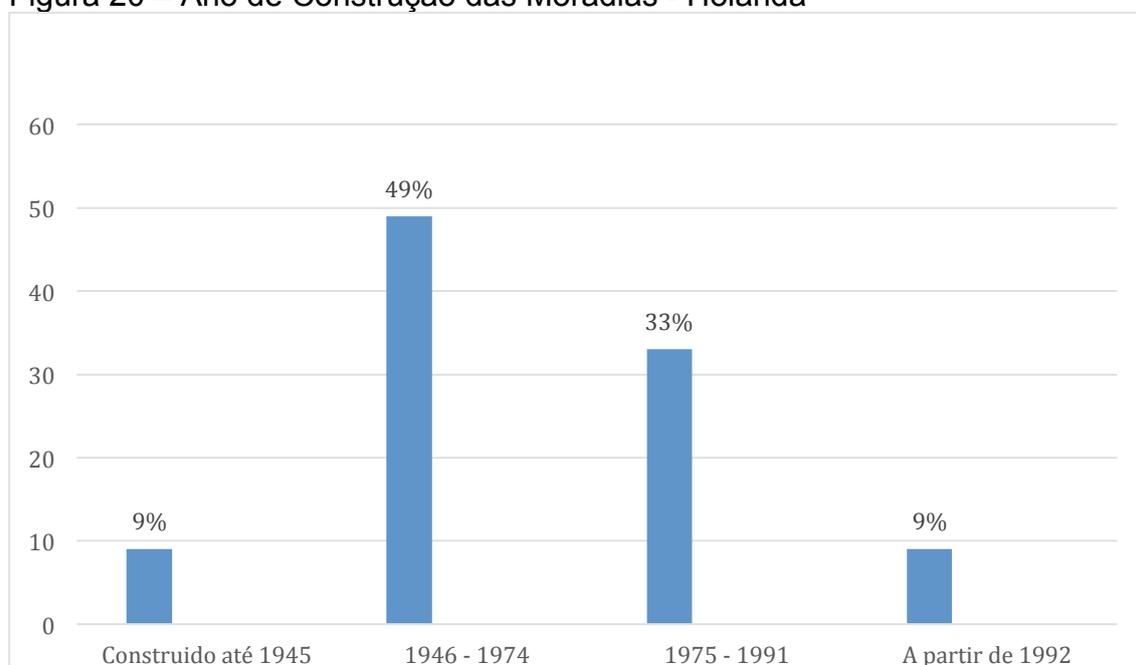
- Todas as associações possuem um espectro de atuação que vai além da pura e simples construção de unidades habitacionais, com intervenções complementares que vão ao encontro das demandas sociais dos grupos a que atendem (securitização, programas de saúde, ações voltadas para jovens, idosos, etc.);
- O tema da reabilitação é mais incidente e preponderante na agenda dos grandes municípios/ grandes entidades, em função da produção mais antiga e no pós-guerra ter se concentrado nos grandes centros, tendo só depois se “suburbanizado” e atingido cidades de porte médio e pequenas. Este estoque mais antigo obviamente se deteriorou com o tempo, como também por ter sido

produzido sob padrões inferiores de qualidade. Já as pequenas e médias entidades atuam fundamentalmente através de dois programas: produção de novas unidades e gestão do seu estoque.

3.6.6 Composição do Estoque

O estoque de moradias de interesse social na Holanda apresenta a seguinte composição quanto ao ano de sua produção:

Figura 20 – Ano de Construção das Moradias - Holanda



Fonte: AEDES, 2002

Observe-se que grandes partes das unidades construídas antes da Segunda Guerra foram demolidas, sendo que as existentes concentram-se primordialmente nas grandes cidades e passaram por uma ou mais reformas e adaptações.

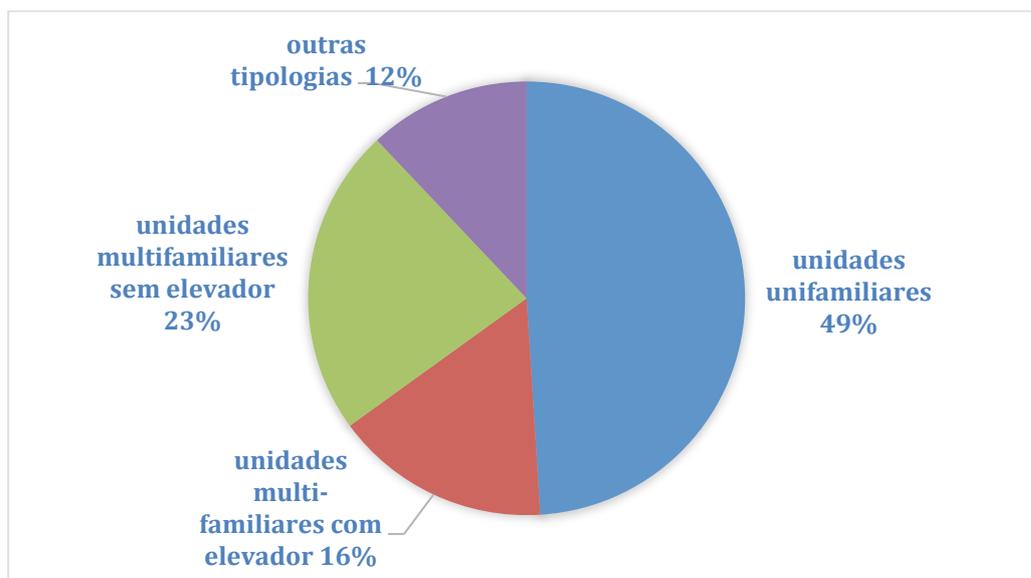
Em relação ao estoque mais recente, a ênfase foi dada à produção na cercania dos grandes centros urbanos e na reabilitação de unidades dentro das fronteiras destas cidades, num contexto de renovação urbana.

Um importante destaque é a relação direta existente entre tamanho das unidades, estado de conservação e localização de um lado e o preço do aluguel de outro. Como o estoque mais antigo, especialmente o originário do período que

antecede a segunda guerra, era menor e está mais deteriorado, via de regra são aqueles que possuem valor de mercado menor, sendo que todavia tais características podem ser compensadas por uma melhor localização e/ ou recente reabilitação, compensando os outros fatores e elevando seu preço¹⁸⁹.

Quanto ao tipo de unidades, o estoque apresenta a seguinte composição

Figura 21 – Tipologia das unidades habitacionais holandesas



Fonte: AEDES, 2002

Quanto ao tamanho médio deste estoque (ver quadro abaixo), independentemente da tipologia, ele se situa na faixa de 61m². Assim sendo, nesta média temos, portanto, duas partes claramente definidas e opostas, o estoque mais antigo menor e, portanto, com menos de 61 m² e o do pós- guerra com mais de 61 m², salvo exceções por razões específicas.

Outro recorte em relação a esta média, além do temporal, é o territorial. Quanto mais “nos” ou próximo “dos” grandes centros urbanos, menor a área das unidades, tanto porque possuem uma concentração maior do estoque de unidades anteriores à guerra, como também em função do preço da terra que induz à redução igualmente das áreas por unidades para se obter maior viabilidade financeira. Matricialmente a estas coordenadas, outra as acompanha, a de que quanto mais antigo e/ou localizado nos grandes centros maior a incidência de unidades multi-

¹⁸⁹ É interessante observar que o mercado holandês combina dinâmicas de subsídios com dinâmicas de mercado, como esta do preço do aluguel.

familiares e, inversamente, nas pequenas cidades, maior a incidência de unidades unifamiliares. O quadro abaixo consolida estes vetores:

Tabela 4 - Diferenças no Estoque em Função do Porte da Cidade

Localização	% antes da guerra	tamanho médio	% unifamiliar
Amsterdan, Rotterdam, Haia e Utrech	26	54 m2	17
Cidades médias no Randstad ¹⁹⁰	11	60 m2	37
Cidades médias fora do Randstad	11	64 m2	44
O restante do País	3	66 m2	66
Total do País	11	61 m2	49%

Fonte: OUWEHAND; VAN DAALEN (2002).

3.6.7 Plataforma Atual e Perspectivas da HIS na Holanda

O quadro abaixo apresenta o setor habitacional holandês em números (2014).

¹⁹⁰ *Randstad* é a denominação da região metropolitana conformada pelas quatro maiores cidades da Holanda: Amsterdam, Rotterdam, Haia e Utrecht. Juntas possuem uma população de mais de sete milhões de habitantes, ou seja, 40% da população do país, abarcando um território de 8.287 km². Outras pequenas e médias cidades circunscrevem-se neste perímetro. É uma das maiores regiões metropolitanas de toda a Europa.

Tabela 5 – Setor Habitacional Holandês em Números

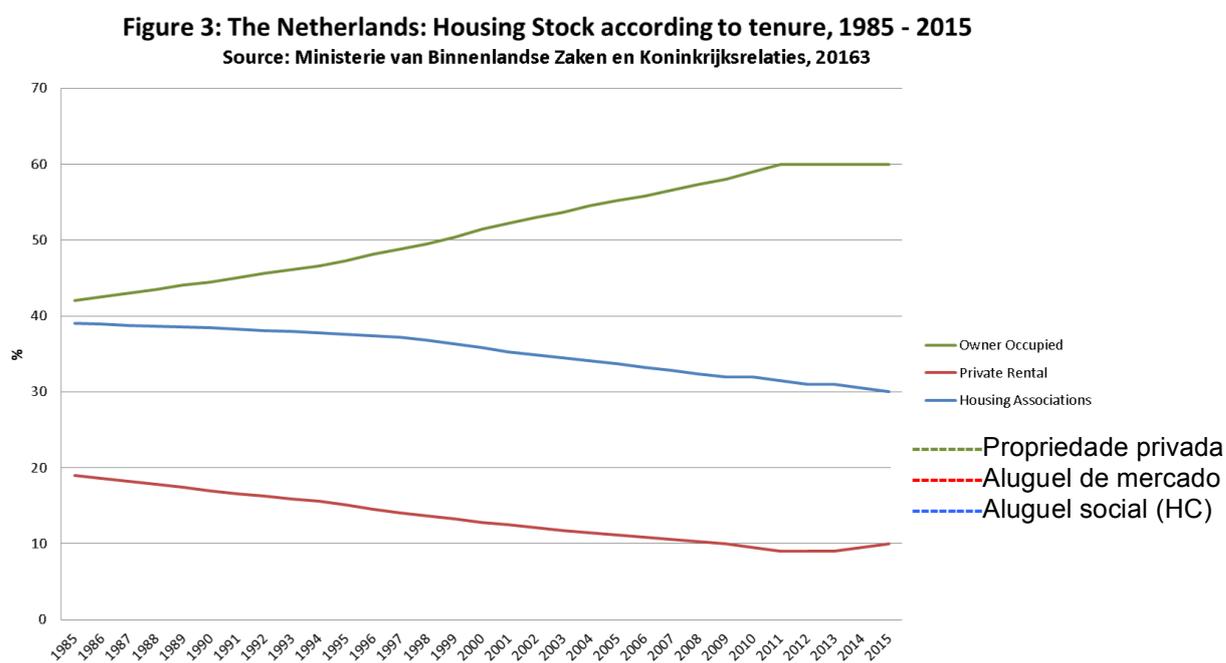
363	Número de <i>Housing Corporations</i>
24.651	Empregos no setor ¹⁹¹
2,4 milhões	Estoque de unidades das <i>Housing Corporations</i>
31,7%	Participação do setor no mercado imobiliário holandês
4,0 milhões	População residindo em habitações de interesse social
€ 497	Aluguel médio no setor de HIS
68%	Aluguel médio enquanto percentual do valor máximo permitido para o setor
8,8%	Percentual médio do aluguel utilizado para cobrir custo de manutenção das uh's
€ 136.000	Valor médio fiscal das unidades
19.700	Número de unidades construídas no ano
17.200	Para alugar no setor de HIS
2.500	Para propriedade privada de famílias de renda média ou alta
44%	Participação das HC no mercado anual de novas construções habitacionais
€ 160.400	Custo médio para construção de novas unidades – para locação (HIS)
€ 172.500	Custo médio para construção de novas unidades – para propriedade privada
22.900	Número de unidades vendidas pelas HC
17.000	Vendas para o então inquilino
5.900	Vendas para investidores ou outras pessoas
9.700	Número de unidades demolidas
141.700	Número de unidades reabilitadas
€ 3,1 bilhões	Custos com manutenção e administração
€ 4,4 bilhões	Investimentos
€ 2,8 bilhões	Desenvolvimento de novas unidades
€ 1,2 bilhões	Renovação
€ 242 milhões	Melhoria da qualidade de vida nas comunidades
€ 185 milhões	Medidas de eficiência energética

Fonte: Corpodata, CBS, Shaere – Editado por Aedes Kenniscentrum.

Quanto à composição do setor habitacional holandês, esta é sua evolução recente e perfil atual:

¹⁹¹ Referido a empregos diretos nas *Housing Corporations*, sem contar os indiretos, como por exemplo, equipes de manutenção do estoque (eletricistas, pintores, bombeiros, etc.), em que algumas organizações contratam diretamente e outras terceirizam os serviços.

Figura 22 – Holanda: Estoque habitacional de acordo com a modalidade de acesso (1985 – 2015)



Fonte: http://www.afwc.nl/fileadmin/user_upload/Documenten/AFWC/Bestanden_2017/20170905_ENHR_presentatie_over_residualisering_en_veranderingen_in_woonbeleid.pdf

De uma participação se aproximando de 50% nos anos 60/70, passando para 40% nos anos 80, o setor de HIS através de aluguel social detém hoje 31% de todo o estoque nacional. No sentido inverso, o estoque de propriedade privada teve curva ascendente, atingindo 60%, e a de aluguel por atores privados experimentou igualmente expressiva retração, atingindo o patamar de 9%.

Há um debate intenso sobre o setor na sociedade holandesa hoje, provocado pela coalizão de poder existente, constituída por uma aliança entre liberais e sociais democratas. O Primeiro Ministro e o Ministro da Habitação pertencem às fileiras dos conservadores. No programa destes é postulado que o tamanho do setor de HIS deveria ser metade do que é hoje (15% ao invés de 30%, o que os leva a defender a migração do estoque “excedente” para a modalidade da propriedade ou do aluguel privado). Esta diretriz, entretanto não foi incluída no acordo para governança estabelecido com os sociais-democratas, que reivindicaram não haver mudanças significativas no setor. Todavia uma tensão, disputa e debate constantes se dão.

Os liberais argumentam sobre o porquê de um país rico como a Holanda ter o maior setor de habitação social da Europa. Como poderia “subsidiar” extratos de

renda média da população?¹⁹² Portanto, não se trata de um setor conduzido de forma eficiente, segundo tal ótica.

Os que defendem a manutenção e até ampliação do setor contra-argumentam ser exatamente por ter este contorno é que na Holanda não se produzem guetos e apartheids sócio-territoriais, favorecendo a criação de territórios com diversidade, não uniformizados.

Se as pessoas alteram sua renda em torno dos 34 mil euros anuais, hoje acima e amanhã abaixo, já que esta é uma sociedade dinâmica, definir hoje e para sempre e cristalizar faixas de atendimento não seria recomendável¹⁹³. Mas esta não é a abordagem conservadora, para quem o atendimento pelas *Housing Corporations* deveria ser estritamente direcionado os setores mais pobres da sociedade, com uma linha divisória estanque, deixando para o mercado o “livre” atendimento aos setores para além desta fronteira. Destaca-se que defendem que esta linha divisória, além de estanque, seja também abaixo da que é praticada hoje¹⁹⁴.

Some-se a isto todo o contexto atualíssimo das migrações de refugiados do Oriente Médio, vindo em quantidades relevantes para um país pequeno como a Holanda. Todas as autoridades locais são unânimes em afirmar que já há déficit no atendimento pelo mercado de HIS, independentemente dos imigrantes¹⁹⁵. O problema se agrava, entretanto, com este fluxo de imigração.

Quando um refugiado é aceito no país oficialmente, automaticamente faz jus aos programas sociais, dentre eles o do aluguel social, pois obviamente não possuirá renda para acessar moradia no mercado. Portanto, com uma lista de espera já existente nas municipalidades, como evitar conflitos e tensões se uma família holandesa, aguardando por anos uma moradia, constatar que foi preterida por uma família recém-chegada da Síria ou Afeganistão? Segundo o professor Hugo

¹⁹² *Subsidiar* está entre aspas pois se trata de um argumento falacioso, pois como já referido, para a população de renda média quase não existem subsídios diretos do estado (abono), mas sim o benefício em função de um quadro normativo e de regulação do mercado.

¹⁹³ O teto de 34 mil euros é para entrada no sistema; caso a renda ultrapasse este valor, posteriormente, a família ou inquilino não é alijado do setor. O que foi introduzido recentemente é que, caso a renda familiar cresça acima da média do país, aquele inquilino ou terá seu abono reduzido, se for o caso, ou terá um reajuste do seu aluguel igualmente acima da média praticada para os demais.

¹⁹⁴ Adotar-se-ia, portanto uma orientação dualista, conforme classificação de Jim Kemeny já mencionada.

¹⁹⁵ Como já mencionado, para um universo de 40% da população elegíveis pelos critérios atuais, 30% aproximadamente são atendidos; isto leva à que tais pessoas tenham que buscar moradias no mercado, levando-as a comprometerem demasiadamente suas rendas com aluguel e/ ou acessarem unidades piores e/ ou menores. Jovens recém-formados estão frequentemente alugando quartos por não conseguirem acessar uma unidade completa.

Priemus: “com a lista de espera que temos e refugiados chegando a todo momento, dizer que nosso setor de aluguel social é muito amplo é uma sandice enorme!”

Portanto, o que acontecerá a partir de 2016/ 2017? Só uma coisa está dada, a de que haverá a separação entre o estoque de HIS e o de mercado nas *Housing Corporations*. Mesmo esta separação não se sabe como será, pois existem duas maneiras de fazê-lo: ou uma separação contábil/administrativa no âmbito das próprias associações, ou o setor de mercado existente nas associações viriam a ser apartadas por completo das mesmas, gerando agentes de mercado normais e independentes, lucrativas e sem subsídios, apenas com uma ligação histórica com as *Housing Corporations*.

Toda esta pressão pela “liberação” das políticas de habitação social na direção do fortalecimento do mercado, transformando um passado e ativo de bens públicos em commodities, é uma tendência europeia, e não tão somente holandesa fortemente conduzida pela *European Commission*.

Uma das possibilidades de desenvolvimento do cenário holandês, no contexto do conflito entre defensores da ‘liberação’ para o mercado, e os que defendem a permanência de uma política pública integrada, universalista e des-mercantilizada, é a da redução do papel do Estado na regulação dos aluguéis através de complexos e variados instrumentos. Tal medida seria compensada pelo fortalecimento do instrumento do abono habitacional, que atuaria como salvaguarda da universalização.

Assim sendo, um grupo propõe que de forma planejada os aluguéis fossem gradativamente sendo ajustados para valores de mercado, num prazo de 20 a 25 anos, com a contrapartida de o abono habitacional vir a se transformar inversa e proporcionalmente no instrumento de garantia de acesso por todos a uma moradia digna.

São as seguintes as vantagens advogadas para esta abordagem:

- A política seria extremamente focada em quem de fato precisa de subsídio, e na dimensão e pelo tempo estritamente requeridos;

- Conferiria ampla liberdade de escolha à população de mais baixos salários para se inserir no mercado e não resultaria em estigma e segregação espacial¹⁹⁶.

As maiores desvantagens e riscos por outro lado seriam:

- O que os especialistas denominam de “trapaça da pobreza”, onde qualquer aumento de renda significaria uma diminuição do abono, mais impactante que o benefício do aumento, levando a uma tendência de se querer congelar a situação financeira atual e por decorrência gerando imobilismo e estagnação na escala social;
- A captura e transferência para o mercado dos valores dos abonos, o que requereria a manutenção da postura regulatória do Estado frente a tal mercado e suas potenciais distorções.

Os defensores desta adaptação dos valores dos aluguéis a uma lógica de mercado, vis-à-vis a um fortalecimento do abono habitacional, complementam a arquitetura da proposta com outras três medidas, que consideram indispensáveis para garantir o acesso a uma moradia digna para todos:

- O fortalecimento do papel e protagonismo das Associações de Inquilinos na formulação e implementação da política;
- A manutenção do papel estratégico das *Housing Corporations*, enquanto entidades sem fins lucrativos, de forma a manter a ótica de atendimento e mesmo priorização neste atendimento aos extratos de renda mais baixa, o que certamente não se daria com um maior domínio do setor pelos produtores e incorporadores comerciais, que adotariam outros critérios de elegibilidade, tais

¹⁹⁶ É claro que só se manteria a diversidade populacional nos territórios se for garantida a reduzida diferença de preços no mercado de aluguel, mesmo com os ajustes graduais que viessem a ser adotados. Esta proximidade é fruto da também reduzida disparidade na distribuição de renda, como também da homogeneidade do estoque de moradias em relação à sua qualidade e localização. Assim sendo, frente a uma grande parcela do estoque de moradias disponíveis no mercado, de qualidade e preços não excessivamente distantes, a população de menor renda conseguiria acessá-los através do abono, conferindo diversidade a tais territórios. Quanto mais se ampliassem e distanciassem as diferenças de valores e qualidade neste mercado, mais haveria por decorrência a estratificação e o apartheid sócio territorial, com os mais pobres vindo a viabilizar seu acesso apenas aos imóveis piores e mais baratos, ainda que com o abono.

como de análise de risco, o que levaria à exclusão e marginalização dos segmentos mais vulneráveis economicamente da população.

- Relacionado aos dois itens anteriores, e visando à prevenção quanto a riscos e desvios ocorridos historicamente e relatados anteriormente neste trabalho, as *Housing Corporations* deveriam ser levadas normativamente a se constituírem não mais como entidades “para terceiros”, mas compostas pelos próprios ‘beneficiários’. Uma gestão cooperativa deveria inspirar a transição do atual modelo para o de organizações sociais fortalecidas pelos próprios residentes.

O que é relevante destacar, neste tema, é que se esta recomendação é pertinente para aproximar os “beneficiários”, por outro haveria uma perda de escala, fragilização da capacidade de gestão das associações e não retenção nem acúmulo de expertise. As entidades praticamente se extinguiriam após a realização do empreendimento e atendimento da demanda.

O desafio estratégico, portanto, é o de garantir por um lado a autogestão e/ou profunda participação dos envolvidos, e por outro garantir escala, gestão e acúmulo de experiência. Esta discussão será retomada no capítulo em que será construído o nosso “tipo ideal”.

3.7 Destaques relacionados ao diálogo da experiência brasileira com a trajetória holandesa – Fase Precursora

Assim como na experiência holandesa, foi a partir de uma prática histórica local, fora do Estado, que atores não governamentais, sem fins lucrativos, foram alçados à condição de poder operar num sistema nacional e a receber recursos e subsídios públicos. A referência aqui se faz às experiências de autogestão, as quais antes de sua absorção por políticas públicas contou com experiências pilotos formuladas, implementadas e financiadas à margem do Estado, de suas políticas e de seus recursos.

Igualmente, de forma precursora, iniciativas do patronato foram lastro para a posterior consolidação de um setor público governamental de HIS. No caso brasileiro através das Vilas Operárias, pioneiros na produção de habitação social no

país, independentemente do juízo de valor quanto aos seus objetivos, mas igualmente desenvolvidas à margem do Estado e de políticas públicas.

Também como na Holanda, motivações de natureza “sanitaristas”, de “combate” às epidemias e de “defesa” da saúde pública constituíram-se em motivação para intervenções pioneiras no setor habitacional, na maior parte carregadas de intenções excludentes, através da “extirpação cirúrgico-urbanísticas” dos focos de “doença” através de remoções.

De mais relevante, fazendo o paralelo entre as *Housing Corporations* que tiveram sua origem nas ações pioneiras e experimentais das *Building Societies*, desenvolvidas antes do *Housing Act*, e os programas federais brasileiros (Programas Crédito Solidário e MCMV Entidades), ancorados nas experiências de sindicatos, organizações não governamentais e programas municipais (como o FUNAPS comunitário da prefeitura de São Paulo). O que cabe ressaltar, portanto, é a importância de processos históricos criados fora do aparelho do Estado, que incubam políticas públicas que por sua vez potencializam e podem universalizar tais práticas.

Em função disto fica uma questão das mais relevantes, que se pode observar tanto no contexto holandês quanto no brasileiro, neste último em relação ao tema da autogestão.

Esta questão é a de que se a absorção pelo Estado de processos criados fora dele, que são institucionalizadas através de políticas públicas, é uma trajetória fundamental para o ganho de escala, como por outro lado prevenir ou retificar desvios recorrentes nesta absorção? Como retroalimentar um processo de implementação de uma política pública, que imprescindivelmente há que ser dirigida desde o Estado, com a formulação de novas hegemonias criativas, o que também “gramscianamente” só pode ocorrer no âmbito da sociedade civil?

3.7.1 Fase de Implementação

Antes de programas de HIS adquirirem volume em todos as suas variáveis, há um tempo de maturação e de construção de capacidades da parte do Estado e das organizações sem fins lucrativos que operam no sistema. Na Holanda, o *Housing Act* teve pouca expressão por 13 anos (1901 a 1914), ganhando crescente relevância a partir de investimentos financeiros mais vultosos pelo governo central a partir de 2104. Em 1914 havia na Holanda 300 entidades atuando, tendo este número dado um salto para 1.350 em 1922.

Quanto ao número de unidades produzidas na Holanda, em 1922 se atingiu o patamar de setenta e cinco mil unidades, sendo o portfólio de cada entidade reduzido, de sessenta habitações em média.

No Brasil, o Programa MCMV Entidades contratou 8.024 unidades na sua primeira etapa (2009 a 2010, uma média, portanto, de 4 mil unidades ao ano) e 45.858 na sua segunda etapa (de 2011 a 2014, atingindo uma média de 11,5 mil ao ano)¹⁹⁷. Portanto, as cerca de 75 mil unidades construídas na Holanda após vinte anos de programa, e as 72 mil produzidas pelo MCMV Entidades Urbanas após 9 anos, a serem consideradas no contexto populacional de cada país, demonstram por um lado que a consolidação de um processo por entidades sem fins lucrativos requer tempo de maturação até ganhar escala, e por outro que esta acumulação de expertise é crescente.

Tal acumulação e espraiamento horizontal são facilmente constatáveis no caso brasileiro. Na seleção realizada pelo Ministério das Cidades em 2017 no âmbito do MCMV Entidades Urbanas (não consumada até janeiro de 2018), foram apresentadas 1.397 propostas envolvendo 198 mil unidades habitacionais, das quais foram enquadradas 580 propostas envolvendo 66 mil unidades habitacionais, das quais 35 mil foram selecionadas. Independente das injunções econômicas e políticas do governo de ruptura democrática e social de Michel Temer, os números deste

¹⁹⁷Nos anos de 2015 e 2016, com o governo Dilma já sob forte contingenciamento econômico e pressão política, ainda assim o programa contratou 18.414 unidades no Entidades Urbanas (Etapa 3, uma média de 9,2 mil unidades por ano, mantendo portanto certa estabilidade quantitativa apesar da crise).

último período demonstram a crescente habilitação tanto das entidades para formatarem propostas¹⁹⁸, como da burocracia para processá-las.

Outros dados para a mesma comprovação: em 2016 havia 242 entidades urbanas com contratos em vigor no programa. Caso estivéssemos num período de continuidade democrática, em 2018 teríamos apenas com novos contratos 580 grupos atuantes, afora os contratos remanescentes dos 242 existentes em 2016. Se considerarmos um universo de remanescentes de 50% (estimativa modesta), teríamos em 2018 cerca de 700 grupos em atividade, portanto quase uma triplicação em dois anos¹⁹⁹.

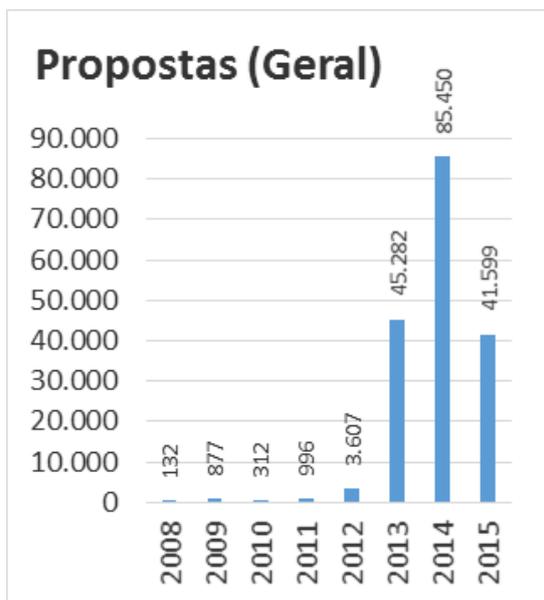
Por fim, os dois gráficos a seguir demonstram inequivocamente a evolução ascendente da construção de capacidade propositiva e de gestão.

Na Figura 23 abaixo se tem a evolução do número de unidades habitacionais constantes nas propostas apresentadas ao agente financeiro do programa (Caixa) pelas entidades urbanas, independentemente de sua análise, enquadramento e contratação. De toda forma, o número crescente demonstra espraiamento horizontal e aumento da capacidade propositiva.

¹⁹⁸ Que como se sabe, são complexas.

¹⁹⁹ Todas as informações em relação aos quantitativos do MCMV Entidades são do Ministério das Cidades e da Caixa.

Figura 23 - Número de UH's apresentadas para análise - MCMV Entidades Urbanas

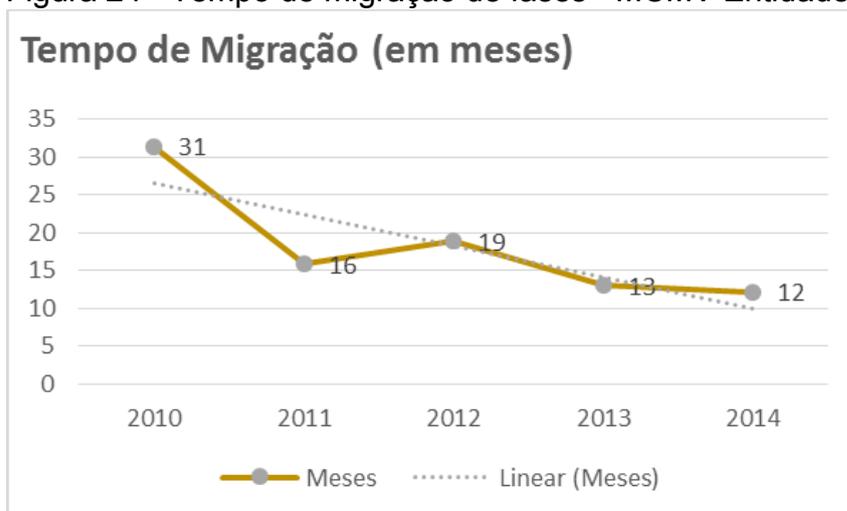


Fonte: GEHER Caixa

Aqui cabe uma observação: as duas retrações nos anos de 2010 e 2015 derivam do fato de que se aguardavam à época os novos parâmetros para as novas etapas do programa (da 1^a. para a 2^a. Etapa, e da 2^a. para a 3^a. Etapa, respectivamente), sendo portanto um fator exógeno à capacidade das entidades.

Já no segundo gráfico pode-se aferir não o espraiamento e capacidade de iniciativa, mas a capacidade de gestão mesma das entidades. No programa, os empreendimentos podem ser contratados em duas fases, sendo a primeira para a compra de terrenos e elaboração de projetos, e a segunda para construção. O gráfico demonstra a rápida evolução, no caso redução, do tempo consumido para migrar de uma fase para outra, indo de 31 meses para 12 em 4 anos.

Figura 24 - Tempo de migração de fases - MCMV Entidades Urbanas



Fonte: GEHER Caixa

Observação: por exemplo, os projetos que ingressaram em 2010 levaram em média 31 meses para migrar, e assim sucessivamente.

Nos seus primórdios, tanto a produção de habitação de interesse social na Holanda como no Brasil foram fortemente influenciadas pelos postulados dos Congressos Internacionais de Arquitetura Moderna, os CIAM's, que defendiam a HIS como campo obrigatório, privilegiado e estratégico para a defesa de seus ideais²⁰⁰.

Igualmente nos dois países, após esta gênese, a questão qualitativa dos projetos foi minimizada em prol de uma produção de massas²⁰¹. Esta similitude revela em seu bojo o conflito entre qualidade e produção em massa. Assim sendo, há que se formular estratégias visando à conjugação destes dois vetores. No Brasil, entre outros fatores, esta conjugação passa pelo diálogo, aproximação e parcerias entre movimentos sociais, entidades organizadoras, de assistência técnica, gestores públicos e entidades de classe profissionais, notadamente de arquitetos e urbanistas²⁰².

²⁰⁰O primeiro CIAM foi realizado em 1928 em La Sarraz na Suíça, contemporâneo portanto às discussões, projeto e construção dos primeiros conjuntos habitacionais holandeses e à produção habitacional no Brasil pelos IAP's nas décadas de 30 e 40. Os CIAM's também influenciaram a produção do Departamento de Habitação Popular do Distrito Federal na década de 40 (tendo um de seus conjuntos, "Pedregulho", se tornado ícone internacional tanto do modernismo quanto da HIS) e a da Fundação da Casa Popular nos anos 50.

²⁰¹ Na Holanda na produção do pós-guerra e no Brasil com o BNH, quando a produção foi de alguma forma massificada, ao menos se comparada com a produção anterior e ainda que não tenha atingido as camadas mais pobres. Este afastamento dos ideais modernistas e da qualidade do projeto não o foram, todavia em graus equivalentes nos dois países, tendo no Brasil o seu sacrifício sido mais expressivo.

²⁰² Este ponto será retomado no Capítulo 5.

Para a massificação da produção, os dois países contaram com financiamentos em condições especiais (frente aos do mercado), prazos longos e expressivos subsídios²⁰³.

3.7.2 Fase de Consolidação e Expansão

Foi referido no item anterior que houve um sacrifício da qualidade em face da produção em massa nos dois países. Na Holanda, no auge de sua implementação nos anos 50/ 60, a produção atingiu 120 mil unidades ao ano.

Com uma população à época de cerca de 10 milhões de habitantes, se fizermos uma projeção para o Brasil de hoje, seria o equivalente a uma produção de 2,4 milhões de unidades ao ano. O programa MCMV, recorde histórico nacional de produção pública, no seu apogeu atingiu 940 mil unidades (2013), tendo sido sua média 547 mil unidades anuais (2009 a 2017). Pode-se dizer que neste período, em termos relativos, a produção holandesa foi 4,4 vezes maior do que a já vultosa produção brasileira contemporânea. Em relação à dimensão demográfica, e em ordem de grandeza, na Holanda se produziu anualmente, no apogeu, uma moradia para cada 20 domicílios existentes (5%) e no Brasil um para cada 90 domicílios (cerca de 1%).

Se, contudo, na Holanda, ainda que tenha se sacrificado a qualidade da produção em relação aos seus primórdios, o mesmo o foi em escala reduzida se comparada à produção e perda de qualidade no Brasil. Advém desta constatação outra, a de que não há uma relação proporcional direta entre aceleração da produção e correspondente perda de qualidade. Outros fatores seguramente incidem no processo, sendo talvez o mais relevante e central para esta tese o fato do modelo holandês ser relativamente desmercantilizado e operado por entidades em fins lucrativos.

Por fim, para que se possam vislumbrar as motivações neste campo, ao menos do ponto de vista financeiro, os excedentes advindos da massificação

²⁰³ No Brasil através dos subsídios aportados na faixa 1 do programa MCMV.

permitiriam em tese um investimento na qualificação da produção. A questão, portanto é mais relacionado a certo fordismo da produção através da padronização e multiplicação, o que não é necessariamente obrigatório, e no caso brasileiro também e especialmente relacionado com a questão da maximização de lucros.

Na fase de implementação as associações não governamentais holandesas tinham frágil estruturação, não constituíam reservas financeiras e ativos, possuíam baixa capacidade técnica e de gestão, tendo em síntese limitado profissionalismo. Este cenário não é diferente do encontrado no MCMV Entidades.

A “profissionalização” a se trabalhar no contexto brasileiro deve ser tal que não anule as virtudes encontradas hoje nas entidades, evitando-se igualmente alguns dos desdobramentos e desvios que esta profissionalização trouxe para a realidade holandesa, como e principalmente o seu distanciamento das aspirações, participação e universo cultural da população atendida.

Como na Holanda, há no Brasil que se dar uma atenção especial a uma faixa da população específica e expressiva, a dos jovens e jovens famílias²⁰⁴.

A importância quantitativo-demográfica deste extrato no Brasil hoje, suas demandas peculiares, especificidades (potencial de mudança de renda, de composição familiar e de mobilidade territorial, por exemplo), sua participação expressiva no déficit habitacional brasileiro, tudo isto impõe esta atenção diferenciada a questionar inclusive “produtos” que lhes são dirigidos (por exemplo casa de dois quartos) e formatos (propriedade privada).

Outro tema é o da reabilitação habitacional e urbana, estratégico para um diálogo com a realidade brasileira. Aqui nunca se abordou a questão da reabilitação dos grandes conjuntos habitacionais, desde aqueles construídos pelos IAP's, passando pelos do BNH e em breve devendo chegar à produção do MCMV.

Trata-se de um diálogo sobre a abordagem da reabilitação e não da reforma, incluindo dimensões de intervenção não só edilícia, como também urbanística, social e econômica.

Trata-se de enfrentar o déficit qualitativo e o acesso a uma moradia digna e à cidade, e não tão somente o déficit quantitativo. Trata-se de intervenções que

²⁰⁴ Na Holanda esta atenção especial se deu a partir dos anos 70, em função do salto na expressão demográfica e cultural que este contingente obteve. Unidades habitacionais foram especialmente concebidas para este público (com cozinhas e banheiros compartilhados ou unidades completas, mas menores.), tendo inclusive *Housing Corporations* sido criadas ou se especializado no atendimento exclusivo a este grupo, que incluíam de estudantes a jovens recém-formados e ingressando no mercado de trabalho.

mesmo que tenham um custo imediato elevado, imprimirão sustentabilidade e dinamização econômica num contexto maior de tempo e de território. Acrescente-se a isto um vetor importante presente no contexto holandês, tanto como componente abordado metodologicamente como nos resultados, onde a combinação de intervenções físico-urbanísticas e socioeconômicas reduziu também a criminalidade e a violência.

3.7.3 Fase de “Emancipação” e Fortalecimento das *Housing Corporations*/Fase Atual

Foi referido no texto o ganho de expressão política e de gestão advindos da criação das federações e depois da federação das *Housing Corporations* (AEDES) holandesas. Este é um debate que no Brasil não parte do zero, já que existem movimentos sociais de caráter nacional que congregam entidades organizadoras atuantes no sistema de HIS, como também ações articuladas das mesmas em *advocacy*. De toda a sorte, não é um cenário com todos os espaços preenchidos, há carências expressivas: dispersão de atores, ausência de programas de formação e construção de capacidades, ausência de assessoria universal e continuada e de representação política mais ampla e orgânica das entidades. Este, como aliás todos os aspectos que vêm sendo levantados neste item, serão retomados e trabalhados no Capítulo 5.

Conforme destacado na caracterização da *Housing Corporation* Roermond (ver item 3.5.5. acima), um tema relevante é o conflito que a realidade impõe entre fidelidade à missão e os desafios de gestão. Estes conflitos têm por raiz o fato contraditório das entidades serem sem fins lucrativos e operarem no contexto de uma economia de mercado, movida pela lógica lucrativa. É claro que em relação a cenários e “conflitos” determinados não há dúvida quanto à postura ética, política e administrativa a ser tomada (como o exemplo dado na caracterização, em que a hipótese de uma *Housing Corporation* explorar financeiramente seus inquilinos, ainda que momentaneamente, não encontra qualquer possibilidade de justificativa).

A questão são zonas e fronteiras mais “cinzentas”, subjetivas, como a apresentada na referida caracterização, em que a entidade por um lado necessitava vender parte do seu estoque de unidades para manter sua sustentabilidade

financeira e assim continuar a executar sua missão, e por outro, ao fazê-lo, incrementava o déficit habitacional que deveria combater. É enfim uma pauta para conformação e discussão na realidade brasileira, com os componentes específicos desta realidade.

Em relação ao futuro do setor da HIS na Holanda, tendo por base os desenvolvimentos do passado, o mais respeitado especialista no assunto no campo progressista, o professor Hugo Priemus, recomenda que as entidades retornem a seu perfil de origem. Que não mais sejam entidades voltadas “para terceiros”, mas constituídas pelos próprios ‘beneficiários”, sob a forma de cooperativas ou associações, como de resto é a realidade brasileira hoje em relação à grande maioria das entidades, com algumas exceções²⁰⁵.

A questão aqui é que, se este modelo possui potencial, mas não garantia, de proximidade dos beneficiários, de autogestão e de maior satisfação de anseios, por outro ele impossibilita exatamente aquilo que o modelo holandês com todos os desvios cometidos logrou fazer. O processo holandês constitui entidades fortes politicamente, financeiramente e em gestão. Entidades constituídas por beneficiários de um empreendimento serão extintas ao seu término, ou transformadas em gestoras do condomínio ou conjunto produzido.

Na contramão da realidade holandesa, o que o Brasil precisa neste momento é exatamente desta “profissionalização”, com acúmulo de expertise e composição de ativos que minimamente dêem sustentabilidade às entidades. Se não, se terão experiências alternativas, artesanais e pulverizadas institucionalmente, cujo conjunto terá maior dificuldade para ganho de escala, ou no mínimo fazendo-o mais lentamente.

Este é o desafio estratégico, inclusive na Holanda, lá com outra conformação de cenário: como garantir por um lado a autogestão e/ou profunda participação dos envolvidos, e por outro garantir escala, gestão e acúmulo de expertise?

²⁰⁵ Como as Ong's Cearah Periferia, Fundação de Direitos Humanos Bento Rubião e Habitat para Humanidade.

4 TIPO IDEAL DE POLÍTICA DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL NO CONTEXTO DE UM ESTADO DE BEM ESTAR SOCIAL-DEMOCRATA

Neste capítulo será conformado um tipo ideal de política de habitação de interesse social. A noção de tipo ideal se dará a partir de Max Weber, conforme os marcos estabelecidos à frente.

Como o próprio título do capítulo indica, esta construção se dará ao se prever no ambiente “externo”, igualmente, a construção e implementação de um Estado de Bem Estar Social socialdemocrata, conforme classificação de Esping-Andersen. Aqui cabe, entretanto, uma ressalva. Pode-se ter um *Welfare State* de tipo liberal ou corporativo, tendo-se, contudo uma política setorial socialdemocrata, como aliás assim tipifica Esping-Andersen o regime de *Welfare* e de HIS na Holanda, respectivamente. O objetivo aqui, entretanto, será o de construção de um tipo ideal de HIS inserido num Estado de Bem Estar Social ambos socialdemocratas. Ressalte-se que a tipificação de Esping-Andersen por sua vez configura-se igualmente como a de um tipo ideal. Em outras palavras, será a conformação de um tipo ideal dentro de um outro tipo ideal²⁰⁶.

Uma questão importante a se abordar nesta introdução é o porquê de se construir este tipo ideal. No Capítulo 2 foram estabelecidos os marcos de um *Welfare Regime*, moldura de uma política de HIS. No Capítulo 3 relatou-se e se analisou o desenvolvimento da política habitacional holandesa, referência de uma política de HIS integrada e não dualista. Neste processo acumulativo, ao se fincarem aqui os parâmetros de um tipo ideal de política habitacional integrada num contexto de um Estado de Bem Estar social-democrata, teremos estabelecido as referências para o diálogo com a realidade brasileira que se dará no último capítulo deste trabalho.

Assim sendo, neste último capítulo se abordará o desenvolvimento histórico das políticas de HIS no Brasil, como destaque para os arranjos institucionais,

²⁰⁶ O tipo ideal de *Welfare Regimes* social-democrata não será tipificado aqui, pois já o foi no Capítulo 2 com todas as suas características estratégicas, dentre as quais seu padrão elevado e não mínimo de qualidade; o público atendido ser constituído por extratos de mais baixa, baixa e renda média; não repousar sobre o esgotamento da capacidade de atendimento pelo mercado ou a família, mas se antecipando ao mesmo, deslocando destes o custo e a responsabilidade pela assistência social. É um regime que combina os princípios da universalidade, da des-mercantilização (*de-commodification*) e da desestratificação, em síntese, adota a perspectiva de atendimento a direitos sociais.

coalisões e hegemônias, coroando o marco lógico sequencial dos capítulos anteriores com a prospecção e apresentação de propostas para o futuro desenvolvimento das políticas no Brasil²⁰⁷.

Portanto, o tipo ideal será a referência por essência para o diálogo com a realidade e dinâmicas históricas brasileiras, que terá por objetivo estabelecer em que medida tal realidade e desdobramentos podem se aproximar ou se distanciar desta tipologia ideal.

4.1 Tipo Ideal em Marx Weber

Mais do que uma exposição ou análise *latu-sensu* da categoria construída por Marx Weber, aqui se apontarão os parâmetros, elementos e referências desta construção em que se apoiará o desenho do tipo ideal em tela. Em outras palavras, o que do “tipo Ideal” deste autor se considerou ou se deu ênfase para a construção do tipo ideal de política habitacional de interesse social integrada.

Uma primeira consideração refere-se ao conteúdo ou princípio regente desta construção:

Obtém-se um tipo ideal mediante a acentuação unilateral de um ou vários pontos de vista e mediante o encadeamento de grande quantidade de fenômenos isoladamente dados, difusos e discretos, que se podem dar em maior ou menor ou mesmo faltar por completo, e que se ordenam segundo os pontos de vista unilateralmente acentuados, a fim de formar um quadro homogêneo de pensamento. Torna-se impossível encontrar empiricamente na realidade esse quadro, na sua pureza conceitual, pois trata-se de uma utopia. A atividade historiográfica defronta-se com a tarefa de determinar, em cada caso particular, a proximidade ou afastamento entre a realidade e o quadro ideal, em que medida, portanto o caráter econômico das condições de determinada cidade poderá se qualificada como “economia

²⁰⁷ Tais proposições obviamente não serão um receituário rígido, pois o futuro é sempre um processo histórico a depender de inúmeros fatores. É pretensão demasiada um trabalho acadêmico pretender determinar os rumos da história. Será, contudo uma reflexão sobre desafios e possibilidades, levando-se em conta os desenvolvimentos históricos precedentes, o acúmulo de análises e instrumentais deste trabalho e as potencialidades do cenário brasileiro. Serão diretrizes e indicação de possibilidades a serem exploradas por atores do campo progressista engajados na formulação e implementação de políticas de HIS.

urbana” em sentido conceitual²⁰⁸. Ora, desde que cuidadosamente aplicado, esse conceito cumpre as funções específicas que dele se esperam, em benefício da investigação e da representação.”(WEBER, 1997)

É claro que haverá subjetividade nas escolhas dos fatos históricos que servirão de referência ou inspiração para a constituição do tipo ideal.

O exemplo, que pertence ao método da experiência mental, mostra bem que se pode admitir sem dificuldades que todo relato histórico é uma reconstrução seletiva do que aconteceu no passado. Esta seleção é pré-determinada, em parte, pela seleção operada nos documentos. Somos incapazes de reconstruir uma grande parte do que aconteceu no passado pela simples razão de que os documentos disponíveis não nos permitem conhecer tudo que ocorreu. Contudo, mesmo quando os documentos são abundantes, o historiador seleciona com base no que H. Rickert e Max Weber chamam de valores estéticos, morais ou políticos. Não tentamos reconstruir tudo o que os homens viveram no passado, tentamos apenas reconstruir, a partir de documentos, sua existência histórica, realizando uma seleção orientada pelos valores vividos pelos mesmos homens, objeto da história, e pelos valores dos historiadores, sujeitos da ciência histórica.” (WEBER, 1997)

Por outro lado, o próprio Weber alerta para os perigos de uma dimensão subjetiva de “avaliação” na construção do tipo ideal, conforme Raymond Aron quando faz a exegese do tipo ideal em Weber (1997):

[...] Geralmente pretendem ser, ou inconscientemente o são, tipos ideais não só no sentido lógico, mas também no sentido prático. Ou seja, tipos exemplares - que segundo nosso exemplo - contém aquilo que o cristianismo deve ser segundo o ponto de vista do cientista, aquilo que em sua opinião é “essencial” nesta religião, porque representa um valor permanente para ele. Ora, no caso que isto ocorra de forma consciente ou - mais frequentemente - inconsciente, tal descrição contém determinadas ideias aos qual o pesquisador refere o cristianismo avaliando-o; isto é, as

²⁰⁸ O autor no caso tratava como exemplo a questão da economia urbana, construindo o tipo ideal para este conceito. No nosso caso a frase poderia ser traduzida como: “em que medida as dinâmicas históricas, os arranjos institucionais e os vários componentes existentes (econômico-financeiros, institucionais, etc.) de uma determinada política de HIS poderá ser qualificada como uma política integrada/não mercantilista em sentido conceitual”.

tarefas e finalidades segundo as quais orienta a sua “ideia” de cristianismo... Neste caso as “ideias” já não são meios auxiliares puramente lógicos, nem conceitos relativamente aos quais se mede a realidade de modo comparativo, mas antes são ideais a partir dos quais se julga a realidade, avaliando-a. Já não se trata aqui do processo puramente teórico da relação do empírico com determinados valores, mas sim de juízos adotados no conceito do cristianismo. Dado que o tipo ideal reivindica aqui uma vontade empírica, penetra na região da interpretação avaliadora do cristianismo: abandona-se o campo da ciência experimental para se fazer uma profissão de fé pessoal, não uma construção conceitual típico – ideal.²⁰⁹

Mais à frente o autor retoma esta tendência à subjetividade e à avaliação, e propõe o estabelecimento de um filtro para tal Weber, (2008):

É necessário pôr a tudo isto um dever elementar de auto controle científico, único meio suscetível de evitar surpresas, que nos convida a realizar uma distinção estrita entre a relação que compara a realidade com tipos ideais em sentido lógico, e a apreciação avaliadora desta realidade a partir dos ideais. Devemos repetir mais uma vez que, no sentido que lhe damos, um tipo ideal é algo completamente diferente da apreciação avaliadora, pois nada tem em comum com qualquer “perfeição”, salvo com a de caráter puramente lógico. Existem tipos ideias tanto de bordeis como de religiões. E, entre os primeiros, tanto existem uns que, segundo a atual perspectiva ética policial poderiam parecer tecnicamente oportunos, como em outros que aconteceria o contrário.

Assim sendo, o esforço que se fará na construção do tipo ideal aqui será o de construir tal tipologia a partir dos fatos históricos ocorridos no desenvolvimento da política secular de habitação holandesa, período este que atravessou diferentes intencionalidades, coalizões políticas e contextos históricos (pós- guerra, construção da União Europeia, neoliberalismo, etc.). Dada esta diversidade, os aspectos que guardam coerência entre si serão condensados e encadeados, ainda que coexistam em diferentes períodos, sendo priorizados, contudo, os fatos ocorridos durante o pós-guerra eram de ouro da construção do Estado de Bem Estar na Europa e da hegemonia socialdemocrata.

²⁰⁹ Nesta citação o autor adota como exemplo a construção do tipo ideal do cristianismo e um “desvio” metodológico recorrente na construção de tipos ideais.

Quanto ao caráter “avaliativo”, contra o qual Max Weber se opõe quanto à sua utilização no tipo ideal, o mesmo procurará ser exercido não neste capítulo, mas no próximo, tanto em relação ao tipo ideal construído, quanto também e principalmente em relação à factibilidade de seu desenvolvimento no Brasil.

Outras referências adotadas na construção do tipo ideal que se fará, que aprofundam ou ampliam as que aqui já se mencionou, são provenientes da análise que Raymond Aron faz da obra de Max Weber:

- O tipo ideal está associado ao que é característico de uma sociedade e é um esforço para tornar inteligível a matéria, identificando sua racionalidade interna, e no limite construindo esta racionalidade a partir de contextos nebulosos. Tal condensação permite perceber conjuntos históricos, sem os quais tal visualização se tornaria mais difícil;
- O tipo ideal é uma percepção parcial de um conjunto global; não pretende abarcar toda a realidade, consolidando as características de todos os atores históricos, nem mesmo as características médias ou comuns a todos estes agentes. Tampouco deve pretender referenciar todas as nuances dos elementos, relações e fatos daquele conjunto histórico. É uma reconstrução parcial, feita a partir de características selecionadas no conjunto histórico, visando construir um todo inteligível. Visa ao típico, ao essencial²¹⁰;
- A reconstrução dos tipos ideais representa um meio e não um fim. É um recurso, um instrumento para ser confrontado junto à outra realidade, no nosso caso a realidade do cenário e das políticas de habitação de interesse social brasileiras.

4.2 O Contexto para um Tipo Ideal de Política de Habitação Social: Requisitos de um Estado de Bem Estar Social

Antes de configurar os princípios, diretrizes e conteúdo de uma política de habitação de interesse social a ser considerada como tipo ideal nos parâmetros

²¹⁰ Será segundo Aron “uma reconstrução estilizada”.

deste trabalho, há que se descortinar o cenário que deve emoldurá-la. Trata-se da natureza do Estado de Bem Estar Social em que a política de HIS irá se inserir, conforme postulado no Capítulo 2.

Como já estabelecido, uma política emancipatórias de habitação é potencializada por um contexto igualmente emancipador no que se refere às demais políticas setoriais que configuram um *Welfare State*²¹¹, como também em relação às políticas macroeconômicas estratégicas.

Tais configurações já foram desenhadas no Capítulo 2, segundo Esping-Andersen e demais autores ali considerados. Para não ser redundante, destacam-se aqui apenas os aspectos essenciais a se fazerem presentes na “moldura” de um *Welfare State* que viabilize, alimente e potencialize um tipo ideal de política de HIS.

Um primeiro e elemento básico a se fazer presente é o de que, a exemplo do que ditaram os ordo-liberais, o regime vigente, ainda que estruturalmente de mercado, assume a importância da intervenção do estado na economia em setores estratégicos, nos quais uma postura liberal (ou neoliberal) e de “liberdade” absoluta ao mercado significariam ausência de isonomia e acesso a bens e serviços básicos por setores da população.

Tal intervenção visará garantir e/ou ampliar o acesso a esses bens e serviços básicos através de políticas públicas, que de resto não seriam disponibilizados pelo “livre” mercado.

Há, portanto que haver uma postura crítica mínima do Estado em relação ao laissez-faire liberal, vendo no mercado uma intrínseca tendência à injustiça e ao desequilíbrio, optando, portanto por uma vigilância e controle permanente sobre o mesmo.

Um segundo elemento-chave é o da importância da existência de forças políticas vivas, que sejam reconhecidas, respeitadas e valorizadas, ainda que em conflito e disputa, que favoreçam ambientes para articulações, coalisões e não de domínio e muito menos de opressões de classes. Em síntese, uma democracia minimamente ativada é outro requisito indispensável.

Um terceiro componente é o de que o Estado não possua uma visão restrita, de “melhorismo” das carências sociais, mas uma ótica ampliada, que insira o Estado

²¹¹ Educação, saúde e previdência.

de Bem Estar no conjunto das medidas que compõem sua política macroeconômica, como por exemplo, o compromisso com o pleno emprego.

Neste espectro, os Estados se dividirão entre aqueles de abordagens residuais e os de abordagens institucionais. No primeiro caso, o Estado atuará de forma emergencial e substitutiva à família ou ao “mercado” quando estes “falham”. Serão restritos no atendimento a grupos marginais e em necessidade “extrema”.

No segundo caso, a perspectiva é universalista, buscando atingir toda a população e não criar ou reforçar apartheids, distinções e desigualdades. Não se disponibilizarão serviços de qualidade diferente para classes de cidadãos “diferentes”.

Uma última abordagem é a de ser um Estado com perspectiva qualitativa, e não apenas quantitativa. Claro que o nível do orçamento comprometido com as políticas sociais revelará o compromisso deste Estado com as mesmas, mas esta não pode ser a única variável. Não importará apenas ou mesmo preponderantemente o quanto se gasta, mas como se gasta. Neste sentido, três princípios deverão se constituir no leitmotiv da ação do Estado de Bem Estar Social: a perspectiva de direitos, a desmercantilização e a desestratificação.

Resumindo em palavras-chave, teríamos como requisitos indispensáveis para um contexto macro político, macroeconômico e de *Welfare State*:

- Um Estado intervindo estrategicamente em áreas essenciais;
- Uma democracia ativada;
- Um Estado com uma visão universalista e não de grupos focais;
- O desenvolvimento de políticas públicas com viés qualitativo e não apenas quantitativo;
- Uma perspectiva de direitos, não mercantilista e que combata a estratificação da sociedade.

Por fim, não tanto como requisito, mas como elemento fiador e viabilizador de tal Estado de Bem Estar Social, cabe destacar a tese central de Esping-Andersen em seu texto, qual seja a importância da coalizão dos estratos de renda mais baixa com setores de renda média da população.

Segundo o autor, só assim se ensejam políticas, produtos e serviços sociais de qualidade, universais e com sustentação política, o que lhes conferirá perenidade.

4.2.1 Tipo Ideal de Política de Habitação Social

O tipo ideal que será à frente construído apoio na experiência holandesa. Esta referência se dá em função de se constituir numa experiência exemplar de setor integrado, na acepção de Jim Kemeny, e de significar uma política de *Welfare State* socialdemocrata, na compreensão de Esping-Andersen.

Claro que o modelo poderia ser construído não a partir de uma, mas de duas ou mais referências, desde que conciliadas as racionalidades. Entretanto, pelas razões apresentadas na Introdução deste trabalho, ainda que a ideia original fosse a de se aprofundar o levantamento de três experiências europeias, por razões práticas a proposta foi abandonada, tendo-se fixado unicamente na experiência holandesa.

Em relação então à experiência holandesa, o período histórico fundamental a ser considerado será o do pós-guerra. Foi nesta época que a política de fato foi fincada, consolidada e desenvolvida, configurando-se um período em que a intervenção do Estado foi mais visível (preparando inclusive sua saída a posteriori) e na qual as *Housing Corporations* foram sendo constituídas, experimentadas e capitalizadas.

Mas este período não será o único a contribuir com insumos para a construção do tipo ideal. Elementos de períodos anteriores e principalmente posteriores poderão ser combinados, desde que se coadunem com a lógica a ser estabelecida. É como se componentes que deveriam ter sido estabelecidos em um determinado período, fazendo todo o sentido que ali se dessem, por razões várias foram postergados em sua gênese.

Por fim, elementos não históricos, e/ou não “histórico-holandeses” poderão igualmente serem acoplados, se isto for natural e requerida sua inserção no conjunto.

4.2.2 Origem e Processo de Repactuações

Em sua origem e nos momentos posteriores de repactuação (de “recomeço”), uma política de habitação social deve partir, levar em conta e expressar os movimentos prévios dos atores deste campo na sociedade em que se inserem.

Ela (a política ou sua reformulação) é consequência natural das mobilizações, experiências e formulações acontecidas ao longo da história recente daquela sociedade. Por outro lado, por se tratar de uma formulação política, será também resultado de concertações, negociações e proposição de inovações, imbuída de intencionalidades e ideologia, vindo tudo isto a lhe retirar do campo de um “espontaneísmo” puro e simples.

As racionalidades que lograrem hegemonia se imporão sobre aquela dinâmica histórica, introduzindo inflexões e qualificando-a, na perspectiva é claro de tal racionalidade. Como aqui se trata de uma política de HIS que se quer desmercantilista, universalista e integrada, estes são os elementos a serem introduzidos, potencializados ou protegidos.

O que não se pode conceber é a estruturação e implementação de uma política ao largo dos desenvolvimentos históricos precedentes na sociedade que a irá recepcionar, processar e expressar. Se assim o for, evidentemente que será uma política exógena, contando desde a origem ou em seus momentos de repactuação com a reação cega dos atores ou com a sua limitada adesão ao proposto. A possibilidade de eficácia estará, portanto comprometida.

Claro está que sempre que se for ou se pretender introduzir elementos novos e “estranhos” aos processos históricos, reações haverá e devem ser previstas, com estratégias formuladas para sua mitigação. Isto é ainda mais verdade para o contorno do setor de HIS que aqui se optou; trata-se de criar ou inflexionar em uma economia de mercado uma política com esta importância estratégica que negue tal essência e adquira um perfil anti-commodities²¹².

²¹² No caso holandês, o *Housing Act* se impôs e se desenvolveu num lastro não mercantilista, como visto no Capítulo 3, dada a inexistência de um setor imobiliário de mercado estruturado. Nos períodos históricos imediatamente subsequentes, outros fatores levaram à manutenção desta perspectiva não mercantilista, principalmente as duas guerras e a decorrente necessidade de reconstrução dos países europeus. Passados estes períodos “especiais”, a pressão do mercado se fez mais presente e vitoriosa. No caso brasileiro atual, ao se pretender introduzir elementos inovadores neste sentido, obviamente o cenário será totalmente outro e adverso, ainda mais pelo contexto internacional de crescente financeirização do mercado imobiliário.

Uma questão importante aqui é a natureza da sociedade e de seus grupos sociais como “incubadores” de visões, propostas e inovações, e o Estado como regulador, financiador e operador da política²¹³.

Esta dinâmica, portanto de “formulações” não se dará apenas no início do processo de implementação de uma política de HIS, mas será inevitavelmente uma dinâmica dialeticamente perene. Os processos se iniciam se desenvolvem, se cristalizam, apresentam contradições e limites, a sociedade e grupos se antagonizam, formam novas hegemonias, formulam alternativas e lutam para implementá-las, gerando uma renovação processual *ad infinitum*²¹⁴.

Por esta razão, a existência de dinâmicas participativas, de canais de diálogo e de avaliação ao longo de todo processo é uma exigência para sua oxigenação, atualização e renovação permanentes, fazendo com que tal processo seja visível e democrático, e não submerso e autocrático.

4.2.3 Marco Jurídico

É fundamental que se debata, construa e se estabeleça um marco jurídico com força de lei para a política habitacional a ser desenvolvida. Tal política não será uma expressão do mercado, mas uma linha estratégica de um Estado de Bem Estar Social, obtida através da intervenção e regulação pelo Estado.

É evidente que quanto mais este marco for aderente e assumido por hegemonias amplas, maior sustentabilidade adquirirá.

Ele deve ser composto por marcos gerais e estruturantes, contendo os fundamentos, missão, fontes de financiamento/estrutura financeira geral, arranjos institucionais, papel dos atores e estratégias fundamentais, de tal forma que, construído sobre o diálogo e com apoio social, possua longevidade. Detalhes operacionais não devem compor seu escopo, já que são fruto e respondem a demandas temporais específicas, e sua normatização por fora do Ato/Lei não

²¹³ Falando-se em termos ideais, sabendo-se, contudo que o papel histórico desempenhado pelo Estado nas economias de mercado é o de expressão e representação das hegemonias e interesses do capital.

²¹⁴ Independentemente se para uma direção como a assumida por este trabalho ou se na direção oposta.

requererá, por conseguinte a mudança recorrente do mesmo em função de um contexto sempre em transformação.

Desta forma, para além da solidez jurídica de um marco para uma determinada demanda da sociedade, o Ato longo funciona como um farol perene naquela sociedade, um marco também simbólico, aglutinador e mobilizador no rumo da consecução de sua missão²¹⁵.

4.2.4 Modalidades de Acesso

Este trabalho cometerá um “desvio” no que ele próprio estabeleceu nos fundamentos e conteúdo da construção de um Tipo Ideal.

Em relação às modalidades de atuação a que se proporá, uma construção ortodoxa se limitaria a indicar o “aluguel” como modalidade de operacionalização da política. Esta é a prática dos países com políticas de HIS integradas, e mesmo de outros com Estados de Bem Estar Social dualistas ou liberais.

Esta opção histórica nestes países teve motivações diversas. A principal foi o fato de ter se querido evitar que o aporte de subsídios fosse capturado privadamente, dada a elevada possibilidade de cooptação no presente e no futuro de tal subsídio por quem não faz jus ao mesmo, seja a própria família original, quando esta ascende economicamente, seja por terceiros, quando das eventuais transferências.

Esta opção natural pelo aluguel como modalidade do Tipo Ideal seria, portanto, não só decorrente do fato de que as referências históricas são todas em torno desta modalidade. É também e principalmente uma questão de concepção. As políticas integradas de um Estado de Bem Estar social-democrata são concebidas como serviços de atendimento a direitos, sem qualquer componente de *commodification*. A propriedade privada e a especulação financeira com a terra urbana são a quinta essência de processos de acumulação e mercantilização capitalistas.

²¹⁵ Como o foi e o é o *Housing Act* holandês de 1904, ainda vigente, e que passou por apenas três reformas estruturais.

Por analogia, é como se construíssemos um serviço de saúde em que os mecanismos operacionais permitissem que os ativos alocados como subsídio para viabilizar a universalização fossem privatizados, realimentando a roda da demanda por subsídios, e da captura dos mesmos.

Uma terceira razão, além das referências históricas existentes e da concepção da política como um serviço a direitos, está na eficácia desta política. Como veremos à frente, a construção e utilização futura dos ativos inicialmente alocados como subsídios serão o fator por excelência para a construção da sustentabilidade do modelo²¹⁶.

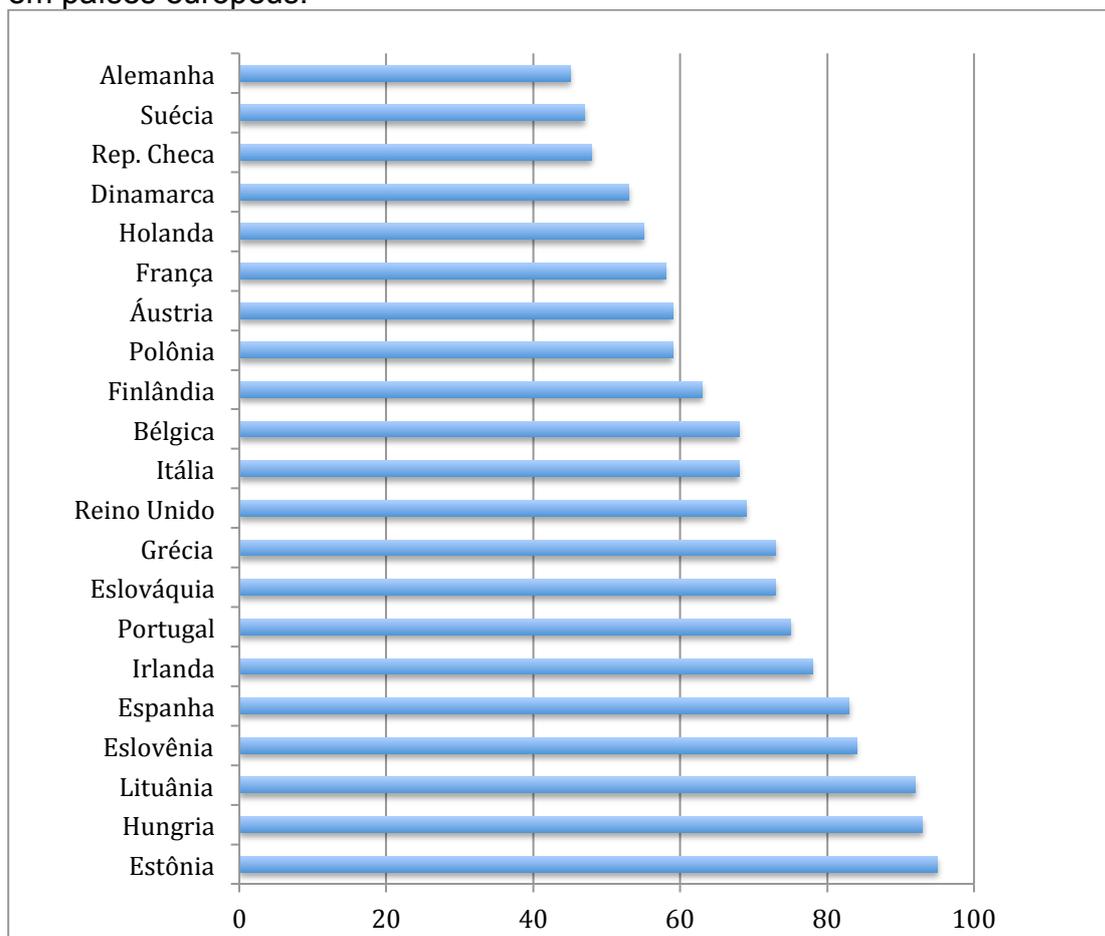
Também a possibilidade de redirecionamento na alocação dos ativos e do estoque, conforme a demanda vai se transformando com o tempo, é igualmente um instrumento importante para a eficácia da política. Num país como o Brasil, onde o principal componente do déficit habitacional é a convivência familiar, a transferência de unidades habitacionais, sob a forma de propriedade, para jovens que constituíram novas famílias e que até então permaneciam agregados ao núcleo familiar original, é sem dúvida favorecer a transferência futura destes ativos para o mercado. Jovens, por natureza, apresentam elevados graus de mobilidade, seja geográfica, em função de emprego, seja social, em função de renda. A transferência para esta faixa demográfica sob a forma de propriedade se traduzirá no futuro em elevada percentagem de transferência dos ativos para o mercado, reaquecendo o déficit habitacional e desviando subsídios de sua intencionalidade original.

É elucidativo observar o quadro abaixo, que apresenta o percentual da propriedade privada sobre o estoque de moradias no âmbito da União Européia, em que os países com “maior desenvolvimento econômico”²¹⁷ e/ou Estados de Bem Estar mais integrados apresentam menor incidência desta modalidade e, ao contrário, países com piores indicadores de desenvolvimento econômico e/ou *Welfares* dualistas e residuais apresentam maior incidência.

²¹⁶ Através da formação e utilização dos ativos pelas Housing Corporations, tanto como fonte de auto financiamento (através da cobrança dos aluguéis), como para constituírem garantia para financiamentos.

²¹⁷ As aspas se dão por conta de que se reproduz sem maiores discussões e críticas o conceito “maior desenvolvimento econômico” a partir dos tradicionais indicadores econômicos utilizados para tal (i.e. principalmente PIB).

Figura 25- Percentual de propriedade privada sobre o total do estoque habitacional em países europeus.



Fonte: Ministério da Habitação da Holanda apud IHS, Rotterdam. Dados de 2012²¹⁸

Portanto, como já expressei, o tipo ideal ortodoxo deveria se restringir à modalidade de aluguel. Mas como se quer com este trabalho construir um diálogo com a trajetória histórica, como também com a possibilidade de transformação da mesma, adota-se uma postura heterodoxa que visa facilitar tais transformações.

Por esta razão, o tipo ideal “adaptado” se baseará na construção combinada de um serviço que ao mesmo tempo disponibilize parte do estoque habitacional sob a forma de aluguel, e outra parte sob o formato da transferência de propriedade, buscando neste último caso mitigar o potencial de desdobramentos mercantilistas deste formato.

²¹⁸ É curioso observar que na medida em que economias mais “frágeis” vão sendo elencadas, via de regra igualmente aumenta a incidência da propriedade privada. Um dos mais clamorosos pontos fora da curva é o Reino Unido, que por sua vez apresenta elevado perfil dualista em seu setor de HIS, o que explicaria tal comportamento de excepcionalidade.

Neste sentido, na modalidade de transferência sob a forma de propriedade privada, na eventual venda do imóvel para terceiros pelo beneficiário original, e assim sucessivamente, o eventual lucro imobiliário obtido será compartilhado entre o vendedor e a *Housing Corporation* organizadora do empreendimento original. É como se a *Housing Corporation* detivesse para todo e sempre uma parcela da propriedade em função do subsídio alocado, mesmo que este tenha sido feito pelo Estado, vindo a entidade a representá-lo na detenção deste subsídio e de seu interesse público, devendo salvaguardá-lo.

Por fim, ainda quanto à modalidade, por razões de redução do escopo e de foco, o presente trabalho (e a construção do tipo ideal) se restringirá à produção de novas unidades habitacionais (podendo incluir “*retrofit*”). Não será portanto incluída a qualificação do estoque existente, uma demanda expressiva da realidade brasileira (i.e. urbanização de favelas, melhorias habitacionais, reforma de conjuntos, regularização de loteamentos irregulares, etc.). Considera-se este um universo em si, com complexidade suficiente para exigir uma abordagem específica.

A realidade holandesa, aqui tida como referência, a partir dos anos 70 adotou esta modalidade da revitalização como campo de atuação e responsabilidade das *Housing Corporations* (HC). Deve-se contudo atentar para o fato de que se tratava de um estoque já de propriedade e utilizado pelas HC, constituído ao longo do desenvolvimento da política habitacional daquele país, e não de ativos exógenos ao processo de desenvolvimento desta política.

Portanto, em síntese, o tipo ideal aqui delineado é voltado para a produção de novas unidades habitacionais, a serem disponibilizadas tanto sob a forma de aluguel quanto de transferência de propriedade, sem considerar o estoque de unidades habitacionais pré-existente, seja aquele produzido pelo próprio Estado (conjuntos habitacionais), seja por autoconstrução (favelas e assentamentos precários).

4.2.5 Acesso à Terra

Um sistema de HIS redistributivo não se efetivará sem um amplo acesso à terra urbana infra estruturada, a preço compatível e bem localizada.

Dada a dificuldade de assim acessá-la em condições “normais” de mercado, constitui-se em um desafio estratégico instituir instrumentos que favoreçam tal acesso.

Numa dinâmica plena de mercado, não se logrará uma política de bem estar social em sua dimensão habitacional que desmercantilize as relações de produção e consumo, se for assentada sobre uma “*commodity* terra”, com a importância estratégica que e mesma possui em uma economia urbana e imobiliária de mercado e de acumulação.

Neste sentido, o papel do Estado como promotor e/ou indutor e/ou regulador é insubstituível. Conforme Eduardo Alberto Cusce Nobre (2014), abordando o período do pós-guerra europeu na Holanda:²¹⁹

[...] O Estado passou a ter um papel preponderante em quase todas as esferas socioeconômicas do país, seguindo o ideário do Estado de Bem Estar Social que se instaurou na Europa nesta época. O planejamento urbano e regional foi usado como principal instrumento de ordenação e controle ao crescimento e desenvolvimento urbano e rural, procurando resolver a três principais problemas:

- a) controle da expansão urbana dada a escassez do espaço²²⁰, baseada em técnicas de previsão de crescimento habitacional;
- b) desenvolvimento econômico de regiões e áreas deprimidas, buscando um desenvolvimento regional mais equânime;
- c) supressão do déficit habitacional, principalmente de habitação social, que havia aumentado consideravelmente no período anterior”

²¹⁹ Principal período a que se referencia o Tipo Ideal, pelas razões já apresentadas.

²²⁰ No caso holandês esta situação era e é premente, dado que 30% do território está abaixo do nível do mar, onde vivem 60% da população. tais condições são a principal causa do forte controle do Estado sobre a produção do espaço e o desenvolvimento urbano e regional, o que por sua vez viabilizou a política habitacional unitária naquele país.

Portanto, sem um controle público na organização do território, ainda que mínimo e operacional, não se logrará uma política de HIS redistributiva.

Assim sendo, o sistema deverá dispor de instrumentos fiscais, jurídico-urbanísticos e operacionais que, uma vez acionados, viabilizem a utilização de terra urbana infra estruturada e a preços compatíveis para a produção de HIS.

Neste sentido, um dos instrumentos estratégicos é a Promoção Imobiliária Pública.

Através deste instrumento, o planejamento e desenvolvimento habitacional no território se dá pela ação proativa do poder público municipal adquirindo terras não urbanizadas ou depreciadas, implementando infraestrutura e posteriormente vendendo lotes ou glebas para empresas privadas ou entidades sem fins lucrativos organizadoras de HIS. No Capítulo 2, este tipo de operação na Holanda foi denominado de Parcerias Públicas Privada de Utilidade Pública (PPP) com a diferenciação feita em relação ao conteúdo habitual desta expressão PPP.

Municípios então desenvolverão projetos de parcelamento, urbanização ou revitalização de glebas, seja em áreas de expansão urbana, seja em áreas depreciadas²²¹.

[...] A aquisição poderia ser de terras rurais ou de áreas em transformação (brownfields – áreas industriais abandonadas), e era feita de maneira estratégica e paulatina, muito anos antes da implementação do projeto para evitar a sobrevalorização a priori. De qualquer modo, as terras eram obtidas pelo preço de mercado sem a expectativa da implantação da infra-estrutura e de mudança de uso, e o município podia usar para tal mecanismos como a desapropriação e o direito de preempção[...]. (NOBRE, 2014, p. 144).

Tais glebas podem ser de propriedade pública ou privada, neste último caso acessadas através de instrumentos fiscais, jurídicos e urbanísticos, tais como (no caso brasileiro) IPTU Progressivo, desapropriação, compra de áreas urbanas ou rurais utilizando instrumentos como direito de preempção e/ ou dação em pagamento, entre outros.

O poder público então, em consonância com suas dinâmicas de planejamento urbano, de seu Plano Diretor e de seu Plano Local de HIS (sobre o PLHIS ver item a frente), irá desenvolver e incorporar projetos urbanos em territórios específicos, com

²²¹ Sobre a utilização do instrumento na Holanda, assim descreveu Eduardo Nobre:

a predominância do enfoque em moradias, mas não só, a depender da vocação do território.

A municipalidade deverá elaborar um *master-plan* da área, que como já mencionado poderá ser uma área de expansão ou uma área central desvitalizada, de tal forma que imprima diversidade de usos e de ocupação por nível renda, esta no que se refere ao uso habitacional.

Em sequência, a municipalidade, em parceria financeira ou não com outros órgãos e agências de fomento públicas, dotará ou renovará a área quanto à infraestrutura e equipamentos urbanos.

O poder público municipal destinará então sub-glebas para faixas e agentes de produção habitacional distintos e, caso haja vocação territorial, para empreendimentos comerciais e de serviços. O preço de venda das glebas para os agentes privado-lucrativo será o de mercado, capturando assim para o interesse público a valorização decorrente do projeto de desenvolvimento, de incorporação e dos serviços e infraestrutura implantada. Já para as glebas destinadas para HIS, o preço será subsidiado²²².

A equação, portanto deve ser tal que, ao final, os valores aferidos pela venda da terra para o mercado compensará o poder público pelas “renúncias” feitas para HIS e o ressarcirá dos investimentos feitos em infraestrutura antes da transferência das glebas para os agentes lucrativos e não lucrativos. Em síntese, a equação financeira será construída a partir dos componentes “preço da terra bruta/preço da terra infra estruturada/preços da terra comercializada”, advindo deste resultado o subsídio cruzado possível de ser dado, descontados os custos da urbanização. Caso numa primeira simulação a equação não “zere”, vindo a ser negativa, deve-se proceder a uma sintonia fina através da alteração da densidade construtiva ou dos usos propostos até se atingir o equilíbrio²²³.

²²² O ideal é se incluírem várias matizes de faixas de renda a serem atendidas habitacionalmente, como igualmente matizar os decorrentes subsídios, ou seja, disponibilizar subsídios altos para as faixas da mais baixa renda, subsídios mais limitados para as faixas intermediárias, até se chegar ao valor de mercado para as rendas mais altas.

Esta subdivisão não será necessariamente em partes iguais; dependerá da demanda por moradia de cada um dos extratos da população naquela localidade, como também de cálculos matemático-financeiros para “fechar” a conta do subsídio cruzado em função do valor da terra e da demanda de subsídio de cada um dos segmentos. Estes cálculos ao final deverão permitir que as Entidades em fins lucrativos possam viabilizar seus empreendimentos específicos, um dos principais objetivos desta operação urbanístico-financeira.

²²³ Além dos subsídios para HIS, lembre-se de que a operação deve permitir igualmente a instalação de equipamentos públicos como escolas, hospitais e parques.

Por outro lado, o governo federal deverá monitor tais operações para que de fato cumpram sua finalidade social, controlando os valores praticados na venda das glebas e na quantidade de terra disponibilizada para HIS em cada operação. Deve-se buscar assim evitar que as municipalidades capturem recursos para outras finalidades que não a precípua de provisão de HIS.

É um modelo, portanto exemplar de uma “Parceria Público-Privada”, com forte direcionamento para o interesse público, capitaneado pela prefeitura e contando com a participação de atores não governamentais e privado-lucrativos²²⁴. Os atores privado-lucrativos devem aferir lucro apenas nos componentes construção e incorporação para as rendas mais altas, e não com a terra, já que a sua valorização em decorrência da operação será totalmente capturada pela prefeitura e direcionada para o interesse público²²⁵.

É sem dúvida uma iniciativa estruturante de desenvolvimento urbano, com o poder público atuando com primazia em partes do território com objetivos distributivos, reduzindo a predominância do capital, para quem o ditame é sempre o de ganhos financeiros pela mais valia que se dá no processo de compra da terra nua - apropriação financeira das benfeitorias - venda da terra urbanizada.

O importante e estratégico aqui não é tanto a concepção financeiro-urbanística, aliás de princípios bastante simples, mas a atuação proativa do poder público, conduzindo o processo e induzindo à ação os agentes do mercado e as Entidades Organizadoras sem fins lucrativos. O habitual em cidades sob a égide das forças do mercado é ocorrer exatamente o contrário, com o poder público sendo conduzido, dotando terras urbanas de infraestrutura e equipamentos, induzido para tal pelas forças privado-lucrativas, que capturam tais benefícios.

A mudança proposta na condução, nos procedimentos e na apropriação de parte dos benefícios financeiros constitui-se no desafio destas operações, pois se trata de uma inversão de hegemonias, valores e práticas²²⁶.

²²⁴ O Poder Público municipal desempenha, portanto um papel que no Brasil é quase que exclusivo do promotor/incorporador imobiliário privado.

²²⁵ Na Holanda este modelo vigorou até os anos 70/80, sendo paulatinamente marginalizado durante a onda neoliberal que varreu a Europa então. Com isto, o preço da terra em relação ao custo total dos empreendimentos habitacionais foi crescendo de 20% para 30% nos anos 90, até atingir 50% em 2008. Entre 1994 e 2008 a percentagem destes “loteamentos públicos” caiu de 75% para 20% do total, tendo por outro lado a quantidade de terras consumidas por loteamentos aumentado em 50%.

²²⁶ Diz-se “apropriação de parte dos benefícios financeiros” pois obviamente que, por se tratar de uma economia de mercado, os agentes privados obterão lucros, sendo a engenharia da operação a de tão somente restringir e regular tais acumulações e, principalmente, dar uma direção estratégia para a mesma.

Este instrumento, aqui sumariamente desenvolvido, dota o sistema de uma possibilidade de produção habitacional inserida numa dinâmica imobiliária de mercado, enfrentando as forças antagônicas e inviabilizadoras da produção de HIS, por elas habitualmente consideradas de pouca rentabilidade²²⁷. Visa neutralizar, ou competir ou no mínimo mitigar um vetor poderoso que é o da especulação, mais valia e apropriação praticados pelo setor privado em relação ao preço da terra.

Produzir habitação de forma não mercantilista numa arena urbana mercantil por excelência não acontecerá por geração espontânea, e por isto a implementação deste *modus operandi* simples e eficaz é estratégico²²⁸.

Por isto a importância deste instrumento e sua fixação aqui; ele é de certa forma uma pedra angular do sistema. É a interface entre o sistema de produção habitacional e o sistema de produção de cidade mediado pela “commodity” terra, o qual se pretende com o instrumento limitar. Produzir habitação não é um vetor de desenvolvimento em si, “solto no ar”, mas sim inserido num vetor de desenvolvimento da economia de mercado urbana, que tem na terra seu principal ativo.

Por fim, ainda em relação a este item sobre a viabilização de terra para HIS, deve-se destacar também o instrumento imprescindível dos Planos Diretores municipais, os quais inclusive regerão as operações descritas acima. Mas não apenas. Os Planos Diretores, através do zoneamento e das definições quanto ao uso e ocupação do solo, deverão gravar glebas e lotes para a provisão de HIS, barateando assim seu custo.²²⁹

²²⁷ A não ser, é claro, que haja vultosos subsídios públicos.

²²⁸ Simples operacionalmente, mas não politicamente, como já dito, em função dos interesses, tendências e cultura que contraria. É, todavia um modelo possível, haja vista sua adoção em países europeus na época de ouro do *Welfare* do pós-guerra.

²²⁹ As assim denominadas no Brasil *AEIS* ou *ZEIS de vazios urbanos* (*Áreas de Especial Interesse Social ou Zonas de Especial Interesse Social*). Além deste instrumento, ver no Capítulo 5 outros instrumentos com a mesma finalidade que estão disponíveis no Brasil ou foram propostos no PLANHAB – Plano Nacional de Habitação.

4.2.6 Arranjo Institucional

Os atores envolvidos e suas respectivas atribuições serão:²³⁰

4.2.6.1 Governo federal

- Responsável por coordenar a formulação do Ato Habitacional, no que deverá levar em conta os antecedentes históricos e ações dos agentes do setor, realizando a contestação e compatibilização das expectativas destes agentes em relação ao futuro, imprimindo, todavia, seus direcionamentos de tal forma que configurem a política como unitária, não mercantilista e não estratificada.
- Montar uma estrutura de monitoramento da implementação da política, segundo os objetivos e parâmetros do Ato, sistematizando e avaliando seus resultados, que servirão de subsídios para redirecionamentos.
- Regular e fiscalizar as ações desenvolvidas pelos agentes atuantes no sistema, especialmente os mais estratégicos, as Associações Habitacionais e o poder público municipal.
- Aportar recursos financeiros (financiamentos sem subsídios, com subsídios e doações), não financeiros (terra, incentivos fiscais, etc.) e fundos garantidores necessários para a criação e desenvolvimento do sistema (ver estrutura de financiamento à frente).

As responsabilidades aqui expressas serão certamente desenvolvidas por diferentes instâncias do governo federal. Um dos papéis mais relevantes neste contexto é aquele que tem sido denominado no Brasil como o de Agente Financeiro, no passado exercido pelo BNH e, desde 1986, pela Caixa Econômica Federal, no que se refere às políticas urbanas, incluindo habitação.

²³⁰ Aqui serão estabelecidas as atividades estratégicas de cada agente; não se trata de um elenco de ações que esgote suas responsabilidades.

4.2.6.2 Governos municipais (e eventualmente Estaduais e/ ou consórcios metropolitanos)

- Coordenar de forma participativa a elaboração de Planos Municipais de Habitação, que contenham um diagnóstico dos problemas do setor e estabeleça um visão de longo prazo, com revisões no médio prazo e que oriente o estabelecimento de metas de curto prazo anuais, a serem implementadas pelos agentes atuantes no sistema. Estas metas anuais se materializarão em contratos e pactos firmados entre as partes, especialmente o próprio poder público municipal, as Associações Habitacionais e as entidades representativas dos usuários, de inquilinos, movimentos de moradia, etc.

Tais metas, parametrizadas por um lado pela demanda existente, e por outro pelos recursos financeiros, insumos (i.e. terra) e capacidades institucionais disponíveis, deverão indicar quantas unidades serão construídas, sua localização, modalidades (aluguel ou propriedade) e natureza da ação (construção e *retrofit*), além de outras orientações estratégicas que se fizerem necessárias.

- Disponibilizar recursos complementares aos do governo federal e das Associações Habitacionais, tanto financeiros (diretos, com e sem subsídios, e indiretos, através de incentivos fiscais), quanto não financeiros (especialmente terra), ou quanto sob a forma de avalista de empréstimos
- Conceber, coordenar e implementar “Promoções Imobiliárias Públicas” de desenvolvimento habitacional no território

4.2.6.3 Associações Habitacionais²³¹

²³¹ Na Holanda, a denominação conferida a estas entidades é melhor traduzida como *Housing Corporations*, cujo conteúdo semântico da palavra “Corporação” é menos de uma empresa ou de um conglomerado delas, e mais de uma natureza jurídica empreendedora naquele ramo de atividades, comportando inclusive sua característica não lucrativa. Dado que o significado desta palavra em português é mais próximo de um conteúdo empresarial, optou-se pela denominação de *Associações Habitacionais*, que guarda mais o significado de coletividade e solidariedade, num viés sem fins lucrativos que se entende como constitutivos destes agentes.

As Associações são o eixo operacional do sistema. Em si já é uma função estratégica, devendo-se não ampliar tal mandato para uma dimensão de formulação política de conteúdos e rumos, os quais são atribuição do governo federal, do governo local e dos movimentos sociais, cada um com um mandato específico neste sentido.

Repita-se e ressalte-se que o papel das Associações é operacional.

Caberá às Associações conceber, estruturar e implementar projetos habitacionais (orientados pelos Planos Municipais de Habitação), incluindo atividades de captação de recursos, elaboração dos projetos de arquitetura e urbanismo, contratação de empresa construtora, elegibilidade dos beneficiários, etc.

O estoque construído ficará sob a gestão destas Associações, na primeira fase do processo como mandatárias ou prestadoras de serviços para o governo federal, e nas segundas e terceiras fases como gestoras de seus próprios ativos

4.2.6.4 Entidades representativas dos usuários

Os usuários da política, sejam originalmente na condição de demandantes de uma unidade habitacional, seja uma vez atendidos na condição de inquilinos ou promitentes compradores, deverão estar organizados coletivamente e terem sido estabelecidos canais para sua participação visando a defesa de seus interesses específicos e conforme cada etapa do processo. Assim sendo deverão participar:

- da formulação do Ato Habitacional, de suas regulamentações e revisões (entidades de caráter nacional);
- da elaboração e aprovação dos Planos Municipais de Habitação (entidades regionais);
- do desenvolvimento dos projetos, seja sob o formato das Promoções Imobiliárias Públicas de determinadas regiões e territórios (ver item 4.4.5), seja de incorporações específicas (entidades regionais e grupos específicos de futuros moradores, especialmente na modalidade de transferência de titularidade);

- dos Conselhos de Administração das Associações Habitacionais (grupos de usuários de empreendimentos sob a gestão ou de propriedade daquela Associação).

4.2.6.5 Empresas construtoras e escritórios técnicos de arquitetura e urbanismo

As empresas construtoras e escritórios de assistência técnica desempenharão funções operacionais específicas segundo suas habilidades e competências, sem qualquer função estratégica.

As entidades representativas destes setores, bem como de outros atores envolvidos no processo, deverão, todavia participar das instâncias formuladoras do Ato Habitacional, dos Planos Locais de Habitação e do desenvolvimento das Promoções Imobiliárias Públicas salvaguardadas a prioridade no atendimento aos interesses públicos, e não aos seus interesses corporativos.

4.2.6.6 Entidades Organizadoras: Missão

A missão das Associações é a de atuar em duas direções: eliminar ou reduzir expressivamente o déficit quantitativo de moradias e a segunda direção será a de fazê-lo com qualidade.

Esta dimensão qualitativa da missão só será perseguida e atingida se certos princípios, componentes e procedimentos se fizerem presentes, a maior parte deles abordados em capítulos anteriores deste trabalho. Tais princípios, componentes e procedimentos serão, todavia aqui mencionados novamente, ainda que de forma sucinta, visando compor o marco lógico e o conjunto de aspectos imprescindíveis para a qualificação social, edilícia e urbana dos empreendimentos:

- a) Desenvolver empreendimentos coerentes com uma política de HIS inserida numa política maior de Estado de Bem Estar Social não mercantil, que combata a estratificação social e regida por uma perspectiva de atendimento a direitos;

- b) Conter diversidade de renda e de grupos sociais²³² atendidos internamente nos empreendimentos e externamente no bairro, combatendo a formação de guetos e homogeneizações;
- c) Adotar procedimentos participativos no desenvolvimento de suas atividades, especialmente de escuta e diálogo junto a movimentos sociais, associações de inquilinos, associações de sem teto, etc.
- d) Perseguir a qualidade urbanística e arquitetônica (os fatores elencados nos itens a e b acima, per si, já favorecem esta qualificação, pela perspectiva de atendimento a direitos, pela diversidade de rendas no âmbito dos conjuntos e por decorrência pela elevação do padrão em função do mesmo ser igualmente direcionado a setores de renda médios);
- e) Desenvolver outras estratégias complementares, tais como a realização de concursos públicos; investimento em pesquisa; diálogo e parcerias diversas com as entidades de classe de trabalhadores sociais, engenheiros, arquitetos e urbanistas, para que estes tomem para si a pauta da qualidade e promovam inovações²³³;
- f) Desenvolver e/ou apoiar pesquisas, o desenho e a produção de componentes e processos que qualifiquem a indústria, a cadeia produtiva e as tecnologias de construção do setor. Tais ações visarão à redução de custos, à agilidade/qualidade construtiva e à excelência do setor, gerando excedentes financeiros que possam ser reinvestidos moto-contínuo nos processos, elevando assim permanentemente o padrão da qualidade dos projetos e das construções²³⁴.

Uma última observação relevante sobre o tema da qualificação é o fato da lógica do sistema vir a ser a da escolha livre das unidades pelos usuários. Tal fato levará naturalmente à qualificação da produção em função da competitividade que

²³² Étnicos por exemplo.

²³³ É relevante destacar que a arquitetura moderna através dos CIAM's – Congressos Internacionais de Arquitetura Moderna, defendeu a habitação de interesse social como campo obrigatório, privilegiado e estratégico para a defesa de seus ideais, o que não foi diferente no Brasil. Esta “cultura” precisa ser resgatada e incentivada.

²³⁴ Aqui se demonstra a virtuosidade de se operar através de entidades sem fins lucrativos como agentes promotores do sistema. Numa cadeia produtiva de mercado, os excedentes financeiros são basicamente capturados pela margem de lucro do setor produtivo-lucrativo.

Com as Associações Habitacionais, a modernização e inovação interessarão sempre pois as tornarão mais competitivas, gerarão excedentes que poderão dar maior sustentabilidade à sua ação como um todo, e permitirão ainda a qualificação de seus projetos, de suas construções e da manutenção do seu estoque.

será estabelecida. Este fator obviamente não invalida a perseguição dos princípios e estratégias descritas acima.

4.2.7 Associações Habitacionais: Perfil, Mandato e Produtos

O perfil que agora será traçado terá como base o desenvolvimento ocorrido na Holanda.

4.2.7.1 Perfil

Naquele país observam-se três fases em tal desenvolvimento.

Inicialmente as Associações eram constituídas por grupos em demanda por moradia, ligados a igrejas, partidos políticos, sindicatos e empresas. Tiveram como aspecto virtuoso a ligação direta dos empreendimentos com as aspirações da população, já que tais grupos eram compostos pelos próprios demandantes. Como limitação observou-se a fragilidade técnica e financeira destas entidades e/ou o limite no acúmulo de experiência, tendo em vista que, uma vez concluída a construção das unidades, encerrava-se o ciclo de empreendedorismo daquele grupo, que passava a limitar-se à gestão do conjunto de unidades prontas.

Com a necessidade de ganho de escala, de construção de ativos que viabilizassem a sustentabilidade financeira deste agente estratégico e da constituição de um acervo técnico fruto da especialização e do acúmulo de experiência, seguiu-se uma fase em que tais Associações passaram a ser constituídas por corpos técnicos profissionalizados. Tal perfil garantiu, por um lado, escala, profissionalização e eficácia produtiva, e por outro levaram ao distanciamento entre os grupos e tais “prestadores de serviços”. As famílias deixaram de ser gestoras e passaram a ser consumidoras. As *Housing Corporations* por sua vez passaram gradativamente a agir por uma lógica própria, fruto de sua “liberdade” de ação, o que ensejou, entre outros problemas, o afastamento da população do processo de formulação, implementação e gestão dos empreendimentos, com a decorrente fragilização do seu nível de satisfação.

No momento, naquele país, migra-se para uma terceira fase no processo. Discute-se o aprimoramento do modelo, com propostas que vão do retorno ao modelo inicial de grupos formados pelos próprios moradores (em cooperativas e associações), a propostas ainda em elaboração, aproximando-se o “técnico” da “autogestão”.

Tal aproximação, como dito, encontra-se em formulação, com possibilidades indicadas tais como a de cooperativas que se associam e formam conglomerados, ou de entidades que vão incorporando em suas instâncias de decisão e gestão os grupos para os quais vai prestando serviços²³⁵.

Este é o desafio: formular um desenho institucional que garanta estas duas variáveis, a da participação/autogestão e a da competência/eficácia/acúmulo técnico, lembrando a importância que tem para o modelo certo porte das Associações, o que lhe garante serem autossustentáveis financeiramente através dos ativos produzidos, geridos e rentabilizados²³⁶.

O modelo a ser considerado como Tipo Ideal é, portanto o indicado acima. Deve ele garantir a participação dos usuários em todas as etapas do processo, e ao mesmo tempo construir e acumular ativos, conhecimento e eficácia.

Além dos modelos já indicados, seja de conglomerados ou *joint ventures* de cooperativas ou associações, uma modelagem a ser combinada visando potencializar estas possibilidades é a da territorialização das Associações Habitacionais.

No âmbito de regiões das cidades, ou no caso de pequenas municipalidades do próprio perímetro urbano, entidades vão sendo constituídas visando atender à população daquela região, cujos grupos formados vão sendo incorporados à entidade.

Este modelo produz a virtude adicional de se ampliar o escopo da visão, missão e atuação institucional, retirando-as de um enfoque restrito de “moradia” para

²³⁵ O instrumento para tal é o da representação dos grupos atendidos no Conselho Administrativo destas entidades.

²³⁶ Na Holanda, a partir de 1995, com a saída do governo federal do financiamento direto às associações, observou-se um processo natural de fusões e incorporações das HA pelas razões aqui mencionadas. De 774 entidades existentes em 1995 passou-se a ter 363 em 2015, o que significa na média a fusão de cada duas entidades no período. Afora isto, a maior parte das entidades municipais foram extintas e seus ativos transferidos para as não governamentais, aumentando ainda mais o porte das mesmas.

o do território e da cidade, uma vez que bairros e regiões da cidade estarão sob sua influência e igualmente influenciarão suas vidas institucionais²³⁷.

Deve-se observar que se cometeu aqui pela segunda vez uma quebra na ortodoxia da construção do Tipo Ideal²³⁸. Como visto, esta construção não pode ser regida por “juízo de valor” nem almejar “perfeição”²³⁹. Ele é a caracterização de um fenômeno, construída através da reunião de determinados aspectos seus. Neste sentido, como a caracterização aqui em curso é a de uma política de HIS em um Estado de Bem Estar socialdemocrata, e como este se deu historicamente na Europa no período do pós- guerra, na assim denominada “época de ouro do *Welfare State*”, e como na Holanda, à época, o perfil das HC era o da segunda fase descrita acima (entidades “profissionalizadas”), este deveria ser portanto o perfil a compor o Tipo Ideal aqui em formulação.

Entretanto, adotamos aqui um perfil que só viria a se configurar posteriormente a esta época de ouro. A razão para tal é o diálogo que se quer estabelecer com a realidade brasileira no Capítulo 5.

A trajetória das entidades sem fins lucrativos envolvidas com HIS no Brasil tem se dado sob um perfil similar ao da fase 1 na Holanda (“grupos de base”), sem indícios de que haja uma tendência de “evolução” para a fase 2 (“profissionalizadas”), ainda que tenha havido em alguns locais a profissionalização de entidades e de suas assessorias. Este perfil parece estar cristalizado, salvo se inovações históricas vierem a se dar. Portanto, no diálogo a ser aprofundado no Capítulo 5, é como se projetássemos um “pulo” da fase um para a três (entidades de base profissionalizadas), a partir das lições da experiência holandesa. “Queima-se” uma etapa não só porque a realidade brasileira a favorece, como também porque este perfil de entidade já se encontra parcialmente aqui presente, conforme já visto.

Esta parte do trabalho não é um exercício de construção de um Tipo Ideal weberiano ortodoxo, mas cumpre uma função utilitária para um diálogo com a realidade brasileira. Na verdade, a quebra da ortodoxia não é assim tão radical, pois

²³⁷ Este “modelo” já se faz notar em experiências do MCMV Entidades, como as Associações Leste 1 e Leste 2 da cidade de São Paulo, a Associação de Ipatinga, em Minas Gerais, e outras EO’s regionalizadas, que vão acumulando projetos, experiências e ao mesmo tempo criando um caldo de participação política cada vez mais forte e ampliado.

²³⁸ A primeira foi com a adoção da propriedade privada como modalidade de acesso ao sistema.

²³⁹ Tipo Ideal em Marx Weber.

para Weber o Tipo Ideal é um recurso utilitário para análises, comparações e projeções, que é o que se pretendeu facilitar.

4.2.7.2 Mandato

As Associações Habitacionais, além do mandato intrínseco de produzir moradias, terá outros complementares, correlatos ou derivados.

O primeiro deles refere-se ao território. As Associações não serão gestoras e/ou proprietárias de um conjunto de unidades habitacionais isoladas, mas de partes de territórios urbanos. Por conseguinte, outros temas da política urbana como infraestrutura, mobilidade e equipamentos serão temas sobre os quais igualmente deverão atuar.

A razões para tal engajamento são muitas. Primeiro porque os moradores daquela localidade serão atuantes nas entidades, e, por conseguinte se utilizarão destas institucionalidades para fazer frente às suas demandas e propostas nestes temas. Em segundo lugar, porque tais temas possuem relação direta com a valorização ou desvalorização dos ativos das Associações, e, por conseguinte, estas serão levadas a intervir igualmente por razões econômico-financeiras.

Um segundo escopo do mandato de atuação das Associações refere-se aos demais temas da política sociais (saúde, segurança pública, educação, etc.). É claro que moradia é a missão precípua e eixo de atuação destes agentes. O território, entretanto, abriga, concentra e inter-relaciona demandas do dia a dia de seus moradores e, assim sendo, outros temas inevitavelmente terão que ser abordados pelas entidades. Deve-se, contudo enfatizar que por uma razão de foco e eficácia, não se sugere que as Associações sejam multitemáticas e abordem operacionalmente todas as demandas das famílias. O que se está a indicar é o papel político estratégico e irrecusável delas nestas questões. Como não envolver, por exemplo, e contar com a participação de uma determinada Associação, junto com outros atores, na solução de um problema crônico de atendimento em saúde de determinada região da cidade, na qual aquela entidade possui ou gere unidades habitacionais?

Por fim, um último mandato é o operacional-financeiro. O atendimento aos extratos de mais baixa renda será restrito a estas entidades sem fins lucrativos. Entretanto, poderão elas igualmente atuar em extratos de renda médio-baixo e mesmo médio-média, em fronteiras e segundo diretrizes a serem determinadas pelo Ato de Habitação. Atuarão nestas faixas junto e em concorrência com os agentes privado-lucrativos. Este mandato possui três fundamentos:

a) Permitirá a diversidade na ocupação dos territórios, com empreendimentos sendo ocupados por famílias e indivíduos de diferentes rendas e perfis sociais, reduzindo-se assim o apartheid territorial, a formação de guetos e a violência²⁴⁰.

Só entidades com a natureza e perfil das Associações serão capazes de promover esta diversidade, em função do mandato que possuem para atuarem em várias faixas de renda, como também por seu caráter não lucrativo e de seu enfoque em direitos, utilizando-se para tal de instrumentos como o do abono habitacional.²⁴¹

Entidades privado-lucrativas na “liberdade” do mercado, salvo se existirem subsídios, não atuará junto às faixas de renda mais baixas por falta de atratividade financeira/maior risco, como também tenderão a apartar e estratificar as “faixas” de renda em seu atendimento, principalmente por razões de rentabilidade e valorização fundiária, vedando, portanto, a diversidade.

b) Às Associações será permitida a montagem de mecanismos financeiros que viabilizem subsídios cruzados nas operações, onde a baixa rentabilidade e eventuais déficits financeiros no atendimento às camadas mais pobres são compensados pelos resultados mais positivos junto aos extratos mais altos.

Visando, contudo, manter as entidades focadas no atendimento à sua missão, evitando a “tentação” operacional e financeira de ganhos maiores, mesmo que justificados pela viabilização que promovem do atendimento às camadas mais pobres, o Ato deve limitar o atendimento às faixas mais altas de renda a um percentual determinado das atividades das Associações²⁴².

²⁴⁰ Pesquisa realizada pelo Ministério da Habitação holandês constatou que quanto mais uma cidade é dividida em sub-regiões monocromáticas em renda e ethos sociais, mais elevados são os indicadores de violência urbana não só naquela região em si, como também no território e entorno mais amplo.

²⁴¹ Outro vetor de viabilização da diversidade, neste caso sob a liderança do poder público municipal, são os instrumentos dos Planos Locais de HIS e das Promoções Imobiliárias Públicas

²⁴² Tal percentual deve ser fixado a partir de simulações que por um lado viabilizem a sustentabilidade financeira institucional, e por outro promovam o atendimento máximo às faixas de renda mais baixa.

c) Ao permitir a atuação das Associações junto às faixas de renda mais alta, em concorrência com o mercado, as associações irão indiretamente contribuir para a regulação deste mercado, não só em relação aos preços praticados, dado o caráter não especulativo de suas ações, como também em termos da qualidade das moradias disponibilizadas.

4.2.7.3 Produtos

A produção das Associações, como já mencionado, será desenvolvida tanto para ocupação através de aluguel quanto para transferência de propriedade.

As Associações serão responsáveis pela manutenção e conservação do estoque disponibilizado para aluguel e, a partir de um certo tempo de vida deste estoque, serão também responsáveis por sua reforma em função do desgaste pelo uso.

Quanto às características das unidades a serem produzidas, é importante salientar os diferentes públicos aos quais deverá servir, tais como famílias de perfil tradicional, novos arranjos demográficos, pessoas portadoras de necessidades especiais, idosos, jovens solteiros ou casados, incluindo estudantes. Jovens, seja compondo núcleos familiares ou não, demandam programas habitacionais mais simples, com unidades menores. Em se tratando de estudantes, os programas serão ainda mais específicos, comportando por exemplo compartilhamento de cozinha e banheiros, o que promoverá o barateando e densificação dos empreendimentos²⁴³.

²⁴³ No caso brasileiro, como já mencionado, parte expressiva do déficit habitacional é composto por convivência familiar, decorrente fundamentalmente de filhos que constituem família mas não reúnem condições financeiras para acessar uma nova unidade habitacional. Nestes casos, como já defendido, o modelo de ocupação por excelência é o do aluguel.

Ressalte-se que este público, com suas características e demandas específicas quanto ao programa arquitetônico, constituirão parcela expressiva da demanda a ser atendida no caso brasileiro, talvez mesmo majoritária. Portanto, não se está a falar de uma demanda residual, mas sim essencial.

4.2.8 Estrutura de Financiamento

A estrutura de financiamento possui três fases de implementação:

- Fase de Estruturação: Formação e Capitalização das Associações Habitacionais

O governo federal aporta recursos para as Associações Habitacionais visando à produção de unidades habitacionais, as quais serão disponibilizadas tanto para aluguel quanto para futura transferência de propriedade, neste caso preferencialmente o sob a forma de leasing²⁴⁴.

Tais recursos são de diferente natureza:

- a) doações para a estruturação inicial das Associações;
- b) cessão e/ ou subsídio no acesso à terra pública especialmente para o estoque destinado para aluguel²⁴⁵;
- c) isenções fiscais;
- d) financiamento com subsídio para a produção de unidades habitacionais (“subsídio ao tijolo”);

Cada Associação será responsável pela administração do estoque por ela produzido, seja aquele utilizado sob o formato de aluguel, seja pelo formato de transferência de propriedade²⁴⁶.

Os subsídios através de abonos habitacionais diretos às famílias deverão a princípio ser aportados apenas quando da segunda fase do processo (ver à frente). A razão para tal é a de não se sobreporem dois vetores expressivos de dispêndios por parte do Estado, o financiamento para a produção e os abonos (subsídio aos tijolos e às pessoas). A limitação decorrente deste fato será o da impossibilidade das

²⁴⁴ Segundo modelo semelhante, mas não igual, ao utilizado no Programa de Arrendamento Residencial - PAR da Caixa Econômica Federal no Brasil na década de 90. A utilização do instrumento do leasing aqui não tem por objetivo dar maior garantia e/ou facilitar a retomada do imóvel em função de inadimplências, como o foi no FAR. Seu objetivo é o de construir um cinturão de garantia, um colchão de amortização contra a tendência de mercantilização do estoque, reduzindo transações comerciais por um período e fortalecendo o valor de uso e não de troca do imóvel naquele período.

²⁴⁵ Barateando, portanto esta modalidade frente à modalidade de propriedade/leasing, favorecendo sua opção pelos usuários.

²⁴⁶ Fazendo tanto a gestão física quanto a financeira.

Associações praticarem valores de mercado tanto para o aluguel quanto para a transferência de propriedade, dado que as famílias com menor renda não poderão responder pelos mesmos.

A regulação do setor e a equação financeira deverão ser tais que permitam a compatibilização dos fatores listados a seguir. O resultado desta compatibilização deverá ser tal que por um lado viabilize o acesso às moradias pelas famílias de mais baixa renda (via aluguel ou aquisição de propriedade) e simultaneamente as Associações adquiram musculatura e sustentabilidade financeira, ao menor custo possível para o Estado.

Deverão, portanto, ser compatibilizados:

- a) as doações (financeiras e em terra)
- b) as isenções fiscais
- c) os subsídios embutidos para a produção (“subsídio ao tijolo”)
- d) o valor das prestações para a aquisição e do aluguel (e subsequente renda das Associações)
- e) os custos de gestão
- f) os custos de manutenção do estoque
- g) os ganhos econômicos das Associações em sua atuação junto aos segmentos de maior renda
- h) os ganhos das Associações com eventuais lucros imobiliários quando da alienação das propriedades²⁴⁷

Portanto, a “conta deve fechar” sob a ponderação, compensação e harmonização destes componentes.

- Fase de Transição: Constituição de Fundo Garantidor

Em um determinado momento, quando o setor encontrar-se constituído e minimamente estruturado institucional, política e financeiramente, com potencial para a auto-sustentabilidade, o Estado deverá encerrar sua função de financiador direto da produção de novas unidades habitacionais.

²⁴⁷ Modalidade de Acesso.

Em contrapartida deverá anistiar os financiamentos e dívidas do setor, transferindo os ativos para as Associações. Paralelamente, passará a desempenhar o papel de garantidor/ fiador das operações de empréstimo das Associações junto ao mercado, reduzindo assim os riscos das operações e, por conseguinte seus custos²⁴⁸.

Ao mesmo tempo o governo federal deverá iniciar o aporte de recursos para os abonos habitacionais (“subsídios às pessoas”), tendo em vista a extinção ou redução de seus aportes para produção²⁴⁹. Tais abonos às famílias serão dimensionados de acordo com a diferença entre a capacidade de pagamento das mesmas (tendo por parâmetro um limite de comprometimento de renda²⁵⁰) e o valor do aluguel ou da prestação, esta no caso da modalidade de acesso através da propriedade.

Cabe destacar que os valores a serem praticados deverão ser próximos aos do mercado. Por outro lado, com um crescente peso neste mercado dos atores institucionais “Associações Habitacionais”, estas desempenharão uma função reguladora e de redução da margem de lucro neste mesmo mercado.

Claro que tais associações visarão a uma remuneração e um fluxo de caixa tal que lhes permita responder por suas demandas (financiamentos, manutenção e reforma do estoque, custos administrativos, investimento na produção de novas unidades, etc.). Entretanto, dado o caráter não lucrativo de sua natureza, aliado à função reguladora a ser exercida pelo Estado sobre os atores, por tudo isto o sistema deve funcionar de tal forma que, por um lado permita o equilíbrio financeiro das Associações, e por outro reduza e regule um mercado que, caso fosse deixado totalmente sob a operação “livre” e exclusiva de empresas privado-lucrativas, engendraria um lógica de ganhos crescentes e especulativos no setor. Em síntese, todo o sistema tenderá à redução ou mesmo à eliminação da mais valia, fixando-se

²⁴⁸ Caso existentes, deverá também garantir e facilitar o acesso destas organizações à recursos mais baratos, como os recursos do FGTS no caso brasileiro. De todo modo, no caso brasileiro, há um complicador para a implementação deste modelo, que são as altas taxas de juros praticadas.

²⁴⁹ Poderá haver um período de transição no interior desta etapa de transição, ou seja, de diminuição gradual do “subsídio ao tijolo” vis a vis com o incremento também gradual do “subsídio às pessoas”.

²⁵⁰ Estes percentuais não poderão ser universais, pois dependerão não só da renda como de outros fatores, tais como número de componentes do núcleo familiar, características desta composição (presença de idosos por exemplo) e outros, a serem considerados também de acordo com cada contexto regional.

em valores justos e próximos aos de custo, reduzindo por sua vez o volume do aporte de abonos pelo Estado.

É, portanto um sistema que intervém no mercado de forma inteligente e eficaz através do fortalecimento dos atores sem fins lucrativos, que além de operadores atuam também como reguladores qualitativos deste mercado.

Uma última consideração sobre o abono é a de que o mesmo deverá preferencialmente e majoritariamente ser aportado para a modalidade aluguel. Assim procedendo, será estabelecido um instrumento indutor de uma crescente adoção desta modalidade pela população, neutralizando ou competindo com a ideologia da propriedade privada em função desta “vantagem de largada”.

- Fase de Consolidação

Numa fase avançada de implementação, em que o setor das Associações Habitacionais detiver ativos e estoque relevantes que financeiramente garantam sua sustentabilidade, poderá o próprio setor construir garantias e fundos garantidores para fazer frente à novos financiamentos, desde que compensados por isenções fiscais²⁵¹. Desta forma, o setor público federal será responsável apenas pelos abonos habitacionais, que poderiam então ser universalizados conforme a demanda e disponibilidades orçamentárias.

4.2.8.1 Potencial dos Ativos do MCMV

Para efeito demonstrativo, caso a produção recente do MCMV nas três faixas tivesse sido disponibilizada como ativos para um setor que seria então constituído, o das Associações Habitacionais, o mesmo contaria hoje com 4 milhões de unidades habitacionais. Aplicando as condições e rentabilidade usuais do mercado de aluguel e de financiamento imobiliário, da ordem de 0,5% mensais do valor dos ativos, teríamos um faturamento equivalente a 6% anuais, ou o equivalente ao valor de 240 mil unidades. Retirando-se um valor estimado de 20% para cobrir custos

²⁵¹ Justificam-se as isenções pelos fatos das Associações prestarem um serviço público.

administrativos e de manutenção do estoque, restaria o valor equivalente a cerca de 200 mil unidades/ano para investimento.

Também para efeitos comparativos, adotando-se uma taxa de demanda de novas unidades habitacionais para fazer frente ao crescimento vegetativo da população (não se considerando o déficit acumulado) de 0,8% ao ano, teríamos a necessidade de cerca de 544 mil unidades novas ao ano no país. Esta conta deve ser relativizada e considerada como ordem de grandeza, tendo em vista que a demanda de novas unidades é fruto de uma taxa de crescimento demográfico de um período entre 20 e 30 anos atrás (quando nasceram aqueles que estarão agora constituindo novas famílias e, portanto demandando novas moradias).²⁵²

Nesta simulação, portanto, o setor poderia, com recursos próprios, responder pela produção de cerca de 40% da demanda anual de novas moradias, fruto do crescimento da população (200 de um total de 500 mil unidades). Além disto, os ativos do setor poderiam alavancar e garantir financiamentos no mercado ou junto a fundos de custo mais barato (FGTS). Desta forma, se agregaria um aporte ainda maior de recursos para produção de novas unidades, aumentando ainda mais a participação do setor na resposta à demanda por novas unidades (ressalte-se que com recursos próprios e/ou com financiamentos obtidos no mercado, com garantias próprias). Esta participação expressiva na resposta à demanda de novas unidades é ainda mais relevante se forem consideradas apenas as necessidades dos extratos de mais baixa renda.

Repita-se que tudo isto é uma simulação e em ordem de grandeza, tendo como referência o contexto histórico brasileiro recente. Sua intenção é demonstrar a factibilidade do modelo, ao tomar-se por referência um estoque produzido em apenas 6 anos (2009 a 2015).

A escolha, portanto, foi e será sempre entre construir um estoque de ativos com recursos públicos e transferi-lo para o mercado (mesmo que seja o mercado informal), ou mantê-lo sob gestão com interesse público permanente, destinando sua rentabilização para estas finalidades públicas. Em uma economia de mercado, ativos geram novos ativos; a pergunta é: para quem?

²⁵² Neste PNAD o crescimento da população foi de 0,8%, sendo que o número de domicílios cresceu 1,5%. Esta defasagem positiva explica-se pelo fato de que os dados se referem a 2015, quando ainda se vivia um mercado aquecido pelo financiamento imobiliário e pelo MCMV. Em 2013 deu-se o ápice de contratações do programa: 940 mil unidades; considerando-se um ciclo de construção médio de 2 anos, as cerca de um milhão de domicílios agregados em 2015 certamente o foram em sua maior parte a partir do MCMV.

4.2.9 Parametrização das faixas de renda atendidas e valores máximos

Caberá ao governo federal, em diálogo e concertação com os atores, fixar e rever em períodos de tempo adequados os valores a serem praticados quanto:

- Ao valor máximo de aluguel ou de venda de um imóvel disponibilizado pelas Associações Habitacionais.

Aqui cabe a menção de que a engenharia financeira do sistema como um todo é tal que as Associações irão produzir e disponibilizar imóveis seja para aluguel seja para venda, a partir de financiamentos, subsídios e mesmo doações públicas. Desta forma, se justifica e há que regular os preços para que tal serviço possa ser acessível à população para quem o sistema foi desenhado.

Ainda que as entidades sejam sem fins lucrativos, deixá-las em liberdade nesta fixação é alienar o poder público que financiou a construção do sistema de uma responsabilidade e missão que são sua. Há sempre o risco das associações virem a ser dirigidas por uma lógica, ainda que não de apropriação de lucros individualmente, mas de maximização de seu desempenho financeiro e de majoração de seus custos administrativos e com pessoal.

Por outro lado, como se quer construir um sistema unitário, em que o peso específico dos estoques, preços e procedimentos das associações no mercado seja expressivo, tenham impacto e regulem o desempenho dos agentes privado-lucrativos, tais valores, seja de aluguel ou venda, devem ser “assimiláveis” pelo mercado, que precisa ser regulado e não inviabilizado.

A título de exemplo, se o valor máximo for fixado em 100, e por decorrência imóveis na faixa intermediária de qualidade (levando em consideração localização, conservação, tamanho, etc.) for fixado pela associação em 80 (já que ela possuirá outros de qualidade superior em que necessitará fazer a distinção e fixar em 100), o sistema de preços gerado levará um proprietário privado de um imóvel igualmente de qualidade intermediária a fixar seu preço igualmente em 80, e tal valor deverá ser atraente para que ele mantenha o imóvel no mercado.

A depender do peso do estoque das associações, que deve ser de atendimento prioritário à população mais pobre, embora também a uma classe média baixa e idealmente a uma classe médio-média, e dada a conexão natural interna no mercado entre as várias faixas de atendimento pelos vários atores envolvidos, tal regulação na faixa de “base” poderá ainda impactar e regular, mesmo que em menor grau, as faixas superiores que não de HIS.

Lembre-se por fim que toda esta precificação deverá levar em conta igualmente a sustentabilidade das associações, de tal forma que a sua receita, fruto destes limites, deverá responder pelos custos administrativos, de manutenção, financiamentos e salvaguardar ainda sua capacidade de investimento visando à ampliação e renovação do estoque:

- À renda familiar máxima que habilitará uma família a se candidatar à compra ou aluguel de um imóvel disponibilizado pelas associações habitacionais no setor de HIS.
- Ao percentual fixo do comprometimento de renda das famílias com aluguel ou compra de um imóvel. Este percentual, como já visto, não deverá ser monolítico e deverá considerar diferenciais tais como faixa etária dos contemplados e número de componentes no núcleo, entre outros aspectos. Tal limite de comprometimento determinará o abono habitacional, que cobrirá o valor ultrapassado.

Deve-se ressaltar por fim que estes limites (de valor de aluguel, de venda, de renda familiar) são referentes às operações voltadas para a população de mais baixos rendimentos. Para os extratos médios os parâmetros serão os do mercado.

4.2.10 Plano Local de Habitação de Interesse Social

Os Planos de Habitação deverão conter os levantamentos, indicadores, diagnósticos e proposições que um plano requer, tais como: visão do problema; demanda presente e futura; demanda quantitativa (déficit) e qualitativa (urbanização

de assentamentos precários²⁵³); avaliação e/ ou proposição de novos instrumentos jurídicos, tributários e urbanísticos que enfrentem a questão fundiária e a provisão de terra urbana servida e a preço compatível para a produção habitacional (ver item 4.2.5); análise das forças e fragilidades dos atores; etc.

Quanto à produção habitacional de novas unidades, tema deste trabalho, ainda que metas de médio e longo prazo sejam fixadas no plano, estas anualmente deverão ser revistas e consolidadas, inclusive contratualmente. O número de unidades gerais e específicas em relação a cada modalidade (aluguel ou transferência de propriedade), a distribuição territorial, o público destinatário (idosos, jovens, portadores de necessidades especiais, etc.) e a distribuição da demanda entre as Associações Habitacionais atuantes e habilitadas deverão ser fixados, portanto, anualmente. Como dito, esta distribuição deverá gerar contratos com cada uma das Associações designadas, com a anuência dos movimentos sociais e demais entidades representativas dos usuários atuantes naquela localidade.

Evidentemente que tais fixações e contratos dependerão de um plano de negócios, a ser concebido em função das disponibilidades financeiras dos órgãos públicos em todas as esferas, das instituições financeiras e das próprias Associações. Igualmente deverá ser levada em conta neste planejamento a capacidade institucional das Associações para responder pela produção que lhes forem consignadas.

Tais planos deverão ser elaborados de forma intensamente participativa, dando-se destaque nesta participação ao público destinatário da produção, representados pelas entidades em torno das quais se organizam. Mas não somente: outros atores que incidem sobre o processo deverão ter voz, como o setor da construção civil, entidades de classe de planejadores urbanos, arquitetos e trabalhadores sociais, representantes dos órgãos públicos e concessionárias de serviços públicos, etc.

É importante destacar a importância do poder público federal como mediador do processo. Por se tratar de uma política setorial nacional, inserida num Estado de Bem Estar Social igualmente nacional, embora operada localmente, o papel do

²⁵³ Ainda que, como já descrito, o presente tipo ideal e trabalho se debruce apenas sobre a produção de novas unidades (incluindo “retrofit” e adaptação de imóveis para HIS), obviamente que um plano de habitação deverá levar em conta também a questão correlata da urbanização de assentamentos precários.

governo federal para garantir os princípios da política é insubstituível. Princípios relacionados à efetivação de uma política unitária, desmercantilista, desestratificadora e regida por uma lógica de direitos deverão ser mantidos no centro do processo como eixos, e caberá ao poder público federal monitorá-lo.

Tal postura não é contraditória em relação ao caráter participativo que o processo deve ter. Trata-se de velar por diretrizes gerais e constituidoras de uma direção política, instituída por uma visão socialdemocrata que tenha se hegemonizado naquela sociedade em determinado momento, a qual, uma vez consolidada, poderá inclusive prescindir parcialmente da sua continuidade no poder²⁵⁴.

4.2.11 Acesso – Elegibilidade – Distribuição

Este feixe de questões inter-relacionadas deverá ter por lógica estruturante a liberdade de escolha das famílias. Políticas habitacionais dualistas via de regra operam em sentido inverso, no qual as unidades são distribuídas às famílias por discricionariedade do sistema, adotando-se para tal instrumentos como inscrições, listas de espera, sorteios, etc. As famílias não escolhem, são “escolhidas”²⁵⁵.

Esta orientação e prática dos sistemas dualistas são reveladoras de seu caráter excludente e discriminatório. Um mercado que possui como atributo autodeclarado a liberdade de escolha, constrói políticas sociais em sentido inverso, com “produtos” determinados aos “consumidores”.

²⁵⁴ É o caso da Holanda, onde a hegemonia social-democrata consolidada no pós-guerra, assim como igualmente sua política de HIS integrada, mantém razoável continuidade, expressão e fidelidade as seus princípios orientadores originais, apesar da alternância de poder destas forças socialdemocratas com forças liberais.

É claro que aqui se está referenciando a direcionamentos estruturais, pois obviamente que sob domínio liberal ataques foi e está sendo deferidos naquele país visando fragilizar e reduzir o impacto dos princípios adotados, alguns com mais, outros com menos sucesso. Todavia, ao menos até o momento, estes ataques não foram capazes de inverter por completo a direção da política.

²⁵⁵ Isto quando não são transferidas à força para uma unidade que lhes foi designada.

Além de se apoiar na determinação das famílias, a acessibilidade ao sistema deverá ser trabalhada de forma transparente, eficaz e universalista²⁵⁶.

Para tal, alguns aspectos e componentes são estratégicos:

- Sistema de Informações – Constitui-se num elemento básico e de “entrada” para quem quer se habilitar a uma unidade, seja para aluguel seja para aquisição de propriedade. A informação transparente, acessível e eficaz democratizará o processo. Deverá possuir abrangência e qualidade nas informações sobre todos os imóveis disponíveis, condições para acessá-los, etc.
- Elegibilidade – Os critérios para hierarquizar candidatos deverão ser transparentes, buscar a justiça e serem concebidos democraticamente. Tais critérios deverão ser construídos a partir de alguns componentes prioritários, como tempo de busca por uma unidade, pertencimento a grupos vulneráveis (portadores de deficiência, idosos, sem teto, etc.) e renda²⁵⁷.
- Distribuição - A questão da gestão da elegibilidade e da distribuição das unidades deve ser igualmente considerada como estratégica. Quem gere e com que instrumentos e mecanismos de *accountability* o faz são neste sentido vitais²⁵⁸.

4.2.12 Confederação das Associações Habitacionais

Um ator estratégico no sistema é o da representação do coletivo de Associações Habitacionais²⁵⁹.

²⁵⁶ O universalista aqui tem uma conotação não de contemplar a todos, pois isto dependerá da relação estoque x demanda, o que por sua vez dependerá de fatores econômicos/financeiros/ orçamentários, permitindo que tais variáveis se equivalham. Adota-se o termo universalista no sentido de que todos possam competir por acessá-lo em igualdade de condições, sem “compadrios”.

²⁵⁷ O critério renda deve ser considerado em sentido contrário ao que habitualmente o é pelo mercado. Dado que se constitui numa política de atendimento a direitos, a renda não pode ser considerada um critério de elegibilidade, no sentido que uma perspectiva mercantilista o faz, considerando que maior renda significa menor risco, tornando-se assim critério de priorização na seleção. Neste sentido, inverter a conduta habitual e priorizar candidatos de menor renda é uma diretriz cabível, por exemplo, pontuando favoravelmente tal condição, equalizando-se assim oportunidades, pois sabe-se que no mercado os candidatos de menor poder aquisitivo possuem sempre uma desvantagem atávica.

²⁵⁸ Na Holanda hoje a gestão é feita por organizações não governamentais e sem fins lucrativos, criadas com esta finalidade, de cujo conselho administrativo participam as municipalidades, as *Housing Corporation* e as Associações de Inquilinos que atuam naquela região. Atuam sob mandado e controle público, basicamente adotando meios digitais e mídias sociais para disponibilizar unidades, receber inscrições e operar a elegibilidade.

Tal representação pode não se dar através de uma única entidade de nível federal, sendo que aqui, para efeito descritivo, será utilizado o termo no singular e com âmbito nacional, por ser sem dúvida está a representação de maior relevância institucional e política²⁶⁰.

A Confederação atuará em três direções:

- No apoio à gestão, desenvolvimento institucional e inovação pelas Associações.
- Na defesa e lobby dos interesses das filiadas junto ao poder público executivo, legislativo e judiciário, como também junto a outros setores, tais como o financeiro.
- Na divulgação do setor junto à sociedade, comunicando, dialogando e discutindo conteúdos com a opinião pública.

²⁵⁹ As Associações holandesas só ganharam reconhecimento, relevância política e escala na produção a partir do momento que se confederaram na década de 50, inicialmente através de três associações nacionais, que depois se fundiram em uma – ver Capítulo 3.

²⁶⁰ Na Holanda hoje esta representação é matricial: existe uma entidade, a mais forte institucionalmente, politicamente e em número de filiadas, a AEDES, que conta com a adesão de 95% das Associações existentes no país. Ainda existem outras coligações, não excludentes, mas com pautas específicas: federações de Associações nas grandes cidades e uma federação que reúne as pequenas e médias associações, que apesar de pertencerem à AEDES, consideram que esta não as representa plenamente.

Fenômeno semelhante se deu no Uruguai, através da criação e atuação da FUCVAM – Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivenda por Ayuda Mútua.

5 DIÁLOGO DO TIPO IDEAL DE POLÍTICA HABITACIONAL COM A TRAJETÓRIA E FUTURO DA HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL NO BRASIL

A estrutura deste capítulo será baseada nos doze componentes com que foram construídos o Tipo Ideal, no Capítulo 4.

Será então estabelecido um diálogo deste Tipo Ideal com a trajetória da habitação de interesse social no Brasil, bem como projetados possíveis cenários futuros desta trajetória, os quais se darão tanto em relação a desdobramentos “naturais”, independentes de juízo de valor, como também em relação à introdução de elementos que possam provocar inflexões neste cenário, neste caso buscando aproximá-lo do Tipo Ideal, conforme Sônia:²⁶¹

Nesse trabalho, de partir dos estudos tipológicos sobre o “Welfare State” para, em primeiro lugar, examinar sua pertinência para a análise do caso brasileiro e, em segundo lugar, para discutir, também no quadro dos debates internacionais, as alternativas de transformação do Estado de Bem Estar Social no Brasil em direção a formas mais equitativas de desenvolvimento. (DRIABE, 1993, p. 5)

A título de exemplo, no plano dos desdobramentos “naturais”, há que se considerar a tendência de continuidade e provável fortalecimento de um cenário de financeirização do mercado imobiliário, independentemente das coligações e hegemonias políticas que vierem a se estabelecer no país. Este é um futuro realista, inclusive por se constituir em tendência internacional.

No outro vetor, o da prospecção de inovações ou inflexões, uma meta estratégica será a da formulação de estratégias que fortaleçam o papel das entidades sem fins lucrativos no arranjo institucional da produção habitacional no país. Esta busca é de certa forma o substrato deste trabalho, tendo em vista seu objetivo central de qualificação da produção habitacional. Tem-se como tese a profunda inter-relação entre estas duas dinâmicas: protagonismo das entidades sem fins lucrativos e qualificação.

²⁶¹ Relembrando que o Tipo Ideal se insere num cenário de *Welfare State*.

Em relação a este trabalho de “diálogo com o futuro”, uma ponderação é importante: deve-se afastar a pretensão de que um trabalho acadêmico possa ser determinista em relação ao futuro de uma política social, tendo sempre presente na formulação das questões este limite e a consciência de que o definir histórico detém elevado grau de complexidade, vulnerabilidade e imprevisibilidade.

Esta postura, contudo, não impede que questões e/ou propostas sejam levantadas. Conforme estabeleceu Luciana Correa do Lago (2016) em outro trabalho correlato:

[...] Como resultado, chegamos a uma agenda de questões que foram surgindo ao longo da sistematização das informações levantadas e que permanecem em aberto. A ideia é que essa agenda possa alimentar a pauta do debate conjunto entre protagonistas da autogestão urbana e os intelectuais acadêmicos comprometidos com este projeto.

Este diálogo projetado sobre o futuro será inspirado também nas formulações de Max Weber em relação às “investigações causais”.

Comentando livremente Max Weber, poderíamos acrescentar que os historiadores têm tendência a considerar simultaneamente que o passado foi fatal e que o futuro é indeterminado. Ora, essas duas proposições são contraditórias. O tempo não é heterogêneo. O que corresponde ao nosso passado representou o futuro para outros homens. Se o futuro fosse indeterminado, não poderia haver nenhuma explicação determinista na história. Na teoria, a possibilidade de uma explicação causal é a mesma, com relação ao passado ou ao futuro.(ARON, 2008)

Ou ainda, do mesmo autor:

Esta interpretação do definir histórico permitia a Weber respeitar o sentido da grandeza do homem de ação. Se os homens não podem deixar de ser cúmplices de um destino que seria fixado antecipadamente, a política é uma atividade miserável. Mas, como na verdade o futuro é incerto, e alguns homens podem forjá-lo, a política é uma das atividades nobres da humanidade”. (ARON, 2008).

Segundo ainda Max Weber, a investigação causal pode se orientar em dois sentidos: o das causalidades históricas e o das causalidades sociológicas²⁶². Pode-se operar sobre as causalidades através da supressão ou inclusão delas, arguindo-se a partir daí o desenvolvimento histórico pretérito ou futuro.

Deste modo, o procedimento pelo qual se chega a uma causalidade histórica comporta, a título de método essencial, a construção do que teria acontecido (N.A. ou viria a acontecer) se um dos antecedentes não houvesse existido ou tivesse sido diferente (N.A. ou vier a ser “introduzido” no futuro). Em outras palavras, a construção do irreal é um meio necessário para compreender como, na realidade, os acontecimentos se desenrolaram (N.A. ou poderão vir a se desenrolar)”

“Enfim, a análise da causalidade histórica será tão mais rigorosa quanto mais o historiador dispuser de proposições genéricas que lhe permitam seja construir evoluções irreais, seja precisar a probabilidade de certo acontecimento com base em tal ou qual antecedente. (ARON, 2008)

O instrumental do diálogo entre o tipo ideal e as causalidades estará a serviço do objetivo central e prioritário deste trabalho, que é o de contribuir para a qualificação da produção habitacional de interesse social no Brasil, considerada em três dimensões: projetos de arquitetura e de desenho urbano, inserção urbana e satisfação da população envolvida (esta especialmente relacionada ao tema da participação).

Mesmo que aos “trancos e barrancos”, o Brasil da era Vargas até os dias de hoje vem desenvolvendo políticas habitacionais, com virtudes e vícios, dentre esses últimos o da descontinuidade, das bruscas rupturas e da ação por espasmos. Mas de toda forma temos um percurso com:

- Referências históricas relevantes (IAP's, era BNH, era Lula);
- Arranjos institucionais de toda espécie: o dos IAP's; a estrutura da era BNH com os “satélites” das Companhias Estaduais - COHAB's, um arranjo com forte

²⁶² No viés das causalidades históricas, as ações são promovidas por indivíduos ou grupos (se determinado ator tivesse ou viesse a realizar tal promoção, o desenvolvimento histórico teria ou viria a ser tal ou qual). No plano das causalidades sociológicas, os impactos são fruto de arranjos ou modelos sociais, por exemplo, a propriedade privada ou pública ensejarão conformações e desdobramentos sociais completamente distintos.

protagonismo dos Estados da federação; o protagonismo dos entes municipais na era FHC através dos programas Pró Moradia e Habitat - Brasil, ainda que com pouca expressividade quantitativa; o também “ensaio” na era Lula de um arranjo institucional que repousasse sobre os municípios como agentes promotores do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS); a mudança para o protagonismo pelo setor privado lucrativo no PAR da era FHC e posteriormente no Programa Minha Casa Minha Vida; por fim, o protagonismo dos movimentos sociais e entidades sem fins lucrativos nos programas Crédito Solidários, Programa Nacional de Habitação Rural e Programa MCMV- Entidades;

- Fontes e modelagens econômico-financeiras: recursos previdenciários descentralizados (IAP's); FGTS com e sem subsídio, SBPE, OGU com subsídios vultosos.

O que, todavia, poucas vezes se viu, e este é um denominador comum de todas estas referências, foi a qualidade arquitetônica, urbana e social²⁶³.

Portanto, este trabalho não tem como objetivo prioritário contribuir para aprimorar estruturas e mecanismos de financiamento das políticas, ou estabelecer o diálogo, relacionamento e inserção das políticas de produção habitacional com as políticas de desenvolvimento urbano, ou discutir instrumentos jurídicos e urbanísticos, ainda que todos estes aspectos sejam aqui abordados. Tais considerações são sempre estabelecidas em função e a serviço da qualificação da produção, ou por sua imprescindibilidade no âmbito de um sistema de HIS integrado, não mercantil e universalista.

Há um pressuposto, quase óbvio, de que a qualidade do produto será resultado não de um ou dois aspectos, mas dos componentes do sistema como um todo e de como se inter-relacionam. Por esta razão não há como não abordar os variados componentes, ao menos os mais estruturantes, na perspectiva, repita-se, de sua funcionalidade frente ao tema da qualificação.

Portanto, este capítulo guia-se por esta orientação de se utilizar o diálogo da trajetória da experiência brasileira com o tipo ideal para indicar diretrizes, estratégias

²⁶³ Com as exceções é claro, como a de conjuntos dos IAP's; a produção do Departamento de Habitação Popular do Distrito Federal, incluindo o ícone internacional “Conjunto Pedregulho”; empreendimentos do programa FUNAPS Comunitário desenvolvido no governo de Luíza Erundina em São Paulo; alguns empreendimentos dos programas Crédito Solidário e MCMV-Entidades Algumas experiências alternativas igualmente apresentaram qualidade em suas propostas, levadas a termo por movimentos sociais e ong's, mas não se inseriram em políticas públicas, ambiente no qual se movimenta este trabalho.

e instrumentos que favoreçam a qualificação da produção nacional nas direções apontadas.

Por fim, nesta introdução, retoma-se o que foi desenvolvido nas páginas 35 e 36 do Capítulo 1 no que se refere à conjuntura em que este trabalho se concluiu.

Este Capítulo 5 é uma prospecção para um futuro de qualificação, o que requererá uma nova hegemonia que supere as resistências que não permitiram que tais qualificações houvessem se dado antes. Fazer este exercício pode parecer otimismo e ingenuidade quando confrontado com a realidade do país quando da conclusão do trabalho (2018).

Nas páginas mencionadas já foram contrabalançados argumentos frente a esta leitura (a de um “otimismo/ ingenuidade): a) o trabalho se iniciou em outra conjuntura, quando a produção habitacional encontrava-se em pleno desenvolvimento através do Programa Minha Casa Minha Vida, requerendo o enfrentamento de seus desafios e limitações; b) a história é dinâmica, feita de marchas e contramarchas num processo dialético; o que pode ser a medida do otimismo (ou do pessimismo), é o tempo que se vislumbra para que reações se dêem num determinado processo histórico, seja de contra reformas, rupturas e retrocessos sociais (como o da “era Temer”), seja o de reação à estas contra reformas (ou de “contra reforma às contra reformas”), momento indeterminado a que se lança este trabalho; c) decorrente do item anterior, independente do ritmo da história e das reações internas, fissuras/ reconstruções e transformação de hegemonias, há que se projetar por sobre tais sobressaltos os elementos que se configurariam como qualificadores deste mesmo processo histórico.

Nesta direção se coloca este trabalho.

5.1 Origem e Repactuações

Conforme se observa na descrição do Tipo Ideal, qualquer construção de proposições para um desenvolvimento futuro deve levar em conta a trajetória da HIS no Brasil. Neste sentido, encontramos no passado recente alguns aspectos que guardam relação de proximidade com o Tipo Ideal, por exemplo a experiência dos Planos Locais de Habitação de Interesse Social (ver à frente), e outros aspectos que

guardam enorme distância, por exemplo, a inexpressiva prática da modalidade “aluguel social” (também visto à frente).

O Brasil encontra-se em 2017 – 2018 em um momento de ruptura²⁶⁴. Neste sentido, ganha relevância ainda maior um tema “per si” nevrálgico neste trabalho: a movimentação dos atores, os arranjos institucionais e as hegemonias e disputas travadas, um ponto de partida neste momento. Como estas movimentações/arranjos/hegemonias se desenvolverão tanto como resistência como na reconstrução da democracia e do Estado de Bem Estar Social?

Independentemente da ruptura radical experimentada atualmente, a delinear um profascismo, a “cultura da descontinuidade” é recorrente no país. As políticas de HIS aqui viveram ciclos, rupturas e reconstruções constantes, o que se constitui num obstáculo, dos mais decisivos contra a construção de uma política emancipatórias a qual, como visto no desenho do Tipo Ideal, requer continuidade, maturação e perenidade.

Portanto, neste momento histórico, de intensa desconstrução das políticas sociais como um todo, incluindo a de HIS, a questão é qual movimentação há de se prever para a retomada de acúmulos e virtudes, condensando-as e compatibilizando-as, a partir de exemplos que o passado recente possui em profusão, a saber:

- A relativa perenidade de uma fonte de financiamento para HIS através do FGTS²⁶⁵;
- Os instrumentos do Estatuto da Cidade que visam mitigar a especulação, mercantilização e apropriação de mais valia fundiária por agentes privado lucrativos;
- O Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, incluindo o estratégico instrumento dos Planos Locais de HIS;
- O Plano Nacional de Habitação – PLANHAB;
- O aporte de subsídios (FGTS e OGU) que viabilizam o acesso dos estratos mais pobres da população aos programas;

²⁶⁴ Ruptura da própria democracia, e no que se refere ao tema deste trabalho, ruptura nas políticas setoriais e na construção do Estado de Bem Estar Social.

²⁶⁵ Ainda que internamente, seu direcionamento para segmentos na base ou para os estratos médios da pirâmide social venham sofrendo oscilações e intensa discricionariedade ao longo do tempo.

- As experiências de autogestão (Programas Crédito Solidário, PNHR e MCMV – Entidades);
- Uma estrutura pública de formulação, regulação e operação consolidada, tendo o Ministério das Cidades como gestor e a Caixa Econômica Federal como agente operador e financeiro²⁶⁶;
- Dinâmicas de controle social (Conferências e Conselhos da Cidade).

Ainda que não tenha se consiga esgotar o legado virtuoso do passado recente, a farta enumeração de componentes extremamente relevantes demonstra que não reside aí a dificuldade estratégica. Referências, “pontos de apoio” e “pontos de partida” os temos, ainda que outros precisem ser formulados, e o presente trabalho pretende ser uma contribuição neste sentido.

A questão estratégica, portanto, repousa nas movimentações, disputas, hegemonias e consensos políticos. Estas por sua vez não dependem apenas de sua configuração no nível da superestrutura política e econômica. Não será a existência de uma hegemonia no plano do poder executivo federal minimamente sensível às demandas sociais que garantirá de forma automática o “retorno” ao caminho da construção de um Estado de Bem Estar Social e de uma política de HIS consistentes. Esta condição é imprescindível, mas não suficiente.

Há que se igualmente empreender mobilizações no plano mesmo das políticas urbanas e de habitação.

Entra-se aqui no âmago das análises de Esping-Andersen (ver capítulo 2). A construção de um Estado de Bem Estar não mercantilista, universalista e desestratificador passa necessariamente pela aliança dos setores de mais baixa renda com os segmentos médios da população, bem como pela aliança campo - cidade.

Em relação a esta última, ainda que só recentemente tenha se dado uma aproximação entre os movimentos sociais que operam no Programa Natural de

²⁶⁶ Ainda que a Caixa tenha apresentado inúmeras limitações no desenvolvimento de suas funções, inclusive e especialmente em relação aos programas de autogestão, é contudo indubitável que possui estrutura geográfica, de pessoal e financeira para desempenhar tais funções, cujo aprimoramento dependem portanto de direcionamento político.

Habitação Rural (PNHR) e no MCMV Entidades²⁶⁷, tal junção, além de iniciada, guarda maior facilidade devido à proximidade ideológica.

O desafio, portanto, é o da aproximação com setores e extratos médios da população, que deveriam se dar em três níveis.

O primeiro é junto à opinião pública, ainda que o caminho para tal encontre uma barreira relevante que são os meios de comunicação de massa tradicionais, impermeáveis às questões da perspectiva dos setores excluídos, exigindo-se que outros meios devam ser buscados. Mídias sociais, campanhas, etc. devem ser utilizados para a modelagem de uma nova visão. Não apenas os setores médios, mas mesmo os mais pobres da população vêem a moradia não como um direito, mas como uma responsabilidade privado-familiar. Uma “pesquisa sobre pesquisas” de opinião, na internet, sobre os principais problemas brasileiros e/ou de avaliação de governantes nos três níveis, comprovam esta visão dominante. Raramente, se é que existente, a questão da moradia é mencionada ou sequer considerada²⁶⁸.

O outro nível de aproximação deve se dar junto aos demandantes de financiamento imobiliário nos extratos médios da população. O horizonte que assim se descortinaria facilitaria a construção de um mercado mais unitário, tema trabalhado no Capítulo 2, expressando-se através da mixagem de renda e de perfil da população atendida nos empreendimentos e no território, com todos os ganhos advindos desta abordagem: uma maior sustentabilidade para a política de HIS advinda de sua legitimação por setores mais amplos e com maior peso organizacional e político (segmentos da classe média); uma melhoria dos produtos, cuja “régua de qualidade” seria elevada para satisfação destes extratos médios; e por fim significaria a redução da estratificação e por consequência a mitigação da violência²⁶⁹.

²⁶⁷ O Seminário que formulou propostas para o programa Minha Casa Minha Vida 3, realizado em Brasília em 2014, promovido pelo Ministério das Cidades, Caixa e Secretaria Geral da Presidência da República, reuniu pela primeira vez tais movimentos. Desde então a aproximação e articulação entre eles se intensificaram, inclusive com Notas Públicas conjuntas recentes (2017) sobre o desmonte dos programas de HIS por autogestão.

²⁶⁸ Por exemplo, ver pesquisas anuais da Confederação Nacional da Indústria. Na última, de janeiro de 2017, realizada pelo Ibope inteligência, em ordem de avaliação negativa, os dez principais problemas apontados pelos brasileiros foram: desemprego, corrupção, saúde, violência, salários, drogas, educação, juros, seca e pobreza/fome.

²⁶⁹ Conforme pesquisa realizada pelo Ministério da Habitação holandês que indicou uma relação direta entre a existência de guetos e apartheids territoriais com índices de violência urbana. **Fonte:** IHS Roterdã

Claro que tal aliança encontra e encontrará fortes resistências. Além da mencionada falta de iniciativas neste sentido, a principal delas será a ideologia de distinção que os extratos de renda média guardam em relação aos extratos de mais baixa renda. Neste sentido, a modelagem da operacionalização da política pode ser tal que oculte tais diferenciações, ou ao menos as tornem mais difusas²⁷⁰. Os instrumentos e formatos para tal existem, dentre outros o da elegibilidade da unidade vir a ser da família, individualmente ou em grupos, viabilizados por “subsídios às pessoas”, sendo tais subsídios materializados por cartas de crédito. Aliás, esta modelagem já existe no mercado brasileiro, ainda que não explorada ou potencializada na direção proposta, a da mixagem de rendas no território (cartas de crédito individuais e também associativas com recursos do FGTS, esta última com baixa expressividade quantitativa).

Não cabe neste item abordar instrumentos para a operacionalização da política de HIS, o que será feito nos próximos. A menção a conteúdos é apenas ilustrativa e visa demonstrar que componentes da política favorecem diretamente a mixagem de renda no território, a qual, por conseguinte favorece a configuração de um mercado integrado, o que por sua vez favorece a aliança de classes para a legitimação da política.

Esta aproximação é imperativa e facilitada no país pelo fato de as faixas de renda baixa, média baixa e eventualmente média possuírem a mesma fonte de financiamento habitacional, o FGTS, o que seria um ponto de partida com a devida sinergia para se construir tal possibilidade.

As dificuldades neste campo não são, portanto, de modelagem financeira, nem tampouco relacionadas à qualidade do produto. Ao se observar a produção do setor privado nas três faixas do Programa MCMV, especialmente as faixas 1 e 2, depoimentos de vários empresários ao autor²⁷¹, e mesmo a observação pura e simples da produção, revelam que os produtos para as várias faixas guardavam imensa proximidade em aspectos “físicos”, tais como tamanho das unidades, planta baixa e qualidade construtiva. A “diferenciação” se dava por certas “maquiagens”,

²⁷⁰ “Estratégia” adotada não só na Holanda como em outros países, inclusive de tipologia de *Welfare Estates* liberais como os Estados Unidos da América. Em Nova York, em bairros sob forte estratificação como o Harlem, num mesmo condomínio habitacional são atendidos perfis distintos de renda, com a adoção de valores de aluguel diferenciados, fechando-se a conta através de subsídios cruzados, sem que um vizinho saiba os valores praticados pelos demais. **Fonte:** New York City Housing Developing Corporation

²⁷¹ O autor trabalhou por dois anos na Consultoria da Presidência da Caixa, atuando junto ao programa.

como melhoria de algumas especificações (azulejos e pisos cerâmicos), mínima redução da densidade e contentamento de aspirações subjetivas e ideológicas (“espaços gourmet”, por exemplo)²⁷². O custo de tais diferenciações nem de longe guardavam proporcionalidade com o custo global de comercialização praticados²⁷³.

Portanto, as dificuldades para contentamento de várias faixas de renda com o mesmo produto ou produtos similares são principalmente de ordem ideológica, como também fundiária. Em relação a esta última, os preços praticados pelo mercado de terras de fato viabilizam ou inviabilizam o atendimento a esta ou aquela faixa de renda no território²⁷⁴. Terrenos periféricos são os que viabilizam no *modus operandis* atual os empreendimentos para as faixas na base da pirâmide de renda, cuja localização não atrairá por sua vez os setores médios. Localizações melhores atrairão a várias faixas de renda, mas financeiramente inviabilizam o acesso pelos mais pobres.

O terceiro e último nível de aproximação não é diretamente relacionado à articulação de faixas de renda, mas entre atores, segmentos e organizações no próprio campo democrático e progressista.

As considerações que se seguem sobre este tema valem-se da observação do autor em sua militância neste campo²⁷⁵.

Ao longo de cinco mandatos do Conselho Nacional das Cidades, observou-se uma frágil articulação entre os movimentos populares de moradia e demais segmentos progressistas representados no Conselho,²⁷⁶ quando a pauta era moradia. Em outras pautas, mais gerais ou em torno de outros temas, esta articulação era via de regra mais forte. Quando, contudo, os debates e proposições

²⁷² Via de regra o projeto de arquitetura básico era o mesmo, os chamados blocos “H” ou outros similares e também padronizados.

²⁷³ O lucro em relação a produtos tão próximos era infinitamente maior para as faixas de renda dois e três. Ainda assim, muitos empresários optavam pela atuação preponderante na faixa 1, dada a ausência de riscos na mesma, que possui demanda garantida, assumida e subsidiada pelo poder público. Nas demais faixas, à produção se associa a incorporação e a comercialização, trazendo riscos maiores. Este fato demonstra o quão pouco capitalista é nosso setor imobiliário, que atua sob baixa competitividade e assunção de riscos, contrariando a lógica de mercado que apregoa. Ao contrário, atua sob forte dependência do Estado, a quem paradoxalmente acusa frequentemente de intervencionista.

²⁷⁴ O que, todavia, pode ser enfrentado.

²⁷⁵ Especialmente a participação no Fórum da Reforma Urbana e nos cinco mandatos do Conselho Nacional das Cidades, no qual participou em quatro mandatos representando o segmento das Ong’s e em um, no último, como observador, representando o poder público federal (Caixa Econômica Federal).

²⁷⁶ Representantes dos segmentos de trabalhadores, de entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisa e das organizações não governamentais.

giravam em torno da pauta habitacional, os participantes e as articulações se davam basicamente entre atores dos movimentos populares, com um ou outro participante dos demais segmentos²⁷⁷.

Não se vai aqui proceder a uma análise mais profunda das causas e responsabilidades para tal. Para os objetivos deste trabalho a pura e simples indicação e mapeamento da fragilidade são suficientes, a demandar dedicação dos atores para sua superação.

Outros exemplos em outros espaços podem ser dados: pesquisa também realizada pelo autor junto às entidades que operam no programa MCMV Entidades²⁷⁸ indicou que apenas 4% dos projetos envolviam universidades; são reduzidas também as articulações regionais entre movimentos de moradia e entidades profissionais como Sindicatos de Engenheiro, de Arquitetos, de Assistentes Sociais, ou de Institutos como dos arquitetos (IAB's) ou ainda com as autarquias profissionais nacionais e regionais Conselho Regional de Engenharia e Agronomia (CREA), Conselho de Arquitetura e Urbanismo (CAU) e Conselho Federal de Serviço Social (CFESS).²⁷⁹

Todas estas entidades são, sem dúvida, compostas por integrantes com um perfil de renda fundamentalmente média. Não é esta, contudo, a questão; a demanda por aproximação não se dá por razões de renda, mas de compartilhamento ideológico de pautas e potencial de qualificações mútuas.

Acredita-se não ser necessário enumerar e demonstrar o potencial que tais aproximações trariam, e mesmo de sua imprescindibilidade para que se direcionem as políticas e suas práticas para uma maior qualidade.

Sintetizando este item, as movimentações, aproximações e articulações nos três níveis indicados²⁸⁰, bem como junto aos movimentos do campo, são o caminho

²⁷⁷ Paradoxalmente, uma das poucas articulações e parcerias entre segmentos distintos do Conselho em torno da temática habitacional se deu entre movimentos sociais e o setor empresarial quando da Campanha Moradia Digna, que visava à aprovação da PEC 285-A/ 2008, a qual propunha a vinculação de receita orçamentária para aplicação em programas de HIS.

²⁷⁸ Através do envio, coleta e tabulação de questionário enviado a 242 Entidades Organizadoras do programa, com um taxa de resposta de 10%, ou seja, 25 questionários.

²⁷⁹ Aqui não se está dizendo que estes atores não tratem da pauta das políticas e práticas de HIS; uns mais e outros menos o fazem, a depender do perfil ideológico. A avaliação aqui é quanto ao tratamento e abordagem em parceria, estes sim mais raros.

²⁸⁰ Junto à opinião pública *latu sensu*, junto aos demandantes e usuários de moradia nos extratos médios da população e junto as entidade de profissionais, acadêmicas e de pesquisa.

inevitável e imprescindível para a construção de alianças que na concepção de Esping-Andersen é condição e lastro para um Estado de Bem Estar Social unitário.

5.2 Marco Jurídico

O Tipo Ideal, no que se refere ao arcabouço jurídico, destaca a sua função enquanto marco, referência e farol para o tema na sociedade, cumprida plenamente pelo *Housing Act* holandês, inspiração do Tipo Ideal construído²⁸¹.

Em todas as entrevistas de campo realizadas, com atores diversos (acadêmicos, autoridade municipais, diretores das *Housing Corporations*, etc.) todos sem exceção referiam-se ao *Housing Act* como estruturador da política.

O Act foi promulgado em 1901 e reformado em apenas três oportunidades: 1965, 1992 e a última vez em 2015²⁸².

Dividido em 8 capítulos, na verdade o Ato tratava de cinco grandes blocos²⁸³:

- As obrigações das municipalidades relacionadas à regulação, padronização (“códigos de obras”), aprovação de projetos, concessão de licenças, fiscalização, melhoria das condições de habitabilidade do estoque existente (o equivalente à urbanização de assentamentos precários, à época comum no país), etc.²⁸⁴.

²⁸¹ Vai-se descrever aqui um pouco mais o *Housing Act* holandês, o que poderia ter sido feito nos capítulos 3 ou 4. Foi considerado, todavia que seu detalhamento e as constatações advindas guardam enorme relevância e proximidade com as constatações e diretrizes que serão estabelecidas para o Brasil, e por esta razão as mesmas vão ser desenvolvidas aqui, prévias às formulações para nosso contexto.

²⁸² Estas revisões se davam sempre que alterações radicais iriam ser adotadas, tanto de natureza conceitual quanto em relação a instrumentos. Em 1992, por exemplo, foi dada maior relevância e autonomia às *Housing Corporations* privadas sem fins lucrativos e por outro lado o governo central se retirou do financiamento à produção habitacional, permanecendo apenas como avalista de um fundo garantidor. Em 2015 a reforma deu-se em sentido contrário, reduzindo-se o poder das HC.

²⁸³ Ver NEDERLANDSCH INTITUUT VOOR VOLKSHISVESTING (sem data)

²⁸⁴ Tratou-se da primeira normatização federal sobre o tema. Antes dela era da discricionariedade das prefeituras atuar sobre tais temas, passando com o ato a ser obrigatório. Partes destas atribuições possuíam forte conotação sanitarista, dado o contexto histórico de epidemias, sendo portanto uma das motivações do *Housing Act* atuar sobre a debelação das mesmas.

- Um bloco sobre a autorização, mandato e atribuições das *Housing Corporations*, que poderiam ser entidades de direito privado, mas de interesse público (sem fins lucrativos) ou autarquias municipais²⁸⁵;
- Um terceiro bloco tratava da questão fundiária. Foi dado mandato especial para que as municipalidades adquirissem terras no processo de transformações destas de rural em urbana, visando a sua alocação na provisão habitacional²⁸⁶. Este mandato, se intencional não se sabe, configurou-se num componente estratégico para o posterior desenvolvimento do setor, inclusive e principalmente em suas características não mercantis, regulando e reduzindo o processo de *commodification* do mercado imobiliário²⁸⁷.
- Um quarto bloco tratava de “*Town Planning*”, atribuição municipal tornada obrigatória para municipalidades com mais de 100 mil habitantes e cuja taxa de crescimento ultrapassasse 20% no período dos últimos 5 anos²⁸⁸.
- Este bloco tratava das atribuições do governo federal, que incluía: a formulação, estruturação e regulação do setor; a disponibilização de financiamentos de longo prazo²⁸⁹ aos entes municipais²⁹⁰; o poder de autorizar as *Housing Corporations* a atuarem no sistema, bem como as condições para tal; a regulação e controle do mercado de aluguel; a atribuição de aferir, acompanhar e planejar o combate ao déficit tanto quantitativo quanto qualitativo, viabilizando e instando seu

²⁸⁵ No primeiro bloco se tratou das atribuições das instâncias da administração direta das municipalidades, através dos departamentos encarregados dos temas do urbanismo, da habitação, da engenharia e da saúde. Aqui se trata das atribuições das *Housing Corporations*, que também podiam ser autarquias municipais, criadas pelo ato para atuarem como entidades promotoras do sistema.

²⁸⁶ Relembre-se que à época tratava-se de uma sociedade rural (não se obtiveram dados de 1900, mas em 1960 a população rural era 40% do total, podendo-se presumir, portanto que no início do século tinha-se um país majoritariamente agrário). A Holanda por razões específicas teve uma industrialização e urbanização tardia se comparada com o restante da Europa, especialmente a do norte.

²⁸⁷ Ver detalhes sobre este modelo de atuação do poder público municipal no mercado de terras e por decorrência na incorporação imobiliária no item 5.5.

²⁸⁸ Tanto o bloco três quanto o quatro poderiam ser agrupados num único, que tratava das atribuições do ente público municipal. A tipificação apresentada foi escolha do autor, com compreensível destaque para os componentes fundiário e de planejamento. De toda sorte, a também possível organização alternativa levaria a que tivéssemos apenas três blocos: o papel dos municípios, das *Housing Corporations* e do governo central. Tal classificação seria mais funcional para a caracterização que se fará à frente, qual seja, a de que o Ato é eminentemente um ato sobre Arranjos Institucionais.

²⁸⁹ 50 anos.

²⁹⁰ Vindo estas a aplicarem os recursos diretamente ou repassá-los às *Housing Corporations*; este modelo foi considerado mais eficaz para o monitoramento das *HC* do que um em que os recursos fossem repassados diretamente do governo central para as entidades, vindo, por conseguinte, o primeiro a ter que fiscalizar as segundas à distância. Este modelo se assemelha ao estabelecido no FNHIS.

enfrentamento pelos agentes do sistema (municípios e *Housing Corporations*), ou ainda adotando medidas junto a outros atores²⁹¹, outros detalhes operacionais e/ou financeiros²⁹²

Como se acredita demonstrado per se, o *Housing Act* aborda fundamentalmente o arranjo institucional para o combate ao déficit habitacional, bem como os mecanismos e instrumentos financeiros, jurídicos e urbanísticos para fazê-lo, atribuindo-os a cada um dos atores de tal arranjo.

Quanto ao arcabouço jurídico relacionado à habitação de interesse social no Brasil, este é repleto de sobreposições, peças sem efetividade e/ou defasadas pelo tempo e peças fragmentadas e desconectas entre si. Nenhum deles igualmente guarda a simbologia e efetividade de referência do setor.

Atendo-se estritamente ao campo da HIS, ainda que reconhecendo que a mesma integra uma política de desenvolvimento urbano e, portanto, deve guardar relacionamento também jurídico com as peças de tal vetor²⁹³, podemos enumerar como as três principais referências “em vigor”:

- A Lei 4.380, de 21 de agosto de 1964, que institui o Sistema Financeiro da Habitação – SFH. Esta lei sofreu desde então centenas²⁹⁴ de supressões, acréscimos e alterações, além do que seu viés é fundamentalmente financeiro, ou o que é ainda mais grave, submete os demais componentes ao mesmo. A lei igualmente criava, atribuía funções e regulamentava o Banco Nacional de Habitação – BNH, depois extinto. Pelo exposto, obviamente que a referida lei não guarda proximidade com a função prevista no Tipo Ideal de se constituir em marco jurídico de referência.
- A Lei 11.124, de 16 de junho de 2005, que cria o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social - SNHIS e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse

²⁹¹ Por exemplo, a possibilidade de desapropriar imóveis subutilizados ou vazios ou mesmo relevantes para a utilização no combate ao déficit, independentemente de seu uso e ocupação.

²⁹² Como, por exemplo, a instituição da obrigatoriedade dos agentes promotores de reinvestirem lucros e ganhos no próprio setor.

²⁹³ Por exemplo, os Planos Diretores instituídos pelo Estatuto da Cidade.

²⁹⁴ A utilização da expressão “centenas” não é figura de linguagem.

Social – FNHIS. Como já abordado, o SNHIS foi marginalizado ainda na sua fase inicial de estruturação e implementação pelo programa Minha Casa Minha Vida²⁹⁵. Trata-se de um sistema amplo, que aborda tanto a produção de novas unidades, a urbanização de assentamentos precários, quanto também o desenvolvimento e planejamento institucional (principalmente pela obrigatoriedade da elaboração de planos nacional, estaduais e municipais de HIS). Possui um “status”, portanto, acima do SFH, como também em relação a de um “programa” (MCMV). Poderia e poderá (se retomado) se constituir no que se apregoa no Tipo Ideal para o marco jurídico de referência, sendo que todavia possui relevantes lacunas em relação a tal possibilidade (ver à frente).

- As Leis 11.977, de 7 de julho de 2009, e Lei 12.424, de 16 de junho de 2011, que criaram e reformularam respectivamente o Programa Minha Casa Minha Vida²⁹⁶. O grande obstáculo para se constituir na referência que aqui se busca, afora o fato de se referir a um programa de abrangência mais restrita, é o seu arranjo institucional que contradiz tudo o que se almeja como central numa política de HIS, ou seja, uma política integrada, desmercantilizada e desestratificadora. Esta configuração é fruto do arranjo institucional adotado, predominantemente sob a liderança do setor privado lucrativo, com as decorrências deste fato²⁹⁷.

Não se vai aqui aprofundar as contradições, sobreposições e inoperâncias deste quadro legal. Igualmente não se irá prospectar, projetar ou mesmo defender um caminho futuro mais adequado em relação à adoção e/ou retomada e/ou compatibilização dos três marcos jurídicos existentes²⁹⁸. O que se quer é indicar as carências em relação ao tipo ideal.

²⁹⁵ Criado em 2005, teve seu primeiro aporte de recursos mais expressivos em 2007, no valor de um bilhão de reais (à época um marco enquanto aporte de recursos do OGU; frente aos investimentos posteriores, do PAC e do MCMV, revelaram-se insignificantes). Com o advento do MCMV em 2009 o SNHIS entra em ostracismo, tendo tido apenas cerca de dois anos de vida relevante (o SNHIS e FNHIS na verdade existem até hoje, tanto juridicamente quanto operacionalmente, neste caso em função da execução de orçamentos e empenhos do passado, não havendo, contudo novas dotações orçamentárias).

²⁹⁶ Ambas igualmente trataram da Regularização Fundiária de Assentamentos Urbanos.

²⁹⁷ De toda sorte, sua eventual reconfiguração empoderando as Entidades sem fins lucrativos no arranjo institucional o aproximaria do Tipo Ideal.

²⁹⁸ Como posicionamento mais geral, considera-se que o adequado, salvo a construção de um novo marco legal, seria a retomada do SNHIS como modelo e como “regente” do marco jurídico, em função de sua trajetória de construção, suas virtuosidades e de seus componentes de controle social, ainda que devesse vir a sofrer aprimoramentos.

Abaixo da Constituição Federal, e como regulamentação do Direito à Moradia nela promulgado²⁹⁹, [...] “são direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”. Ressente-se no marco jurídico nacional do consonante estabelecimento dos instrumentos que o efetivem, quais sejam a de sua universalização, desmercantilização e desestratificação, somando-se a isso, na perspectiva de um *Welfare* unitário, sua abrangência para além do atendimento restrito aos extratos de mais baixa renda³⁰⁰.

Esta é, portanto, em linhas gerais, a agenda (pela ausência) de elementos para que se construa o tipo ideal de marco jurídico para uma política de HIS universalista, redistributiva e desmercantilizada. Seria pretensão indicar neste trabalho caminhos com contornos mais claros para tal, dada a complexidade, variáveis e competência específica requerida³⁰¹..

5.3 Modalidades de Acesso

Este é um tema central e nevrálgico neste trabalho. Central, pois, como observado tanto na experiência holandesa como na construção do Tipo Ideal, a modalidade aluguel é a opção natural, adequada e eficaz para as necessidades e objetivos de uma política de HIS inserida em um *Welfare* socialdemocrata ou redistributivo (em função de seus efeitos na desmercantilização e desestratificação do setor, bem como pela viabilização de ativos financeiros para as Entidades sem fins lucrativos, condição para uma futura autos-sustentabilidade delas e do setor).

²⁹⁹ Através da emenda constitucional de nº 26 de 14 de fevereiro de 2000, passando assim a vigorar o artigo 6º da mesma.

³⁰⁰ Mesmo o SNHIS, considerado o mais próximo da perspectiva do tipo ideal, possui lacunas expressivas. A primeira é a de se ater ao atendimento aos extratos de mais baixa renda, sendo, portanto de natureza dualista e residual. Uma segunda aponta para o fato de, apesar de promulgar em consonância com a constituição o princípio da moradia como um direito, não se instituir instrumento que universalizasse tal direito. A terceira e última lacuna é a de não configurar um arranjo institucional que minimize e circunscreva o protagonismo dos agentes privado lucrativos, na linha do que foi apregoado entre outros pelos ordo-economistas (ver capítulo 2), estabelecendo o campo da moradia como um dos campos estratégicos e necessários para uma intervenção do Estado frente à liberdade do mercado.

³⁰¹ De natureza jurídico-legislativa.

Além disto, a modalidade aluguel, aliada à sistemática de livre escolha pelas famílias, guardam elevado potencial de qualificação das unidades produzidas pelas Entidades, tendo em vista a disputa por “clientes”³⁰².

Por outro lado, como já abordado no Capítulo 4, e este é o aspecto nevrálgico a ser mencionado, ignorar a tradição e o enraizamento da ideologia da propriedade privada e da casa própria no país seria condenar as concepções e proposições deste trabalho a um idealismo com limitações históricas para sua implementação.

Assim sendo, e o próprio Tipo Ideal assim foi composto, se buscarão aqui indicações para uma combinação entre as modalidades de acesso através da propriedade, que será dividida entre propriedade privada e coletiva, e o acesso através de aluguel³⁰³.

Como também já mencionado, este capítulo não é um planejamento estratégico para se chegar o Tipo Ideal, mas a indicação de questões, direções e possibilidades para tal.

Neste sentido, e em relação à propriedade privada individual, esta já se dá de forma “natural” no processo brasileiro, devendo-se, portanto, pensar estratégias não para sua adoção ou potencialização, mas ao contrário, para sua limitação, o que proporcionalmente permitirá que outras possibilidades emergjam.

Uma primeira linha de ação seria a de se instituírem mecanismos que inibissem sua adoção por um público mais jovem. Como abordado no Capítulo 4, é este público que por um lado é o mais expressivo como demanda por moradia e que

³⁰² A modalidade de acesso por propriedade, aliada igualmente à livre escolha, poderia da mesma forma qualificar os “produtos” pela busca de clientes; a questão é que esta combinação é mais difícil nesta modalidade tendo em vista que a viabilização da produção habitualmente tem se dado pelo subsídio “na cabeça”.

É, portanto, mais simples montar um sistema de financiamento da produção que funcione sob a égide do aluguel. As Entidades, ao constituírem ativos próprios, poderão arcar com os referidos financiamentos para produção, via renda por aluguel ou por disponibilização destes ativos como garantia de outros empréstimos. É certo que serão exigidos subsídios iniciais para um *start-up*, os quais todavia seriam gradativamente reduzidos à medida e proporcionalmente aos ativos que forem sendo constituídos.

Ao contrário, requerer que a produção para transferência de propriedade se financie sem um beneficiário vinculado na ponta com subsídio é de maior complexidade; requereria produzir para a Faixa 1 com incorporação, ou seja, depender da venda para viabilizar a produção numa faixa de baixíssima renda, em um modelo de operação que nunca foi adotado e testado no país.

³⁰³ À argumentação de que a população tem receios em relação ao aluguel e maior inclinação pelo acesso através da propriedade, pode-se contra-argumentar que a consolidação da modalidade aluguel social ao longo do tempo poderia vir a reduzir de forma significativa tais receios, aliás, justificáveis, dada a instabilidade e a baixa proteção ao locatário oferecida pela legislação de aluguel em vigor. Em relação ainda ao tema do marco legal, deve-se igualmente estabelecer que todas as medidas que vierem a ser adotadas em relação ao aluguel social deveriam ser acompanhadas de uma revisão da legislação sobre aluguel de mercado, sem o que não se constituirá um sistema unitário.

por outro apresenta maior potencial de transferência das unidades adquiridas, com as perdas decorrentes dos subsídios aportados.

É o público mais expressivo como demanda tendo em vista que o segundo principal componente do déficit habitacional brasileiro é constituído por famílias conviventes, que via de regra são formadas por filhos que formaram novos núcleos familiares e que por razões econômicas permanecem no habitat de origem³⁰⁴. Além da demanda em função do déficit, há uma outra, futura, em função do crescimento demográfico, onde é mais clara e absoluta ainda a relação com um público mais jovem.

São os jovens, igualmente, o público com maior potencial de transferência da propriedade adquirida devido à alta mobilidade existente nesta faixa. Esta mobilidade é tanto geográfica, por razões de emprego, casamentos, relacionamentos ou experimentações existenciais, como também socioeconômicas, devido à ascensão por estudo, profissionalização ou acúmulo de experiência laboral.

Este é sem dúvida um “ralo” por onde escoam subsídios, fortalecendo a moradia como uma *commodity*. Há, portanto, que enfrentá-lo.

O outro inibidor, ou melhor, limitador da mercantilização por transferência de propriedade, foi instituído no Tipo Ideal e é adotado na Holanda quando da privatização do estoque pelas *Housing Corporations*. Trata-se do compartilhamento de eventuais lucros imobiliários em processos de transferência da propriedade entre o proprietário ou promitente comprador (se o financiamento ainda estiver sendo amortizado) e a Entidade Organizadora que produziu tal unidade³⁰⁵.

As Associações Habitacionais seriam detentoras para todo o sempre de uma parcela da “propriedade” em função do subsídio alocado, concebendo-se tal subsídio como de finalidade pública, cabendo, portanto às Entidades salvaguardá-la e exercê-la como mandatárias do Estado³⁰⁶. As Associações então afeririam lucros imobiliários proporcionais à sua parcela na “propriedade”, por sua vez proporcionais aos subsídios aportados, o que resultaria em receita para financiamento de suas

³⁰⁴De um total de 6,1 milhões de déficit, cerca de 30% (1,7 milhões) é devido à coabitação.

³⁰⁵ Obviamente que este procedimento só poderá ser utilizado quando as entidades organizadoras forem sem fins lucrativos.

³⁰⁶ Propriedade esta entre aspas pois na verdade não seria este o instrumento a ser utilizado, já que a entidade organizadora não poderá usar, gozar e dispor do bem, apenas aferir renda quando de uma transferência, o que seria de exclusiva discricionariedade do usufrutuário. A nomenclatura e instrumento jurídico próprio teriam que ser definidos ou construídos.

atividades, estando sempre circunscritas ao interesse público. Tal abordagem contribuiria indubitavelmente para reduzir o processo de mercantilização no setor.

Para efeito de dimensionamento, tivesse sido este instrumento adotado no MCMV, mesmo tendo-se mantido a modalidade de acesso por transferência de propriedade, no universo das 1,7 milhões de unidades contratadas somente na faixa 1, em que o subsídio variou de 60 a 90% do valor do financiamento, portanto em ordem de grandeza algo como 75% na média, e adotando-se um valor médio de R\$ 60 mil por unidade, teríamos hoje um ativo de cerca de 75 bilhões de reais administrados com finalidade pública, gerando dividendos quando de suas transferências.

A medida visaria, portanto, coibir a habitual prática de transferência de ativos públicos para vetores lucrativos, direcionando-o para vetores sem fins lucrativos, fortalecendo tal setor. Frise-se que o instrumento não guarda nenhuma natureza “expropriatória”, muito pelo contrário, exerce o zelo devido à coisa pública, o que é previsto na Constituição e no direito administrativo.

Quanto à modalidade da propriedade coletiva, esta é de implementação relativamente mais simples. Os movimentos de moradia a tem em sua pauta de reivindicações no âmbito do MCMV – Entidades. Ao menos neste espectro não há demanda por uma nova hegemonia que a defenda. Sua implementação não se deu por falta de vigor na determinação política na era Lula - Dilma, na qual, ainda que os gestores públicos na macro esfera a encampasse, tal postura não foi suficiente para se sobrepor a resistências intra-burocráticas de natureza “operacional”³⁰⁷. Argumentou-se, especialmente o agente financeiro do programa, que a dificuldade era na esfera das garantias, tendo em vista serem os contratos individuais. Ora, o encaminhamento é simples, bastando se admitir a modalidade de contratação coletiva, o que ensejaria garantias igualmente coletivas.

Se tal dificuldade fosse intransponível, não haveria financiamentos de HIS para cooperativas em vários países, como inclusive já ocorreu no Brasil na era BNH. Não necessariamente o único formato seria o do cooperativismo. Há outras possibilidades, tais como a adotada no Microcrédito Produtivo Orientado pelos

³⁰⁷ Prevendo-se que este tipo de argumentação muitas vezes manifesta resistências de ordem ideológica.

bancos públicos Banco do Brasil, Banco do Nordeste e também em vias de o ser pela própria Caixa³⁰⁸.

É portanto, como já dito, um tema de decisão e priorização política, e é claro que também de pressão e mobilização dos defensores da proposta.

Por fim, temos a modalidade de acesso por aluguel, já justificada anteriormente aqui como também no Capítulo 4, assim como demonstradas suas virtudes no Capítulo 3 (experiência holandesa). O que se irá vislumbrar a seguir são direções que a favoreçam.

Sua adoção passa inicialmente por vir a ser encampada e priorizada politicamente, tanto por movimentos sociais como por autoridades governamentais. Repita-se que as virtudes que a justificam já foram expostas neste trabalho, destacando-se apenas a de ser o caminho para o fortalecimento econômico e por decorrência, político, das Entidades Organizadoras, e, por conseguinte a possibilidade de estruturação de um setor desmercantilizado e com potencial qualitativo maior do que o habitual.

Haveria apenas que se efetuar uma modelagem no sistema que holisticamente compatibilizasse os vários componentes com esta finalidade (modelo de financiamento, elegibilidade da demanda, etc.). Um dos principais componentes facilitadores seria o Abono Habitacional, a ser utilizado exclusivamente na modalidade aluguel, o que a favoreceria frente à modalidade de aquisição por propriedade. Este componente estratégico será abordado e sua viabilidade demonstrada.

5.4 Acesso à terra

No Tipo Ideal foi abordada a impossibilidade de se constituir um mercado de HIS redistributivo sem se contornar a preponderância do *commodity* terra no processo de produção das cidades, no qual está inserida “de roldão” a produção habitacional.

³⁰⁸ No micro-crédito produtivo orientado, tais bancos adotam a contratação coletiva (um único contrato com contratados pessoas físicas não reunidas num mesmo CNPJ, ou seja, não organizadas em uma associação ou cooperativa), com cobrança coletiva e garantia solidária, tendo este modelo inclusive tido desempenhos quanto à inadimplência melhores do que as práticas de contratação individual isolada.

A importância estratégica da ação proativa do poder público federal e municipal nesta abordagem mitigadora das forças do mercado.

A partir destas duas plataformas (o enfrentamento do *commodity* terra e a pro-atividade do Estado) se estabelecerá o diálogo com a realidade brasileira.

Neste sentido, substancialmente será tratado neste item o instrumento instituído e privilegiado no Tipo Ideal da Promoção Imobiliária Pública ou Parceria Pública Privada (PPP) de utilidade pública.

Antes, porém, é importante elencar instrumentos disponíveis no marco legal e institucional brasileiro, bem como instrumentos sugeridos no Plano Nacional de Habitação (PLANHAB), todos eles também potencialmente facilitadores do acesso à terra urbana de qualidade para a produção de HIS.

Tais instrumentos, todavia, deve-se dizer, tiveram pouca ou relativa efetividade desde sua promulgação³⁰⁹, e no caso dos sugeridos pelo PLANHAB, também alcançaram rarefeita adoção. Não se vai aqui analisar as causas e consequências destes fatos, nem se averiguar quais foram e como se estabeleceram as forças resistentes a tais implementações e adoções. O que se pode admitir, como vetor geral, é que estas forças estão relacionadas ao componente “terra”, enquanto condutor dos ganhos do capital em dinâmicas de produção da cidade.

Trabalhar tais resistências requereria um enfoque específico, profundo e abrangente, o qual obviamente não é tarefa desta tese. Ressalte-se, contudo, que muito provavelmente tais resistências virão igualmente a se contrapor à adoção da inovação proposta aqui relativa ao acesso à terra para HIS.

Mas, repita-se mais uma vez, este trabalho não pretende formular um modelo acabado de política de HIS, em relação à qual se estabeleceriam estratégias para sua implementação. Pretende-se apenas indicar algumas inovações em relação ao “cardápio” já existente de instrumentos, propostas e dinâmicas do contexto brasileiro, as quais se somariam à “agenda de lutas” dos setores de vanguarda deste campo.

Pois bem, como dito, o Brasil já possui instrumentos valiosos para viabilizar o acesso à terra urbana infra-estruturada e bem localizada e a preços compatíveis para HIS, a saber: parcelamento, edificação ou utilização compulsório; imposto

³⁰⁹ A maior parte deles pelo Estatuto das Cidades em 2001.

predial e territorial urbano progressivo no tempo; desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública; direito de superfície; direito de preempção; outorga onerosa do direito de construir; transferência do direito de construir; e operações urbanas consorciadas.

Outro instrumento importante para uma dinâmica redistributiva da terra é o das Zonas de Especial Interesse Social (ZEIS) ou Áreas de Vazios Especial Interesse Social (AEIS) ou, instrumento anterior ao Estatuto das Cidades, assim como a política adotada na era Lula-Dilma de destinação de imóveis da União para HIS.

A estes somam-se instrumentos propostos no PLANHAB, tais como: revisão do PL 3.057/ 2000³¹⁰ que incluía o instrumento da obrigatoriedade de percentual de unidades para HIS nos novos loteamentos urbanos associados ou não a edificações; idem ao instrumento do Plano de Expansão Urbana como condição para extensão do perímetro urbano³¹¹; adoção de uma pontuação positiva para os municípios que implementarem os instrumentos do Estatuto das Cidades que favoreçam o acesso à terra para HIS, privilegiando-os na distribuição dos recursos federais para financiamento habitacional; o “subsídio localização”, que viabilize a produção e reabilitação de HIS em áreas históricas, centrais e consolidadas.

Esta vasta listagem e sua relativa ou fraca adoção pode, contudo, se constituir em argumento contrário ao acréscimo de mais um componente na agenda, como aqui se faz. A linha de raciocínio seria a de que já se tem uma ampla agenda pela qual lutar, e que este não é um componente “mais importante” que os demais, o que de fato não o é.

Entretanto, a elaboração da listagem teve também a função de demonstrar que tal instrumento é de fato inovador, não se sobrepondo aos existentes e não sendo redundante. Mais do que isto, o instrumento pode se articular com todos os outros existentes ou propostos citados acima, e viabilizá-los. Ele guarda algum nível de factibilidade ao se restringir a um determinado território, onde se poderiam concretizar os instrumentos acima elencados, sempre que estes forem necessários

³¹⁰ Que trata da Revisão da Lei de Parcelamento do Solo Urbano (Lei federal 6.666/ 1979).

³¹¹ Este instrumento guarda proximidade com o da Promoção Imobiliária Pública ou Parceria Público Privada (PPP) de Utilidade Pública.

para viabilizar ou potencializar a operação³¹². Neste sentido, ele pode vir a ter modestas reações inviabilizadoras e ao mesmo tempo provocar mudanças de visões e de padrões de comportamento, ao concretizar instrumentos pouco efetivados. Sua virtude seria a sua “praticidade” operacional e territorial.

A força motriz para que o mesmo aconteça não seria de ordem normativa, mas de vontade política do poder público municipal em adotá-lo³¹³. Claro está que um poder público municipal que expanda e multiplique sua utilização igualmente expandirá e multiplicará resistências.

Outra virtude “pragmática” da operação é que ela convoca à parceria agentes privado-lucrativo, os quais podem lhe dar sustentação, diminuindo-lhe resistências.

Até aqui se abordaram as potencialidades positivas, mas há igualmente as negativas.

Uma primeira dessas potencialidades é que, de forma contrária ao que sucedeu na Europa e mais especificamente na Holanda, estariam se invertendo os ciclos do capitalismo na produção das cidades. Lá, num período de escassez e grande demanda do pós-guerra, o instrumento foi amplamente adotado, e só posteriormente, já com uma base mínima consolidada de distribuição da terra urbana, é que se deu o avanço neoliberal das forças privadas sobre esta base. Reduziu-se então o protagonismo estatal no planejamento urbano-territorial sob a égide distributiva, o que gerou regressões através de processos de gentrificação, privatização e adensamento das periferias.

Já, no Brasil, se estaria prevendo um ciclo invertido. Produzimos massivamente cidades sob a lógica plena e desenfreada do liberalismo, incluindo a “cidade informal”, substrato desta dinâmica, para agora prever um “freio” ou regressão nesta lógica. Este é de fato um argumento sério a se considerar. Todavia não se pode a priori considerar impossível esta inversão, dadas inclusive a complexidade e peculiaridade de nossa sociedade, que não pode ser reduzida a uma mera reprodutora de processos europeus.

Um outro obstáculo, resultante do primeiro, mas de ordem mais objetiva, é que o processo na Holanda se deu concomitantemente à expansão urbana e

³¹² A título de exemplo, determinada operação poderia contar internamente com os instrumentos do IPTU progressivo, do direito de preempção, da transferência do direito de construir, da AEIS de vazios, do subsídio localização, do percentual de unidades para HIS nos novos loteamentos urbanos. As combinações são múltiplas e irão depender de cada contexto.

³¹³ Como também, como será visto à frente, de sua institucionalidade e capacidade técnico-operacional.

demográfica, com a disponibilidade de áreas nas periferias urbanas e/ou áreas rurais. Aqui, em certo nível, há um fato consumado, com vasto espraiamento territorial das cidades, formal ou informal, não importa. Isto é verdade especialmente nos grandes centros, onde igualmente há forte incidência de déficit habitacional. Nestes centros restariam apenas via de regra pequenos vazios em áreas consolidadas e/ou desvitalizadas, onde tais operações poderiam se dar. Sem dúvida que nestes casos a complexidade é maior, como também sua atratividade para o setor privado, ainda que tudo isto seja equacionável quando há decisão política³¹⁴.

Tratou-se até aqui dos obstáculos em grandes centros, os quais são de fato relevantes em função também da concentração e peso demográfico que possuem. Há, contudo, os centros de porte médio, que hoje, quando igualmente sob influência de vetores de crescimento econômico, sofrem grande pressão demográfica, migratória e de expansão horizontal de seu território.

Nestes municípios de porte médio reúne-se potencial de demanda e de oferta. Demanda, pela pressão demográfica e migratória, de oferta em função da maior disponibilidade de terras e das institucionalidades existentes. Relembre-se que o instrumento requererá capacidade técnica, financeira e operacional para sua efetivação, implicando processos de alguma complexidade, envolvendo: planejamento de longo prazo, aquisição de terras, expansão de limites urbanos, elaboração de projetos urbanísticos, desmembramento e remembramento de glebas, alterações na legislação de uso e ocupação do solo, incorporação, dotação de infraestrutura, elaboração de modelo de negócios, etc.

Em municípios de menor porte, tais condições provavelmente não se darão. Não haverá nem demanda em função de pressão demográfica, nem via de regra capacidade institucional e financeira para fazer frente a tais operações³¹⁵.

Conclui-se e sintetiza-se, portanto, que a Promoção Imobiliária Pública ou Parceria Público Privada (PPP) de Utilidade Pública é um instrumento factível de ser implementado, com potencial de articulação e viabilização de outros importantes instrumentos que vêm tendo baixa adoção. Sua aplicabilidade se dará com maior

³¹⁴ Um bom exemplo é a recente “revitalização” da área portuária do Rio de Janeiro, conduzida plenamente por forças do mercado, destacando-se que se tratava de imóveis públicos. Aqui se deu um cabal exemplo de que se poderia ter desenvolvido um processo sobre outra lógica, com expressivos dividendos sociais.

³¹⁵ Claro que sempre haverá exceções, como municípios com vocação turística, que podem reunir melhores condições financeiras e institucionais, como também sofrerem pressão por expansão demográfica e espacial.

probabilidade em vazios urbanos e em áreas centrais desvitalizadas de grandes centros, como também em áreas de expansão urbana/áreas rurais de municípios de porte médio.

5.5 Arranjo Institucional

Como já mencionado, uma das hipóteses centrais deste trabalho é a de que um arranjo institucional que tenha entidades não governamentais sem fins lucrativos como principais entidades organizadoras do sistema é um componente facilitador para que os temas da desmercantilização, desestratificação e da qualidade arquitetônica/de desenho urbano sejam alcançados³¹⁶. A história brasileira de políticas de HIS já o demonstrou pelo negativo; quando as entidades organizadoras e ou promotoras foram agentes públicos na era BNH/ COHAB's ou empresas privado-lucrativos no MCMV, a qualidade foi sempre um componente sacrificado ao limite, ainda que por *modus operandi* diferentes³¹⁷.

Claro que não é pelo fato, pura e simplesmente, de se preverem as entidades não governamentais e não lucrativas como entidades promotoras no organograma que se alcançará maior qualidade. Também a história brasileira recente demonstrou que as entidades organizadoras não governamentais per si não ensejam qualidade. A experiência do MCMV Entidades apresentou problemas e limitações neste aspecto. A diferença é que aqui não se trata de problemas atávicos à natureza do agente. No referido programa, a limitação qualitativa esteve relacionada a questões operacionais, econômicas e de assistência técnica, este último aspecto a merecer maior e prioritária atenção no âmbito do programa e entre seus agentes.

As atribuições de cada agente já foram delineadas no Tipo Ideal, não necessitando, portanto, ser rerepresentadas. Aqui, apenas e em relação a cada um deles, serão apresentadas questões, desafios e potencialidades.

³¹⁶ Ainda que não somente.

³¹⁷ No fundo se pode até dizer que ao fim e ao cabo os dois modelos chegaram por vias diversas ao mesmo resultado em função do elevado protagonismo direto ou indireto que os agentes privado-lucrativos tiveram em ambos os casos. Na era BNH, pelo poder de influência destes sobre os agentes públicos, e no MCMV, pela ação direta, induzindo à adoção de um modelo de produção com alta rentabilidade para o capital, sacrificando tanto a dimensão da inserção urbana (através da busca de terra barata que maximizasse lucros), quanto na dimensão do produto arquitetônico em si (também pela majoração da margem de lucro em função da compressão da qualidade do projeto e de suas especificações).

- Governo Federal

Tem-se aqui uma atribuição que é o gênesis de todas as outras, situando-se na esfera da definição política do governo federal, por sua vez fruto de processos anteriores, tais como: a) a construção de uma nova hegemonia no setor; b) o sucesso em eleições para o poder executivo federal de uma força política comprometida com a construção de um Estado de Bem Estar Social socialdemocrata ou redistributivo; c) a compreensão das características específicas de uma política de HIS inserida em tal Estado de Bem Estar; d) as articulações/mobilizações da sociedade civil, setores médios da população e movimentos sociais no *advocacy* pela adoção de medidas que viabilizam a referida política de HIS.

Portanto, o ato gerador ou responsabilidade geradora de tudo que está previsto neste Tipo Ideal dependerá do exercício pleno e consciente do governo federal de seu papel, dando direcionamentos ao sistema de tal forma que configurem uma política unitária, não mercantilista e não estratificada, ainda que, e provavelmente o seja, venha a ser pressionado para tal por setores da sociedade.

- Governos Municipais (e eventualmente Estaduais)

Observa-se aqui historicamente no Brasil um entrave de natureza cultural-ideológica. Poucos governos municipais implementam e priorizam políticas de HIS. Via de regra, vão “a reboque” das políticas nacionais. Esta ação articulada não seria de todo negativa, desde que ambas as instâncias assumissem de fato suas responsabilidades específicas. Tomemos como exemplo a experiência recente da obrigatoriedade da elaboração dos Planos Locais de HIS³¹⁸. Ainda que fosse uma condicionante para o acesso a recursos, muitos municípios não o fizeram, destacando-se que havia recursos a fundo perdido disponíveis para fazê-lo. Outros muitos municípios o fizeram claramente para “cumprir tabela”. Raros foram aqueles que transformaram a obrigatoriedade em oportunidade e o utilizaram como um instrumento efetivo de planejamento de uma política urbana. Ainda para reforçar este diagnóstico, passada a “obrigatoriedade” da elaboração dos Planos em função

³¹⁸ Como membro do Conselho Gestor do FNHIS e do Conselho das Cidades o autor acompanhou a implementação, monitoramento e avaliação da elaboração destes planos.

da “hibernação” do Sistema Nacional de HIS (já abordado neste trabalho), se tem pouquíssimas notícias de municípios que o mantiveram como prática de gestão, seja realizando planos, seja elaborando a revisão de planos em execução.

Claro que há um componente ideológico dominante nestes comportamentos institucionais. Governos locais democrático-populares terão maior tendência a assumirem políticas de HIS como de sua responsabilidade. Mas isto não explica tudo. Nem todo governo democrático popular o faz ou fará, e governos conservadores ou liberais muito menos, sendo que a grande maioria não se questiona sobre suas responsabilidades intrínsecas similares com educação e saúde³¹⁹. Relembre-se que as três políticas (de saúde, educação e moradia) são obrigações constitucionais compartilhadas e pilares de um *Welfare*, associado a um sistema de previdência, este de competência federal³²⁰.

O que se está a delinear é a carência em amplos setores da sociedade de uma consciência de que a moradia é um direito, o que não se vê ou se vê em menor grau em relação à saúde e à educação. Como direito é, portanto, obrigação do Estado promovê-lo e, por conseguinte inseri-lo em um Estado de Bem Estar Social³²¹.

Trata-se, portanto, de um desafio de ordem cultural, de mudança de valores e de construção de uma nova visão que se contraponha à que considera a moradia um bem e responsabilidade privada.

Um outro ponto é que, no modelo municipalista, em que os municípios gozam de autonomia política, há uma baixa capacidade do governo federal em fazer com que os municípios cumpram com o que seriam os seus compromissos, como se revelou no caso do Estatuto das Cidades. Essa é uma questão política que talvez devesse ser enquadrada também no marco normativo com maior ênfase, de forma a permitir que os gestores não pudessem simplesmente se recusar a implementar políticas garantidoras de direitos básicos.

³¹⁹ Como as cumprem é outro nível de análise.

³²⁰ Em relação à moradia, a Constituição estabelece em seu Artigo 23º que é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:... IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico.

³²¹ Também já foi mencionado neste trabalho que a própria população não assimilou esta consciência. Em pesquisas de opinião sobre o desempenho de governos em suas várias instâncias e segundo áreas temáticas, a moradia via de regra não é sequer mencionada, revelando, portanto, que não é vista como obrigação do Estado.

Uma outra questão é que há que se considerar a extrema diversidade dos municípios brasileiros em termos de recursos e de capacidade administrativa. Seria irrealista construir um sistema em que coubesse a municípios tão diferentes as mesmas responsabilidades. Nesse sentido, pode-se pensar que o municipalismo da Constituição Federal de 1988 e do SNHIS não criou instrumentos capazes de lidar com essa situação, seja pelo estímulo à capacitação administrativa, seja por mecanismos mais eficazes de transferência de recursos. Aqui há um antecedente interessante, que poderia ser “absorvido” pelas políticas de HIS, que seria a experiência da Saúde, em que os municípios podem ter gestão plena ou parcial do serviço. Neste sentido é igualmente fundamental os governos estaduais assumirem um papel complementar, seja de apoio, seja de capacitação ou ainda de gestão compartilhada.

Em relação aos instrumentos e responsabilidades específicas dos entes municipais, estes estão estabelecidos no Tipo Ideal do Capítulo 4 e não apresentam maiores obstáculos para a sua implementação.

Os grandes obstáculos, portanto, e em síntese, são os de ordem cultural-ideológica, que levam os municípios a não assumirem suas responsabilidades em uma política social básica; a autonomia municipal numa ordem constitucional como a nossa, que a par de suas inúmeras virtudes, permite igualmente que municípios se eximam de responsabilidades estratégicas; e por fim a diversidade na disponibilidade de recursos financeiros, humanos expertise e capacidade administrativa entre os mais de cinco mil municípios brasileiros.

Frente a estes obstáculos, as estratégias seriam as de conscientização da sociedade em relação ao tema da moradia como um direito, o que só pode ser mediado por uma política pública; a inclusão em nosso marco legal e normativo da “obrigação de fazer” dos municípios, no caso em relação à política de HIS, e por fim o desenho e implementação de uma política com nuances, formatos flexíveis e disponibilização de instrumentos vários, tudo isto para fazer frente à diversidade dos atores, especialmente os entes públicos municipais.

Por fim, um componente importante neste plano de responsabilidades municipais são os Planos Locais de Habitação, que dada esta importância será desenvolvido à parte (ver item 5.11 à frente).

- Associações Habitacionais ou Entidades Organizadoras Sem Fins lucrativos

Aqui se tem o âmago deste trabalho do ponto de vista operacional. Como fortalecer as entidades sem fins lucrativos e levá-las a agentes organizadores exclusivos, ainda que gradualmente no setor de HIS para a mais baixa renda? Como facilitar, normatizar e instrumentalizar para que também operem nas faixas médias, aqui sem a pretensão de exclusividade, apenas na perspectiva de favorecer a existência de um setor unitário e como fonte de financiamento para suas ações “Robin Hoodianas”³²²?

Duas movimentações recentes indicam a possibilidade de ampliação da participação das entidades sem fins lucrativos na faixa de atendimento à população de mais baixa renda. Às vésperas de seu impeachment, a Presidenta Dilma Rousseff lançou a 3ª etapa do programa MCMV, em que as unidades que viriam a ser produzidas na faixa 1 pelas empresas de construção praticamente equivaliam ao destinado às entidades urbanas e rurais juntas.

Em sequência, com a tomada do poder pelo governo Michel Temer, a Secretaria Nacional de Habitação ficou sob o comando de uma assessora histórica da Câmara Brasileira de Construção – CBIC. Poderíamos, portanto, denominá-la como uma “gestão CBIC”. O edital de seleção lançado neste período previa a construção de 170 mil unidades na faixa 1 do programa, das quais 100 mil (60%) estariam sob a responsabilidade das empresas de construção e 70 mil (40%), das entidades urbanas e rurais. Nunca tal divisão foi tão favorável às entidades (com exceção da anunciada, mas não efetivada, no final do Governo Dilma).

Claro que os contextos e as intencionalidades destas duas movimentações foram bem diversas; o governo Dilma, em seu dramático período de resistência ao eminente golpe, reconhecia seus reais e fiéis aliados, os movimentos sociais, que do ponto de vista da operação da política também faziam jus a este reconhecimento. Quanto ao governo ilegítimo, por um lado necessitava reduzir resistências, especialmente junto aos movimentos sociais, e por outro, esta etapa também criou a chamada faixa 1,5 do programa, tão ou mais atrativa para o setor privado do que a faixa 1. Esta nova faixa foi totalmente “reservada” para o mercado, ainda que

³²² Conforme este tipo de ação foi batizado por Hugo Priemus na experiência holandesa (ver Capítulo 3), onde os lucros obtidos nas operações de mercado para as faixas de renda superiores são aplicadas como subsídio nas inferiores.

houvesse discussões, pressões e ensaios para que as entidades fossem igualmente admitidas como operadoras.

Uma hipótese, portanto, seria a de que a “valorização” das entidades na faixa 1 visava afastá-las da faixa 1,5. Ainda que este edital igualmente não tenha até o momento sido efetivado e a “gestão CBIC” tenha se encerrado³²³, o que se quer destacar na exposição destes movimentos, com uma diversidade de nuances e motivações, é o fato de que a operação do sistema através de entidades sem fins lucrativos tem se imposto sobre o cenário. Acredita-se poder considerar mesmo este movimento como uma tendência, estando em aberto apenas o ritmo de seu “avanço” e a intensidade de sua participação ou “fatia”.

Ao lado do fator mobilização-hegemonias-decisão política para a importância e intensidade a ser dada à participação das entidades no setor, há uma abordagem operacional indispensável. Observando-se a experiência recente do MCMV Entidades, sem dúvida exitosa sobre vários aspectos, foi inexistente, contudo a capacitação destas entidades para operar no sistema. As entidades aprenderam “na luta”. O crescimento institucional se deu (ver Capítulo 3, item 3.5.8), com evidente melhoria gradual de suas capacidades de proposição, gestão e de resultados. Todavia, este foi um processo marcado pela improvisação, assimetria de condutas e voluntarismo, os quais “cobraram seu preço” nos resultados qualitativos, tanto na dimensão da gestão, como em relação aos projetos de arquitetura/desenho urbano e processo social.

Este processo paralelo e potencializa dor de capacitação é também justificáveis em função: 1) do ineditismo da prática; 2) de ser uma prática inserida num processo de produção capitalista cheio de contradições com o ideário e experiência não mercantil das entidades, os quais apresentam desafios, contradições e requerem conhecimentos específicos; 3) do que postula este trabalho quanto a um aumento de escala e inclusão de novas responsabilidades (a modalidade aluguel que ensejará a gestão de ativos, a administração do estoque e a contração e amortização de financiamentos para a produção, etc.). Por todas estas razões, indubitavelmente um programa de Construção de Capacidade se Desenvolvimento Institucional são estratégicos.

³²³ Com a mudança de secretária a partir da mudança de ministro.

- Entidades Representativas dos Usuários

Este ator, que no caso holandês tem sua existência decorrente do fato de que a partir de um certo momento as *Housing Corporations* não foram mais compostas pelos beneficiários, no caso brasileiro adquire outros contornos. Não só a tradição brasileira tem sido majoritariamente de entidades compostas pelos beneficiários (associações, movimentos sociais e cooperativas), como também o perfil que se projetará ideal para o Brasil manterá tais características, apenas reforçando sua circunscrição territorial.

De toda forma, o modelo de uma política com a diversidade e extensão territorial do Brasil deverá comportar variações. Uma delas, já praticada, é a da atuação de organizações não governamentais em que os beneficiários não integram o quadro de seus associados³²⁴.

Outra variável será decorrente do fato de que na modalidade aluguel a elegibilidade não poderá se restringir a integrante da Entidade que tenha produzido a unidade, devendo se regulamentar um acesso mais universal e impessoal. Para tal situação, como também no caso descrito acima das ong's, será requerido então o surgimento de associações representantes dos inquilinos, uma inovação no cenário.

Em relação ao acesso através da modalidade de transferência de propriedade, dado o perfil dominante de entidades compostas pelos beneficiários, uma nova institucionalidade não se faz necessária, já que os próprios movimentos e Entidades os representam.

- Empresas de Construção Civil e Assistência Técnica

A questão em relação às empresas privadas é basicamente a de sua redução e progressiva exclusão da função de agentes promotores do setor de HIS para a mais baixa renda³²⁵. Trata-se, portanto, de uma questão relacionada à construção de uma nova hegemonia capitaneada pelas entidades sem fins lucrativos, como

³²⁴ Como Habitat para Humanidade, Fundação Bento Rubião e Cearah Periferia.

³²⁵ Elas poderão continuar a atuar nesta faixa, mas restritas a atividades de construção, e não como entidades organizadoras, a exemplo do que hoje já se dá na modalidade de cogestão do MCMV Entidades.

também à necessidade do governo federal assumir um direcionamento no sentido de uma maior desmercantilização do setor³²⁶.

O tema da assessoria técnica é igualmente fulcral. Pesquisa do autor sobre o assunto revelou importantes fragilidades, como também avanços e potencialidades neste campo³²⁷. Dado o objetivo deste trabalho, o de favorecer inflexões nos desenvolvimentos futuros, o foco aqui serão as fragilidades e desafios.

Basicamente constatou-se:

- Limitado conhecimento e articulação das Entidades com equipes de assistência técnica e vice-versa;
- Baixo envolvimento de universidades nos processos (4%)³²⁸;
- Que apesar das práticas frequentes de participação das famílias nas fases de formatação das propostas, elaboração dos projetos e gestão das obras, observou-se, contudo, baixo nível de informação sobre alternativas, instrumentos e metodologias para tal;
- Elevada limitação na criação de mecanismos, instrumentos e metodologias próprias, que respondessem por questões específicas e regionais, tendo a maioria se atido ao que é obrigatório no programa³²⁹. De toda forma é relevante frisar que a par e passo com este comportamento há igualmente a resistência do agente financeiro e promotor Caixa em aprovar ou reconhecer as atividades inovadoras, que tendem a se constituir como lutas e conflitos entre os

³²⁶ Como já exaustivamente visto não se esgota nesta dimensão, mas inclui os temas da redução do acesso através da propriedade privada, da admissão da propriedade coletiva e de se ao menos mitigar os processos de mais valia fundiária.

³²⁷ A pesquisa foi realizada através do envio de um questionário eletrônico a todas as Entidades Organizadoras do MCMV - Entidades, respondido por cerca de 10% do universo e versando sobre o tema da Assessoria Técnica. Esta pesquisa integrou um trabalho de consultoria prestado à Caixa Econômica Federal.

³²⁸ A questão de a Universidade dever ou não responder por assessoria direta a movimentos é polêmica. Há quem se oponha, advogando que estudantes viriam a desempenhar funções que caberiam a profissionais, mesmo que supervisionados. Considera-se que a questão é mais ampla e complexa, mas de toda forma não se vai nem cabe aqui entrar nesta discussão, apenas se releva o baixo envolvimento das universidades, em quaisquer direções que sejam.

³²⁹ Por exemplo, 73% se ativeram ao organograma exigido, em que são constituídas apenas duas instâncias de administração, a Comissão de Acompanhamento de Obras (CAO) e a Comissão de Representantes do Empreendimento (CRE). Outro exemplo é o de que a grande maioria se ateu ao escopo obrigatório do Plano de Trabalho Técnico Social (PTTS). É claro que existem razões outras para estes fatos que não só os da falta de iniciativa e de referências, tais como a relativa eficácia dos modelos e conteúdos exigidos normativamente; a ausência de recursos para financiar novas atividades; a absorção das equipes pelas tarefas obrigatórias do dia a dia, restando pouco tempo e energia para a adição de novos objetivos e atividades. De toda a forma, ainda que relativizado, permanece como diagnóstico o baixo volume de "criatividade" e de confecção de modelos e procedimentos próprios.

movimentos e a fiscalização. Sem dúvida estes dois comportamentos das Entidades e da Caixa se retroalimentam:

- Baixa intensidade nas articulações externas e constituição de parcerias³³⁰.

A partir deste diagnóstico, o trabalho estabeleceu as seguintes recomendações, que podem ser incorporadas à presente proposta:

- A realização de um Cadastro Nacional de Experiências e Assessorias
- A formulação e implementação de um Programa de Mobilização de Universidades para Programas de HIS
- O estabelecimento de critérios para a habilitação de equipes/ profissionais de assessoria técnica - AT
- O fomento a ações multidisciplinares de AT
- A elaboração e difusão de um Manual de Metodologias de Desenho Participativo de Projetos de HIS
- A elaboração e difusão de um Manual de Metodologias e de Instrumentos de Gestão Participativa de Processos de HIS
- O desenvolvimento de ações de divulgação do programa MCMV e de suas experiências junto a públicos diversos, visando instituir e/ ou ampliar o arco das alianças e parcerias no mesmo.

Não cabe aqui justificar, discutir, complementar ou detalhar os diagnósticos e propostas apresentadas. Serviu-se de um trabalho recentemente realizado apenas para indicar a essência que se quer dar ao tema da AT, que não se dá por geração espontânea, a partir de sua exigibilidade nos normativos, mas através de uma ampla e diversa construção de ações complementares e de fomento por todos os atores envolvidos.

Por fim, cabe assinalar que no arranjo institucional outros atores interagem, tais como o sistema notarial, a indústria de materiais da construção, o comércio varejista de materiais, etc. Dados os objetivos deste trabalho, centrou-se aqui apenas nos atores estratégicos.

³³⁰ Por exemplo, apenas 21% estabeleceram parcerias externas para desenvolver atividades do Trabalho Técnico Social voltadas para ações de formação e geração de trabalho e renda, um campo onde sem dúvida parcerias seriam recomendáveis.

5.6 Entidades Organizadoras³³¹: Missão

A Missão das Entidades sem fins lucrativos atuantes no sistema, à luz do Tipo Ideal, deve ser a de combater o déficit habitacional na direção indicada no Capítulo 2, fiéis, portanto a um *Welfare* socialdemocrata ou redistributivo. Esta direção é a de reduzir a dependência do trabalhador em relação ao mercado e à família, neste caso especialmente as mulheres, permitindo-lhes amealhar capital material, simbólico e político para que possam se mobilizar na construção de uma sociedade mais justa e igualitária.

Claro que as características para tal devem estar estabelecidas na estrutura da política de HIS em si (desmercantilização, desestratificação e construção de um sistema unitário de atendimento que evite ou mitigue a formação de guetos sociais e territoriais). As Entidades serão, portanto, atores que operarão tal política pré-estabelecida. Todavia os meios são os fins em execução. Além disto, o plano da política é abstrato, inscrito nos campos normativos, jurídico e econômico. Já a implementação da política é concreta, viabilizada em suas intenções, ou não, pelas entidades. Com elas a população ganhará rosto e nome, e, portanto, a possibilidade do referido acúmulo de capital material, simbólico e político.

Assim sendo, a metodologia, componentes e instrumentos com os quais se implementa a política serão sua objetivação, tendo as Entidades como suas responsáveis diretas. Tais “metodologia, componentes e instrumentos”, mediadores que são dos objetivos da política, devem integrar a Missão das Entidades, qual seja a de não apenas ter e perseguir um determinado objetivo, mas buscar a forma de como fazê-lo. Outro argumento a justificar a importância dada aqui ao método deve-se ao fato de que um de seus substratos será o nível de qualidade do “produto”, outro objetivo prioritário deste trabalho.

Toda esta abordagem, sobre “como é feito”, terá relação direta com o perfil das Entidades que será tratado no próximo item. Adianta-se que, à luz da experiência holandesa, o desafio é o de se construir um perfil em que a dimensão de movimento social, participação e autogestão seja compatibilizada com uma dimensão mais técnica, de construção de expertise, eficiência na gestão e inovação.

³³¹ Adota-se aqui um termo um tanto “burocrático”, que é a nomenclatura utilizada no programa MCMV. A natureza política e jurídica destas entidades é bem diversa na realidade brasileira hoje (cooperativas, associações, ong’s), e por esta razão se utiliza um termo que é denominador comum entre todas estas naturezas.

Foram então considerados três elementos relevantes:

- Um primeiro é relacionado à desestratificação. A política deverá permitir normativamente o atendimento unitário, como também a possibilidade de atuação das Entidades junto às faixas de renda média. Todavia, é no território que esta concepção se concretizará ou não. As intervenções das entidades deverão sempre conter diversidade de renda e de grupos sociais e étnicos, atendidos tanto internamente nos empreendimentos quanto externamente no bairro. Neste sentido, é Missão das entidades combater o déficit através da não conformação de guetos e de apartheid territorial, ou, expressando o mesmo conceito positivamente, é missão das entidades combater o déficit habitacional e promover a integração territorial das famílias atendidas.

Este componente da Missão é um desafio e uma inovação para a realidade brasileira. A trajetória das políticas, programas e projetos de HIS no país foram sempre marcadamente de apartheid sócio-territorial. Haverá obstáculos para além da simples inscrição normativa da possibilidade, sendo a principal delas o custo da terra e a decorrente viabilização/inviabilização do acesso a territórios por segmentos distintos de renda.

- Um outro componente é relativo à adoção de procedimentos participativos no desenvolvimento das atividades, de escuta e diálogo com as famílias envolvidas, movimentos sociais, associações de inquilinos, etc. Neste sentido, o acúmulo técnico e metodológico existente no país hoje é uma “vantagem de largada” para a realização deste componente da missão³³².

O Brasil constituiu um sofisticado sistema de *accountability*, *compliance* institucional, prestação de contas e monitoramento da governança pública³³³, que tem se revelado burocrático e principalmente refratário aos interesses populares.

³³² Entidades e equipes de assistência técnica atuantes no Brasil já possuem importante acervo metodológico de desenho participativo de projetos (por exemplo, Peabiru, Usina e Fundação Bento Rubião); outras entidades, como movimento Leste 1 de São Paulo e sua assistência técnica “Ambiente”, desenvolveram também metodologias eficazes de gestão das obras.

³³³ Envolvendo Ministério Público, Ouvidorias, Tribunais de Contas, Auditorias Externas, etc.

É, portanto, estratégica a adoção de processos participativos internos como forma de fiscalização, *accountability* e *compliance* social.

Portanto, a Missão das Entidades é a de combater o déficit habitacional com integração sócio-territorial e intensa participação social.

Este é um desafio mais simples de ser equacionado na realidade brasileira, tendo em vista o mencionado acúmulo de experiências e de metodologias participativas. A questão é mais de aprimoramento, ampliação e disseminação horizontal, para os quais um programa nacional de Construção de Capacidades e de Desenvolvimento Institucional, e as recomendações são exemplos de como se poderia viabilizá-lo.

- Por fim, e de certa forma como consequência dos dois itens anteriores, mas com dinâmicas próprias a serem observadas, tem-se a dimensão da qualidade urbanística e arquitetônica³³⁴.

A busca pela qualificação poderá se dar através de vários meios: investimentos em pesquisa; diálogo e parcerias com entidades de classe (de engenheiros, trabalhadores sociais, arquitetos e urbanistas), para que estes desenvolvam a pauta da qualidade e promovam inovações; o apoio a pesquisas, desenho e produção de componentes e de processos que qualifiquem a cadeia produtiva e as tecnologias de construção do setor, etc.

O objetivo de aprimoramento do setor deverá permanentemente ser perseguido, promovendo a redução de custos, a agilidade construtiva e a excelência, gerando assim excedentes financeiros que possam ser reinvestidos moto-contínuo nos processos, elevando permanentemente o padrão de qualidade dos projetos e das construções³³⁵.

Assim sendo, e concluindo a trilogia, a Missão das Entidades é a de combater o déficit habitacional com integração sócio-territorial, intensa participação social e elevada qualidade.

³³⁴ É uma decorrência do item I, por exemplo, em função de que com a diversidade de rendas atendidas nos empreendimentos haverá uma elevação do padrão de qualidade, já que os setores de renda média possuem nível de exigência maiores e/ou capital político para exigí-lo.

³³⁵ Aqui se demonstra mais uma vez a virtuosidade de se operar através de Entidades sem fins lucrativos como agentes promotores do sistema. Numa cadeia produtiva de mercado, os excedentes financeiros são basicamente capturados pela margem de lucro dos agentes do setor. Com as Entidades sem fins lucrativas tais excedentes serão em parte reinvestidos na produção, e, portanto na qualificação da mesma, e outra parte dará lastro e maior sustentabilidade às ações institucionais como um todo, instalando um círculo virtuoso.

Aqui também neste item as barreiras são expressivas, dada a baixa qualidade histórica da produção habitacional no país, inclusive nos projetos recentes das Entidades sem fins lucrativos no âmbito dos programas Crédito Solidário e MCMV-E, ainda que estas apresentem potencial para superá-las³³⁶.

Estas barreiras são predominantemente de ordem ideológica e cultural. Ideológica, pois é considerado que a um público “de mais baixa renda” deve corresponder um produto igualmente “de mais baixa qualidade”, numa lógica “contributiva” e não “redistributiva”, o que aliás permeia todo nosso Estado de Bem Estar Social. São as barreiras também de natureza cultural, pois a redução da qualidade é sempre justificada em função de uma lógica de “custo – benefício”. Ou seja, como os recursos são limitados, há que se maximizar o atendimento.

Esta lógica, por uns alimentada pelo viés ideológico apontado acima, e por outros por falta de uma visão mais ampla, traz uma perspectiva equivocada inclusive do ponto de vista mesmo da equação “custo – benefício”. Ao se produzirem unidades habitacionais de pior qualidade se reduz o tempo de vida daquela unidade e/ou do tempo em que será requerida a reforma do estoque³³⁷. Em outras palavras, a variável tempo não é incluída na equação. Em outra dimensão, os territórios de baixa qualidade urbanística, guetificados e mal inseridos na malha urbana geram custos extras para a economia da cidade, tais como os relacionados ao combate à criminalidade, à extensão da infra-estrutura para áreas de expansão urbana e à ampliação da rede de mobilidade, como também do tempo consumido na mesma, entre outros custos.

A título meramente ilustrativo, se ao invés de se ter produzido as cerca de dois milhões de unidades no MCMV na faixa 1, se tivesse produzido, digamos, 1,5 milhão, idealmente teria se qualificado em 25% a produção. Além desta qualificação imediata, iria se adquirir maior sustentabilidade, com economia nos investimentos e nas despesas, desde que a régua de tempo para aferição seja de longo prazo.

³³⁶ No programa MCMV como um todo houve expressiva elevação da qualidade construtiva, o que não se deu em relação à qualidade da inserção urbana e dos projetos de arquitetura e de desenho urbano.

³³⁷ Como ocorreu na Holanda, onde a produção em massa do pós-guerra sacrificou a qualidade, levando a uma rápida deterioração do estoque, o que por sua vez gerou uma elevação do padrão de qualidade mínimo exigido a partir dos anos 80 e 90.

Claro que esta “conta” é relativa, pois a solução da questão não pode se restringir a uma pura e simples elevação do valor unitário. Se o arranjo institucional contar com o protagonismo dos agentes privado lucrativo, tal aumento tenderá a ser capturado pela mais valia fundiária e pelo aumento da margem de lucro na produção, sem a correspondente elevação da qualidade. Mesmo entre entidades sem fins lucrativos, outros componentes e parâmetros devem ser considerados para se obter um bom projeto, além da pura e simples elevação do orçamento.

A questão da qualidade é, repita-se, uma questão ideológica e cultural e não tanto financeira como habitualmente se apresenta o problema. Há que se trabalhar a conscientização da sociedade e dos atores das reais causas e consequências do problema, o que não é simples. Trata-se de uma ação voltada para o plano dos valores, crenças e práticas, e não da engenharia financeira.

5.7 Associações Habitacionais: Perfil, Mandato e Produtos

Se no item anterior se abordou a questão da missão estratégica das entidades organizadoras, que mereceu um item exclusivo dada a importância fundante deste plano de discernimento, aqui se descerá a aspectos mais operacionais e constitutivos.

Os temas do perfil, mandato e produtos serão abordados à luz do Tipo Ideal, da trajetória brasileira e da expectativa de qualificação da produção.

5.7.1 Perfil

Como anteriormente visto, o perfil predominante na Holanda na época de ouro de implementação do *Welfare State* foi o de entidades mais técnicas, prestadoras de serviços aos usuários, perfil este que foi transmitido para o Tipo Ideal. Este contorno sofre hoje profunda avaliação crítica, havendo inclusive quem apregoe um retorno aos primórdios da política, quando as entidades eram

constituídas pelos próprios usuários. Esta proposta, se por um lado garante maior fidelidade às demandas e aspirações das famílias, por outro é em grande medida incompatível com componentes importantes do sistema, tais como um certo porte das Entidades para gerar ativos e sustentabilidade, acúmulo de acervo técnico, expertise, etc.

Pelo lado brasileiro, em sua experiência mais recente, há um componente e diferencial importante, que é o da dimensão política dos agentes organizadores, constituídos por movimentos sociais e ong's, que além da produção habitacional possuem trajetória na luta pela reforma urbana, contra violações do direito à moradia e no desenho/ *advocacy*/ implementação de políticas públicas. Este é o caldo de cultura que gerou e desenvolveu o programa MCMV Entidades, sendo um diferencial inovador e qualificador se comparado ao da trajetória holandesa, de perfil mais técnico.

Por outro lado, são inegáveis os problemas no cenário brasileiro no que se refere à qualidade técnica dos projetos, na gestão e mesmo nos processos participativos, por várias e distintas razões.

Outra ressalva importante é quanto a um, Composto Orgânico que Contém as Instruções Genéticas dos Seres Vivos(DNA) virtuoso das entidades constituídas pelos próprios usuários. Esta virtude automática é relativa e mesmo idealizada, pois são expressivas e recorrentes práticas de autoritarismo, de marginalização dos participantes e mesmo de ocultamento de outros interesses e perfil³³⁸.

Assim sendo, o que se vislumbra como factível frente à trajetória brasileira, até porque guarda virtudes neste campo, é a de que as Entidades no Brasil sofram um aprimoramento no sentido de uma maior qualificação “técnica”, entendendo o termo fundamentalmente na dimensão da gestão. Mais uma vez aqui a proposta anteriormente estabelecida de um programa de Construção de Capacidades e de Desenvolvimento Institucional, se impõe como estratégia vital.

³³⁸ As assim denominadas entidades “barrigas de aluguel” do programa MCMV-E, que na verdade são empresas de construção privadas ocultas atrás de entidades sem fins lucrativos.

Outro contorno importante seria o da limitação territorial das atividades das Entidades, o que ocorre na Holanda/ Tipo Ideal, e de certa forma já é presente também na realidade brasileira, ainda que não univocamente³³⁹.

Justifica-se esta circunscrição territorial pelo aprimoramento da gestão que se quer atingir. Aliado a isto, este trabalho prega o estabelecimento de um certo patamar de escala das entidades para que estas adquiram maior sustentabilidade³⁴⁰, como também passem a administrar um estoque de unidades disponibilizadas por aluguel, complexificando ainda mais a gestão.

Tais vetores de ganho de escala e complexificação da gestão seriam obviamente facilitados quando a ação é concentrada em um determinado território.

Há, entretanto, uma outra justificativa para este modelo. Para que as entidades combinem perfil técnico e participação popular, a delimitação territorial é também um facilitador, talvez mesmo um condicionante. Haveria um corpo técnico, executivo e profissionalizado à frente da gestão, contudo monitorado, fiscalizado e dirigido por representantes dos grupos atendidos ou em atendimento. As Entidades seriam uma assembleia destes grupos, incorporando os que viessem a ser atendidos, sendo por eles dirigidos. Este formato é praticado hoje no Brasil em muitas localidades. Entidades se “especializaram” em determinados territórios, sejam cidades médias ou pequenas³⁴¹, sejam regiões de grandes metrópoles³⁴².

Desta forma, como assinalado, as entidades vão acumulando expertise através das experiências sucessivas, em muito dependentes das condições locais³⁴³, como também se mantêm permeável à participação e controle social.

Como já mencionado no Tipo Ideal, este modelo produz a virtude adicional de se ampliar o escopo da visão, missão e atuação institucional, retirando-as de um enfoque restrito de “moradia” para o do território e da cidade, uma vez que bairros e

³³⁹ No passado eram admitidas no MCMV-E Entidades organizadoras de abrangência nacional, o que foi posteriormente abolido. Há, contudo, a possibilidade vigente das Entidades atuarem a nível regional/ estadual.

³⁴⁰ Como ocorreu na Holanda e foi transplantado para o Tipo Ideal, quando em determinado momento fusões se deram entre Entidades, o que foi motivado exatamente pela necessidade de ganho de escala, redução de custos e qualificação na gestão.

³⁴¹ Como a Associação Habitacional de Ipatinga em Minas Gerais ou a COOPERTETO em Americana, São Paulo.

³⁴² Como o Movimento da Leste 1 e da Leste 2 (duas entidades diferentes), ambas atuando na região leste de São Paulo.

³⁴³ Quanto à legislação municipal, às institucionalidades locais, aos procedimentos específicos relativos à aprovação e licenciamento de projetos e obras, etc.

regiões da cidade estarão sob sua influência e igualmente influenciarão suas vidas institucionais.

Deve-se ressaltar que este modelo em nada impede a organização, nucleação e filiação das entidades a movimentos sociais mais amplos, como se dá no Brasil, o que apresenta virtudes político-organizativas incontestes. O que aqui se defende é que, por razões de gestão e de monitoramento social, não haja “CNPJ’s” únicos responsáveis por atuações pulverizadas e em territórios de grande abrangência.

5.7.2 Mandato

Conforme estabelecido no tipo ideal, as Entidades Organizadoras devem ter mandatos complementares, correlatos ou derivados do mandato de produção de moradias.

O primeiro refere-se ao que se acaba de desenvolver no item anterior e diz respeito ao território. As Entidades, enquanto gestoras e/ou proprietárias de moradias inseridas em regiões do território, deverão, por conseguinte se envolver com outros temas da política urbana local como infraestrutura, mobilidade e equipamentos urbanos.

Este é um mandato que muitas entidades brasileiras já assumem, pois como dito, muitas delas participam ativamente das lutas urbanas mais amplas. A necessidade de fazê-lo por razões pragmáticas advindas da posse ou gestão de estoques habitacionais apenas potencializa esta vocação.

Deverão igualmente as entidades se envolver com os demais temas das políticas sociais (saúde, segurança pública, educação, etc.), pela mesma razão do envolvimento anterior. Também aqui o território conduz a este envolvimento, pois abriga, concentra e inter-relaciona demandas do dia a dia de seus moradores. Lembre-se de que as entidades são compostas pela população atendida, cujas necessidades e demandas mais amplas buscarão inscrever nas responsabilidades e ações das “suas” entidades.

Também aqui não se vêem dificuldades para a execução deste mandato pelas Entidades brasileiras em função de suas trajetórias e perfil, muitas já assumindo uma agenda mais ampla. A questão operacional é apenas a de se evitar a perda de foco das mesmas, cuja missão precípua e eixo de atuação prioritário não pode deixar de ser a moradia. A atuação nestes outros campos será sempre subsidiária é de natureza político-estratégica, e não operacional.

O último mandato é o operacional-financeiro. Um componente estratégico do sistema formulado no Tipo Ideal é o fato de as entidades serem responsáveis exclusivas pelo atendimento às faixas de renda mais baixa, mas também habilitadas a atuarem junto aos setores de renda média e média baixa, neste caso de forma compartilhada com as empresas privado-lucrativas. Como várias vezes indicado neste trabalho, tal possibilidade gera recursos e sustentabilidade para as entidades³⁴⁴, atua como regulador e qualificador do mercado, permitindo também o desenvolvimento de projetos com diversidade socioeconômica, evitando, portanto a formação de guetos³⁴⁵.

Dentre os mandatos este é sem dúvida o que contará com maiores resistências no país, seja para a fixação do atendimento exclusivo nas faixas de renda mais baixas, seja o compartilhado nas faixas intermediárias³⁴⁶.

Tal direcionamento exigirá, portanto, forte mobilização dos atores não lucrativos, movimentos sociais e aliados, formação de novas hegemonias e determinação política do setor governamental executivo e legislativo. Vai-se “contra o mercado” e sua apregoada e “necessária” liberdade, quando por tudo que se expôs no Capítulo 2, esta normatização é uma condicionante para a construção de um setor habitacional unitário, emancipador e não estratificante.

³⁴⁴ Através da ação batizada por Hugo Priemus como “Robin-Hoodiana”.

³⁴⁵ Relembre-se, como expresso no tipo ideal que: “só as entidades sem fins lucrativos poderão promover tal diversidade. Entidades privado-lucrativas agindo na “liberdade” do mercado, salvo se existirem subsídios, não atuará junto às faixas de renda mais baixas por falta de atratividade financeira/ maior risco, como também tenderão a apartar e estratificar as “faixas” de renda em seu atendimento, principalmente por razões de rentabilidade e valorização fundiária, vedando, portanto a diversidade”.

³⁴⁶ Houve uma tentativa de se habilitarem as entidades sem fins lucrativos para operarem na assim denominada faixa 1,5 criada no MCMV 3, ainda no governo Dilma, o que não prosperou. De fato, haviam barreiras de natureza jurídico-normativa (contrapartida de garantia a empréstimos que no caso das empresas é viabilizado pelos seus ativos), mas é bastante provável que já fossem indícios de uma resistência difusa à ampliação do mercado das entidades sem fins lucrativos.

5.7.3 Produtos

Conforme estabelecido no Tipo Ideal:

A produção das Associações, como já mencionado, será desenvolvida tanto para ocupação através de aluguel quanto para transferência de propriedade. As Associações serão responsáveis pela manutenção e conservação do estoque disponibilizado para aluguel, e, a partir de um certo tempo de vida deste estoque serão também responsáveis por sua reforma em função do desgaste pelo uso.

Deve ser admitida também como uma modalidade de produção a reforma/requalificação de imóveis deteriorados ou com outro uso original, transformando-os para fins habitacionais, o que já é admitido no programa MCMV- E em áreas centrais, devendo sua abrangência territorial ser ampliada.

Aqui não há maiores novidades em relação ao que já é feito no país, uma vez que a produção para aluguel em nada difere de uma produção para aquisição de propriedade. A única inovação é o “produto” gestão do estoque, o que inclui sua manutenção³⁴⁷.

Cabe por fim uma observação relevante. Por razões de redução do escopo e de foco, o presente trabalho se restringe a abordar a questão da produção de novas unidades habitacionais (e a variante de “*retrofit*”). Não se pode relevar a importância da qualificação do estoque existente, uma demanda expressiva da realidade brasileira (urbanização de favelas, melhorias habitacionais, reforma de conjuntos, regularização de loteamentos irregulares, etc.). É, contudo, este um universo em si, com complexidade suficiente para exigir uma abordagem específica, como também e a princípio não deverá figurar no escopo das ações, responsabilidades e produtos das Entidades aqui trabalhadas.

A realidade holandesa, aqui tida como referência, a partir dos anos 70 adotou a modalidade da revitalização dos antigos conjuntos produzidos como campo de atuação e responsabilidade das *Housing Corporations*. Deve-se, contudo, atentar para o fato de que se tratava de um estoque de propriedade das *Housing*

³⁴⁷ Como tal estoque se constituirá em fonte de renda para a entidade, tal fato mitigará os desafios da “novidade” através de uma contrapartida financeira capaz de estruturá-la para tal.

Corporations, o que não é o caso brasileiro. Tal estoque e ativos constituíam-se em fonte de recursos para as entidades, sendo óbvia a necessidade do seu envolvimento na questão³⁴⁸.

5.8 Financiamento

Este trabalho não irá estabelecer uma estrutura financeira global para uma política de HIS, tarefa complexa, ampla e que demandaria conhecimentos específicos.

Há também no país um cenário de certa forma consolidado no que se refere ao financiamento do setor, através de duas fontes principais, o Orçamento Geral da União - OGU, com recursos não onerosos, e o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço - FGTS, com recursos tanto não onerosos quanto onerosos. Claro está que estas duas vias consolidadas poderiam ser analisadas criticamente, revistas e reprogramadas; mais do que tudo poderiam ser realinhadas e serem alvo de nova ponderação e compatibilização entre si.

Entretanto, com muito mais profundidade, pertinência processual e de forma participativa, esta revisão já foi recentemente feita, através do Plano Nacional de Habitação - PLANHAB, elaborado sob coordenação da Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades³⁴⁹, cuja proposta permanece fundamentalmente atual e pertinente³⁵⁰.

Não será desenvolvida aqui uma proposta global para o futuro da engenharia financeira da HIS no Brasil, nem avaliada a estrutura atual, sequer revisitado o PLANHAB. Tão somente se irá abordar e buscar demonstrar a viabilidade econômica dos aspectos inovadores contidos no Tipo Ideal, a saber: a) as implicações financeiras da inclusão da modalidade de acesso por aluguel; b) a

³⁴⁸ No caso brasileiro, é especialmente abandonado e urgente a abordagem do tema dos Conjuntos Habitacionais. Considerando-se o universo produzido pelos IAP's, FCP, BNH (só o atendimento até 6 salários mínimos) e MCMV (só faixa 1), teremos algo próximo de 4 milhões de unidades habitacionais produzidas, em sua grande maioria em estado de enorme depreciação e grande parte inclusive sem titulação e legalização plena.

³⁴⁹ E elaborado pelo consórcio constituído pelo Instituto Via Pública, FUPAM/ LabHab-FAU USP e Logos Engenharia, a partir de processo licitatório.

³⁵⁰ Eixo Financiamento e Subsídio.

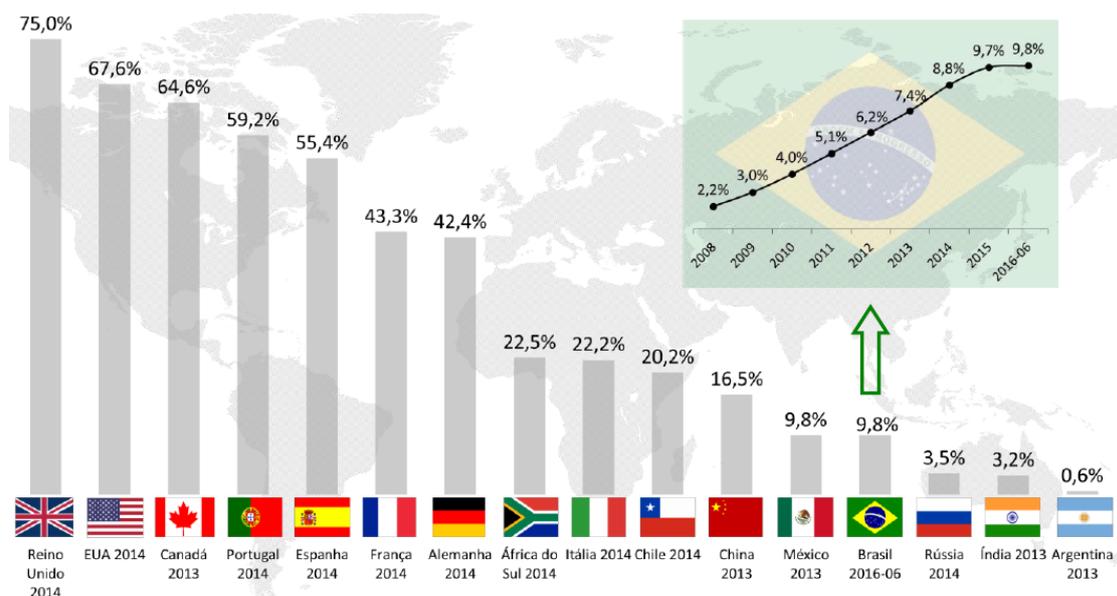
concessão de abonos habitacionais; c) a constituição de um fundo garantidor para as Entidades sem fins lucrativos virem a captar recursos no mercado e/ ou junto ao FGTS.

Tais inovações se dariam concomitantemente às linhas, mecanismos e modalidades de financiamento existentes hoje e/ ou as que viessem a ser inseridas, advindas ou não do PLANHAB.

Antes de abordar os três aspectos mencionados, é importante destacar a viabilidade de se manter ou mesmo ampliar o porte e a função macroeconômica estratégica deste setor.

Já foi apontado anteriormente o incremento dos investimentos em habitação e crédito imobiliário no período Lula-Dilma. O gráfico abaixo consolida esta evolução.

Figura 26 - Carteira Imobiliária X PIB - Países



Fontes: CAIXA (BACEN, Hypostat, FELABAN e HFN). Elaboração ABECIP, 2017.

Numa primeira observação do gráfico vê-se que tendo sido exponencial o incremento, tendo mais do que quadruplicado em 8 anos, comparativamente ainda apresenta espaço para expansão, tendo-se como referência não só países do norte, como também do sul, como Chile e África do Sul.

Outro fator relevante é que este incremento teve incontestemente impacto macroeconômico positivo, ainda que algumas das estratégias que o cercaram mereçam avaliação crítica. O programa foi considerado uma das principais causas da positiva reação brasileira à crise econômica mundial de 2009, é forte gerador de

postos de trabalho, dinamiza ampla cadeia produtiva direta e indiretamente e impacta de forma relevante o crescimento do PIB³⁵¹.

A apresentação destas informações e dados, ainda que um tanto “triumfalista”, sem destacar os problemas existentes, busca tão somente demonstrar que o setor demonstrou suas virtudes macroeconômicas quando impulsionado. Ressalte-se ainda que este impulso foi dado privilegiando o atendimento às faixas de renda mais baixas, o que agrega aos impactos socioeconômicos também os de natureza social e redistributiva, ainda que com as limitações que já foram abordadas anteriormente.

Desta forma, é possível prever e defender a perenidade e mesmo o crescimento do setor, sendo o vetor macroeconômico estratégico que é³⁵².

Indo mais detalhadamente na força do setor, e tratando de suas fontes de financiamento, ambas vêm demonstrando grande expressividade.

O FGTS, ainda que tenha passado por momentos de crise durante o governo Collor, apresenta um vetor resultante historicamente forte. Em 2017 a previsão de investimentos somente em habitação (sem saneamento e infraestrutura) era de R\$ 70,5 bilhões, sendo que destes R\$ 10,2 bilhões não onerosos (subsídios).

Quanto aos recursos do OGU, da era FHC para a era Lula-Dilma saltaram de uma média anual de R\$ 300 milhões para R\$ 8,8 bilhões, esta última sendo uma média do período como um todo (2003 a 2016), ou de R\$ 15,8 bilhões ao ano se considerarmos apenas o período a partir do lançamento do PAC-Urbanização de Assentamentos Precários e do MCMV (2009 a 2016).

Portanto, juntos, OGU e FGTS podem totalizar algo como R\$ 86 bilhões de investimentos anuais, o que significa 1,4% do PIB nacional ou 3,4% das despesas primárias do orçamento federal (excluídas as despesas com refinanciamento da dívida pública federal). Destes, R\$ 26 bilhões (30%) são recursos não onerosos.

³⁵¹Com investimento de R\$ 217 bilhões até junho de 2014, o MCMV criou cerca de 1,3 milhão de empregos, o que representa 2,6% da força de trabalho formal da economia brasileira. Cada R\$ 1 milhão investido no programa mantém ativos 32 postos de trabalho e gera renda adicional de R\$ 744 mil, de forma direta e indireta, na Construção Civil e em outros setores. O Produto Interno Bruto (PIB) gerado pelas atividades sustentadas pelo programa atingiu R\$ 12,2 bilhões apenas no primeiro semestre de 2013, o que representa 0,6% do PIB do País. Em 2012, o impacto do MCMV sobre o PIB foi de 0,8%. O Programa é um dos principais responsáveis pelo crescimento no setor da Construção Civil brasileira e responsável pela construção de 32,1% do total das moradias do Brasil em 2013. O Minha Casa Minha Vida também colabora para o desenvolvimento de diversas áreas que movimentam a Economia, como a de materiais de construção e serviços, que alcançou R\$ 9,2 bilhões no primeiro semestre de 2013.

³⁵² Ainda que os tempos recentes de 2016 a 2018 o contradigam. Acredita-se todavia que é um ciclo de depressão de curto ou no máximo médio prazo.

Todas as informações aqui apresentadas têm um único e funcional objetivo: demonstrar que o setor é histórico e potencialmente forte; há espaço na economia para a manutenção/fortalecimento no seu peso específico relativo; quando impulsionado demonstrou que gera impactos macroeconômicos positivos; possui fontes de financiamento perenes e robustas. Assim sendo, é um setor que reúne condições para financiar seu aprimoramento, inovações e demanda de novos investimentos, como as que aqui se propõem³⁵³.

5.8.1 Impactos Financeiros na Adoção da Modalidade de Acesso por Aluguel

Do ponto de vista do custo da produção, a modalidade de aluguel não traz variável alguma, sendo seu custo o mesmo do praticado na modalidade de acesso através da transferência por propriedade. Trata-se, portanto, de uma opção política por fazê-la, destinando parte dos recursos para tal.

Relembrem-se sucintamente as vantagens já abordadas desta modalidade: a) estruturaria financeiramente o segmento das Entidades, que possuiriam um estoque sob sua gestão que posteriormente lhes seria transferido como ativos, permitindo-lhes utilizá-lo como fonte de financiamento, seja através da cobrança de aluguel, seja através da oferta como garantia para captar empréstimos no mercado e/ ou junto ao FGTS para a produção de novas unidades; b) desmercantilizaria expressivamente o setor, ao evitar a apropriação dos subsídios por quem não os demanda na modalidade de transferência de propriedade³⁵⁴; c) provavelmente se reduziria a inadimplência, dado que a cobrança seria feita por entidades mais próximas dos beneficiários e extremamente dependentes destes recursos.

Pode-se contra-argumentar, contudo que, com a adoção da modalidade, seria necessária a ampliação dos subsídios. Se isto de fato viesse a ocorrer, esta necessidade se daria apenas na fase inicial da montagem do sistema. A engenharia financeira deste sistema deveria ser tal que a amortização dos empréstimos para a

³⁵³ Ainda que não necessariamente tais inovações signifiquem despesas adicionais significativas. Como será analisado, suas viabilizações passarão muito mais por escolhas e opções políticas.

³⁵⁴ Como já abordado, este risco da perda dos subsídios é ainda maior quando da titularidade dos financiamentos por jovens, que respondem majoritariamente pelo maior componente do déficit habitacional brasileiro (famílias conviventes), jovens estes com enorme mobilidade seja territorial seja de renda.

produção da parte das Entidades permitisse igualmente que arcassem com suas demais despesas com gestão e manutenção do estoque. Assim sendo, tais subsídios seriam progressivamente reduzidos, a medida que as entidades fossem ganhando escala (e ativos), qualidade na gestão e por consequência podendo responder mais integralmente pela amortização do custo financeiro dos empréstimos³⁵⁵.

Um outro nível de resposta ao argumento de que se estariam ampliando gastos parte de uma visão mais ampla e de longo prazo da questão. Pode ser que se venham a ampliar inicialmente os subsídios, ainda que gradativamente sejam reduzidos, mantendo-se, entretanto, a finalidade pública dos investimentos, que retroalimentarão financeiramente o sistema, o que não ocorre na modalidade de transferência de propriedade. Ou seja, a longo prazo estará se construindo um sistema em que as perdas e apropriações indevidas dos subsídios estariam sendo reduzidas, assim como se construiria um setor em que os agentes promotores ganhariam paulatinamente musculatura financeira, reduzindo a sua dependência de recursos públicos orçamentários. Em suma, trata-se de adotar uma visão de longo prazo em que se estarão construindo agentes operadores e um sistema operacional-financeiro mais sustentáveis.

Toda esta engrenagem obviamente iria requerer o monitoramento da fidelidade das entidades à sua finalidade pública. Auditar e controlar esta *compliance*, contudo, não seria complexo.

Não cabe aqui fixar quanto do financiamento da produção deveria ser destinado para a transferência de propriedade e quanto para o acesso por aluguel. O que se pode fixar é a diretriz de que seja uma construção gradativa, regida por outros estudos, condições e simulações.

Enfim, a barreira para a adoção da modalidade de acesso por aluguel não é estruturalmente financeira, mas de opção e visão política quanto aos seus benefícios de longo prazo.

³⁵⁵ A escala aqui é determinante. Administrar um estoque de, digamos, 100 unidades terá um custo "per capita" muito maior do que administrar um estoque por exemplo de mil ou duas mil unidades.

5.8.2 Abonos Habitacionais

Sem dúvida o abono habitacional é uma das maiores inovações apresentadas neste trabalho. Ainda que tenha um componente financeiro de despesa, acredita-se que seu obstáculo também se dará mais na esfera da decisão política por sua adoção.

Para demonstrar sua viabilidade econômica, aqui serão estabelecidos alguns parâmetros e simulações. Deve-se frisar que não se trata de uma “proposta” orçamentário-financeira final, o que dependerá de condições, estudos e definições posteriores, mas tão somente a demonstração de sua razoabilidade.

De acordo com a Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) de 2008-2009, realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), verifica-se que as famílias com renda de até dois salários mínimos gastam 37,2% da sua renda com despesas de moradia³⁵⁶. Adotando-se um provável público demandante de abono habitacional na faixa entre 1 e 3 salários mínimos, tendo-se, portanto, 1,5 salário como média, haveria uma despesa per capita com moradia também média de R\$ 529,00³⁵⁷. Para que tais despesas fossem no máximo 30% do orçamento familiar, parâmetro adotado pela Fundação João Pinheiro para dimensionar o componente “ônus excessivo com aluguel” do déficit habitacional, teríamos tal teto para uma família com renda de 1,5 salário mínimo no valor de R\$ 429,00. A defasagem entre os dois valores, a requerer compensação através do abono, seria da ordem de R\$ 100 reais, igualmente como valor médio³⁵⁸.

Há, entretanto que se considerar uma provável defasagem neste valor médio. Muitas famílias que compõem o universo do POF não possuem despesas seja com aluguel, seja com amortização de empréstimos, ocupantes que são de unidades em assentamentos informais e favelas. Tal extrato é expressivo na composição do universo como um todo, e sua inclusão na ponderação reduz a média das despesas

³⁵⁶Enquanto as famílias que ganham mais de 15 salários mínimos destinam 25,1%.

³⁵⁷ A memória de cálculo é 1,5 salários mínimos x R\$ 954,00 x 37%.

³⁵⁸ Na metodologia do IBGE os componentes das despesas com moradia incluem aluguel ou amortização de financiamentos para aquisição, impostos, taxas e tarifas (tais como água e luz). Já a Fundação João Pinheiro considera exclusivamente despesas com aluguel. Como não é possível a desagregação no POF dos gastos exclusivos com aluguel, e como seria pequena a discrepância ao se referenciar duas espécies de despesas diferentes (já que a despesa com aluguel é a de maior preponderância no POF), e considerando que esta simulação se dá em nível de ordem de grandeza, permitiu-se comparar e compatibilizar ambas as referências.

com moradia nesta faixa da população. A partir deste fato se estabeleceu empiricamente uma necessidade média de abono da ordem de R\$ 200,00 mensais.

Uma outra parametrização é quanto à “disponibilidade” de recursos para investimento em abonos. Neste caso a memória de cálculo partirá de uma projeção proporcional dos gastos com este serviço na Holanda sobre realidade brasileira. Reconhece-se que esta parametrização é bastante imprecisa, dadas as diferenças entre os dois países³⁵⁹; mais uma vez se irá considerar que há pertinência na “transposição”, dada a natureza de “ordem de grandeza” da simulação.

Assim sendo, na Holanda o abono consome hoje cerca de 0,40% do produto interno bruto e 1% dos gastos governamentais. Uma simples regra de três levaria o Brasil ao patamar de R\$ 24 bilhões de disponibilidade, se extraído da proporção do PIB, ou de R\$ 25 bilhões, se advindo dos gastos com as despesas primárias do orçamento do governo federal. São, portanto, valores muito próximos.

Para não se adotar um aporte imediato elevado e simultâneo de subsídios para abonos e para a produção, o que sobrecarregaria os investimentos públicos³⁶⁰, faz-se nesta simulação um aporte inicial de 20% do valor hipoteticamente pleno de R\$ 24 bilhões, o qual seria incrementado progressivamente à medida que as Entidades fossem diminuindo sua demanda por subsídios para a produção. O aporte inicial para os abonos seria então da ordem de R\$ 4,8 bilhões anuais.

Como visto na introdução deste item 5.9, os recursos não onerosos do FGTS para habitação em 2017, somados à média anual dos recursos também não onerosos do Orçamento Geral da União aplicados no programa MCMV totalizariam R\$ 26 bilhões. Portanto, os R\$ 4,8 bilhões simulados significariam cerca de 18% dos recursos não onerosos “disponíveis”, drenando-os da produção de novas unidades para os abonos.

Cruzando-se os dois parâmetros, teríamos um potencial de atendimento mensal inicial a cerca de 2 milhões de famílias pelo abono³⁶¹. Lembre-se de que o componente do déficit habitacional por “ônus excessivo com aluguel” é de cerca de 2,3 milhões de unidades (40% das famílias em situação de déficit habitacional no

³⁵⁹ Diferenças quanto ao tamanho da demanda, quanto ao valor per capita do orçamento público, quanto aos custos praticados, etc.

³⁶⁰ Espelhando-se na Holanda, onde a adoção do abono foi crescendo à medida que o Estado reduzia sua participação no financiamento à produção.

³⁶¹ Sendo a memória de cálculo $R\$ 4,8 \text{ bilhões} \div 12 \text{ meses} \div R\$ 200,00$.

país atualmente), vindo o atendimento pelo abono nesta simulação a praticamente eliminá-lo.

Cabe enfatizar que essa solução (acesso por aluguel + abono) seria consistente com algumas críticas que se fazem à metodologia de cálculo do déficit habitacional, já que o déficit por aluguel não corresponde efetivamente a um déficit de estoque, mas a uma incompatibilidade entre valor do aluguel e renda da população, situação que na Europa é caracterizada como problema de *affordability* e não como déficit.

Em termos comparativos, com os recursos anuais disponibilizados nesta simulação para o abono, se deixaria de produzir anualmente cerca de 74 mil unidades³⁶². A comparação, portanto, entre o número de beneficiários anuais de uma opção e outra seria de 74 mil (propriedade) x 2 milhões (aluguel via abono)³⁶³.

Nesta simulação, sem dúvida simplista, mas útil para o que se quer demonstrar, viu-se que há uma aproximação entre abonos disponíveis e famílias em situação de déficit habitacional em função do ônus excessivo com aluguel. Em tese se estaria praticamente eliminado tal componente do déficit³⁶⁴. Por outro lado há: o déficit futuro em função do crescimento demográfico; o abono como solução também para os demais componentes do déficit (famílias conviventes, por exemplo); e a necessidade das unidades futuras a ser produzidas e disponibilizadas para aluguel virem a necessitar igualmente do abono. Portanto, 2,3 milhões de famílias que compõem o segmento “ônus excessivo com aluguel” não são o “teto” do atendimento pelo abono habitacional.

Outra observação importante é a de que estes dois milhões de abonos inicialmente teriam que ser disponibilizados para imóveis existentes no mercado, tanto formal quanto informal, já que não haveria ainda imóveis produzidos

³⁶² Adotou-se um valor médio de produção de R\$ 65.000,00.

³⁶³ Ressalte-se que a disponibilização de recursos para um beneficiário no abono seria de longo prazo (enquanto ele o necessitasse), ou seja, se repetiria ano a ano para a mesma família. Em outras palavras, com um orçamento anual fixo, por exemplo, o da simulação, a cada ano as mesmas 2 milhões de famílias estariam sendo beneficiadas, caso nenhuma delas prescindisse do abono e fosse substituída por outra. Já as unidades que deixariam de ser construídas anualmente seriam acumulativas, ou seja, na simulação deixariam de beneficiar a cada ano a novas 74 mil famílias. De toda sorte, matematicamente seriam necessários 27 anos para os quantitativos se equivalerem, vindo até lá a modalidade do abono a se configurar como mais vantajosa quantitativamente (todavia outras variáveis entrariam nesta equação, como tempo de vida das unidades construídas que precisariam ser repostas e tempo médio de necessidade de abono por parte de uma família; assim sendo, sem dúvida nenhuma o abono será sempre mais vantajoso em relação ao número de beneficiados).

³⁶⁴ E em 40% o déficit como um todo.

especialmente para a modalidade de aluguel³⁶⁵. À medida que a produção de novas unidades fosse crescendo, e parte delas fosse disponibilizada para aluguel, maior quantidade de abonos seria absorvida neste estoque, num círculo virtuoso e retroalimentador entre combate ao déficit, capitalização das Entidades Organizadoras e maior auto-sustentabilidade do sistema, com redução dos investimentos públicos como já dito.

É claro que toda esta construção é mais complexa. (Há aspectos a serem aprofundados, como por exemplo: a) O mercado popular e informal de aluguel, dinâmica que certamente dialogaria, positiva ou negativamente, com a dinâmica dos abonos; b) Estudos mais apurados sobre oferta e demanda; c) Subsídios mais detalhados para parametrização dos valores do abono; d) Equalização entre o estoque disponível com qualidade no mercado para utilização através do abono e a necessidade de produção de novas unidades; e) O modelo operacional que de fato priorize a canalização dos abonos para o estoque recém-produzido, condição para a adimplência de seus financiamentos, etc.

O que se quis aqui demonstrar é a viabilidade e mesmo virtuosidade de se combinar as duas dinâmicas: abono e financiamento à produção. A formatação final, contornos e detalhamento da proposta requererá estudos mais profundos, simulações mais aderentes à realidade, desenhos matemáticos financeiros específicos, dosimetrias, etc., o que obviamente foge ao escopo deste trabalho.

5.8.3 Fundos Garantidores para as Entidades Sem Fins Lucrativos, conforme estabelecido no Tipo ideal:

Em um determinado momento, quando o setor se encontrar constituído e minimamente estruturado institucional, política e financeiramente, com potencial para a auto sustentabilidade, o Estado deverá encerrar sua função de financiador direto da produção de novas unidades habitacionais.

Em contrapartida deverá anistiar os financiamentos e dívidas do setor, transferindo os ativos para as Associações. Paralelamente, passará a

³⁶⁵ A utilização do mercado informal traria um desafio normativo e registral: como registrar um contrato em um imóvel sem matrícula? Este desafio talvez seja impossível de ser equacionado, requerendo alguma formalização deste setor, o que de toda sorte poderia ser virtuoso. O mercado informal popular de aluguéis traz perdas e insegurança principalmente para os inquilinos.

desempenhar o papel de garantidor/ fiador das operações de empréstimo das Associações junto ao mercado, reduzindo assim os riscos das operações e, por conseguinte, seus custos. Em paralelo intensificará o aporte dos abonos habitacionais.

Esta formulação é das mais imprecisas desenhadas aqui, pois é uma proposição para o futuro do futuro da eventual implementação das inovações propostas. Seria pretensão determinar se e como tais implementações se desenvolveriam, as condições históricas que as favoreceriam ou não, o tempo requerido para a estruturação e obtenção de maior independência financeira pelas entidades sem fins lucrativos, etc.

O que se pode indicar, além da importância deste desenvolvimento, é que em uma realidade como a brasileira, com sua estrutura macroeconômica, o volume da demanda por moradia por parte dos segmentos mais pobres, as institucionalidades existentes, os juros historicamente praticados no país, etc., a “saída” do Estado do papel de financiador com subsídios das políticas de HIS não se darão em tempo breve³⁶⁶.

Portanto, podemos antever a manutenção do papel do Estado como financiador das políticas de HIS, vindo o sistema e componentes aqui indicados a viabilizar tão somente (o que não é pouco) a sua redução gradual.

Uma última diretriz é a de que, dada a existência do FGTS, sua obrigatória utilização em habitação e suas condições favoráveis (dinheiro “barato”), poderia se constituir imediatamente num fundo garantidor que viabilizasse o acesso das entidades a tais recursos, desonerando assim os aportes do OGU para o financiamento à produção³⁶⁷.

Apesar de este item dedicar-se a simulações e demonstrações da viabilidade financeira dos institutos propostos (acesso por aluguel, abono habitacional e fundo garantidor), considera-se que a movimentação para a adoção desses institutos é muito mais de natureza política. As simulações financeiras se prestaram muito mais a afastar argumentações contrárias baseadas neste tipo de lógica.

³⁶⁶ O que, aliás, também foi vivido na Holanda, quando esta saída e a estruturação do Fundo Garantidor se deram em 1995, 90 anos, portanto após a promulgação do *Housing Act*.

³⁶⁷ No caso das empresas privadas, esta garantia é dada pelos seus ativos, os quais as Entidades sem fins lucrativos não possuem, ao menos neste estágio de implementação do sistema.

A adoção de tais institutos dependerá da consciência dos agentes sobre suas virtudes de longo prazo.

Por fim, como este item reúne aspectos financeiros, é importante apenas mencionar algo sobre outro instituto, mais instrumental e que já foi abordado e que por esta razão não voltará a ser detalhado aqui. Trata-se da manutenção pelas Entidades de uma “cota” da propriedade das unidades transferidas, ou outra figura jurídica que viesse a ser adotada, cota esta que equivaleria ao subsídio aportado. Se conservaria assim a finalidade pública dos subsídios, não permitindo sua transferência e apropriação pelo mercado e/ou por quem dele não necessite. Sempre que as propriedades fossem vendidas para terceiros, que não o adquirente original, o instrumento se constituiria em fonte de financiamento para as entidades. Os recursos aferidos seriam reinvestidos na produção de novas unidades, desonerando assim o aporte do OGU e em paralelo favorecendo o seu investimento nos abonos³⁶⁸.

5.9 Parametrizações das faixas de renda atendidas e valores máximos

Obviamente que este trabalho, por não ser a normatização de uma política, não fixará parametrizações quantitativas.

Na verdade há pouco a se acrescentar ao que foi estabelecido no tipo ideal, onde para cada parametrização necessária foram estabelecidas diretrizes que permitissem: a) a sustentabilidade do sistema e de suas Entidades Organizadoras; b) a desmercantilização do setor; c) a criação de um sistema unitário/ não dualista de atendimento a setores de renda baixa, média baixa e média.

Estas parametrizações e suas finalidades mais gerais dizem respeito a:

- Valores máximos de aluguel ou de venda de um imóvel disponibilizado pelas Entidades Organizadoras para as faixas de mais baixa renda, permitindo: a) que os mesmos sejam acessíveis à população para quem o sistema é voltado; b) que ao buscar regular indiretamente o setor privado de aluguel o faça considerando a

³⁶⁸Estudos teriam que ser feitos para averiguar o potencial volume destes recursos.

viabilidade destes parâmetros virem a ser assumidos pelo mesmo, para que estoques privados de unidades não sejam retiradas desta faixa do mercado; c) que as entidades “fechem a conta” entre receitas e despesas.

Relembre-se que para viabilizar um atendimento unitário e subsídios cruzados, estes valores deverão se dar somente para as famílias de mais baixa renda. Se deverá também fixar o percentual de atendimento mínimo a este segmento³⁶⁹.

- Renda familiar máxima que habilitará uma família a se candidatar à compra ou aluguel de um imóvel disponibilizado pelas entidades no setor de HIS para as mais baixas rendas. Ressalte-se mais uma vez que para viabilizar o atendimento unitário, esta fixação se dará somente para a “cota” direcionada à mais baixa renda (cota esta, como já visto, fixada no empreendimento ou na produção anual da entidade). Para a cota das rendas médias não haverá limites.
- Fixar o percentual de comprometimento de renda das famílias com aluguel ou compra de um imóvel. Este percentual, como mencionado no Tipo Ideal:

[...] não deverá ser monolítico e deverá considerar diferenciais tais como faixa etária dos contemplados e número de componentes no núcleo, entre outros aspectos. Tal percentual, no caso do aluguel, ensejará o abono habitacional a ser concedida a quem o ultrapassar em determinada operação[...].

Por fim relembre-se que toda esta regulamentação é plenamente justificável. O Estado aporta subsídios exatamente para permitir o acesso ao bem por faixas de renda e sob valores abaixo dos que o produto “mercadologicamente” atingiria. Desta forma se configura um sistema não mercantilizado e acessível aos extratos de mais baixa renda, que não o conseguiriam fazer sob as condições “normais” do mercado. Portanto, há que regulá-lo permanentemente. É para manter tais objetivos inclusive

³⁶⁹A título de exemplo, num empreendimento de, digamos, 100 unidades, X% no mínimo deverão ser destinados para a mais baixa renda com um valor máximo fixado (seja para venda seja para aluguel). Os restantes Y% seriam destinados para as demais faixas, onde os valores a serem praticados seriam livres e de mercado. Outro formato seria não de parametrizar cotas por empreendimento, mas sobre o total da produção anual de cada Entidade, o que lhes daria maior liberdade “comercial”, permitindo aumentar a participação dos extratos médios em empreendimentos com esta vocação, compensando em outros com maiores limitações neste sentido.

que o atendimento às faixas mais pobres é delegado a entidades sem fins lucrativos, que não são regidas pela lógica mercantil que se quer evitar.

5.10 Plano Local de Habitação de Interesse Social – PLHIS

Este item é obviamente um diálogo direto com o processo de elaboração dos PLHIS – Planos Locais de Habitação de Interesse Social no âmbito do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS)³⁷⁰.

O processo recente dos PLHIS no Brasil apresentou fragilidades evidentes (relacionadas entre si), a saber: a) no que diz respeito ao abandono a que se relegou o mesmo após uma fase inicial de exigibilidade e relativo sucesso em sua adoção pelos municípios³⁷¹; b) em relação à sua limitada efetividade nos municípios que os realizaram³⁷²; c) no que diz respeito ao empenho do governo federal, que o enfraqueceu ao estabelecer o poderoso vetor do programa MCMV, criado ao largo do processo de implementação do SNHIS, como também dos governos municipais e estaduais que os abandonaram e/ou não os implementaram, e por fim da própria sociedade civil organizada, que deixou de pressionar por sua implementação.

Repetiu-se assim a cultura da descontinuidade. A interrupção e/ou fragilização do processo se constituiu em mais um componente de desqualificação e enfraquecimento da política e das práticas de produção habitacional.

O enfoque aqui não pode ser outro que não o de indicar ações que visem a sua retomada na perspectiva de compor um sistema, com a funcionalidade que possui no âmbito do Tipo Ideal.

³⁷⁰ Não se vai aqui discorrer sobre o conteúdo básico destes planos. Tal conteúdo é de certa forma óbvio, além de ter sido indicado no Tipo Ideal e na normatização dos PLHIS no âmbito do FNHIS. Enfim e em linhas muito gerais, há que se dimensionar o problema (tanto em relação ao déficit quantitativo quanto qualitativo, como também em relação à demanda futura), cotejar as disponibilidades financeiras, territoriais e institucionais para fazer frente à demanda, e por fim planejar o atendimento. No caso proposto pelo Tipo Ideal, ele ensejará contratos entre a municipalidade e cada uma das Entidades Organizadoras existentes localmente, quantificando e territorializando anualmente a produção de novas unidades tanto para a modalidade aluguel quanto para a de transferência por propriedade.

³⁷¹ À época era exigida sua elaboração para viabilizar o acesso a recursos do FNHIS.

³⁷² Revelando que os municípios o realizaram apenas “para cumprir tabela”, e não como instrumento de planejamento.

Neste sentido, ao lado de uma agenda de convencimento dos atores quanto à importância estratégica do instrumento, já que é impossível implementar uma política sem sua planificação no tempo e no espaço-território, é imprescindível adotar medidas de exigibilidade, o que a história recente demonstrou ser (infelizmente) inevitável. Em relação à exigibilidade, não há outra medida viável que não a de se condicionar a liberação de recursos para financiamento habitacional à sua elaboração/ implementação³⁷³.

5.11 Acesso – Elegibilidade – Distribuição

Mais uma vez aqui o Tipo Ideal nos levará a um enfrentamento de práticas e culturas arraigadas no Brasil.

A distribuição da produção habitacional no país historicamente não considera a discricionariedade dos “beneficiários”, termo que em si carrega ideologicamente o sentido de quem deve “receber” passivamente um benefício, e não de quem participa ou escolhe ou mesmo é consumidor, o que minimamente lhe configuraria direitos.

Esta ideologia é absolutamente afim com a natureza dualista, não centrada em direitos e de atendimento residual àqueles que “falham” no acessar via mercado e/ ou não possuem “amparo” familiar para tal, enfoque que permeia nosso “*Welfare*” e as políticas de HIS no país.

Portanto, a busca por uma inflexão nesta visão e por consequência nos procedimentos operacionais (listas, sorteios ou até remoções) são um desafio cultural, histórico e ideológico. Mais uma vez será requerida consciência dos atores e decisão política dos gestores públicos do executivo e do legislativo.

O sistema, portanto, funcionaria em dois patamares. Na modalidade de acesso por aluguel, as Entidades constituiriam estoques que seriam disponibilizados no “mercado”³⁷⁴. Este modelo de elegibilidade promoverá também indiretamente a qualificação dos produtos, que terão que “disputar” clientes. No que se refere à

³⁷³Financiamentos estes do governo federal e Caixa não só para a faixa de mais baixa renda, como também para os setores de renda média baixa, seja através de recursos do OGU seja do FGTS, seja para a produção seja para o consumo.

³⁷⁴ Utiliza-se a palavra “mercado” sob aspas porque obviamente não se trata da acepção liberal do termo.

elegibilidade em si, seria um procedimento de mercado como em qualquer outro setor, e como se dá no mercado habitacional para as famílias de renda média e alta, nas quais o “consumidor” faz opções, ainda que sob condicionantes³⁷⁵. A ampliação da demanda neste mercado se dá pelo aporte de subsídios³⁷⁶, os quais permitem seu acesso pelos extratos mais pobres, equalizando oportunidades.

Já no patamar do acesso através da transferência de propriedade, o *modus operandi* seria o que já é adotado hoje no MCMV Entidades. Famílias se constituiriam em grupos no âmbito da Entidade e participariam da formatação da proposta, de seu desenvolvimento e implementação.

Assim sendo, nas duas modalidades as famílias deteriam elevado grau de discricionariedade.

Conforme estabelecido no Tipo Ideal, além de se apoiar na determinação das famílias, a acessibilidade ao sistema deverá ser trabalhada de forma transparente, eficaz e universalista³⁷⁷.

Para tal, os componentes estratégicos estabelecidos foram:

- Sistema de Informações – o elemento básico e de “entrada” para quem quer se habilitar a uma unidade, seja para aluguel seja para aquisição de propriedade. Deverá ser facilmente acessível, abrangente e eficaz.
- Critérios de Elegibilidade - hierarquizando tais critérios, tais como tempo de busca por uma unidade, pertencimento a grupos vulneráveis e renda. O critério renda aqui seria adotado em sentido contrário ao do que o mercado adota, vindo a se privilegiar e proteger os de nível mais baixo.
- Distribuição - relacionado ao monitoramento dos agentes responsáveis pelo sistema de informações, aplicação dos critérios e por fim distribuição.

³⁷⁵ Condicionantes principalmente de renda, de capacidade de endividamento e, no caso, de nível do subsídio.

³⁷⁶ Subsídios sejam para a produção, permitindo sua disponibilização a preços abaixo do custo, sejam para o consumo, na forma do abono habitacional.

³⁷⁷ Conforme igualmente esclarecido no tipo ideal: “universalista aqui tem uma conotação não de contemplar a todos, pois isto dependerá da relação estoque x demanda, o que por sua vez dependerá de fatores econômico-financeiro-orçamentária que permitam que tais variáveis se equivalham. Adota-se universalista no sentido de que todos possam competir por acessá-lo em igualdade de condições, sem compadrios”.

Quanto à concepção, montagem e implementação destes componentes, haveria dois níveis de responsabilidade, federal e local. Em nível federal não se vêem maiores dificuldades para a concepção, regulação e fiscalização, atribuições que deveriam se dar nesta esfera de responsabilidade. No passado recente o Ministério das Cidades através da Secretaria Nacional de Habitação desenvolveu componentes similares tão ou mais complexos.

Os obstáculos existirão sem dúvida em nível da responsabilização municipal, onde deve se dar a operacionalização do sistema. As estruturas institucionais governamentais e não governamentais nos mais de cinco mil municípios brasileiros são diversas e, via de regra, frágeis³⁷⁸.

5.12 Confederação das Associações Habitacionais

Como foi visto na experiência holandesa e no tipo ideal, este ator é chave para dar unidade, força política e capacitar operacionalmente as Entidades³⁷⁹.

Entretanto, previamente à sua consideração, há que se definir o perfil destas entidades organizadoras não governamentais sem fins lucrativos no país. Este perfil ditará por sua vez o perfil desta articulação maior.

A se perpetuar o modelo vigente e operando no MCMV Entidades, teremos uma grande diversidade de perfis³⁸⁰. A construção neste caso de uma representação única seria tarefa difícil e complexa.

Se o desenvolvimento ou opção for à direção de entidades mais “selecionadas” do ponto de vista ideológico, que guardem de fato proximidade, representatividade e *modus operandi* democrático frente aos seus representados, teremos outro cenário para a construção de sua federação ou articulação.

³⁷⁸ Na Holanda, as entidades responsáveis por estes serviços são igualmente sem fins lucrativos, de cujos conselhos administrativos participam as municipalidades, as *Housing Corporations* e as Associações de Inquilinos.

³⁷⁹ Na Holanda, as *Housing Corporations* só se desenvolveram a partir do momento que se organizaram federações representativas e influentes no pós-guerra.

³⁸⁰ Entidades ligadas a movimentos sociais nacionais, entidades locais combativas, mas sem vínculos com movimentos nacionais, entidades assistencialistas, Ong's, Sindicatos, “barrigas de aluguel” de construtoras, etc.

Em nível nacional existem hoje, sem considerar as articulações de nível regional, cinco grandes “federações” operando na produção de moradias³⁸¹. Haveria neste caso duas possibilidades no horizonte. Uma primeira seria a continuidade destas cinco representações, apenas fortalecendo dentro delas os papéis demandados aqui de capacitação, *advocacy* do setor e diálogo com a sociedade. Teriam também pautas e ações comuns, o que já é prática destes movimentos.

A outra possibilidade, que parece guardar maior potencial de sinergia e eficácia, seria a construção formal de uma articulação dessas federações num outro nível institucional, salvaguardado o caráter de representação mais política que cada uma desenvolve.

Estas formulações até aqui partem da realidade existente hoje no Brasil no que se refere ao perfil das Entidades. Relembre-se igualmente do que foi estabelecido no perfil idealizado neste capítulo (Item 5.7), a partir do Tipo Ideal: a combinação entre o nível “técnico” e o “político”, neste último caso ao incorporar em suas instâncias de gestão os grupos para os quais produziu ou disponibilizou moradias³⁸². Este modelo permite que as Entidades adquiram porte e retenham expertise, guardem proximidade com as aspirações e necessidades do público a que representam e servem, mantendo-se em atividade contínua, crescente e orgânica, vindo a serem democraticamente eficazes. Esta mudança de perfil ao que é praticado em muitos dos casos brasileiros seria uma mudança “intramuros”, em nada inviabilizando o outro nível de articulação aqui desenhado. Ou seja, idealmente se teriam Entidades Organizadoras de perfil territorializado, filiadas a movimento sociais diversos, havendo, contudo uma federação única de natureza técnico-operacional.

Enfim, o que aqui se advoga é a criação e formalização desta articulação, uma inovação em relação às práticas hoje existentes. O essencial é que tal articulação atue na capacitação dos agentes, no *advocacy* de seus interesses e no diálogo com a sociedade, construindo o seu imaginário sobre o setor. Em paralelo

³⁸¹ A Confederação Nacional das Associações de Moradores - CONAM, a Central dos Movimentos Populares - CMP, o Movimento Nacional de Luta por Moradia - MNLN, o Movimento dos Trabalhadores Sem Teto - MTST e a União Nacional por Moradia Popular - UNMP.

³⁸² É um modelo próximo a um dos praticados no país, de Entidades de caráter territorializado, como o Movimento Leste 1 de São Paulo, a Associação Habitacional de Ipatinga ou o Cooper Teto de Americana, que por sua vez se filiam a um dos movimentos nacionais existentes.

ou em outro nível de atuação, estariam os movimentos sociais às quais as entidades se filiariam, estes com um mandato político mais amplo.

6 CONCLUSÃO

Este capítulo é a consubstanciação prática de todos os demais.

O trabalho como um todo não pretendeu pautar holisticamente a realidade futura da HIS no país, mas indicar inflexões a partir de graves fragilidades que se consideram latentes.

Neste sentido, o cardápio de componentes esboçado neste capítulo, ainda que amplo, não se pretendeu completo, não está totalmente compatibilizado entre si, havendo inúmeros aspectos a serem aprofundados e lacunas a preencher.

Por outro lado, a dinâmica histórica, as hegemônias que se formarão, os conflitos futuros que surgirão da sociedade brasileira são imprevisíveis, estando o desenrolar histórico em aberto. Não cabem, portanto, construções definitivas, herméticas e a priori, ainda mais em relação a um assunto complexo e com proposições inovadoras frente à tradição histórica³⁸³.

Enfim, aqui não se pretendeu, não seria possível nem processualmente pertinente efetuar um “planejamento estratégico” para se chegar ao Tipo Ideal, ele próprio também relativo.

O que se pretendeu à luz de um Estado de Bem Estar Social socialdemocrata ou distributivo, do Tipo Ideal construído e da tradição brasileira, foi indicar caminhos, diretrizes, sugerir processos e componentes inovadores, apontar questões e temas a serem trabalhados, etc. com a convicção de que é necessário e urgente este amálgama para constituir um setor de HIS no país mais desmercantilizado, desestratificado, pautado por direitos e de maior qualidade.

³⁸³ Só a inclusão na dinâmica da modalidade aluguel, por exemplo, já é uma variável de extrema complexidade.

REFERÊNCIAS

ABECIP, CEF, BACEN, Hypostat, FELABAN, HFN. **Carteira Imobiliária X PIB – Países**, 2017. Disponível em: http://aprece.org.br/wp-content/uploads/2017/10/aprece-associacao-dos-municipios-do-estado-do-ceara_apresentacao-aprece-11out.pdf. Acesso em: 07 jan. 2019.

AMSTERDAN Federation of Housing Associations. The Netherlands: Housing Stock according to tenure, 1986-2015. Disponível em: http://www.afwc.nl/fileadmin/user_upload/Documenten/AFWC/Bestanden_2017/20170905_ENHR_presentatie_over_residualisering_en_veranderingen_in_woonbeleid.pdf. Acesso em: 15 fev. 2019.

ARON, Raymond. **As Etapas do Pensamento Sociológico**. 7. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

_____. **As Etapas do Pensamento Sociológico**. Rio de Janeiro: Martins Fontes, 2007. p. 725-857.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **NBR 6022**: informação e documentação: artigo em publicação periódica científica impressa; apresentação. Rio de Janeiro, 2003.

_____. **NBR 6023**: referências: elaboração. Rio de Janeiro, 2002.

_____. **NBR 6023**: referências: elaboração. Rio de Janeiro, 2018.

_____. **NBR 6024**: informação e documentação: numeração progressiva das seções de um documento escrito: apresentação. 2. ed. Rio de Janeiro, 2012.

_____. **NBR 6028**: informação e documentação: resumo: apresentação. Rio de Janeiro, 2003.

_____. **NBR 14724**: informação e documentação: trabalhos acadêmicos: apresentação. 3. ed. Rio de Janeiro, 2011.

AZEVEDO, Sergio de; ANDRADE, Luís Aureliano de. **Habitação e poder**: da Fundação Casa Popular ao Banco Nacional da Habitação. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.

AZEVEDO, Sergio de. Vinte e dois anos de política de habitação popular (1964-86): Criação, Trajetória e Extinção do BNH. *In: Revista de Administração Pública*, v. 22, n. 4. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas. 1988. p. 107-120.

BAIRRO Bijlmermeer. **Antes da reabilitação**. Amsterdã, Holanda. Disponível em: <https://br.pinterest.com/bokkenrijder/bijlmer/>. Acesso em: 03 mar. 2017.

BALCHIN, Paul. **Políticas Habitacionais e Social Democracia**: a experiência europeia. London: Taylor&Francis Library, 1996. Disponível em: <http://www.revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/conversasecontroversias/artic/e/.../5010>. Acesso em: 17 dez. 2017.

BODART, Cristiano das Neves. Ao contrário do que você pensava, a doutrina socialista foi (é) triunfante. **Blog Café com Sociologia**, 2016. Disponível em: <http://WWW.cafecomsociologia.com/doutrina-socialista-triunfante-antonio-candido>. Acesso em: 10 mar. 2017

BODART, Cristiano das Neves. Tipo Ideal de Max Weber. **Blog Café com Sociologia**, 2010. Disponível em: <http://www.cafecomsociologia.com/tipo-ideal-de-max-weber>. Acesso em: 13 fev. 2019.

BOELHOUWER, Peter. **OTB - Research for the Built Environment**. Holanda: Faculty of Architecture and the Built Environment Delft University of Technology, 2015.

BONDUKI, Nabil Georges. **Origens da habitação social no Brasil**. São Paulo: Estação Liberdade/FAPESP, 1988.

_____. **Habitação e Auto Gestão**: construindo territórios da utopia. Rio de Janeiro: FASE, 1992.

_____.; KOURY, Ana Paula. **Os pioneiros da habitação social no Brasil**. São Paulo: Editora Unesp, 2014

BRASIL. Decreto-lei n. 5.598, de 01 de maio de 1943. Dispõe sobre a Consolidação das leis do Trabalho. Brasília, DF: Câmara dos Deputados. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5598.htm. Acesso em: 28 jan. 2019.

BRASIL. Decreto n. 1.749 de 28 de junho de 1937. Aprova novo regulamento para construção de prédios destinados a moradia dos associados e a sede dos Institutos e Caixas de Aposentadorias e Pensões. Brasília, DF: Câmara dos Deputados. Disponível em: <http://http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-1749-28-junho-1937-345513-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 28 jan. 2019,

BRIGGS, E. apud RIVA, M. **A crise do Estado de Bem Estar Social e a Globalização**. São Paulo: Editora UNESP; Cultura Acadêmica, 2009.

BURGUIÈRE, Elsa; GHILARDI, Flávio Henrique; HUGUENIN, João Paulo de Oliveira; KOKUDAI, Sandra; SILVA, Valério da. **Produção Social da moradia no Brasil**: panorama recente e trilhas para práticas autogestionárias. Rio de Janeiro: Letra Capital Ed, 2016.

CALYTON.; PONTUSSON.; apud LAVINAS.; COBO. **Desmonte instituições, políticas e conteúdos do Estado de Bem-Estar Social Welfare State**. 2009. Disponível em: <https://www.educacao.uol.com.br/disciplinas/sociologia/estado-do-bem-estar-social-historia-e-crise-do-welfare-state.htm>. Acesso em: 05 fev. 2019.

CANDIDO, Antonio. O socialismo é uma doutrina triunfante. **Brasil de Fato**, Rio de Janeiro, Ano 9, n. 435, jul. 2011. Disponível em: <http://www.brasildefato.com.br>. Acesso em: 28 jan. 2019.

CARDOSO, Adauto Lucio. Política Habitacional: a descentralização perversa. **Cadernos IPPUR**, Ano 15, n. 2, ago./ dez., 2001.

_____. **O programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

_____. ARAGÃO, Themis Amorim; JAENISH, Samuel Thomas. *In*: CARDOSO, Adauto Lúcio; ARAGÃO, Themis Amorim; JAENISH, Samuel Thomas (Org.). **Vinte e dois anos de política habitacional no Brasil**: da euforia à crise. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrópoles, 2017.

CARDOSO, Sérgio. O olhar dos viajantes. *In*: NOVAES, Adauto (Org.). **O Olhar**. São Paulo: Companhia da Letras, 1988.

CARDOSO, Fernando Henrique. **Tipo ideal, renda familiar**. 2015. Disponível em: https://www.google.com/search?rlz=1C1AVFA_enBR797BR797&q=CARDOSO,+2015.+Tipo+ideal,+renda+familiar&tbm=isch&source=univ&sa=X&ved=2ahUKEwiH0JyxwLTgAhUIJbkGHSr_BJ8Q7Al6BAgEEA8&biw=1280&bih=609. Acesso em: 05 fev. 2019.

COHN, Gabriel. **Max Weber**. São Paulo: Editora Ática, 2003.

CORPODATA, CBS, SHAERE. **Setor Habitacional Holandês em Números**. Holanda: AEDES. Disponível em: <https://www.aedes.nl/>. Acesso em: 24 fev. 2019.

DRIABE, Sônia Miriam. O Welfare no Brasil: características e perspectivas. **Caderno de Pesquisa Unicamp**, São Paulo, n. 8, p. 2., 1993.

ESPING-ANDERSEN, G. As três economias políticas do Welfare State. **Lua Nova - Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 24, set., 1991.

_____. **The three Worlds of Welfare Capitalism**. Cambridge: Polity Press, 1990. p. 10.

_____. Comparative Welfare Regimes Re-examined. *In*: ESPING-ANDERSEN, G. **Social Foundations of Post-Industrial Economies**. New York: Oxford University Press, 1999, p. 73-88.

_____. GALLIE, Duncan; HEMERIJCK, Anton; MYLES, John. **Why we need a new welfare state**. New York: Oxford University Press, 2002.

FARAH, Marta. **Estado, Previdência e Habitação**. São Paulo, 1984. Tese (Dissertação de Mestrado) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da USP, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1984.

FARAH, Marta. Estado e habitação no Brasil. **Espaço & Debates**, n. 16, São Paulo, 1985.

FREITAS, Fernando Garcia; WHITEHEAD, Christine; ROSA, Júnia Santa. **Finance and subsidy policies in Brasil and European Union: a comparative analyses**. Brasília: Cities Alliance, 2015.

FUNDAÇÃO DE DIREITOS HUMANOS BENTO RUBIÃO. **Direito à Terra e Habitação**: uma experiência no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Fundação de Direitos Humanos Bento Rubião, 2007. v.2.

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

_____. **Déficit habitacional no Brasil 2015**: resultados preliminares. Belo Horizonte: Diretoria de Estatística e Informações, 2017.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. Programa Minha Casa Minha: Entidades Recursos FDS. Disponível em: <https://www.caixa.gov.br/...minha-casa-minha-vida>. Acesso em: 13 fev. 2019.

GLOSSNER, Christian L.; GREGOSZ, David. **The Formation and Implementation of the Social Market Economy by Alfred Müller-Armack and Ludwig Erhard: Incipency and Actuality**. Berlin: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2011.

GÓES, Fred. **Gilberto Gil**: seleção de textos, notas, estudos biográfico, histórico e crítico e exercícios. São Paulo: Abril Educação, 1982. (Literatura comentada).

HAMMOUD, Ricardo Hussein Nahra. **Impactos da integração econômica européia nos diferentes tipos de Welfare State**: Suécia, Reino Unido e França. 2008. Tese (Doutorado em Economia) – Universidade Federal do Rio :Grande do Sul, Porto Alegre, 2008. Disponível em: <https://www.escavador.com/sobre/7470012/ricardo-hussein-nahra-hammoud>. Acesso em: 10 fev. 2019.

HEIMANN, 1929 apud ESPING-ANDERSEN, G. **The Three Worlds of Welfare Capitalism**. Cambridge: Polity Press, 1990. p.11.

HOLANDA. Chico Buarque de; GUERRA, Ruy. **O Fado**. Rio de Janeiro: [s.n.], 2011.

HOLANDA. Ministério van VROM. **Número de Housing Corporations holandesas: governamentais e não governamentais 1990-2000**. Disponível em: https://www.google.com/search?rlz=1C1AVFA_enBR797BR797&q=Ministerie+van+VROM.+Número+de+Housing+Corporations+holandesas+governamentais. Acesso em: 11 fev. 2019.

IMPLANTAÇÃO original e implantação pós reabilitação. Disponível em: <https://worldarchitecture.org/architecture-news/chnmz/aggregation.html>. Acesso em: 06 fev. 2019.

JURACY JUNIOR. **Vista da cidade de Roterdã após ser bombardeada pelos alemães durante a “Campanha Ocidental” 1940.** 1 fotografia. Disponível em: <http://www.br.pinterest.com>. Acesso em: 05 fev. 2019.

KEMENY, Jim. Corporatism and Housing Regimes. *In: Housing, Teory and Society*, v. 23, n. 1, p. 1-18, 2006.

_____. Swedish rent setting policy: labour led corporativismo: a strategic policy area. *In: International Journal of Urban and Regional Research*, Alemanha, v.16 n.4, p. 555-570, 1992.

_____. Theories of power in the “Three Worlds of Welfare Capitalism”. *In: Journal of European Social Policy*, Londres, 5(2), p. 87-96.

KLERK, Michel de. **Palácio dos Trabalhadores: o Navio.** 2013. Disponível em: https://www.google.com/search?rlz=1C1AVFA_enBR797BR797&q=KLERK,+Michel+de.+Pal%C3%A1cio+dos+Trabalhadores:+O+Navio&tbm=isch&source=univ&sa=X&ved=2ahUKEwjulprR07TgAhU5H7kGHbdfDKkQ7Al6BAgGEA8&biw=1280&bih=609. Acesso em: 10 fev. 2019.

LAGO, Luciana C. (org.). **Auto Gestão Habitacional no Brasil: utopias e contradições.** Rio de Janeiro: Letra Capital, 2012.

_____. A produção auto-gestionária no habitat popular e a requalificação da vida urbana. *In: CARDOSO, Adauto Lúcio; ARAGÃO, Themis Amorim; JAENISH, Samuel Thomas (Org.). Vinte e dois anos de política habitacional no Brasil: da euforia à crise.* Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrópoles, 2017.

LAVINAS, Lena; COBO. **Que tipo de Estado de Bem Estar Social é esse?.** 2009. Disponível em: <https://www.researchgate.net/.../325200285>. Acesso em: 06 fev. 2019.

LEBRUN, Gérard. Sombra e luz em Platão. *In: NOVAES, Adauto (Org.). O OLHAR.* São Paulo: Companhia da Letras, 1988.

LESSA, Ivan: **De 15 em 15 anos o Brasil se esquece do que aconteceu nos últimos 15 anos.** 1999. Disponível em: https://www.pensador.com/autor/ivan_lessa. Acesso em: 05 fev. 2019.

MELO, Marcos André B. C. de. Políticas públicas e habitação popular: continuidade e ruptura, 1979-1988. **Revista Urbanismo e Arquitetura**, v. 2, n. 1, 1989.

_____. **Explicando a formação de políticas:** atores, interesses, agendas e análise da política habitacional. *In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS: SEMINÁRIO TEMÁTICO: CIDADE: PLANEJAMENTO, POBREZA URBANA E REPRESENTAÇÃO POLÍTICA*, 4., 1990, Caxambú. **Anais [...]**. Caxambú, 1990.

_____. Classe, burocracia e intermediação de interesses na formação da política de habitação. *In: Espaço e Debates*, Ano 8, n. 24, São Paulo: NERU, 1998, p. 75-86.

MELO (1989) e CARDOSO, Adauto; ARAGÃO, Themis Amorim. Do fim do BNH ao Programa Minha Casa Minha Vida: 25 anos de política habitacional no Brasil *In* CARDOSO, Adauto (Org.). **O programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

MINISTÉRIO DAS CIDADES/ SECRETARIA NACIONAL DE HABITAÇÃO. Plano Nacional de Habitação, **Versão para debates**, Brasília, 2010.

MORAES, Vinicius. **O haver**. 2008. Disponível em: <http://www.letras.mus.br>. Acesso em: 28 jan. 2019.

MULLER-ARMACK, Alfred. **Wirtschaftslenkung und Marktwirtschaft**, Munchen, Alemanha: Kastell, 1990.

MYRDAL apud RIVA, Morgan. **O Estado de Bem Estar Social no Brasil e suas Instituições**. 2012.p. 64. Monografia (Graduação em Ciências Econômicas) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2012. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10183/69981>. Acesso em: 22 jan. 2017.

INSTITUTO Holandês de Habitação e Urbanismo, 1963. Instituto Holandês de Ordenamento do Território e Habitação, 1933-1968.n. 1. Disponível em: <https://www.geldersarchieff.nl/bronnen/archieven?mivast=37&mizig=210&miadt=37&miaet=1&micode=0915&minr=867036&miview=inv2>. Acesso em: 15 fev. 2019.

NOBRE, Eduardo Alberto Cusce. Deus Criou o Mundo, mas os holandeses fizeram a Holanda: a Política Urbana holandesa e os impactos recentes da globalização. **R. B. Estudos Urbanos e Regionais** v 16, n. 2, p.137-148, jan./abr. de 2014. (online).

NYCOLAAS, Renee. A procura da corporação de habitação de interesse social do século 21. *In*: CONGRESSO INTERNACIONAL: SUSTENTABILIDADE E HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL, 2., 2012, Porto Alegre. **Anais** [...]. Porto Alegre: EdiPUCRS, 2012.

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. **Rede cidade e moradia**: avaliação MCMV, 2014. Disponível em: <http://www.observatordasmetrololes.net.br>. Acesso em: 29 jan. 2019.

OLIVEIRA, Francisco. **Crítica à Razão Dualista**. São Paulo: Ed. Brasiliense/CEBRAP, São Paulo, 1971.

OLSSON, Lea; LOERAKKER, Jan. **Revisão de Amsterdã Bijlmermeer**: uma revisão crítica da gama de iniciativas de design que foram projetadas em Amsterdã Bijlmermeer desde sua realização problemática. 1950-1960. Disponível em: https://www.google.com/search?q=Bairro+Bijlmermeer+antes+da+Reabilitacao&rlz=1C1AVFA_enBR797BR797&tbm=isch&source=iu&ictx=1&fir=KkORsUEWL6XU. Acesso em: 14 fev. 2019

ORGANIZAÇÃO DE COOPERAÇÃO E DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **Relatório em que expressava o declínio dos Welfares States**, 1981.

Disponível em: <http://www.mundoeducacao.bol.uou.com.br>. Acesso em: 01 fev. 2019.

OUD, J. J. P. **Primeiro CIAM**: quarteirão Kiefhoek: projeto de moradia. Rotterdam – Holanda.[s.d]. Disponível em: https://www.google.com/search?rlz=1C1AVFA_enBR797BR797&q=Oud,+J.+J.+P.+Primeiro+CIAM+-+Quarteir%C3%A3o+Kiefhoek+%E2%80%93+Rotterdam+%E2%80%93+Holanda+projeto+de+moradia&tbm=isch&source=univ&sa=X&ved=2ahUKEwilgvOMx7vgAhU5lLkGHXwVA0gQ7Al6BAgFEA0&biw=1280&bih=609 . Acesso em: 12 fev. 2019.

Ouwehand, Andre; DAALEN, Gelske Van. **Dutch Housing Associations**: a model for social housing. Delft: OTB; Research Institute for Housing, Urban and Mobility Studies – Delft University of Technology, 2002.

PERSSON, Luiz Felipe. A social democracia e o welfare state A construção de um modelo social democrata no Brasil. **Conversas e controvérsias**, Porto Alegre, v. 1, n. 1, p. 90-104, 2010/1. Disponível em: <http://www.urbanismo.wiki>. Acesso em: 03 mar. 2017.

PRIEMUS, Hugo. **Agenda de Entrevistas 2015**. Holanda: Faculty of Technology, Policy and Management Delft University of Technology, 2015.

PRIEMUS, Hugo; KEMP, Peter A.; VARADY, David R. Housing Vouchers in the United States, Great Britain, and the Netherlands: Current Issues and Future Perspectives. *In: Housing Policy Debate*, v. 16, n. 3/4, 2005.

_____. **Housing finance reform in the making**: The case of the Netherlands, v. 25, n. 5, Sep: 755-764. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/02673037.2010.483589>. Acesso em: 21 maio 2017.

_____. The future of social housing: The Dutch case. *In: International Journal of Co-operative Management*, v. 6, n.2. sep., 2013.

RIBEIRO, Darcy. **Aos Trancos e Barrancos**: como o Brasil deu no que deu. Rio de Janeiro: Guanabara, 1985.

RIVA, M. **O Estado de Bem-Estar Social no Brasil e suas instituições**. Porto Alegre, 2012. 66 p. Monografia (Graduação em Ciências Econômicas) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2012

ROLNIK, Raquel. **Guerra dos Lugares**: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. São Paulo: Bomtempo, 2015.

ROLNIK, Raquel. **Cada um no seu lugar**. São Paulo, 1981. Tese (Dissertação de Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP, São Paulo, 1981.

SANTOS, C. H. M. **Políticas federais de habitação no Brasil**: 1964/1988. Brasília: IPEA, 1999. (Texto para discussão n. 654)

SCANLON, Kathleen. Introduction. *In*: KATHLEEN, Scanlon; WHITEHEAD, Christine (ed.). **Social Housing in Europe II**. London: LSE London, 2008, p. 5-13.

SINGER, André. **Os Sentidos do Lulismo**: reforma gradual e pacto conservador. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

SOUZA, Jessé. **A tolice de inteligência brasileira**: ou como o país se deixa manipular pela elite. São Paulo: LeYa, 2015

THERBORN (1988) apud: ESPING-ANDERSEN, G. **The Three Worlds of Welfare Capitalism**. Cambridge: Polity Press.1990.

TIMUS, R. **Social Policy**: an Introduction. London: Allen & Unwin, 1974.

_____. **Essays on the Welfare State**. London: Allen & Unwin, 1968.

_____. **Commitment to Welfare**. London: Allen & Unwin, 1968.

TORGERSEN, U. Housing. The Wobbly Pillar under the Welfare State. *In*: TURNER, B; KEMENY, J; LUNDKIVIST, L. Between State and Market; Housing. *In*: JOHANSON, J.; MATTSSON, L. **Post Industrial Era Estocolmo**: Estocolmo: Almqvist and Wiksell International. 1987. p.116-126.

Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro, 2002. Por um Rio melhor. **Revista TCMRJ**, Ano 23, n. 34, dez. 2002.

VEER, Jeroen van der; SCHUILING, Dick. Economic crisis and regime change. *In*: **Dutch social housing**: the case of Amsterdam. Paper for RC43 Conference: at Home With the Housing Market, 10-12 July 2013.

VEER, Jeroen van der. **Agenda de Entrevistas 2015**. Holanda. Federação de Associações Habitacionais de Amsterdam, 2015.

VITNER, Enno. **Posição dos atores em relação à Housing Vision de Rotterdam**. Disponível em: <https://www.woonbron.nl>. Acesso em: 10 fev. 2019.

WIJDEVELD, Hendrik. (1927). **Museum Het Schip**. Amsterdã, 2015. Disponível em: https://nl.wikipedia.org/wiki/Hendrik_Wijdeveld. Acesso em: 14 fev. 2019.

WOUND, Vander. **Conjunto Agneta park Delft – Holanda**. 2010
Disponível em: https://www.google.com/search?rlz=1C1AVFA_enBR797BR797&q=Vander+Wound,+2010.+conjunto+Agnetha+park+Delft+-+Holanda. Acesso em: 13 fev. 2019.

WOUND, Vander. **Moradias na Holanda no final do século XIX**. 2010.
Disponível em: <https://www.pt.weatherspark.com> > Holanda > Holanda do Sul.
Acesso em: 13 fev. 2019.