

ITINERÁRIOS DE IDEIAS E PRÁTICAS NA ARQUITETURA HABITACIONAL – UMA ABORDAGEM COMPARATIVA ENTRE BRASIL E HOLANDA¹

André Vaillant²

Rita Velloso³

DOI: xxxxxxxxxxxxxxxxxxxx

Resumo

Este trabalho busca traçar uma comparação entre os sistemas de financiamento de habitação social brasileiro e holandês, partindo do princípio de que a complexidade do quadro nacional impõe características muito próprias à situação brasileira, incompatíveis com a mera importação de modelos e práticas urbanísticas concebidos nos países ditos centrais. Assim, procura demonstrar que paralelos existem entre esses dois modelos e, sobretudo, qual a natureza dos desafios que os permeiam.

21

1. Este trabalho integra parte da pesquisa O Urbano – Constelação, coordenada pela Prof.ª Dra. Rita Velloso no âmbito do Observatório das Metrôpoles (IPPUR – UFMG – PUC Minas). Sua pesquisa se deu em iniciação científica voluntária ao longo do ano de 2017 sob orientação da professora.

2. Graduado em Arquitetura e Urbanismo pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Pesquisador voluntário do Observatório das Metrôpoles e alumni do Instituto de Habitação e Planejamento Urbano da Erasmus University Rotterdam (IHS) – Holanda. Contato: vaillantab@gmail.com

3. Professora das escolas de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Minas Gerais e da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Contato: ritavelloso@gmail.com

Palavras-chave: Estudo de caso, Habitação social, Economia urbana.

ITINERARIES OF IDEAS AND PRACTICES IN HOUSING ARCHITECTURE - A COMPARATIVE APPROACH BETWEEN BRAZIL AND HOLLAND

Abstract

This paper aims to trace a new revision between the Dutch and Brazilian housing funding systems, based on the principle that the growing complexity of the national framework imposes very specific characteristics that are incompatible with the mere import of models and urban practices conceived in the so-called developed countries. Thus, tries to demonstrate that parallels exist between these two models, and the nature of the challenges that each one faces.

Keywords: Case study, Social housing funding, Urban economy.

ITINERARIOS DE IDEAS Y PRÁCTICAS EN LA ARQUITECTURA DE VIVIENDA - UN ENFOQUE COMPARATIVO ENTRE BRASIL Y HOLANDA

Resumen

Este trabajo busca trazar una comparación entre los sistemas de financiamiento de vivienda social brasileño y holandés, partiendo del principio de que la complejidad del marco nacional impone características muy propias a la situación brasileña, incompatibles con la mera importación de modelos y prácticas urbanísticas concebidos en los países dichos centrales. Así, procuramos demostrar que paralelos existen entre esos dos modelos y, sobre todo, cuál es la naturaleza de los desafíos que presentan.

Palabras-claves: Estudio de caso, Vivienda social, Economía urbana.

Introdução

O presente trabalho constitui-se em um esforço de análise e compreensão da produção do espaço brasileiro comparativamente a outros recortes ditos centrais, é dizer, o caso da Holanda. A escolha desse modelo não se deu, evidentemente, por aleatoriedade: o sistema de habitação social holandês foi, durante quase um século, um modelo internacional de implementação eficaz da habitação social e do acesso à moradia, sobretudo após manter-se – e se ampliar – durante as duas grandes guerras (OUWEHAND; VAN DAALEN, 2002).

Busca-se aqui, como ponto de partida retrospectivo, os desafios e entraves de ambos os modelos na presente década. Este trabalho, assim, não procura replicar nem sequer adaptar modelos estrangeiros à realidade nacional especificamente, mas compreender a produção espacial financeira de uma modernidade hiperconectada e globalizada em que os diferentes modelos aparecem como estratégias particulares de resolução de desafios correlativos. Assim visa-se à compreensão do que, do ponto de vista da política pública e do planejamento urbano, é colocado em comum pelos diferentes desafios. O âmbito de que este trabalho faz parte, da pesquisa O Urbano – Constelação, investiga a inserção da produção urbana brasileira no cenário contemporâneo, enquanto contribuição específica no debate internacional, e qual a repercussão

dessas transformações nos trabalhos de planejamento, gestão e projeto urbano no Brasil.

O caso holandês

Em toda literatura e nos últimos cem anos a peça chave do sistema de habitação social holandês, ou ao menos a mais emblemática, sempre foram as chamadas housing associations (Woningcorporaties)⁴ – fundadas ainda na segunda metade do século XIX por empresas privadas interessadas em prover moradia operária. Posteriormente, no século XX, foram abraçadas pelo estado, permanecendo sempre, porém, privadas. Segundo Hoekstra (2013),

o apogeu do aluguel social holandês ocorreu entre 1950 e 1990. Nesse período, a Holanda sofreu grande escassez habitacional em virtude de danos de guerra e largo crescimento demográfico. Na intenção de diminuir o déficit habitacional, o governo central proveu generosos subsídios às housing associations, o que lhes permitiu produzir um vasto número de recém construídas habitações sociais. Nos anos 1980 as housing associations gradualmente receberam mais autonomia e em 1995 adquiriram plena independência financeira⁵. (p. 1)

4. Adotaremos aqui o nome em inglês, abreviado por suas iniciais (HA).

5. Tradução nossa do original em inglês: "The heydays of Dutch social rental housing were between 1950 and 1990. In that period, the Netherlands suffered from a large housing shortage as a result of war-damage and strong demographic growth. In an attempt to diminish this housing shortage, the government provided generous subsidies to housing associations, thus enabling them to produce large numbers of newly built social rental dwellings. In the 1980s, the housing associations gradually received more autonomy and in 1995 they gained financial independence (...)"

Frequentemente definidas como "associações privadas com fins públicos" (HOEKSTRA, 2013), ou "extensões do Estado" (ELSINGA, 2013), as housing associations são, desde o pós-guerra, oficialmente instituições "semipúblicas". Esse caráter híbrido certamente foi fundamental para solucionar o conflito entre o alto custo da terra em um país de solo artificial e a necessidade de prover moradia acessível. A combinação entre ação estatal e privada, por meio parcerias sobre o uso do solo e sob fortes regulamentações em uma tradição jurídica, levaram à construção de um modelo sólido e economicamente autônomo de habitação social tão amplo que, em 2011, uma em cada três casas (2.3 milhões de unidades habitacionais ao todo) nos Países Baixos eram de propriedade das housing associations e dedicadas à moradia social (Centraal Bureau voor de Statistiek, CBS, 2011). Nas grandes cidades, como Rotterdam e Amsterdam, a maioria absoluta das unidades habitacionais era, então, de posse das housing associations (FIGURA 1). Ainda em 2011, antes dos cortes que estavam por vir, 38% das unidades habitacionais holandesas pertenciam às housing associations, perdendo somente para um total de 55% de imóveis próprios, contra apenas 12% locados por pessoa-física. Essa estatística, porém, ainda não dá a dimensão total de ação das HA como um todo: sua política inclui também a venda ou repasse de títulos sob outras formas de compensação para moradores em situação de benefício social que já estão instalados e em permanência. Isso significa que o

aluguel social muitas vezes é uma situação temporária e, depois de alguns anos, a aquisição do imóvel ocupado é facilitada de diversas formas. Seria preciso depurar quantos desses 55% de imóveis privados foram originalmente de uma HA para se ter uma ideia mais precisa da dimensão dessas corporações.

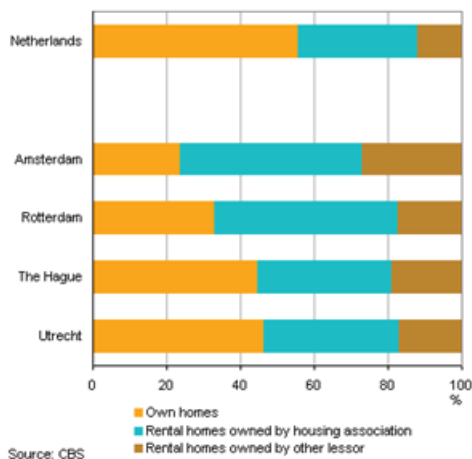


Figura 1 | Gráfico do percentual de unidades habitacionais por proprietários na Holanda e nas suas principais cidades

Fonte: CBS (2011).

As histórias da terra e da regulação fundiária no País Baixo estão profundamente relacionadas às possibilidades de troca entre setores público e privado, o que permitiu o desenvolvimento do sistema de habitação social holandês. A primeira lei sobre a habitação e as cidades data de 1901, a *Woningwet*⁶, de forte caráter popular (GIEDION, 2004 p. 819), já normatizava um sofisticado sistema de desapropriação e impunha às cidades ter um plano diretor e revisá-lo periodicamente. Segundo Calabi (2015, p. 123), "(...) a importância dessa lei se deve principalmente à introdução de um regime financeiro inovador" –em que leia-se, mormente, a introdução de subsídios estatais sobretudo às *Woningcorporaties*. O problema do alto custo da terra era contornado pela troca de uso do solo por imóveis, administrada pelas HA – reduzindo o custo para o incorporador e possibilitando um retorno em unidades habitacionais às associações, com que se mitigava o déficit habitacional.

Após consolidado com o fim da segunda guerra mundial, esse sistema de promoção do acesso à moradia duraria 65 anos nos mesmos moldes – e com resultados internacionalmente significativos. A adesão ao tratado de Maastricht que instituiu a União Europeia em 1993, porém, possibilitou uma ampliação escalar no mercado interno holandês.

6. Em tradução livre nossa, "lei de habitação".

Com a economia financista, parcialmente movida da enorme estrutura portuária⁷ para serviços e companhias, e participando de um mercado internacional aberto pela ampliação do próprio raio de atuação do governo neerlandês com os acordos europeus dos anos 90⁸, as housing associations encontraram maiores possibilidades de crescimento. A partir de meados dos anos 2000 passaram a representar uma fatia cada vez mais significativa do mercado interno da habitação holandesa onde ele é mais vital (FIGURA 1), as HA respondem por mais moradias nas maiores cidades, que são, também, as que mais crescem – em 2014 as quatro maiores cidades holandesas representavam 37% do crescimento populacional anual do país inteiro (Centraal Bureau voor de Statistiek, 2014⁹). A expansão do mercado imobiliário se deu à revelia do crescimento populacional, insuflada por novos modos de vida, envelhecimento populacional, imigração e a população flutuante de negócios. Em 2015 o crescimento do número de domicílios (0,7%) era maior que o índice de crescimento populacional de 0,5% (idem, 2015)¹⁰.

7. Para se ter uma noção da centralidade dos portos holandeses tanto na economia interna quanto europeia basta saber que o País Baixo é, territorialmente, o 6º menor país da União Europeia (de 27 membros) e o 19º menor da Europa (com 53 países), e ainda assim detém o maior porto marítimo do continente.

8. Sobretudo a instituição da zona do euro em 1999.

9. Disponível em: <<https://www.cbs.nl/en-gb/news/2014/17/population-growth-concentrates-in-30-largest-municipalities>>. Acessado em dezembro de 2017.

10. Ambos índices anuais. Disponível em: <<https://www.cbs.nl/en-gb/news/2016/36/household-population-growing-in-and-around-major-cities>>. Acessado em dezembro de 2017.

Em relação ao ano 2000, até 2015, o crescimento do número de domicílios percentualmente foi o dobro do crescimento populacional (14% contra 7%) (ibidem).

Essa expansão geral de mercado, que parecia sustentar-se em um crescimento dos negócios materiais das próprias HA, levou, também, a muita especulação e investimentos internacionais. O caso da Vestia em 2012, então a maior housing association holandesa, é exemplar: a empresa investiu cerca de vinte bilhões de euros em derivativos financeiros cujas flutuações não pagaram o esperado (Social Housing Magazine, 2012). Ainda assim, o setor de

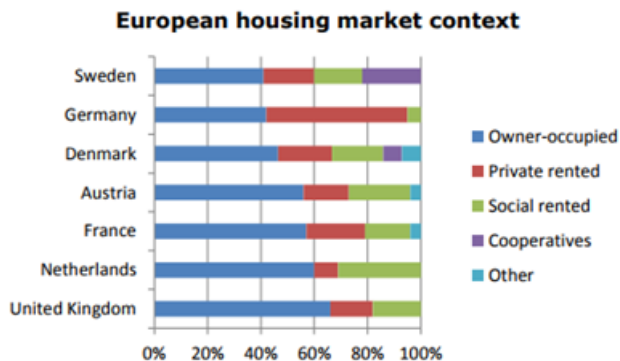


Figura 2 | Divisão percentual por tipo de propriedade do domicílio por país europeu
 Fonte: Comitê Europeu de Coordenação de l'Habitat Social (CECODHAS), Housing Europe review, 2012¹¹.

11. In: Dutch social housing in a nutshell. Vereniging van Woningcorporaties (Aedes). Bruxelas, 2013. Disponível em: <<http://www.iut.nu/FindOutMore/Europe/NL/DutchSocialHousingInNutshell2013.pdf>>. Acessado em dezembro de 2017.

habitação social holandês chegou a ser o maior da Europa (FIGURA 2).

Com a maior parcela de aluguel social dentre as potências europeias, a Holanda rapidamente se viu diante do clamor de liberalização do setor. Em 2010 o país foi notificado pela Comissão Europeia por ferir sua política de competição. A economia de mercado do bloco europeu enxergava a subvenção estatal a modelos público-privados de acesso e gestão da propriedade como competição desleal às incorporadoras e construtoras dos demais países do bloco (ELSINGA; LIND, 2012). O caminho escolhido pela Holanda para contornar as sanções exigidas pelo bloco foi, em 2010 e 2011, restringir as faixas salariais que teriam acesso à moradia social e limitar o público alvo das políticas sociais (idem). Posteriormente, entre 2014 e 2017, novas sanções foram apresentadas para vigorar em 2017: taxação de imposto anual equivalente a 2 bilhões sobre todas as HA holandesas (ou seja, juntas e cotizadas proporcionalmente, devem pagar ao governo central o vultuoso montante de anuidade, em euros); a limitação de seu campo de ação sobretudo à construção e manutenção edilícia, subtraindo-lhes as funções administrativas; a passagem da esfera pública de responsabilidade pelas HA do governo central para as municipalidades (que, em virtude do sistema tributário centralizado da Holanda, são invariavelmente dependentes do repasse do governo central); mudança no sistema de aluguéis para

até 4,5% do valor da propriedade, o que, em virtude das medidas anteriores, levou à inflação dos aluguéis inclusive sociais em 1,5% a 6,5%.

Três cenários, uma *stakeholder analysis*

Para entender o processo vivido pelas HA neerlandesas é preciso separar as ações em suas redes de atores. Assim, são colocados três frameworks, sendo um para cada momento histórico descrito no caso – do surgimento das HA até o pós segunda guerra (FIGURA 3); da década de 50 às restrições impostas em 2010 (FIGURA 4); e por fim a situação atual, de 2010 a 2018 (FIGURA 5). Nas imagens as setas entre os focos representam fluxos de insumos materiais ou simbólicos. Uma seta do povo ao governo central, por exemplo, representa legitimação, mas uma do governo às housing associations pode representar um fluxo material na forma de subsídios.



Figura 3 | Stakeholder analysis poder x interesse sobre a habitação social holandesa na segunda metade do século XIX até a década de 40.

Fonte: Imagem própria.

33

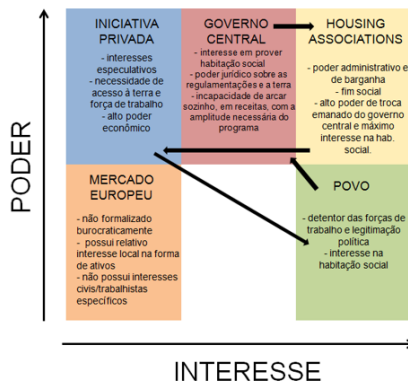


Figura 4 | Stakeholder analysis poder x interesse sobre a habitação social no País Baixo de 1950-2010.

Fonte: Imagem própria.

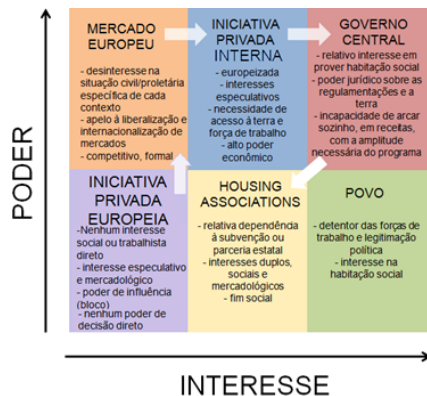


Figura 5 | Stakeholder analysis poder x interesse sobre a habitação social no País Baixo de 2010-2017

Fonte: Imagem própria.

34

No cenário da Figura 6 compete esclarecer certos termos: onde se diz, por exemplo, iniciativa privada, faz-se referência ao contexto de internacionalização continental e intrabloco criado pela formalização política da União Europeia e o desenvolvimento de um capitalismo financeiro global a partir dos anos 80, e mais intensamente na década de 90. Quando se diz interesses mercadológicos das HA, refere-se à sua expansão financeira a partir dos anos 90, muito também propulsionada pela própria União Europeia, ou seja, à aparição das HA como investidores formais autônomos. Aqui observa-se um papel e uma relação ambíguos com o bloco: ao mesmo tempo que ele permitiu ou intensificou uma expansão de campo e de alcance (esse último sobretudo pela financeirização) das

HA, que pode inclusive ter sido internamente mal administrado por elas, também atuou como órgão cerceador de sua relação fundamental com o Estado. Nesse caso diferencia-se a iniciativa privada interna e a europeia como um todo, embora ambas sejam parte de um mesmo foco e respondam por interesses comuns. Assim, a iniciativa privada europeia pressiona internamente o bloco europeu que precisa controlar a situação de competição da iniciativa privada holandesa; esta, por sua vez, precisa ser liberalizada, pressão que incide sobre o governo central¹² que responde com a nova carga restritiva às HA. Por fim, aqui não há seta correspondente ao retorno imobiliário das HA para a população, nem de legitimação da população ao governo central por dois fatores: primeiro, pois o campo de ação das HA foi infinitamente reduzido e muitas procederam à venda de ativos em franca falência¹³; segundo, pois as medidas motivadas pela UE passaram pouco pela população holandesa, tendo sido inclusive impopulares em muitos setores.

12. Na verdade, parece ter sido uma decisão deliberada de seus representantes. Em 2014 o Financial Times publicou que o ministro da habitação holandês Stef Blok teria declarado que "as corporações de habitação social afastam investidores comerciais ao usar suas garantias estatais para dar suporte às suas atividades comerciais". Disponível em: <<https://www.ft.com/content/0fbd5ad4-7724-11e4-a082-00144feabdc0>>. Acessado em novembro de 2017.

13. Em 2012, depois dos investimentos frustrados em derivativos, a Vestia procedeu à venda de trinta mil unidades habitacionais, das 89 mil que possuía então. Um montante equivalente a cerca de 34% de seus ativos. Sobre isso, ver The Guardian, 29 de fevereiro de 2012. Disponível em: <<https://www.theguardian.com/housing-network/2012/feb/29/dutch-housing-association-sell-homes>>. Acessado em dezembro de 2017.

O caso brasileiro

O pontapé inicial à questão da habitação proletária no Brasil e na Holanda parece ter sido, grosso modo, bastante semelhante: aqui, as fases iniciais de implantação do capitalismo e a indústria sobretudo têxtil levaram às primeiras formas de êxodo rural e aglomerações operárias urbanas em torno do trabalho fabril (BONDUKI, 2011). Nos trópicos, porém, os governos adotaram estratégia distinta de enfrentamento – lidava-se, além de com a transformação dos meios de produção, com o advento da república e do trabalho livre. Segundo Bonduki (2014), as iniciativas estatais nessa questão

36

(...) ficaram restritas à legislação sanitária e edilícia e a isenções fiscais, com uma insignificante ação do Estado na produção de unidades habitacionais e regulamentação do inquilinato. (...) o Estado atuou para estimular essa produção [privada], com incentivos fiscais, segurança jurídica para os locadores e tolerância em relação às normas edilícias e sanitárias. (p.19)

Ainda, a ação legislativa do Estado não foi coesa nem de natureza especificamente urbanística. Os primeiros regulamentos foram motivados por questões de saúde pública e higiene, dada a proliferação de doenças como as duas

epidemias de 1893 em São Paulo¹⁴ (BONDUKI, 2011), e morais, relativas aos valores burgueses de privacidade, propriedade e vida familiar (VAZ, 2002). Os códigos, aqui, visavam a uma normatização do uso sanitário e moral das construções, mas não seu acesso; à iniciativa privada ficou relegada toda produção e locação habitacional para exploração rentista, ora usada como fator de especulação (e lucro pela mais-valia dos imóveis, localização, etc), ora como fator de dependência (ao vincular a moradia à vila operária, as empresas evitavam que seus funcionários procurassem melhores alternativas de emprego, pois ao saírem perdiam também a casa). Para tanto, a iniciativa privada contava com amplos favores do governo, no difuso (e ainda vivo) sistema de transferência de fundos públicos à ação privada no Brasil (ROLNIK, 2015, p. 309). Bonduki (2011) registra que

a concessão de favores ao setor privado foi a única medida aceita pelo Estado para incentivar a produção habitacional. Rejeitou-se a possibilidade de produção direta de moradia por órgãos governamentais ou de uma legislação que regulamentasse as relações entre locadores e inquilinos. (p.40)

14. Bonduki (2011) aponta essas duas crises epidêmicas como "a origem da intervenção estatal no controle da produção do espaço urbano e da habitação (...) essa legislação urbanística de nada atingiu as questões sociais de que sofriam os mais pobres; as causas das péssimas condições de moradia e saúde não foram adereçadas" (p. 33-34).

A situação se alteraria com o golpe de 1930, que poria fim à República Velha, para um quadro de desenvolvimentismo e populismo típico do Estado Novo. A iniciativa privada já demonstrava interesse em reduzir o custo da mão de obra com o valor agregado do investimento em habitação operária, e o angario de apoio de base para o regime era fundamental. Assim, o Estado assumiu para si a responsabilidade de regular as relações de inquilinato (com a lei do Inquilinato, 1942) e de empreender a construção civil de habitações proletárias, custeadas, porém, pelos próprios trabalhadores por meio de suas poupanças compulsórias – os IAPs (Institutos de Aposentadorias e Pensões), criados em 1936. O modelo adotado foi, porém, de investimentos sem qualquer diversificação, inclusive por questão ideológica: primou-se pela casa própria pois acreditava-se educar o operariado para a propriedade privada, o que fez excluir alternativas como o aluguel social ou as preexistentes formas de moradia coletiva. Esse modelo persistiria até e durante toda a ditadura de 1964, em que importantes reformas para sua ampliação foram realizadas: o fechamento dos IAPs, na intenção de unificar a previdência, permitiu a fundação do Banco Nacional de Habitação (BNH) ainda em 1964. Persistiram, porém, em linhas gerais, todos os aspectos – sobretudo que ainda visava à dinamização da economia e à urbanização acelerada para atender à indústria, agora, porém, pela construção civil, carro-chefe da política do governo militar.

O BNH logo passou a atuar com verba do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), criado em 1966, e sob os auspícios de um Sistema Financeiro de Habitação (SFH) – na esteira da tendência de unificação e centralização da política no regime.

A ação desses órgãos foi insuficiente em termos quantitativos, tanto por inclusive gerar aquilo que procurava absorver – ao estimular a construção civil, intensificou o êxodo rural para as cidades¹⁵ dada a oferta de emprego sem exigência de qualificação –, quanto por viabilizar apenas uma modalidade de acesso à moradia; e em termos qualitativos foi insuficiente por priorizar a construção em grande escala, mas sem inserção urbana, gerando imensos conjuntos habitacionais periféricos e "bairros dormitório" (BONDUKI, 2008, p.74). Em virtude disso, esse modelo e seu antecessor foram fortes propulsores da favelização, tendo inclusive incorporado uma certa "vista grossa" à construção irregular como forma de manutenção do sistema (BONDUKI, 2014, p.41)¹⁶.

15. Entre 1950 e 2000 a população urbana brasileira cresceu de 11 milhões para 250 milhões (BONDUKI, 2008, p.73).

16. "O Estado, (...) ao estabelecer o clima do laissez-faire nas favelas e nas periferias das cidades, agiu, conscientemente ou não, para a reduzir o custo da reprodução da força de trabalho, que contribuiu para as altas taxas de acumulação de capital e para o esforço de industrialização que marcaram o período" (BONDUKI, 2014, p.41).

Dependente de empréstimos estrangeiros, devotado ao setor privado que se beneficiava com as concessões, os subsídios do FGTS, o barateio dos projetos e o desencalhe imediato da produção para o consumo, o sistema de habitação da ditadura se viu sem fôlego na década de 80. Uma crise econômica se instaurou em virtude da vultuosa dívida externa contraída pelo governo militar, que tornou incontínente a inflação, além de uma séria crise de inadimplência a partir de 1983. Em 1986 o BNH teve fim e a Caixa Econômica assumiu o papel de órgão administrador e viabilizador do custeio do acesso à habitação. De 86 a 2003 há um lapso nas políticas públicas de habitação, que se reduziram aos financiamentos da Caixa, que funcionam à crédito. A situação agravou-se e tornou-se inteiramente relegada à financeirização bancária com o congelamento do FGTS em 1991, por suspeitas de corrupção, até 1995, com o fim do governo da chapa Collor e Itamar Franco. No período de 86 a 91 em que Caixa e FGTS responderam juntos pelo custeio do acesso a habitação, 42% dos recursos foram destinados ao financiamento de imóveis usados (BONDUKI, 2008, p.79). Esse quarto modelo perdurou até o fim do governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), com uma pequena diversificação das formas de financiamento da caixa durante esse período, que passou a incorporar financiamento, por exemplo, para materiais de construção – outra estratégia propulsora da favelização. Seu maior problema eram as necessidades de se proteger o crédito para sanear a

crise de inadimplência dos anos 80, e enxugar recursos e subsídios públicos para se atingir a meta de 1999 de superávit primário anual de 3,1% do PIB. Assim, retirou de campo quaisquer recursos fiscais para o custeio da habitação, bem como cercou de garantias as possibilidades de financiamento, fazendo com que o acesso se restringisse às classes médias (acima de 5 salários mínimos) e não aos substratos na faixa inferior a 3 salários mínimos (SM), em que a maior parte do déficit habitacional se concentra. Bonduki (2008) aponta no período

(...) um atendimento privilegiado para as camadas de renda média. Entre 1995 e 2003, 78,84% do total dos recursos foram destinados a famílias com renda superior a 5SM, sendo que apenas 8,74% foram destinados para a baixíssima renda (até 3 SM) onde se concentram 83,2% do déficit quantitativo. (...) neste período [1991 a 2000], enquanto na faixa de renda inferior a 2 SM o déficit cresceu 10,9%, na faixa superior a 5 SM ocorreu uma redução de 26,5%. (p.80 e 82)

A abertura em 1994, pelo Plano Real, do mercado interno a bancos estrangeiros deu início a uma série de reformas liberalizantes no setor imobiliário, na mesma linha já em funcionamento. Desde o pós-guerra (sobretudo década de 1950) que o setor de incorporação associado aos bancos se tornara o principal agente da casa própria. Para consolidar a atuação dos bancos junto às construtoras era preciso fomentar relações de mercado no setor da habitação social, para o que, por exemplo, havia entraves

legais a sistemas como o hipotecário (em que se pode alienar o bem mediante a inadimplência)¹⁷. Segundo Rolnik (2015, p. 289), de 1995 a 1998 o crédito individual absorveria 76% dos recursos do FGTS e, no final dos anos 90, diversas fusões e aquisições dariam o tom do setor imobiliário, inclusive social, até hoje (idem, p. 290). Tudo isso representou uma passagem do financiamento direto à construção, como adotado no período militar, ao financiamento ao comprador final.

A era petista, por fim, entre os governos Lula (2002-2010) e Dilma (2011-2016), manteve em muitos aspectos as relações estabelecidas nos anos 90. Com o fim do fantasma da dívida, porém, e a fundação do Ministério das Cidades em 2003, políticas de subsídio fiscal (não oneroso) puderam ser retomadas a nível nacional, bem como o leque de estratégias de se enfrentar o déficit habitacional pôde ser ampliado. As mudanças institucionais, porém, abundam, com um Secretaria Nacional de Habitação incorporada pelo Ministério das Cidades, a fundação de um Conselho Nacional de Habitação (2004), a incorporação do Projeto Moradia (2000) ao PNH de 2004 e a criação do Fundo Nacional de Habitação em 2005 (FNH, instalado em 2006).

17. Em 1997 introduziu-se juridicamente a possibilidade de alienação fiduciária para o financiamento imobiliário habitacional (ROLNIK, 2015, p. 286-288).

A era Lula é marcada por uma abertura da política monetarista interna do governo, pelo crescimento da economia nacional, aumentando o aporte de investimentos – só nesse último fundo (FNH), a meta então era de um bilhão anual, mais do que em qualquer outro cenário da história nacional. Nessa nova política, o Fundo Nacional de Habitação contava com um "mix" (BONDUKI, 2009) de recursos onerosos e não onerosos (FGTS e fiscais do Orçamento Geral da União) que custeavam o acesso à habitação na proporção da carência de cada beneficiário – pela primeira vez instituindo um política de subsídio e articulando a demanda ao fundo adequado. Os financiamentos, porém, continuaram centrados na Caixa Econômica Federal, sob o controle do Ministério da Fazenda, constituindo entrave à amplitude das políticas necessárias.

No âmbito, porém, da ação externa, os governos petistas foram pródigos em estímulos ao livre mercado imobiliário constituído nos anos 90. Rolnik (2015, p. 292) escreve que "Em 2014, 22 empresas [incorporadoras] estavam listadas na Bovespa. Entre elas, 9 concentravam 100 bilhões de reais (37 bilhões de dólares) em terra, o que representa quase 620 mil quilômetros quadrados de solo urbano, em várias cidades do país." – área maior que o dobro da Bélgica. Isso se deveu à necessidade de liberar o mercado de habitação social para os substratos de menor renda, uma vez que vinham desde os anos 80 disputando os benefícios de acesso à moradia com a classe média

(BONDUKI, 2014, p. 109). Separaram-se, assim, em 2004, os Subsistemas de Habitação e de Mercado, cisão oficialmente articulada no PNH daquele ano, aos quais o acesso se dava segundo o perfil da demanda (ROLNIK, 2015, p. 298). Isso indica o papel central que o incentivo ao consumo desempenhou nesse projeto político, não só enquanto sustentáculo da expansão econômica nacional, auxiliando no resultado primário (vinha fechando em superávit desde 97, sob austeridade fiscal, e assim continuou em novo regime aberto até 2013¹⁸), como também para desafogar os projetos sociais de parte da demanda. Baixas taxas de juros e isenções fiscais também foram parte dessa política de incentivo ao consumo de bens duráveis de mercado (idem, p. 299).

A ameaça de crise internacional do setor em 2008, porém, instou o governo a um pacote de medidas de salvamento das incorporadoras ainda mais amplo. Mal recebidas as primeiras tentativas – a Medida Provisória 433, do mesmo ano, autorizava a Caixa Econômica Federal a comprar ações de empresas do ramo, ao que a Câmara Brasileira da Indústria da Construção respondeu com acusações de intenção de estatização (FIX, 2011, apud ROLNIK, 2015, p. 300) –, em 2009 um programa de isenções fiscais estaduais e municipais, para corte de despesas na construção,

18. Referência: Brasil. Ministério de Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Dados do Banco Central do Brasil (CBC).

é batizado "Minha Casa, Minha Vida".

(...) o programa deveria se transformar na mais importante ação no campo econômico-social, articulando a oferta de moradia, demanda histórica e ativo eleitoral tradicionalmente forte, com uma estratégia keynesiana de crescimento econômico e geração de empregos. (...) Não há dúvida de que o setor imobiliário e, especialmente, as incorporadoras financeirizadas e seus investidores foram altamente beneficiados pelo programa, já que este não só os salvou da derrocada, como impulsionou o valor de suas ações. (ROLNIK, 2015, p. 301 e 305)

Interessa cruzar alguns dados: se em uma década, até 2008, a população favelada do Brasil cresceu 7%, enquanto a população total cresceu apenas 1,98%, o setor da construção civil cresceu 47,1% de 2003 a 2013 e o PIB nacional, no mesmo período, apenas 45,9% (BONDUKI, 2008, p. 88 e ROLNIK, 2015, p. 306, respectivamente). Ou seja, cresceram ambas as favelas e as empresas do setor privado de incorporação, mostrando que a solução aplicada não atingiu, significativamente, a demanda, e tornou a favorecer o empresariado. O Minha Casa, Minha Vida, pacote de salvamento de empresas imobiliárias, tornou-se programa de reafirmação do modelo histórico de gestão da habitação social no Brasil: promotor da via única da casa própria pelo mercado e o crédito financeiro, responsabilizando o trabalhador pelo custeio total da unidade habitacional, e deixando a população nas mãos de bancos e incorporadoras.

Conclusões

A perspectiva de comparação de diferentes contextos e estratégias é sempre pródiga em contrastes, especialmente no que toca à produção do espaço em arranjos sociais e produtivos tão diversos quanto um país europeu e outro latino-americano. Dada a amplitude dos recortes temporais acompanhados, certamente muito se deixou de dizer sobre as particularidades de cada um. Em linhas gerais, porém, deve-se ressaltar uma certa continuidade na política pública holandesa. Ainda que os últimos 20 anos tenham sido um período de forte transformação econômica, o governo holandês ainda trabalha com as mesmas ferramentas¹⁹.

A lei holandesa funciona como regulador de ações mediadoras entre público e privado e instrumentos de administração da propriedade e seus usos. No que o Brasil, ao contrário, é marcado por grande dispersão. Bonduki (2008, p. 85) ressalta particularmente a desarticulação entre as políticas urbana, fundiária e de saneamento nacionais; também aponta, no caso dos anos 90, o ajuste fiscal como maior entrave à urbanização e à produção

19. Boelens (2009) escreve: "ao mesmo tempo, legislação rigorosa combinada com incentivos financeiros, parcerias público-privadas, acordos voluntários e o modelo de concessão ou desenvolvimento de áreas integradas ainda são grandes ferramentas de planejamento do governo central" (p.7).

habitacional social (idem, p. 81). Na ausência de enfrentamento político dessas questões, outras, de formação, estão implicadas: a diferença, por exemplo, na distribuição de renda entre os dois países (a renda per capita no Brasil em 2016 era de USD8649,90 contra USD45669,80 no País Baixo; o índice Gini, que mede a desigualdade na distribuição da renda, era em 2014 no Brasil 51,5, para 28,6 holandeses²⁰). Assim, a respeito do caso brasileiro, Rolnik (2015) escreve:

O descolamento entre a evolução da massa salarial por empregado e o PIB per capita nas cidades economicamente mais dinâmicas sugere que a distribuição funcional da renda – isto é, entre salários, lucros e renda da terra – continua favorecendo os fatores de produção (capital e terra) em detrimento do fator trabalho. (p. 278-279)

47

Em comum ambos os casos têm a dificuldade de mediar o progressivo processo de financeirização global, a entrada em cena de atores como os bancos internacionais e o mercado mundial de bolsas (de ações). Embora pelos fatores econômicos supracitados o País Baixo tenha escapado, por exemplo, à alarmante concentração fundiária urbana de que padece o Brasil, a análise de atores empreendida demonstra uma progressiva ameaça ao acesso

20. Dados do Banco Mundial. Disponível em: <<https://data.worldbank.org/indicador/NY.GDP.PCAP.CD>>, <<https://www.indexmundi.com/facts/brazil/indicador/SI.POV.GINI>> e <<https://www.indexmundi.com/facts/netherlands/indicador/SI.POV.GINI>>. Acessados em outubro de 2017.

à habitação sob pressões liberalizantes. O Brasil, historicamente, teve uma legislação urbanística lassa. O que aqui se manteve coeso em todo o período analisado foi a ideia central de que o trabalhador deve custear integralmente e por meios próprios a sua habitação. As políticas no Brasil também têm por característica a transferência de recursos públicos para a administração privada – e a socialização dos riscos.

De modo geral, pode-se entender como lição desse estudo de caso que por vezes o argumento de incapacidade do setor público de provisão global das necessidades sociais básicas considera apenas as receitas do Estado isoladamente, destituindo-o do poder de negociação por meio da posse coletiva inalienável dos insumos comuns. Quando o Estado negocia com matérias-primas básicas coletivas – a terra, por exemplo – a pressão mercadológica ocorre no sentido de afrouxar seu poder de influência e, portanto, o direito coletivo aos bens naturais comuns. O que cumpre questionar ainda é como contornar relações de interesses claramente divergentes em um contexto de cada vez maior interdependência global.

Referências

ALLEN, K. e FEARN, H. **Largest Dutch housing association face mass sell-off of homes.** The Guardian, 29 de fevereiro de 2012. Reino Unido. Disponível em: <<https://www.theguardian.com/housing-network/2012/feb/29/dutch-housing-association-sell-homes>>. Acessado em dezembro de 2017.

BONDUKI, N. Do Projeto Moradia ao programa Minha Casa, Minha Vida. **Teoria e Debate**, v. 82, maio de 2009.

BONDUKI, N. **Origens da habitação social no Brasil:** arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria. São Paulo: Estação Liberdade, 2011. 5.ed.

BONDUKI, N. **Os pioneiros da habitação social.** Volume 1: Cem anos de construção de política pública no Brasil. São Paulo: Editora Unesp: Edições Sesc São Paulo, 2014.

BONDUKI, N. Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. **Arq.urb.**, n.1, 2008. Disponível em: <www.usjt.br/arq.urb/numero_01/artigo_05_180908.pdf>. Acesso em Setembro de 2017.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Instituto de Pesquisa Aplicada (IPEA). **Resultado primário e contabilidade criativa:** reconstruindo as estatísticas fiscais acima da linha do governo geral. Brasília, Rio de Janeiro, 2017. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7717/1/td_2288.pdf>. Acessado em janeiro de 2017.

CALABI, D. **História do urbanismo europeu.** Trad. Marisa Barda. São Paulo: Perspectiva, 2015.

CBS – Centraal Bureau vor de Statistiek. Holanda, 2011. Disponível em: <<https://www.cbs.nl/en-gb/news/2011/49/housing-associations-own-own-in-three-dutch-homes>>. Acessado em dezembro de 2017.

CBS – Centraal Bureau vor de Statistiek. Holanda, 2014. Disponível em: <<https://www.cbs.nl/en-gb/news/2014/17/population-growth-concentrates-in-30-largest-municipalities>>. Acessado em dezembro de 2017.

CBS – Centraal Bureau voor de Statistiek. Holanda, 2016. Disponível em: <<https://www.cbs.nl/en-gb/news/2016/36/household-population-growing-in-and-around-major-cities>>. Acessado em dezembro de 2017.

CECODHAS – Comité Européen de Coordination de l'Habitat Social. Housing Europe review, 2012. In: Dutch social housing in a nutshell. Aedes – Vereniging van Woningcorporaties. Bruxelas, 2013. Disponível em: <<http://www.iut.nu/FindOutMore/Europe/NL/DutchSocialHousingInNutshell2013.pdf>>. Acessado em dezembro de 2017.

ELSINGA, M. **Dutch social housing at risk.** (conferência). National Housing Maintenance Forum Conference (NHMF), Stratford-upon-Avon, 2013.

ELSINGA, M. e LIND, H. **The effect of EU-legislation on rental system in Sweden and the Netherlands.** Working paper. Estocolmo: Royal Institute of Technology, 2012.

GIEDION, S. **Espaço, tempo e arquitetura:** o desenvolvimento de uma nova tradição. Trad. Álvaro Lamparelli. São Paulo: Martins Fontes, 2004.

HOEKSTRA, J. **Social housing in the Netherlands:** the development of the dutch social housing model. 2nd Multinational Knowledge Brokerage Event, Sustainable Housing in a Post-Growth Europe. Barcelona: Universidade de Barcelona, 2013.

OUWEHAND, A. e DAALEN, G. V. **Dutch housing associations:** a model for social housing. Delft: Research Institute for Housing, Urban and Mobility Studies, Delft University of Technology. 2002.

REGEER, W. e VAN DAALEN, G. CBS – Centraal Bureau voor de Statistiek. Holanda, 2011. Disponível em: <<https://www.cbs.nl/en-gb/news/2011/49/housing-associations-own-one-in-three-dutch-homes>>. Acessado em dezembro de 2017.

ROLNIK, R. **Guerra dos lugares:** a colonização da terra e da moradia na era das finanças. São Paulo: Boitempo, 2015.

VAZ, L. F. **Modernidade e moradia:** habitação coletiva no Rio de Janeiro séculos XIX e XX. Rio de Janeiro: 7Letras, 2002.