

## Habitação no contexto da reestruturação económica\*\*

### INTRODUÇÃO

Tanto para o Brasil quanto para a Grã-Bretanha e Portugal, as décadas de 80 e 90 foram de profundas transformações nas suas economias, como também nas respectivas políticas habitacionais. Este artigo tem por objectivo indicar como o desenvolvimento económico mundial nas últimas décadas constitui um aspecto fundamental para explicar as mudanças de rumo nas políticas públicas, no caso a habitacional, de países de características distintas e que se inserem diferentemente no contexto global. Tem também o objectivo de analisar como nesses países a política e o mercado habitacional vêm respondendo aos estímulos de origem externa, servindo, inclusive, de instrumento de controle económico e auxiliando no combate aos sérios entraves impostos à economia nacional pela sua maior «internacionalização». Aqui serão analisados aspectos dos sistemas habitacionais brasileiro, britânico e português em décadas recentes, não comparando-os um a um, como é mais comumente feito, mas através do engajamento ao mercado internacional e em relação ao papel desempenhado por cada um desses países na reestruturação económica (inter) nacional.

Em suma, este trabalho propõe-se investigar o papel da política pública sectorial da habitação no processo de desregulação e reestruturação económica

---

\* Departamento de Geografia da Universidade Federal do Rio Grande do Norte.

\*\* Vários colegas colaboram, de formas variadas, na pesquisa que deu origem a este trabalho, entre os quais Ademir Araújo da Costa, Clara Mendes, Diane Perrons, Doreen du Boulay, Edésio Fernandes, Edna Maria Furtado, Isabel Guerra, João Vassalo Cabral, Maria Helena Braga e Vaz da Costa, Peter Ambrose, Rita de Cássia da Conceição Gomes e Vítor Neves. O CNPq e a CAPES (Brasil) apoiaram-me com bolsas e financiamento à pesquisa.

em curso. Mais precisamente, o estudo analisa a relação entre as economias internacional e nacional e a relação destas com a política de habitação em três contextos distintos: no Brasil, desde o último período militar (Figueiredo, 1979-1985) até ao primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998); na Grã-Bretanha, desde o primeiro período da primeira-ministra Margaret Thatcher (1979-1984) até à devastadora viragem do Partido Trabalhista de Tony Blair em 1997; em Portugal, no período pós-colonial, que induziu profundas modificações no perfil sócio-político-económico do país, ressaltando o esforço de aproximação à União Europeia.

Farei, a seguir, algumas considerações acerca do caso brasileiro, passando depois ao caso britânico e concluindo com a análise do caso português. À guisa de conclusão, os três casos serão vistos conjuntamente.

## CONSIDERAÇÕES SOBRE O SISTEMA HABITACIONAL BRASILEIRO

Não são poucas as conexões da crise habitacional brasileira com a crise económica generalizada que se impôs ao país a partir do final da década de 70 — produto da crise geral do fordismo<sup>1</sup>. Nesse período de *crise*, as fontes de recursos do Sistema Financeiro da Habitação (SFH), através do qual o governo federal operava a sua política habitacional, ficaram comprometidas, o que fragilizou todo o sistema. O SFH não estava preparado para enfrentar a crise devido ao seu formato operacional. O sistema dependia do desempenho da economia, em particular dos níveis dos salários e emprego, enfim, da renda. A política recessiva impôs restrições à renda, afectando as principais fontes de financiamento do SFH: a caderneta de poupança, o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço<sup>2</sup> (FGTS) e o «retorno» dos financiamentos até então concedidos (prestações de casa própria).

A crise do endividamento externo do início dos anos 80 e a recessão económica que se sucedeu aos programas de estabilização trouxeram consigo, entre outros males, o desemprego. No entendimento de que o problema da inflação era um problema de excesso de demanda, a resposta do governo do general Figueiredo (1979-1985) deu-se através de uma política de controle de salários (tanto no sector público quanto no privado), introduzindo o

---

<sup>1</sup> Sobre a crise do fordismo, v. Aglietta (1982 e 1998), Antunes (1997), Harvey (1989), Lipietz (1987), Lipietz e Leborgne (1988) e Valença (1996a e 1998).

<sup>2</sup> O FGTS é constituído por contribuições de 8% sobre os salários. Cada trabalhador tem uma conta no FGTS — que hoje é operado pela Caixa Económica Federal (CEF) — e utiliza-a em caso de demissão involuntária e não justificada e alguns outros casos previstos na lei. É, pois, um fundo com mais de 50 milhões de contas activas e recebe mensalmente 8% de todos os salários pagos no país.

reajustamento salarial por cascatas, através da aplicação de um redutor sobre as diferentes classes de salários. Quanto maior era o salário, maior era o redutor. Com isso, os salários deixaram de acompanhar a inflação, resultando em perda de poder de compra para os assalariados em geral. O desemprego levou a saques do FGTS e de cadernetas de poupança e na primeira metade de 1983 o sistema, pela primeira vez desde a sua criação, em 1964-1966, registou saldos mensais negativos (saques maiores do que os depósitos). O «retorno» dos financiamentos ficou também comprometido, de início, pelo alto índice de inadimplência, que resultou da perda do poder aquisitivo dos salários, e, após 1985, devido ao reajustamento das prestações muito abaixo da inflação do período que continuava como base do reajustamento do saldo devedor dos contratos. É necessário lembrar que isso também foi devido ao facto de pela primeira vez ter havido um descasamento entre os *índices* de reajustamento dos salários, das prestações de casa própria do BNH e o da correcção monetária que incidia sobre a caderneta de poupança e o FGTS.

Nesse contexto, o desenvolvimento da política de habitação brasileira nas duas últimas décadas pode ser esquematizado em quatro fases. Cada uma dessas fases define aspectos diferentes da crise generalizada que se estabeleceu, no final da década de 70, sobre a economia nacional, fazendo-se sentir mais gravemente sobre o sector habitacional no início dos anos 80 e perdurando até aos dias de hoje<sup>3</sup>.

A primeira fase diz respeito ao período que se inicia no final dos anos 70 e se estende até meados de 1983. A política habitacional, pautada no SFH, passou a sentir os males dos quais sofria a economia como um todo e algumas das fragilidades de tal política tornaram-se aparentes. Nesse período, o governo adoptou medidas tanto económicas como específicas de política habitacional que deram início à *débâcle* do sistema, que já funcionava naquele momento há quase duas décadas e já tinha produzido mais de 4 milhões de habitações. São dessa época a fuga de capitais do sistema e a liquidação extrajudicial de mais de vinte sociedades de crédito imobiliário (SCIs) e associações de poupança e empréstimo (APEs), todas independentes, ou seja, não ligadas a conglomerados financeiros. Foi no final desse período que emergiu o problema do Fundo de Correcção da Variação Salarial (FCVS), criado em 1967 para garantir junto dos *agentes* financeiros públicos e privados do sistema (SCIs, APEs, Caixa Económica Federal e caixas económicas estaduais) a liquidação total dos contratos<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> A literatura sobre a habitação no Brasil é extensa em vários aspectos, em particular aquela que cobre o período 1964-1979 (v. Figueiredo e Valladares, 1983, e Valladares, 1986 e 1988); v., entre outros, Andrade e Azevedo (1982), Batley (1983), Bolaffi (1986), Maricato (1987), Melo (1988), Shidlo (1990b) e Valença (1992b e 1999).

<sup>4</sup> Embora até 1983 a correcção monetária incidente sobre as prestações e saldo devedor fosse a mesma, havia um descasamento no tempo na aplicação da correcção monetária. Os saldos

A segunda fase refere-se ao período seguinte, que se estende até Novembro de 1986, quando ocorreu o fechamento do BNH<sup>5</sup>. O manejo da crise deu lugar à adopção de medidas de emergência, de curtíssimo prazo — como o bônus do BNH —, destinadas a resolver problemas imediatos na operação do SFH. Os problemas, porém, agravaram-se, produzindo um verdadeiro caos no sistema. No meio de tal crise, em Novembro de 1986, logo após a eleição da Assembleia Constituinte, juntamente com o pacote de medidas económicas conhecido como Plano Cruzado II, o governo Sarney (1985-1989) aproveitou para fechar o BNH sob a alegação de corte de despesas. O Plano Cruzado II tentava restaurar o ambiente de estabilidade económica e baixa inflação que vigorava desde a introdução do primeiro Plano Cruzado, em Fevereiro de 1986. A retórica da redução de gastos do governo escondia o facto de que, embora o BNH tivesse de fechar as portas, os seus quase 10 000 funcionários não seriam demitidos, mas incorporados nos quadros de outras agências do governo — a maioria seria assimilada pela CEF.

Uma explicação talvez mais plausível para o fechamento do BNH é que o sistema BNH-SFH, que manipulava somas vultosas, ou seja, todo o sistema de poupanças voluntárias (cadernetas de poupança) e compulsórias (FGTS), restringia a inferência política na política habitacional por parte do executivo federal, em particular da Presidência da República. Isso porque a actuação do BNH se pautava por normas e leis estabelecidas durante o período militar, normas estas que a democratização do país, a organização, mesmo que então ainda precária, da sociedade civil e a relativa independência que adquiria a burocracia do BNH não mais permitiam manipular plenamente. É importante

---

devedores eram reajustados trimestralmente pela UPC (unidade-padrão de capital), mas as prestações só sofriam a incidência da correcção monetária anualmente, coincidindo, nesse aspecto, com os reajustamentos dos salários. Perante a inflação crescente, as prestações perdiam poder de compra em UPCs em cada três meses. Para compensar essa perda foi criado o coeficiente de equivalência salarial (CES), um multiplicador sobre a prestação (de início 1,11). Mas, como o multiplicador era fixo ao longo de todo o contrato (15-20 anos) e a inflação era variável, o FCVS foi criado para cobrir qualquer diferença que se acumulasse no saldo devedor do contrato no seu final. Como os reajustamentos dos saldos dos financiamentos seguiram o seu curso contratual, dados os altos índices de inflação e a decisão política adoptada em 1985 de reajustar as prestações pela metade da taxa aplicada sobre os saldos devedores, a diferença acumulada foi deixada para ressarcimento do FCVS. Como sempre acontece no Brasil, quem ficou para pagar a conta foi o erário público. Após o fechamento do BNH, que era o operador do sistema, o tesouro nacional assumiu a conta do FCVS. Muito embora o problema do FCVS tenha também beneficiado os mutuários do sistema, os principais beneficiários foram mesmo os agentes financeiros, que operaram sem riscos e com lucratividade garantida por lei.

<sup>5</sup> Os estudos sobre o período 1980-1986 são relativamente muitos, mas carecem ainda de maior aprofundamento (v., entre outros, Albuquerque, 1986, Arretche, 1990, Azevedo, 1988, Bolaffi e Cherkezian, 1985, Gomes e Lima, 1987 e 1989, Maricato, 1987, Melo, 1992, Ramos, 1987, Rolnik, 1988, Sablowski, 1988, Shidlo, 1990a e 1990b, e Valença, 1992b e 1999).

lembrar que a quebra de braços entre o BNH e os seus mutuários, que, politicamente engajados, deixaram de pagar as suas prestações e iniciaram acções na justiça contra o aumento descasado das prestações, data desse período. O fechamento do BNH foi também do interesse dos agentes financeiros privados, principalmente os ligados aos conglomerados, em liberar o SFH do estrito controle do BNH, que agia como banco central do subsistema habitacional. Com o fim do BNH ficou mais fácil para esses agentes «desviar» os investimentos da área habitacional — sob diversas alegações — para outras áreas mais lucrativas e líquidas, como o crédito ao consumidor, depósitos voluntários no banco central, dívida pública, etc. É interessante lembrar que o processo de criação dos bancos múltiplos, efectuado mais tarde, no final de 1988, já se encontrava em pauta<sup>6</sup>.

A terceira fase corresponde ao período que se inicia com o fechamento do BNH e vai até ao início do governo Collor. Nesse período, a habitação foi praticamente «posta de lado» da agenda política. Apesar disso, realizou-se uma comissão parlamentar de inquérito (CPI) para apurar irregularidades na aplicação dos recursos do FGTS e foi aprovada, em 1989, uma nova lei do FGTS, que substituiu a lei original, de 1964. A grande novidade da nova lei foi a criação de um conselho curador, com representantes dos trabalhadores, empresários e governo, para fiscalizar e aprovar as directrizes de utilização dos recursos do fundo. O fechamento do BNH havia destruído a base principal do SFH, alterando o perfil institucional do sistema, mas deixara quase intacto o seu modelo operacional, fonte de todos os seus males. A medida só exacerbou o já avançado estado de crise no sistema e em nada contribuiu, nem a curto nem a longo prazo, para a solução dos graves problemas habitacionais do país, ou mesmo de problemas económicos mais amplos.

O SFH, que diante da crise financeira já havia diminuído consideravelmente o volume de contratos desde 1983, passou a operar minimamente. Graves entraves normativos e financeiros deram margem à drástica diminuição das actividades dos agentes financeiros privados. A Caixa Económica Federal (CEF), banco gerido pelo governo federal, ainda operou, mas com restrições. Enquanto fechava o BNH, o governo Sarney lançou o programa habitacional da Secretaria Especial de Acção Comunitária (SEAC), ligada directamente à Presidência, para a construção emergencial de 600 000 unidades habitacionais, no sistema mutirão, com participação comunitária e utilizando poucos recursos orçamentais. Estima-se que apenas 20 000 dessas habitações foram propriamente concluídas. As verbas destinadas aos repasses

---

<sup>6</sup> Uma análise mais pormenorizada sobre a crise do SFH e o fechamento do BNH encontra-se em Valença (1992b e 1999).

teriam sido corroídas pela inflação galopante. Nesse período, «política habitacional», se é que houve uma, ficou a cargo de vários ministérios e secretarias, que foram criados e extintos à mercê da conjuntura política — entre eles, o Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, o Ministério da Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente, o Ministério da Habitação e do Bem-Estar Social, o Ministério do Interior e a Secretaria de Planejamento da Presidência da República.

Acéfala, e sem normas claras, a política habitacional do governo federal perdeu o rumo, deixando de existir da forma articulada e abrangente como se fazia necessária. O programa SEAC não produziu resultados expressivos; serviu apenas de combustível para a política clientelista do governo. O quadro de apatia da política habitacional ficou completo diante da emergência de temas e eventos nacionais de maior porte: proposta de reforma bancária, eleições de 1986, derrocada do Plano Cruzado, eleições municipais de 1988, Assembleia Constituinte e eleições presidenciais de 1989<sup>7</sup>.

A quarta fase refere-se ao período a partir do governo<sup>8</sup> Collor (1990-1992). O confisco das cadernetas de poupança (por dezoito meses) gerou graves problemas para o SFH. O bloqueio das cadernetas de poupança em cruzados novos levou os agentes financeiros, então obrigados a investir 45% dos seus saldos em habitação, à situação de sobreinvestimento. Após os dezoito meses de bloqueio, o governo criou os depósitos especiais remunerados para absorver o descongelamento dos cruzados novos, a partir de Agosto de 1991, mantendo fora do SFH, por mais tempo ainda, parte significativa dos recursos congelados. O programa habitacional, a cargo do recém-criado Ministério de Ação Social e através da Secretaria Nacional de Habitação, tendo como órgão operador a CEF e utilizando recursos do FGTS, aprovou, entre 1990 e 1991, a construção de quase 600 000 unidades habitacionais na área «social». O modelo adotado, porém, com ampla participação da iniciativa privada, foi incompatível com a clientela-alvo do programa. Até ao fim do governo Itamar Franco (1993-1994), que concluiu o período Collor, seguindo-se ao *impeachment* deste, mais de 200 000 unidades habitacionais concluídas não tinham sido comercializadas.

---

<sup>7</sup> Sobre o SFH e o seu aparato institucional no período posterior ao fechamento do BNH (1987-1999) há pouco material publicado. Embora estudos interessantíssimos tenham sido realizados, a política da habitação tem sido tratada de uma forma mais geral em vários estudos comparados de políticas públicas (v. Draibe, 1990, Martine, 1990, Souza, 1990; v. também Azevedo, 1996, e Valença, 1999).

<sup>8</sup> Há muito pouco material produzido sobre o período pós-1990 (Collor-Itamar e FHC) [v. Gonçalves, 1997, Melo, 1992, e Valença, 1999b (no prelo)]; v. Valença (2001) para uma análise da política habitacional brasileira no período Collor à luz do desenvolvimento político do país: a interface *habitação* e *clientelismo*; v. Valença [2001b (no prelo)] para um resumo da década de 90; v. também Valença [2001a (no prelo)].

O programa habitacional do governo Collor não custou a desabar, mas isso não se deveu apenas às suas próprias falhas. As severas medidas recessivas impostas pelo governo à economia deixaram os cofres do FGTS, financiador do programa, sem o aporte necessário de recursos. Quanto às unidades comercializadas — dada a fórmula adoptada para a «correção monetária» que incidia sobre os contratos de financiamento habitacional, em particular sobre o reajustamento das prestações, baseada na recém-criada TR, que, de novo, crescia mais do que os salários —, o índice de inadimplência dos novos mutuários do sistema passou a crescer logo após o primeiro reajustamento das prestações. Por vários motivos, mas principalmente porque o FGTS se encontrava com excesso de comprometimento e com arrecadação em baixa por conta da recessão, em 1992 não foram mais aprovados projectos para habitação, saneamento e desenvolvimento urbano com recursos do FGTS, muito embora os já aprovados tenham tido continuação. Nenhum novo projecto foi aprovado no âmbito do MAS-CEF após Dezembro de 1991.

O governo Itamar Franco, com tantos problemas a resolver em tão pouco tempo, preferiu adoptar medidas de prevenção e saneamento, administrando a crise. Itamar iniciou uma grande reforma da CEF após os vários inquéritos realizados nas unidades regionais, medida necessária à retomada das operações na área habitacional no período seguinte (1995-1998), o do governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC).

O primeiro governo FHC não actuou da forma como deveria fazer um governo que se dizia sério e democrático perante as precárias condições e do défice de moradias, serviços básicos de saneamento e outras infra-estruturas no país. Com o intuito único de viabilizar o plano Real, mantendo estável a moeda, o governo FHC privilegiou as soluções de mercado e negligenciou as medidas de política social, que se faziam necessárias, dado o estado de carência no país. As medidas do governo FHC na área habitacional foram orientadas para atender aos requisitos da lei na aplicação dos recursos do FGTS. Nesse sentido, não se distanciaram muito do formato dos programas habitacionais do governo Collor. Extinto o MAS, o governo FHC criou a Secretaria de Política Urbana (SEPURB), junto do Ministério do Planeamento e Orçamento, para propor e gerir a sua política habitacional, tendo como órgão executor do programa a CEF.

As propostas de políticas e programas habitacionais anteriores a FHC mantinham a produção de habitações como o eixo principal da acção do governo nessa área. O governo FHC conseguiu dificultar a solução do problema habitacional do país ao desvincular o seu principal programa de financiamento habitacional — o Pró-Credi, ou Programa Carta de Crédito — da construção de novas unidades habitacionais. (Esse quadro encontra paralelos no caso britânico discutido adiante.) A ênfase da política do governo passou da produção para o consumo de habitação. A alegação de que isso se tradu-

ziria em maior liberdade para o adquirente de casa própria, que poderia, com uma carta de crédito, encontrar a unidade habitacional que melhor lhe conviesse (onde quisesse), seria, com certeza, pertinente se não expressasse uma visão exclusiva de mercado. Além disso, nem este nem os demais programas foram indutores, ou seja, não foram concebidos no sentido de proverem habitação para as populações e regiões mais carentes, nas quais o problema habitacional era maior.

Segundo o próprio governo FHC, 85% do problema habitacional brasileiro concentram-se no grupo de renda que menos condições tem de resolver os seus problemas através do mercado. A necessidade de conceder subsídios aos necessitados é aventada na lista de objectivos e instrumentos a serem possuídos pela política habitacional, o que representa um avanço; porém, «dada a conjuntura económica do país», o governo não levou avante o objectivo estabelecido. Em parte, a concessão de subsídios chocaria com a directriz da política do governo, que determina que deve haver no sistema um equilíbrio económico-financeiro. Como habitualmente, apenas os objectivos que beneficiam a iniciativa privada e o mercado, sob a alegação da criação de empregos, foram postos em prática, e as acções com veio redistributivista foram adiadas para quando certas «condições» estiverem presentes, condições estas que nunca se realizam.

No início do seu segundo mandato<sup>9</sup>, FHC anunciou o lançamento de um novo programa, sem precedentes no país, de «locação social» com opção de compra, como referia o governo. A ideia de construir para alugar no sector público — como acontece na Grã-Bretanha e, em menor escala, em Portugal — é, sem dúvida, pertinente<sup>10</sup>. Porém, não foi bem isso que foi proposto pelo segundo governo de FHC. O Programa de Arrendamento Residencial (PAR) é, na verdade, um *leasing* (de quinze anos), forma jurídica que garante, em caso de inadimplência, que o imóvel seja retomado mais agilmente e sem grandes despesas para o erário público. E, mantendo tanto o modelo «fiscalista» da política económica quanto a directriz de manter o equilíbrio económico-financeiro do sistema habitacional, em meados de 1998 o governo conseguiu aprovar junto do conselho curador do FGTS o aumento do limite máximo de renda da população-alvo dos programas que utilizam verbas do FGTS de 12 para 20 salários mínimos.

---

<sup>9</sup> Reeleito, Fernando Henrique Cardoso iniciou o seu segundo mandato no início de 1999. Uma análise preliminar do período FHC pode ser vista em Valença [2001b (no prelo)].

<sup>10</sup> Além de se retirar o problema do financiamento da construção da responsabilidade do beneficiário final — passando esta a ser do Estado —, é esta a única forma de evitar o que, na literatura inglesa, se chama *gentrification*, ou seja, a aquisição das habitações mais bem localizadas por grupos de renda mais alta e expulsão da população original para a qual a habitação foi pretendida.

O governo Collor plantou as sementes de um mercado aberto, que FHC fez florescer. O resultado para a área habitacional foi um total fiasco. O governo Collor produziu habitações para venda no mercado. As unidades habitacionais produzidas — ainda na forma de conjuntos habitacionais nas periferias das cidades — eram pequeníssimas e de baixa qualidade. Por conta do modelo de financiamento adoptado, com participação massiva da iniciativa privada como promotora do sistema, essas unidades habitacionais tornaram-se muito custosas. Mais caras do que o que a renda da clientela-alvo inicialmente aventada pelo governo poderia pagar. Daí um número elevado de habitações construídas não encontrar comprador. Dada a fórmula de reajustamento das prestações — em particular o índice de correcção monetária adoptado —, logo o índice de mutuários inadimplentes passou a crescer. No governo FHC, para surpresa de todos, a política habitacional restringiu-se — como no modelo adoptado por Collor — a operar os sistemas de cadernetas de poupança e FGTS, como determinam as leis específicas que regem o sistema de cadernetas de poupança e o FGTS. E, como as legislações e normatizações que regem tais sistemas têm uma abordagem de mercado, ou seja, a utilização dos recursos do sistema tem de retornar ao sistema, cobrindo todos os custos financeiros e administrativos envolvidos, não há qualquer perspectiva de que, no futuro, o problema do défice habitacional brasileiro seja resolvido. (Esse problema encontra paralelos nos casos português e britânico, que serão vistos mais adiante.) Com isso, a população mais carente, mais afectada por esse défice, continua a ter de buscar a solução dos seus problemas habitacionais na informalidade e precariedade das favelas e outras formas de sub-habitação.

Em suma, são inúmeros os problemas habitacionais do país, e o conjunto de acções desenvolvidas desde o governo do general Figueiredo, passando por Sarney, Collor, Itamar e FHC, em nada contribuiu para trazer algum alento à população de brasileiros mais empobrecidos. É mister lembrar que a década de 90 trouxe nova esperança aos Brasileiros, e não apenas em relação ao problema da habitação. O processo de redemocratização política do país estava completo, após longa distensão política. Pela primeira vez, em quase trinta anos, as eleições para todos os níveis de governo — tanto o executivo quanto o legislativo — foram plenamente restauradas.

Crise fiscal e financeira, crise da dívida externa, sua face doméstica, crise da dívida interna, inflação, maxi, midi e minidesvalorizações cambiais, política de exportação, prolongados períodos de *superavit* ou défice na balança comercial, política de juros altos, planos económicos e eventos políticos variados, todos esses problemas marcaram as duas «décadas perdidas» no Brasil. Contribuíram para fazer da política habitacional um subproduto da crise. Relegado para segundo plano, por necessitar de altas somas de investi-

mento e recursos públicos, o problema habitacional no Brasil — com um déficit quantitativo estimado em mais de 5 milhões de unidades habitacionais — carece de solução definitiva.

## CONSIDERAÇÕES SOBRE O SISTEMA HABITACIONAL BRITÂNICO

No contexto do desenvolvimento do pós-guerra, a posição da Grã-Bretanha deteriorou-se em relação à dos demais países do capitalismo avançado, dada a relativa fragilidade daquele país em competir tanto no mercado internacional quanto no seu próprio mercado doméstico. Em termos absolutos, o seu crescimento foi expressivo, especialmente se comparado com o de períodos anteriores, embora menor do que o dos demais países do capitalismo avançado. Com a perda de mercados cativos de ex-colônias e de espaços onde exercia a hegemonia económica e perante a relativa baixa produtividade da indústria, ou seja, com a dissolução da antiga e a emergência de uma nova divisão internacional do trabalho, a economia britânica passou a encontrar dificuldades no enfrentamento dos desafios impostos pela «livre» concorrência, que impunha a adesão a organismos como o GATT (em 1949) e, particularmente, a CEE<sup>11</sup> (em 1973).

A sua persistência nesses mercados, nos quais por algum tempo continuou hegemónica, teria mantido baixa a produtividade da indústria britânica, facto que passaria a ficar evidente após o avanço da descolonização e a abertura desses mercados à concorrência internacional. Empresa pública e *welfare* eram os carros-forte do Estado keynesiano, implementado pelos governos trabalhistas, em consenso com os conservadores, desde os anos 30. A alegação mais comum — principalmente da parte dos neoliberais — era que, após ter servido a sua função, o Estado keynesiano, mais do que nos demais países onde esta era também a realidade, deixara um tanto engessada a economia britânica. Esta ter-se-ia tornado tanto super-regulada como ineficiente (v. Curwen, 1990).

Tudo isso significou que, perante a crise do fordismo a partir de finais da década de 60, a economia britânica se encontrava talvez menos preparada para enfrentar a crise do que os seus principais competidores. A nova configuração internacional também significava que, crescentemente, a indústria britânica viria a encontrar dificuldades mesmo de competir no seu próprio espaço doméstico, causando a deterioração da sua balança de pagamentos e o «humilhante» pedido de ajuda ao FMI em 1976. Após um governo trabalhista problemático, as condições políticas para a ascensão de Margaret Thatcher estavam postas. A crise e a condição, já mencionada, de «estagfla-

---

<sup>11</sup> A adesão à CEE em 1973 pode ser vista como uma tentativa de redireccionar o seu comércio exterior para mercados mais desenvolvidos.

ção» da economia exigiam medidas que não constavam do receituário keynesiano. Em resumo, Margaret Thatcher já encontrou em 1979 uma economia em crise, meio da crise generalizada do fordismo e de fortes pressões inflacionistas (por exemplo, em 1975, a inflação havia atingido 26,9%). Em consequência, a agenda do monetarismo desregulador e reestruturador que se seguiu, nesse contexto, embora encontrando resistência das organizações dos trabalhadores, encontrou apoio da opinião pública — o qual se traduziu na permanência dos conservadores no governo, em sucessivas eleições, ao longo de dezoito anos. É paradoxal que para operar essa mudança radical de orientação da política económica visando o retorno ao mercado tenha sido necessária a mão forte do Estado.

Em suma, os conservadores perseguiram até ao fim o objectivo de criarem um modelo de desenvolvimento flexível, mais competitivo, tendo como base um mercado de trabalho desregulado, um sector financeiro e de serviços sofisticado e uma indústria de ponta. Daí a intensa destruição das indústrias tradicionais, intensivas de trabalho e com ampla base sindical — por exemplo, a indústria naval, do carvão mineral e do aço — não pode ser vista como surpresa. A reforma do Estado, com o fechamento de várias agências e enorme programa de privatização, a consequente diminuição dos quadros de funcionários do governo, a enorme reforma fiscal operada e a reforma do *welfare state*, é também característica do período. Porém, a produtividade britânica cresceu em relação directa com o desemprego e em relação inversa com a redistribuição de renda.

O sector da habitação ganhou destaque especial nas reformas e novo projecto que o governo conservador britânico operou na década de 80. Para os conservadores, a política de casa própria tornou-se imperativa na obtenção de objectivos múltiplos. Em linha com as demais reformas empreendidas, a política da habitação nesse período é a história da transformação de um sistema de provisão com perspectiva social-democrata para um modelo diferente, com ênfase no «consumidor», de formato neoliberal. É a história da transformação do sistema de provisão pública de habitação para aluguer, utilizando dotações orçamentais e financiamento do governo central, via governos locais, para o de provisão de estímulos, como incentivos fiscais, tendo como fim a transferência do *stock* público de habitações para o sector privado e, principalmente, o consumo privado da habitação própria (Balchin, 1995). A retórica do governo, em particular, visava fragilizar o sistema de provisão habitacional ligado ao *welfare*, fortalecendo o valor simbólico da casa própria como sinónimo de sucesso empresarial e *status* social. Com isso, o crescimento do número de habitações próprias, uma tendência de períodos anteriores, foi intensificado nos anos 80, sem que isso implicasse necessariamente a melhoria das condições habitacionais na Grã-Bretanha ou o aumento proporcional do seu *stock* de habitações<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> Em 1950, os proprietários ocupavam 29,0% das unidades habitacionais existentes na Grã-Bretanha, 55,3% em 1979, 56,6% em 1981, 66,0% em 1991 e 67,0% em 1995, mantendo-

Do pós-guerra até Thatcher, o sistema de provisão de habitações sociais ficou a cargo das autoridades locais (municipalidades ou *councils*) e era financiado e subsidiado, dentro do *welfare state*, através do financiamento público da construção e de dotações orçamentais do governo central, os *housing revenue accounts*, que visavam cobrir os custos do serviço do débito, manutenção e administração do sector. As autoridades locais poderiam utilizar recursos próprios, criando, para esse fim, impostos locais. O inquilino poderia contar também com a ajuda do Estado para cobrir o aluguer — já bastante abaixo dos preços praticados no mercado privado — nos vários casos individuais e situações pessoais em que a sua renda fosse insuficiente.

Entre outras mudanças introduzidas a partir de 1979, o governo restringiu a possibilidade de financiamento às autoridades locais e restringiu os subsídios. O governo também isolou (*ring-fenced*) a contabilidade do sector habitacional, o que tornou impossível às autoridades locais financiar tal actividade através dos impostos locais e, com isso, na prática, transformou os «departamentos habitacionais» em organismos independentes. Essas medidas implicaram a redução drástica da construção nesse sector. A construção de habitações sociais por este sistema, que abrangia um terço do total de habitações produzidas anualmente na Grã-Bretanha, por exemplo, em 1980, passou a significar menos de 1% em 1994, após as mudanças postas em prática pelos governos conservadores que se seguiram<sup>13</sup>.

A drástica redução da construção de unidades para aluguer no sector público resultou no declínio do *stock* nesse sector<sup>14</sup>. Ao mesmo tempo que diminuía os subsídios, o governo central «forçava» as autoridades locais a subirem os respectivos aluguéis. O aumento dos aluguéis no sector público operou-se após recomendações não compulsórias (*non-mandatory recommendations*) do governo central. As autoridades locais não tinham, desta forma, de aumentar os seus aluguéis, porém, o aumento recomendado seria levado

---

-se estável essa percentagem desde então (Balchin, 1996; Whitehead, 1999). Comenta-se que o governo conservador tinha como meta fazer o sector crescer até atingir os 80%.

<sup>13</sup> A redução no programa de construção de novas unidades para o sector foi drástica. Só para se ter uma ideia, em 1980, 86 200 habitações foram construídas neste sector, número que foi reduzido ao longo dos anos, até que, em 1991, 9457 novas habitações foram construídas e em 1994 apenas 1331 (Balchin, 1996). Isso também resulta no fato de que o sector hoje opera à base de enormes filas de espera.

<sup>14</sup> Em 1950, o *stock* do sector correspondia a 18% do total, crescendo consistentemente em termos absolutos e relativos até 1979, quando o governo conservador assumiu o poder. O *stock* do sector correspondia em 1979 a 31,5% do total de unidades habitacionais, passando a apenas 22,4% em 1990 e 19% em 1995 (DoE, 1991; Whitehead, 1999). O *stock* do sector público caiu de 6 499 000 em 1980 para 5 031 000 em 1991 e 4 605 000 em 1994 (Balchin, 1996).

em consideração para efeito de repasses da verba orçamental do governo central para as autoridades locais. Perante tal indução, os aluguéis subiram, considerando-se um índice de 100 em 1985, de 41 em 1979 para 111 em 1987 (DoE, 1989). Segundo Oxley (1999), com essas reformas, os governos conservadores visavam transformar as autoridades locais de «provedores de habitação» (*housing providers*), como tinha sido a tónica até então, em «viabilizadores estratégicos» («*strategic enablers*»). Paradoxalmente, ao mesmo tempo que os problemas do desemprego e distribuição de renda se agravavam, os aluguéis subiam de preço e os subsídios para construção de novas habitações sociais diminuía (Oxley, 1999; Whitehead, 1999).

Logo ao assumirem o poder em 1979, os conservadores já deixaram bem claros os seus objectivos, pelo menos no nível da retórica: diminuir o tamanho do Estado, com privatizações e redução do *welfare state*, e reestruturar a sua gestão, tornando-a mais dinâmica, para responder mais agilmente aos estímulos do mercado. Para a habitação, privatização significou transferência em massa de habitações sociais dos governos locais para o sector não governamental, ou seja, para inquilinos-adquirentes e novos senhorios institucionais. Para isso, era necessário primeiro, como visto acima, pôr fim ao programa de construção a cargo das autoridades locais. E para privatizar o sector o governo implementou o *right-to-buy* (espécie de «opção de compra») em 1980, concedendo descontos enormes, no preço de oferta, ao inquilino público-comprador — subsídios da ordem de £1 bilião ao ano — e garantindo o financiamento<sup>15</sup>. Ou seja, o *right-to-buy* incluía no pacote o direito a subsídio e o direito a financiamento. Os locatários de renda relativamente maior foram, dessa maneira, induzidos a migrar para fora do sector de aluguéis e a adquirir eles próprios as suas habitações (cf. Murie e Forrest, 1987). Quando o *right-to-buy* dava sinais de fraqueza, o governo, várias vezes, tentou recondicioná-lo, com oferta de descontos maiores<sup>16</sup>. E ainda criou mecanismos jurídico-institucionais e financeiros para a transferência em massa de unidades habitacionais do sector público para o privado.

O programa de «transferência voluntária em larga escala» (*large-scale voluntary transfers*), introduzido em 1985, mas consolidado através do Housing Act de 1988, possibilitou que as autoridades locais transferissem os seus *stocks* de habitação, no seu todo ou em parte, para senhorios institucionais, no sector privado, geralmente para associações habitacionais (*housing*

---

<sup>15</sup> Os descontos sob o *right-to-buy* chegaram a 60%, no caso de casas e 70% no caso de apartamentos, mas dependiam do tempo que o inquilino-comprador tinha passado como inquilino público, tipo, idade e condições gerais do imóvel.

<sup>16</sup> Um esquema de menor porte dentro do *right-to-buy* permitia, através das associações habitacionais (*housing associations*), a *shared-ownership*, ou propriedade parcial, em que o interessado sem renda suficiente poderia adquirir parte do imóvel (25-50%) e alugar o resto com a opção de integralizar a compra quando assim o permitisse a sua renda.

*associations*), a maioria das quais, nesse caso, formadas a partir dos próprios departamentos habitacionais dos governos locais (Whitehead, 1999)<sup>17</sup>. Até 1995, 171 000 habitações tinham sido transferidas do sector público para as associações habitacionais criadas pelos governos locais e outras 6000 para outras associações habitacionais já existentes. As unidades transferidas formam 17% do *stock* das associações habitacionais (Oxley, 1999). Até 1997, 40 autoridades locais tinham transferido o total dos seus *stocks* para o sector privado e várias outras já tinham iniciado a transferência de parte dos seus *stocks* (Whitehead, 1999). Do ponto de vista dos governos locais, tal medida visava livrá-los dos constrangimentos impostos pelo governo central, através da contabilidade do sector público, que restringia o endividamento e os gastos das autoridades locais, caso em que poderiam voltar a investir em habitação «social». Porém, as novas regras vigentes impunham novos desafios, que, no todo, implicavam um volume de investimento reduzido, quando comparado com o que se praticara até 1980, e um atendimento à «clientela» de renda relativamente mais alta.

Para tentar estimular o envolvimento da iniciativa privada na provisão de novas habitações sociais e seu financiamento, o governo, através da Housing Corporation, trouxe novo ânimo ao movimento das associações habitacionais, criado na década de 70, com a concessão de subsídios massivos, os *housing association grants* (hoje chamados *social housing grants*), como contrapartida para financiamentos privados para a construção de novas habitações (Balchin, 1996; Whitehead, 1999). A Housing Corporation aloca os recursos do governo, monitora a *performance* e promove o desenvolvimento das associações. As associações habitacionais visavam de início um mercado intermediário, algo entre o sector público social e o mercado privado de aluguéis, ou um mercado específico para certas categorias de moradores, como a de portadores de deficiência física, por exemplo. Tinham os seus aluguéis estabelecidos por agentes ligados às autoridades locais. Quando o *right-to-buy* já esgotava o seu potencial, o governo conservador, principalmente perante a crise económica geral e a crise do mercado habitacional que se sucederam em 1988, estimulou o movimento das associações habitacionais com a oferta de subsídios. Esses subsídios seriam concedidos às associações para a produção de novas habitações no sector social, mas as associações teriam de cobrir a outra parte dos

---

<sup>17</sup> Para lidar com certos casos foi proposta a criação dos *housing action trusts*, agências transitórias, que visavam recondicionar conjuntos habitacionais degradados antes da sua venda às associações habitacionais e outros senhorios privados (Balchin, 1996). O Housing Act de 1988 também permitiu ao inquilino público escolher novo senhorio no sector privado, caso em que a unidade residencial em que residia passaria do sector público para a administração do novo senhorio. Tratando-se de casas, essa opção poderia ser feita individualmente, mas, no caso de apartamentos, só poderia ser feita colectivamente.

custos do empreendimento com recursos próprios ou financiamento privado. No período 1989-1990, o subsídio cobria até 75% do empreendimento, tendo caído essa percentagem para 67% em 1993-1994, 62% em 1994-1995 e 58% em 1995-1996 (Balchin, 1996). Em 1997, considerando-se o total de empreendimentos realizados, a participação das dotações do sector público chegaram a, aproximadamente, 53%. Ou seja, o governo introduziu um sistema de financiamento misto de habitações sociais no sector privado<sup>18</sup>.

Oferecendo o imóvel como garantia, as associações buscaram o restante do financiamento não coberto pelo subsídio, geralmente, através de operações com maturidade de 25-35 anos, junto do sector financeiro — bancos, sociedades de crédito imobiliário e, nos mercados secundários, junto dos fundos de pensão, utilizando, inclusive, os serviços da Housing Finance Corporation. A maior parte dos novos investimentos ficaram a cargo das maiores associações, que também beneficiaram em maior proporção dos subsídios do governo. Este liberou os aluguéis em novos contratos até ao valor de mercado, aumentando, em contrapartida, a cobertura do benefício habitacional (*housing benefit*). Qualquer aumento do aluguer efectivado pelas associações habitacionais, com vista a manter o seu equilíbrio económico-financeiro, seria coberto na sua totalidade pelo benefício.

Novamente, perante a crise que se abateu sobre a economia britânica no final da década de 80 — como aconteceu durante o acirramento da crise do fordismo, no final da década de 70, e com a ascensão da nova direita na Grã-Bretanha, com a emergência de Thatcher —, o sector da habitação viria mais uma vez oferecer oportunidades de inversão ao capital financeiro. Como sugere Whitehead (1999, p. 668): «[...] há alguma preocupação de que a habitação social tenha sido utilizada como salvaguarda na recessão e que, quando o mercado recuperar, as instituições [financeiras] irão mostrar-se menos interessadas em envolver-se [no financiamento da habitação social]» (tradução minha).

E, como colocam Clapham *et al.* (1990, pp. xiv-xv):

[...] o novo sistema de subsídios para a habitação tende a favorecer as famílias relativamente mais abastadas. Isto pode estar relacionado com os esforços de assegurar a predominância de um sistema de provisão habitacional de mercado e reflecte a posição privilegiada de inte-

---

<sup>18</sup> Os empréstimos privados às associações, que em 1988-1998 foram da ordem de £100 milhões e correspondiam a 10% do valor alocado pelo governo, chegaram a £1 bilião ao ano entre 1992 e 1996 (Walker e Smith, 1999). O programa produziu pouco mais de 10 000 unidades habitacionais ao ano entre 1986 e 1989, chegando a produzir 33 903 unidades em 1994-1995, mas a tendência desde então tem sido de baixa. O sector tinha a participação de 2,2% do *stock* de habitação em 1981 e de 4,0% em 1995 (Balchin, 1996).

resses do capital nas negociações corporativas a nível nacional [tradução minha].

Para o movimento das associações habitacionais avançar era necessário também desregular o mercado privado de habitações para aluguer. Como ocorrera no Brasil e em Portugal, a legislação em voga penalizava os senhorios. Até 1988, tal legislação havia induzido os senhorios privados a livrarem-se do seu *stock* e/ou investirem noutros activos mais lucrativos e líquidos. Essa legislação baseara-se em sucessivos actos (*rent acts*), que foram introduzidos desde 1915, no contexto da primeira guerra. A segurança dos contratos de aluguer só viria a ser retirada, para novas locações, no *Housing Act* de 1988. Por isso, desde a segunda guerra até à desregulamentação posta em prática a partir do final da década de 80, não houve qualquer nova construção nesse sector. Pelo contrário, este entrou em declínio, com a transferência para o sector de casa própria e a demolição das unidades mais degradadas.

Para estimular a privatização do *stock* público de habitações, a aquisição de casa própria e o desenvolvimento do sector privado de provisão de habitações sociais, o governo também reforçou os subsídios voltados para o atendimento aos «consumidores», entre eles o *housing benefit*, para inquilinos e proprietários, o *mortgage interest tax relief* (MITR, ou isenção do imposto sobre o juro de financiamentos habitacionais), subsídio este sobre os juros pagos nos financiamentos de casa própria, e manteve a isenção sobre os ganhos de capital nas transacções imobiliárias no sector de casas próprias, fora o já mencionado desconto aos ex-inquilinos públicos que exerceram a sua opção de compra.

O programa de privatização do sector habitacional, como o *right-to-buy*, as *large-scale voluntary transfers*, o movimento das associações habitacionais, etc., parece ter custado mais caro do que foi inicialmente pretendido, e não apenas em relação aos custos financeiros. Além de a maior parte do *stock* dos governos locais, em especial as unidades e conjuntos mais deteriorados, cujo custo de manutenção é maior, continuar em poder dos governos locais, as novas medidas — de carácter regressivo — não trouxeram benefícios relevantes para os usuários do sistema. O problema é que tal programa de privatizações foi apenas parcialmente bem sucedido. Como a privatização implica, via de regra, a utilização de recursos e financiamentos privados, de forma geral, apenas as melhores unidades (mais casas do que apartamentos), nas melhores localizações, foram vendidas aos inquilinos (de melhor renda) através do *right-to-buy*. Da mesma forma, apenas o *stock* de habitação, cuja recuperação seria economicamente viável, foi transferido para o sector privado. A grande maioria de inquilinos públicos não exerceram a sua opção de compra ou porque as habitações se encontravam bastante deterioradas e isso implicaria mais custos do que benefícios ou porque as suas situações financeiras pessoais não o

permitiam. Também não exerceram a sua opção de transferirem seu contrato de locação para novo senhorio institucional no sector privado. Até 1999, 19% das habitações na Grã-Bretanha — quase 5 milhões de unidades — encontravam-se nas mãos dos governos locais.

Dado o esgotamento do programa de privatizações, novas medidas têm sido aventadas no sentido de manter o objectivo inicial de retirar habitação social do *welfare* e buscar novas fontes de financiamento junto do sector privado. Para compatibilizar o programa de transferências voluntárias com a escala mais reduzida de partes do *stock* de algumas autoridades locais e até conjuntos habitacionais, com os governos locais a manterem ainda algum poder sobre o destino do *stock* de habitações a ser repassado, novos formatos institucionais, como os de companhias e corporações habitacionais locais, têm sido propostos. No Housing Act de 1996, o *housing association grant* foi transformado no *social housing grant*, para incluir a regeneração de áreas residenciais, industriais e comerciais e conjuntos residenciais degradados no programa que antes só atendia às associações habitacionais. O *right-to-buy* foi estendido a inquilinos das associações habitacionais. Aos *housing investment trusts*, com recursos de investidores institucionais, foi atribuída a tarefa de recuperarem conjuntos degradados antes do repasse para as associações e outros senhorios institucionais.

Em suma, uma vez privatizada parte do *stock* de habitações públicas, o governo tentou induzir a participação da iniciativa privada na provisão de novas unidades, primeiro, com a concessão de subsídio para redução dos riscos envolvidos e garantia de lucratividade, depois, garantindo o fluxo constante de recursos para o sector, através de subsídios pagos aos beneficiários, com base na sua renda, ou seja, do lado da demanda (Balchin, 1996; Oxley, 1999). Como explica Whitehead (1999, p. 669), «isto reflecte o enfoque geral dos governos conservadores em relação às privatizações, que tem sido sempre prover inicialmente o potencial de retornos mais altos para estimular a mudança (tradução minha). Com isso, a privatização transforma-se em negócio lucrativo, com garantia de subsídios, antes mesmo da maturação dos investimentos.

Para os inquilinos das «autoridades locais» (*local authorities* ou *councils*), associações habitacionais e mesmo de senhorios privados, o governo expandiu o sistema de *housing benefit*. No sector das associações habitacionais, 66% dos inquilinos existentes e 83% dos novos recebem tal subsídio; apenas 18% dos inquilinos das associações não têm os seus aluguéis cobertos, total ou parcialmente, pelo benefício habitacional (Oxley, 1999). Além disso, o governo garante cobrir integralmente a diferença de qualquer aumento imposto pelas associações aos seus inquilinos (Whitehead, 1999). Com isso, as despesas do tesouro com esse subsídio cresceram na mesma proporção. O gasto com o *housing benefit*, de pouco menos de £1 bilião em 1986-1987,

cresceu velozmente para £1,8 bilião em 1990-1991, £3,3 biliões em 1992-1993 e £5,5 biliões em 1995-1996 (Walker e Smith, 1999).

Porém, medidas do governo trabalhista apontaram no caminho da restrição do acesso a esse benefício, com tendência a abolir o princípio da universalidade e adopção do princípio com base na situação individual de cada beneficiário (*means-tested*). Os descontos concedidos sob o *right-to-buy* chegaram a mais de £1 bilião por ano durante os anos 80. O subsídio concedido sobre os juros pagos nos financiamentos habitacionais — subsídio de natureza bastante regressiva tanto em termos da sua distribuição nos grupos de renda quanto em termos regionais —, que era da ordem de £1,5 bilião em 1979-1980, chegou à cifra de £7,7 biliões em 1990-1991, diminuindo para £3,0 biliões em 1994-1995, até à sua total extinção (Balchin, 1996). Os subsídios concedidos para o programa de construção de novas unidades habitacionais das associações habitacionais na Inglaterra e País de Gales — os *housing association grants* —, de pouco mais de £1,1 bilião em 1988-1989, chegaram a atingir £2,5 biliões em 1991-1992, decrescendo desde então até atingirem novamente a marca de £1,1 bilião em 1995-1996, com tendência declinante (Walker e Smith, 1999). Mencionem-se ainda os subsídios concedidos aos proprietários de imóveis residenciais, na forma de isenção fiscal sobre os ganhos de capital nas transacções imobiliárias do sector de casas próprias. Em suma, o governo destruiu uma estrutura *permanente* de «subsídios» (dotações orçamentais) que garantia a *oferta* de habitações de baixo custo (o programa de construção em massa dos governos locais) para criar uma estrutura de benefícios *transitórios* que garantia o *consumo* de habitações e a transferência do *stock* público para o sector privado.

A «terceira via» do governo trabalhista de Tony Blair, empossado em 1997, não parece estar suficientemente engajada com o problema da redistribuição de riqueza a ponto de reverter consideravelmente a tendência de maior concentração de riqueza dos últimos anos. É certo que a decisão de liberar os recursos recebidos pelos governos locais com a privatização do sector habitacional para reinvestimento no sector — antes não permitido — deverá induzir novos investimentos públicos, restringidos desde a ascensão de Thatcher. Porém, dado o novo formato institucional, esta maior liberdade tem-se traduzido em financiamentos concedidos pelos governos locais às próprias associações habitacionais. É possível também que o novo formato operacional resulte na pulverização dos projectos direccionados para áreas específicas degradadas, sendo estas beneficiadas com dotações únicas e específicas (*target grants*) (v. Ambrose, 2000).

Para Oxley (1999), o sector das habitações sociais enfrenta dois problemas graves: o reduzido investimento e problemas de capacidade de pagamento (*affordability*). As mudanças que introduziram novos agentes privados na

provisão de habitações sociais podem ter contribuído um pouco para o problema do investimento, mas em nada ajudaram na resolução do problema da capacidade de pagamento do usuário. A nova abordagem «financeira» não combina com o objectivo «social» do programa. É necessária mesmo a introdução de medidas redistributivas para resolver o problema.

Em resumo, após ter destruído o modelo prevalecente no pós-guerra, através da implementação de medidas regressivas, em particular subsídios massivos de incentivo a compradores de casa própria e ao envolvimento da iniciativa privada nos novos programas habitacionais, ou seja, tentando redireccionar o foco da política do governo em linha com as demais reformas, o governo tentava estabelecer novo modelo de mercado, cuja base de financiamento se apoiava no mercado financeiro. De programas permanentes que faziam uso de dotações orçamentais do governo central, os novos programas passaram a contar com subsídios temporários, como contrapartida a investimentos de origem privada (individual ou institucional). O movimento regressivo em direcção ao mercado acentuou o processo de exclusão social e inibiu a resolução dos problemas habitacionais.

As medidas que levaram ao crescimento do sector de casa própria e à transferência de parte do *stock* público de habitação social para o sector privado já são matéria bem conhecida e tema de inúmeros trabalhos. O governo promoveu a abertura do mercado habitacional ao mercado financeiro, permitindo que variadas instituições viessem a nele operar<sup>19</sup>; introduziu o *right-to-buy*, esquema que permitiu a quase 2 milhões de locatários públicos adquirirem as habitações em que moravam com generosos descontos; induziu as autoridades locais (*councils*) a aumentarem os seus aluguéis e a transferirem os seus *stocks* ou parte destes para o sector privado; cortou drasticamente o investimento público em programas tradicionais de construção habitacional a cargo das autoridades locais; lançou uma extensa campanha publicitária, trazendo o tema para a frente da agenda política do dia; ofereceu e fortaleceu vantagens fiscais, como o MITR, o *housing benefit* (ou benefício habitacional), e garantiu a continuidade da isenção do imposto sobre lucros imobiliários; simplificou os procedimentos para a compra de habitação própria, desregulamentando o mercado financeiro e de hipotecas; deu novo impulso

---

<sup>19</sup> O governo britânico introduziu o conceito de «banco universal», que foi implantado no Brasil em 1988, e ficou na Inglaterra conhecido como «banco múltiplo», abrindo o mercado imobiliário, que até então era exclusivo das sociedades de crédito imobiliário (*building societies*), que operavam como cartel, aos bancos comerciais. O governo operou uma reforma financeira que, entre outras coisas, acabou com o racionamento do crédito, medida adoptada na década de 70 que visava o desaquecimento da economia e pôs fim às filas de espera por financiamentos habitacionais. Em Portugal, o conceito de banco universal foi adoptado a partir de 1993, através da nova lei bancária e de acordo com as directrizes da Comunidade Europeia (Barata, 1992-1993).

ao movimento das associações habitacionais (*housing associations*), entidades privadas sem fins lucrativos que produzem habitações «sociais» para alugar; implementou outras medidas e incentivos, como reformas legislativas importantes. Em geral, as medidas do governo visavam convencer a iniciativa privada de que investimentos no sector da habitação social trariam bons resultados e os compradores potenciais das vantagens que a efectivação da compra de casa própria lhes traria. Mais do que isso, tentava seduzi-los com a oferta de possíveis e generosos ganhos financeiros. Adquirir «moradia própria» (*home ownership*) tornou-se, no período pós-1979, perante todas as medidas implementadas, bem mais fácil. Isso resultou de início no aumento da liquidez do imóvel habitacional no mercado, ou seja, da capacidade deste em transformar-se em moeda corrente.

Em 1988, no entanto, a economia britânica encontrava-se superaquecida, o que se traduzia no aumento excessivo das importações. O sector habitacional foi «acusado» de ser uma das causas dessa situação, o que na literatura ficou conhecido como «extracção de capital» (*equity withdrawal*) do sector habitacional<sup>20</sup>, a desculpa perfeita de que o governo precisava para accionar o seu mecanismo da taxa de juros agora reforçado pela expansão massiva do mercado de crédito habitacional, já que o aumento do número de proprietários se deu graças ao alargamento do *stock* de débitos hipotecários, ou seja, do comprometimento de rendas futuras. De meados de 1988 até Fevereiro de 1989, os juros subiram de 6% para 15,4%. A resposta foi quase imediata, com a economia a entrar em recessão. O mercado imobiliário veio abaixo. Sucedeu-se uma crise de inadimplência, com o aumento do número de habitações retomadas. Com a queda dos preços habitacionais e o problema da inadimplência, mais de um milhão de mutuários passaram a viver uma situação curiosa e desesperadora: os seus débitos (saldos devedores) tornaram-se maiores do que o valor das habitações no mercado. Com a política de juros altos, o que antes o governo controlava com a sua política de gastos, injectando ou retraindo dinheiro novo no mercado, passou a controlar através da política de juros, ajustando o custo do dinheiro novo no mercado e o custo do serviço dos financiamentos já concedidos.

No seu conjunto, as medidas adoptadas pelos governos conservadores deixaram o mercado habitacional mais susceptível às oscilações da conjuntura económica. Tendo o preço da habitação crescido consistentemente do final de 1982 até meados de 1988 e registado uma queda acentuada no período 1988-1992, a tendência geral dos preços tem sido desde então de acomodação e/ou modesta recuperação. Porém, é matéria que causa alguma

---

<sup>20</sup> Prática em que o mutuário poderia refinarciar o seu imóvel por valor superior ao seu saldo devedor (contanto que fosse menor do que o valor do imóvel), ficando com a diferença para gastos correntes. A outra possibilidade era a obtenção de empréstimo dando como garantia a habitação ou a diferença entre o valor da habitação e a hipoteca.

controvérsia conhecer os reais motivos que levaram o governo a delinear tais medidas da forma como foi indicado acima<sup>21</sup>. Teriam as reformas no sector habitacional objectivos essencialmente económicos, sendo parte de uma estratégia mais abrangente para fortalecer o controle monetário do governo sobre o nível de consumo e, conseqüentemente, da balança de pagamentos e para preparar a Grã-Bretanha para competir na Europa unificada, mantendo algum instrumento de controle sobre as suas próprias variáveis económicas? Ou o significado económico da política de habitação surgiu por obra do acaso, como subproduto de processos sócio-político-económicos mais amplos?

Dominando os anos 80 na Grã-Bretanha, mais especificamente o período pós-1979, até 1991, quando Margaret Thatcher foi primeira-ministra, e permanecendo durante o governo do seu sucessor, John Major, até 1997, a perspectiva monetarista buscou fazer do sector habitacional um dos seus instrumentos. Assim, a política da habitação foi parte de uma manobra para converter para o governo conservador, e seus filiados, ganhos políticos. Ou seja, tentava, com acções rápidas e dinâmicas (por exemplo, o *right-to-buy*), conquistar o maior número de votos em sucessivas eleições.

Em geral, a política habitacional dos governos conservadores também permitiu ao governo central exercer maior controle sobre as operações dos governos locais (a maioria nas mãos dos opositores do governo, o Labour Party), que frequentemente se opunham ao governo central conservador, não atendendo às suas determinações políticas e económicas. O favorecimento de uma política de habitação com ênfase na casa própria foi mais do que um movimento em direcção à criação de uma democracia de proprietários — «a *property-owning democracy*, como diria Thatcher. É certo que, ao incentivar a política de casa própria, o governo britânico expressou as suas raízes ideológicas, mas a transformação de não proprietários em proprietários — convencendo-os de que o seu novo *status* implicava mobilidade social ascendente — traduziu-se no aumento e fortalecimento dos instrumentos de política económica operados pelo governo.

---

<sup>21</sup> A extensa literatura nessa área refere-se ainda a vários outros factores para explicar o crescimento do número de proprietários de casa própria. Refere-se, entre outros, aos factores de independência, segurança e mobilidade (Muellbauer e Murphy, 1989); à habitação como símbolo de prosperidade; à existência do desejo inato ao ser humano de possuir a sua habitação; ao papel da habitação como reserva de riqueza e à «escalada habitacional» via gerações de proprietários (Saunders, 1984 e 1990); à distribuição dos activos habitacionais nos espólios (Hamnett, 1991); à atracção financeira de um activo que se tem apreciado ao longo do tempo; à inflação habitacional (Duncan, 1990); ao significado político e ideológico da política habitacional (Hamnett, 1987 e 1991); ao potencial eleitoral da política habitacional (Saunders, 1990); à reestruturação dos gastos com a habitação no *welfare* britânico (Robinson, 1986); ao *right-to-buy*, programa do governo de revenda do *stock* público para os seus inquilinos (Murie e Forrest, 1987); ao *crowding out*, ou estrangulamento do mercado por conta da intervenção e dos investimentos excessivos do governo (cf. Daunton, 1987); v. também Ambrose (1994), Balchin (1995 e 1996), Ball *et al.* (1986) e Clapham *et al.* (1990).

A política da habitação imbuu-se de tremendo senso económico, tornando-se ela própria um instrumento activo de política monetária. A política da habitação procurou estabelecer certas condições, que actuaram no sentido de ampliar os instrumentos de controle da política monetarista, fazendo com que esta exercesse maior poder sobre a demanda em geral e, conseqüentemente, maior controle sobre a balança de pagamentos<sup>22</sup>. Tanto com medidas específicas de política habitacional como com medidas mais gerais de política económica, o governo conseguiu garantir que, durante um período razoável de tempo, as transacções imobiliárias, em geral, obtivessem resultados financeiros significativos, mesmo que isso resultasse no maior endividamento dos mutuários do sistema. De finais de 1982 a meados de 1988, em geral, os preços imobiliários mantiveram-se em alta, reforçando o senso comum de que ganhos de capital seriam uma consequência óbvia e directa de aplicações no mercado da habitação, até mesmo a curto prazo. Porém, o novo contexto económico-institucional do mercado habitacional só contribuiu para tornar mais voláteis os preços das habitações. Em finais de 1988, respondendo à alta dos juros, uma crise sem precedentes abateu-se sobre o mercado de habitações.

Na prática, a política da habitação na Grã-Bretanha pós-1979 favoreceu a troca da propriedade habitacional, ao invés da produção de novas unidades habitacionais, como havia sido a tônica até então. Durante o *boom* imobiliário da habitação da década de 80, menos de 10% dos 2 milhões de transacções imobiliárias anuais referiam-se à aquisição de novas habitações.

Balchin (1996, p. 217) explica:

[...] apenas uma pequena parte dos financiamentos imobiliários facilitou as actividades de construção habitacional, tendo a maior parte financiado a transferência de propriedade habitacional — actuando o mercado de casa própria mais enquanto «absorvente» de capital, com muito pouco acréscimo no seu *stock*, excepto pela privatização do sector público [tradução minha].

Em resumo, a tendência para o crescimento do número de proprietários tem induzido profundas alterações no portfólio financeiro em geral. É necessário enfatizar que essa tendência é uma característica do século xx, e não só da década de 80. O que tornou distinta essa década foi a aceleração desse movimento, mais ainda se for considerado que a proporção de proprietários já era elevada no momento da ascensão do governo conservador em 1979. Isso posto, é mister ressaltar que as políticas públicas, e mais ainda a política monetária, são capazes de imprimir mudanças nos valores relativos dos diferentes activos e passivos — reais e financeiros —, induzindo constantes alterações na composição distributiva desses activos e passivos no mercado.

No início dos anos 70, pela primeira vez desde 1938, com o esforço de reconstrução do pós-guerra e o programa de construção de habitações sociais, o número de habitações existentes na Grã-Bretanha ultrapassou o número de famílias residentes. Porém, tendo excedido esse número em 1 026 000 habitações em 1980, o excedente caiu para 950 000 em 1985 e 822 000 em 1991. Mas isso está longe de significar que a oferta tenha correspondido à necessidade por habitação. Em 1991, dos 23,6 milhões de habitações, mais de um milhão encontravam-se deterioradas, ou com falta de alguma infra-estrutura básica, ou encontravam-se vazias, em obras, ou ainda serviam de segunda habitação. Meio milhão de famílias dividiam a habitação, principalmente com os seus progenitores. Balchin (1996) estima que havia um défice de 3 milhões de habitações na Grã-Bretanha em 1991. Talvez a forma mais visível do problema habitacional no país tenha sido a escalada dos sem-abrigo<sup>23</sup>.

Nos anos 50, com a destruição de parte do *stock* habitacional e a paralisção das construções durante a guerra, o défice habitacional era substancial. A política habitacional serviu então de instrumento de reconstrução e recondicionamento do *stock* habitacional, ajudando, inclusive, à criação de novos postos de trabalho. Nos anos 80, o sector da construção teve de se adaptar à maior influência do sector financeiro na política habitacional, que passou a ganhar mercado também às custas da redução das actividades da indústria de construção residencial. Para a indústria da construção, as actividades especulativas têm sido a base da sua actuação no mercado, com ênfase demasiada em ganhos fundiários, mais do que nos ganhos produtivos. Isso teve como resultados, entre outros, a relativa baixa produtividade industrial do sector e a diminuição da produção de novas unidades habitacionais (Ambrose, 1994; Ball, 1988; Barlow e King, 1992).

Para finalizar, Robinson (1986), que examina pormenorizadamente os gastos sectoriais no *welfare state* no período até 1985, demonstra que, ao nível do discurso, na base da abordagem monetarista do governo estava o corte nos gastos públicos. Seria crucial reduzir a *oferta* de dinheiro para exercer controle sobre a inflação e, assim, recriar as oportunidades para o crescimento económico e o emprego. No entanto, os gastos públicos aumentaram em termos reais, diminuindo nalguns sectores (por exemplo, a habitação) e crescendo noutros (por exemplo, a segurança social). O autor argumenta que esse movimento é aquilo a que pode propriamente chamar-se «reestruturação». Isso significa que o resultado das acções do governo foi a mudança na composição de gastos alocados para os diversos sectores do *welfare* britânico e os diversos grupos sociais. A principal consequência é a crescente desigualdade social e regional. O relativamente «pequeno» aumento nos

---

<sup>23</sup> Em 1991, 145 800 famílias e 80 000 indivíduos estavam registados como sem-abrigo nos governos locais e acomodados em alojamentos provisórios ou moravam nas ruas.

gastos públicos no período 1979-1990 (abaixo dos 10%, em termos reais) apenas «mascara» as mudanças no *welfare*. Por exemplo, os gastos de capital em habitação (permanentes) sofreram um corte real de 67% nesse período, enquanto os gastos com subsídios ligados ao lado do consumo da habitação (provisórios) mais do que compensaram essa perda. Em trabalho mais recente Balchin (1996, p. 227) conclui:

Sob a ideologia do thatcherismo, a habitação foi escolhida para receber o maior corte em gastos públicos ao mesmo tempo que o déficit habitacional se tornava crescentemente severo, a construção habitacional decrescia e o desemprego incomodava, o *stock* de habitações permanecia em mau estado e os aluguéis das autoridades locais e associações habitacionais subiam mais depressa do que a inflação [tradução minha].

Perante o agravamento das desigualdades sociais e o aumento da dependência dos benefícios do Estado, não só o *stock* público de habitação se tem deteriorado, como a construção de novas unidades no sector público tem sido reduzida drasticamente e, com as restrições que se impõem sobre os gastos públicos, os recursos públicos são utilizados em benefício da iniciativa privada, enquanto, no sector privado, a produção de novas habitações se dá em função do mercado.

Considerações sobre o sistema habitacional português:

A realidade portuguesa contrasta com a da maioria dos demais países da União Europeia. Portugal destaca-se do cenário europeu por ser, segundo Barreto (1995, p. 854), o «país mais periférico do centro». É, entre os países da União Europeia, um daqueles em que a pobreza se manifesta de forma mais contundente. A relativa fragilidade da sua economia traduz-se na menor capacidade do Estado português de contribuir para a resolução do problema da pobreza, com o aporte de recursos necessários para o estabelecimento de um sector de *welfare* de tamanho e perfil adequados. Com a integração na CEE em 1986 — e investimentos massivos e maior dinamismo económico que desta têm resultado —, a tendência mais geral é obter-se uma gradual melhoria da qualidade de vida no país.

Segundo Gaspar e Jensen-Butler (1992, p. 454):

Hoje o mundo influencia Portugal muito mais do que nos anos 70 [...] A integração europeia tem fortalecido os laços entre Portugal e a Europa, o que se reflecte nos fluxos de comércio, informação, investimentos e transferências financeiras, em particular dos fundos estruturais da CEE [tradução minha].

O engajamento português no projecto europeu não implica necessariamente submissão a determinações alheias aos seus interesses. Nesse sentido,

Telo (1997, p. 651) contrapõe à ideia bastante difundida de que Portugal se caracteriza como um país «dependente» em relação ao sistema internacional:

Do meu ponto de vista, a realidade de Portugal na época contemporânea é, em larga medida, justamente a contrária. É a realidade de um país que sistematicamente, nos mais diversos sistemas internacionais, nas mais variadas conjunturas, orientado pelos dirigentes das mais caleidoscópicas cores políticas e múltiplas capacidades, consegue normalmente desempenhar um papel e realizar funções que estão acima da sua força aparente. Consegue, dito por outras palavras, canalizar apoios imateriais e recursos materiais para a prossecução de políticas, estratégias e modos de vida próprios, que não poderiam ser levados a cabo sem eles.

À ideia de «dependência» Telo (p. 653) contrapõe o seu conceito de «disfunção nacional»:

Penso que um dos conceitos centrais para a compreensão da realidade nacional é a noção de disfunção. Segundo o dicionário de Fernando J. da Silva, a disfunção é uma «perturbação do funcionamento de um órgão ou aparelho». É esse justamente o caso de Portugal em termos do sistema internacional: o de órgão com funcionamento perturbado, anómalo e difícil de entender.

E, mais adiante, após discutir as suas «treze» teses da disfunção, Telo (p. 682) escreve:

Chegamos necessariamente a uma teoria flexível e não mecânica da ligação de Portugal ao sistema internacional. Ela depende da disfunção nacional e, em larga medida, as mudanças no país fazem-se para garantir a continuação das condições da disfunção, ou seja, para realizar os ajustes necessários de modo a continuar a beneficiar dos apoios e recursos externos.

Posto dessa forma, historicamente, Portugal tem buscado, na abertura para o capital externo e no comércio exterior, a fonte de financiamento do seu desenvolvimento. Durante os primeiros vinte anos do Estado autoritário-corporativo de Salazar, no meio e em seguida à grande depressão, as contas públicas foram mantidas excessivamente equilibradas, marca registada do ditador, que o tornou conhecido como um génio das finanças públicas<sup>24</sup> (Léonard, 1998). Perante novas pressões sobre a balança de pagamentos portuguesa e a queda acentuada das suas reservas internacionais após o fim

---

<sup>24</sup> O relativo sucesso económico foi determinante para garantir a prolongada sustentação política de Salazar (v. Telo, 1997).

da guerra, o Plano Marshall viria determinar uma mudança radical na política externa de Salazar. Rollo (1994, p. 868) sugere que o Plano Marshall foi «um dos primeiros passos no sentido da abertura e, mais do que isso, da internacionalização da economia portuguesa». Explica que Portugal aderiu ao Plano Marshall meio relutantemente, tendo primeiro rejeitado a sua ajuda financeira para depois a aceitar. Acentuando-se durante a década de 60, após a adesão à EFTA, em 1959, a internacionalização económica significou a abertura em direcção à Europa. As trocas comerciais e a emigração intensificaram-se, como também o investimento de capitais europeus na indústria em Portugal (Lains, 1994). Portugal tinha a oferecer, principalmente, mão-de-obra relativamente barata e proximidade geográfica. Em resumo, no pós-guerra, Portugal experimentou expressivo crescimento económico, destacando-se os anos dourados portugueses de 1959 a 1973 e os novos anos dourados pós-1986, tendo com isso o país evoluído «de uma velha economia rural para uma estrutura moderna» (Neves, 1994, p. 1013).

Dado o tamanho reduzido da economia portuguesa, a situação política interna e outros factores endógenos, um grande número de portugueses dirigiu-se para diversas partes do mundo, em busca de melhores condições de trabalho e renda. Em particular, a Europa, durante os anos dourados do fordismo, passou cada vez mais a absorver o fluxo de trabalhadores portugueses. A emigração «foi determinada por um factor exógeno, a saber, o diferencial de produtividade, traduzido no diferencial de salários, entre as economias europeias do segundo pós-guerra e Portugal, e o excesso de procura de trabalho na Europa do pós-guerra» (Lains, 1994, p. 954). Os maiores fluxos de emigrantes dirigiram-se para a França e a Alemanha<sup>25</sup> (Gaspar e Jensen-Butler, 1992).

O crescimento da indústria em Portugal foi acompanhado da urbanização dos distritos do litoral, principalmente de Lisboa e Porto, com a migração de um contingente populacional expressivo com origem nos distritos do interior. Dessa forma, à concentração urbana nas grandes regiões de Lisboa e Porto contrapôs-se o esvaziamento do interior. Na década de 60, todos os distritos fronteiriços com a Espanha perderam grandes parcelas da população. Esse movimento continuou, embora mais lentamente, em quase todos esses distritos na década seguinte. Dos 10 milhões de portugueses, 65% encontram-se em apenas sete distritos do litoral (Braga, Porto, Aveiro, Coimbra, Leiria, Lisboa e Setúbal), que correspondem a apenas 21% do território português (Gaspar e Jensen-Butler, 1992; Lewis e Williams, 1984).

Na década de 70, com a crise económica internacional (a crise do fordismo), em particular a do petróleo, e com a reestruturação económica em

---

<sup>25</sup> Enquanto a emigração para o Brasil estancava a partir de meados da década de 60, a emigração para os EUA e Canadá crescia (v. Baganha, 1994).

curso nos países centrais, a oferta de empregos na Europa foi bastante reduzida, reduzindo-se também as opções de destino e o fluxo de emigrantes portugueses em direcção à Europa. A diminuição dos envios de recursos dos portugueses emigrados para as famílias teve desdobramentos importantes sobre a balança de pagamentos portuguesa. Perante a crise económica, Portugal procurou estimular a entrada de investimentos do capital estrangeiro, principalmente na indústria e infra-estrutura turísticas, através de empréstimos do FMI, ajuda de governos europeus e da CEE. Aliam-se à crise os gastos efectivados com as guerras na África para ressaltar a fragilidade financeira do Estado português na proposição de soluções para os graves problemas sociais no país. Adiciona-se o facto de que, após 1973, com a independência das colónias, 600 000 portugueses retornaram da África, metade dos quais para Lisboa, e em pequeno espaço de tempo (aproximadamente três anos). Em suma, na década de 60, Portugal perdeu mais de 600 000 pessoas com a emigração e ganhou mais de 600 000 pessoas na década seguinte com os retornados da África, movimento de quase 10% da sua população total (Gaspar e Jensen-Butler, 1992). Ressalte-se também que, embora no período 1974-1979 o saldo migratório total tenha sido negativo, o saldo entre Portugal e a Europa e Portugal e as Américas foi ainda positivo. A emigração retornou nos anos 80, dessa vez em ritmo muito mais lento e na forma de emigração temporária, enquanto, pela primeira vez, Portugal passou a verificar imigração de africanos e, em menor parte, de brasileiros e europeus.

Para o processo de estabilização política do país, a década de 80 foi talvez o período mais importante. Após o 25 de Abril, não se tinha ainda conseguido encontrar o balanço de forças políticas adequado para a formação de um governo estável. Depois de décadas de ditadura, as profundas reformas institucionais e o sistema parlamentarista adoptado impunham novas condições operacionais tanto para a política quanto para a economia do país, o que exigia tempo de adaptação e ajustes da sociedade portuguesa, em particular dos partidos políticos e interesses económicos. A recessão global que se seguiu à reestruturação dos países centrais no início dos anos 80, em particular com a política de perfil monetarista nos EUA e Grã-Bretanha e com a crise da dívida externa, impunha novos constrangimentos à economia portuguesa, levando Portugal a procurar ajuda financeira do FMI. Ao programa de estabilização do FMI em 1983 seguiu-se um período de recessão até 1985. Nesse contexto, discutia-se a operacionalização da integração na CEE. No entanto, «talvez ainda não pudesse imaginar-se na altura [início dos anos 80] que a adesão à Comunidade Europeia, em 1986, viria a reforçar o papel interventor do Estado, em particular na indústria, mas também na construção de infra-estruturas [...] dado que, com a adesão, o Estado português passou a administrar novas receitas, sob a forma de trans-

ferências orçamentais, a que se deu o nome de ‘fundos estruturais’» (Lains, 1994, p. 935).

A integração na CEE, em 1986, veio ampliar para todos os portugueses o que já era realidade para um número expressivo de portugueses emigrados. Com a adesão, Portugal passou a beneficiar de investimentos de peso, principalmente dos Fundos Regional, Social e de Agricultura, recursos que deixaram de pressionar o erário português. Nos cinco anos entre 1989 e 1994, Portugal recebeu investimentos em serviços e infra-estruturas da ordem de 50% do seu PIB anual, principalmente em Lisboa, actual centro dinâmico da economia portuguesa. Os novos investimentos e o clima de estabilidade política e económica propiciaram as condições para novos investimentos privados do estrangeiro.

Nesse contexto de modernização e abertura à Europa, segundo Barata (1992/1993), de atrofiado e fortemente regulado, o sistema financeiro português passou a adaptar-se rapidamente, com o desenvolvimento de um sistema mais aberto e concorrencial. Com a reabertura à iniciativa privada em 1984, o sector bancário, que havia sido incorporado no sector público no período pós-revolucionário, voltou a expandir-se, com parte do sistema público a ser reprivatizado. Os controles institucionais exercidos sobre os juros, o crédito e o câmbio, que garantiam a canalização de recursos para o sector público e inibiam o investimento, foram desactivados e a operação desses instrumentos voltou a reflectir as tendências e pressões verificadas no mercado. O sector financeiro expandiu-se, com a criação de várias instituições especializadas, o desenvolvimento do mercado de câmbios e capitais, a concorrência estrangeira e a modernização e expansão do sector bancário<sup>26</sup>.

Quanto ao mercado de trabalho, na década de 60, o movimento de emigração e também o alistamento militar para as guerras da África ajudaram a manter baixos os índices de desemprego: «[...] a emigração e o recrutamento militar para a guerra colonial impediram o desemprego de crescer» (Neves, 1994, p. 1020). A emigração desse período serviu ainda, segundo Neves (1994), como «válvula» de escape para a opção de desenvolvimento económico com base tecnológica, pretendida pelo regime após a adesão à EFTA em 1959, e as substanciais remessas dos emigrados garantiram o equilíbrio da balança de pagamentos, mais do que compensando os défices da balança comercial. A emigração da década de 60 induziu um certo encarecimento da força de trabalho em Portugal, que o movimento dos retornados na década de 70 veio inverter (Lains, 1994). O movimento de retorno foi absorvido pela economia, através do crescimento do sector de serviços — contando, inclusive, com as poupanças dos próprios retornados —, mas principalmente

---

<sup>26</sup> Com a nova lei bancária de 1993, após a adesão ao sistema monetário europeu, o princípio de bancos universais foi adoptado.

com a política de baixos salários mais empregadora do factor trabalho. A participação deste cresceu, ou manteve-se, em relação à do capital por todo esse período até 1991, o que ajudou a indústria portuguesa a manter-se operacional, mesmo com um nível mais baixo de produtividade. Na década de 90, os novos investimentos e a modernização resultaram em ganhos de produtividade e o índice de desemprego registou tendência de alta. Teme-se que os novos investimentos, embora resultem em ganhos de produtividade e competitividade, no contexto económico internacional e europeu, venham a causar mais fechamentos de postos de trabalho existentes do que a criação de novos (Barreto, 1995). Materializando-se isso, na ausência de um sistema de *welfare state* desenvolvido em Portugal, o problema da desigualdade social deverá crescer e novas tensões deverão emergir.

O quadro habitacional português reflecte o contexto mais amplo de carências do país. As explicações para a crise habitacional portuguesa são variadas e não cabe aqui analisá-las todas em pormenor. Claro que seria mais fácil e simplista atribuir *todo* o problema à actuação do Estado português: dizer que as suas intervenções como provedor de habitações sociais têm-se dado de forma inconsistente, descontinuada e insuficiente; e que sua actuação como regulador de mercados — por exemplo, de terras, construção e uso do solo, do inquilinato, etc. — tem obtido resultados tímidos ou mesmo negativos. Por mais tentadora que seja essa opção, é também necessário considerar outros processos relevantes. É preciso, por exemplo, destacar o factor demográfico, discutido acima, que, aliado ou a reboque do desenvolvimento político e económico do país nas últimas décadas, estruturou a demanda habitacional, principalmente no que concerne à distribuição desta no território português.

Os movimentos migratórios tiveram impacto significativo sobre a situação habitacional<sup>27</sup>. O problema habitacional português reflecte, em grande parte, esse movimento, já que a procura pela área de destino litorânea se deu em função da sua maior dinâmica económica. Com a emigração, enquanto o problema habitacional se acumulava nas regiões de destino, milhares de casas ficaram abandonadas nas regiões de partida. Da mesma forma, o movimento de retorno dos portugueses da África teve como destino a região litorânea, principalmente Lisboa e Porto, onde o *stock* de habitações é de melhor qualidade. Paradoxalmente, devido à urbanização, o défice habitacional português concentra-se mais no litoral, em particular nessas duas cidades.

---

<sup>27</sup> Segundo Neves (1994, p. 1030), «a importância do fenómeno não pode ser sobreenfatizada. A dimensão do fenómeno não pode ser sobreenfatizada», embora, logo em seguida, escreva: «Quase um terço do crescimento natural da população foi, em média, absorvido pela emigração no século xx.» Há vários aspectos relevantes a considerar no debate sobre o significado do movimento de emigrantes portugueses ao longo do século xx. Aqui destaca-se o papel deste movimento na estruturação de um quadro de demanda — efectiva e potencial (necessidades) — por habitação.

Como essas áreas são também mais dinâmicas em termos económicos, o *stock* de habitações permanentes é mais recente, de melhor qualidade e melhor servido de infra-estruturas. No interior, embora a demanda seja menor, o *stock* é, em geral, mais antigo e as infra-estruturas são reduzidas, com excepção das melhorias verificadas principalmente no Alentejo (em particular, Évora) e no Algarve, com o desenvolvimento turístico dos últimos anos. Em resumo, não atendida pelo Estado, e devido ao relativamente baixo nível dos salários, uma parcela relevante da população encontra nas diversas formas de sub-habitação a solução dos seus problemas de moradia.

Os «pátios» em Lisboa<sup>28</sup>, as «ilhas» no Porto<sup>29</sup>, os «bairros-de-lata», encontrados principalmente em Lisboa<sup>30</sup>, e os «bairros clandestinos», que têm proliferado nas três últimas décadas<sup>31</sup>, são as formas mais comuns de habitação-problema em Portugal (Gaspar e Jensen-Butler, 1992; Lewis e Williams, 1984). O problema dos bairros clandestinos também se relaciona com a outra questão crítica: a estrutura fundiária. Como não há terra disponível próxima das áreas de maior demanda habitacional, ou há, mas a elevados preços, a solução tem sido os loteamentos clandestinos na periferia das duas áreas metropolitanas — Porto e Lisboa. O problema verifica-se, principalmente, a sul de Lisboa e no distrito de Setúbal. Destaquem-se também a escassez de serviços urbanos e as precárias condições em que se encontra parte do *stock* habitacional.

Em 1991, para abrigar uma população em torno dos 10 milhões de pessoas, Portugal contava com pouco mais de 4 milhões de habitações, das quais 3 milhões eram classificadas como habitações permanentes. Havia 100 000 famílias a mais do que o número de habitações permanentes (OTB, 1994). Como bem indica Guerra (1998), os dados disponíveis não permitem uma avaliação mais pormenorizada do problema habitacional português. Por isso, como no Brasil, em Portugal as estimativas de défice habitacional seguem metodologias variadas. Diferentemente do que ocorre no Brasil,

---

<sup>28</sup> Tipo «cortiço», muito comum também no centro de São Paulo, com as pequenas unidades habitacionais dispostas ao redor de um pátio central.

<sup>29</sup> Correr de casas no fundo de quintal que dá para a rua de trás, acomodação típica da classe trabalhadora no final do século XIX.

<sup>30</sup> Esses bairros assemelham-se muito às «favelas» brasileiras.

<sup>31</sup> Embora as estatísticas não sejam confiáveis, Lisboa abriga metade das habitações clandestinas de Portugal. Esse problema é também marcante a sul de Lisboa, em Setúbal. Em Portugal, os bairros clandestinos nem sempre abrigam uma população carente. São muitas vezes bairros de classe média, originários de práticas especulativas dos proprietários de terras, cujo problema principal é o acesso às infra-estruturas urbanas. O problema também aflige as cidades brasileiras, sendo inexistente na Grã-Bretanha. Na periferia de São Paulo, os loteamentos clandestinos destinados à classe trabalhadora foram prática comum até finais dos anos 70, quando, em 1979, nova legislação federal impôs sanções severas contra o loteador ilegal. Nessa altura, porém, a maior parte das terras disponíveis já tinha sido loteada (Maricato, 1996).

essas estimativas tendem a oscilar em torno de um só número: 500 000 unidades habitacionais. Estranhamente, esse número não tem variado nem mesmo ao longo do tempo<sup>32</sup>. O défice habitacional português atinge principalmente as áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto. Há, segundo estimativas das respectivas câmaras municipais, 42 000 habitações do tipo «barracas» em Lisboa (68%) e Porto (32%).

Há mais 240 000 habitações degradadas nas duas áreas metropolitanas (Neves, 1997a). Essas habitações, muitas vezes, formam parte expressiva de centros históricos importantes, verdadeiros cartões postais. Por exemplo, segundo estimativa em Magalhães (*apud* Oxley e Smith, 1996), 40% da população do Porto residem em unidades habitacionais com sérios problemas de conservação. Em 20% das casas portuguesas não há um ou mais dos seguintes elementos: água canalizada, eletricidade, sanitários e cozinha. Em 1991, 10,6% do total de habitações encontravam-se «vagas» para venda, aluguer, demolição, reforma ou outro motivo. Tomando por base o ano de 1991, 44,2% do *stock* habitacional português tinham sido construídos desde 1971, no período de maior desenvolvimento do sector de casa própria, aqui incluídas também as habitações «informais», ou seja, boa parte do *stock* é relativamente novo. Por outro lado, 38,8% das habitações portuguesas tinham mais de 50 anos de idade em 1991 (Neves, 1997a).

Como o sistema de provisão habitacional se encontra quase totalmente na mão da iniciativa privada, muito embora o sector seja dominado por pequenas empresas (com menos de 10 empregados), a produção de novas habitações tende a verificar-se naquelas áreas e com padrão de qualidade que possibilitem maior rentabilidade. A provisão de habitação dá-se, dessa forma, a reboque do desenvolvimento económico, em especial no que se refere à localização no território português e a formas de ocupação. Por exemplo, em Lisboa, centro dinâmico da economia portuguesa, o número de habitações duplicou nos últimos trinta anos, enquanto no interior o *stock* habitacional corresponde a 85% do que existia em 1960. Lisboa e Porto sozinhos abrigam quase metade de todas as unidades habitacionais no país (Guerra, 1998).

Não é de estranhar, com isso, que na década de 70 se tenha verificado em Portugal uma das mais baixas taxas de construção habitacional da Europa, já que esse tipo de construção se dá a reboque da demanda efectiva (poder de compra) por habitação. Estima-se que, nessa época, 40% das habitações construídas eram ilegais ou «clandestinas». Na ausência de uma política adequada para o sector, a participação individual na produção habitacional própria ou para aluguer é ainda altíssima. Em 1993, 45,4% das 63 199 habitações construídas em Portugal foram produzidas por particulares. A produção

---

<sup>32</sup> As estimativas de défice levam em conta o estado das habitações e do meio, acesso a infra-estruturas urbanas, densidade de moradores e famílias por habitação, etc.

do sector privado como um todo, embora a sua composição quanto ao atendimento de mercados específicos e quanto ao perfil do produtor se tenha alterado significativamente, tem-se mantido constante ao longo dos anos, oscilando em torno dos 90% (Guerra, 1998; Neves, 1997a; 1997b).

Em 1970, 40,8% das habitações construídas destinavam-se ao mercado de aluguéis; em 1993 apenas 1,4% do total produzido tinha esse destino. Desde o pós-guerra, em particular desde o 25 de Abril, as sucessivas intervenções do Estado no mercado de habitações para aluguer, impedindo a remoção de inquilinos e o reajustamento dos aluguéis, como no Brasil e na Grã-Bretanha, desestimularam os senhorios a investirem nos seus *stocks*. Perante os baixos valores dos aluguéis, não deve estranhar-se que o *stock* de habitações no sector seja não só o mais antigo, mas o que se encontra em estado mais degradado.

O sector cooperativo tem crescido consideravelmente nos últimos vinte anos, mas ainda é pouco significativo, com apenas 0,2% do total de habitações do país. Em 1993, ano de pico, o sector cooperativo produziu 6,8% do total de habitações construídas. A participação do sector público tem sido em pequena escala. Já chegou a produzir 17,6% das 41 250 habitações construídas em Portugal em 1984; em 1993 foi responsável pela produção de apenas 2,5%. Em 1991 possuía 3,3% do *stock*.

Com a *débâcle* dos 48 anos do Estado autoritário-corporativo de Salazar e o clima de «redemocratização» do período 1974-1976, emergiram<sup>33</sup> inúmeros movimentos sociais urbanos cujo vector era a melhoria das condições habitacionais. Inúmeras associações de inquilinos, de moradores de áreas degradadas e outras associações similares foram criadas e apenas em Lisboa 5000 casas desocupadas foram invadidas (Lewis e Williams, 1984). Mesmo perante tal pressão, a resposta do Estado português foi tímida. A instabilidade política do Estado no período pós-colonial, juntamente com constrangimentos económicos internos e externos, explica, em parte, a frágil actuação do sector público na provisão habitacional. Fora pequenos programas de recuperação e remoção de áreas degradadas, principalmente nos centros históricos, imposição de controles sobre o mercado de aluguéis e tentativas de parcial sucesso de regular, melhorar e legalizar os bairros clandestinos, a política habitacional dos sucessivos governos em Portugal desde 1976 até recentemente tem sido quase uma só: o crédito subsidiado à compra de habitação própria (Neves, 1997a). O subsídio cobre até 20% do custo do

---

<sup>33</sup>A produção habitacional no período de Salazar incluiu projetos como casas económicas, casas dos pescadores, casas desmontáveis, casas das famílias pobres, casas das rendas limitadas, plano de melhoramentos (para realocar moradores de «ilhas»), etc. A produção pública de habitação foi bastante limitada e tinha por objectivo, segundo Lewis e Williams (1984), o controle social. Carvalho (1998) menciona ainda o problema da salubridade. Lisboa e Porto destacam-se como principais beneficiários no contexto da produção pública do período.

financiamento. Esse subsídio, criado em 1976 e alterado posteriormente, tem tido uma distribuição desigual em termos regionais, já que se destina à classe média e depende do poder de compra da população portuguesa. Lisboa e Porto sozinhos atraem 80% desse subsídio.

Com tal política de beneficiamento do financiamento subsidiado da habitação própria, o sector cresceu de 57% em 1981 para 65% em 1991. O endividamento habitacional, ou o número de mutuários, embora baixo em relação ao dos demais países europeus, tem crescido velozmente, atingindo 22% dos proprietários em 1991. Crescentemente, dada a falta de opções para aluguer e a política perseguida pelo governo, não resta outra opção à família portuguesa senão tornar-se proprietária no sector formal ou no informal. Dessa forma, a solução do problema habitacional da família portuguesa só tem uma via: o mercado. Ou seja, a questão habitacional resume-se ao problema de financiamento da habitação, que depende de vários factores económicos, como emprego e renda, nível da inflação, disponibilidade de crédito, incentivos fiscais, subsídios, etc.

Nos últimos anos, o Estado português tem empreendido esforços no sentido de encontrar soluções para o problema de moradia. As medidas aventadas são ainda tímidas e visam resolver problemas específicos. Após várias iniciativas da sociedade organizada, com publicações e organizações de encontros, em 1993 o governo lançou um plano da habitação. O governo português anunciou medidas para realocar, com a construção de novas unidades, a população de residentes em «bairros-de-lata» e, em certos casos, reabilitar habitações degradadas, principalmente no Porto e em Lisboa, como também disponibilizar terrenos públicos para a produção de habitações pela iniciativa privada (Oxley e Smith, 1996). Tais medidas, no seu conjunto, são a reedição de medidas anteriores. Destaque-se também o esforço empreendido pelo governo eleito em 1995 no enfrentamento dos desafios, buscando viabilizar propostas inovadoras para o sector. As acções aventadas ainda tiveram alcance reduzido, mas já indicam saídas viáveis, inclusive utilizando os fundos estruturais da União Europeia — que não se destinam à habitação — de maneira criativa, com vista a liberar recursos para aplicação em habitação.

Pelo breve relato acima, é possível caracterizar a situação habitacional de Portugal como precária. E, em linha com o que acontece com a maioria dos países no mundo, pobres e ricos, o sistema de provisão de habitação em Portugal tem-se dado através do mercado, beneficiando menos os que têm mais necessidade e menos condições de sozinhos resolvermos seus problemas habitacionais. Há, antes de tudo, como na Grã-Bretanha e no Brasil, um desequilíbrio no mercado entre oferta e poder de compra do usuário (Neves, 1997a; 1997b). E há poucas (ou insuficientes) intervenções do Estado no sentido de corrigir o problema. O quadro agrava-se dada a necessidade de Portugal atingir as metas económicas — fiscais e financeiras — estabelecidas

no âmbito da União Europeia. Nesse sentido, o irónico é que a adesão à CEE tem sido tanto benéfica quanto prejudicial ao pleno desenvolvimento do sector habitacional no país. Se, por um lado, fica difícil antever uma solução para o problema habitacional português para o futuro próximo, dados os constrangimentos mais amplos de política económica impostos pela própria União Europeia, por outro, é também difícil antever solução para o problema habitacional português fora do âmbito da União Europeia, através de programas e dotações orçamentais específicas.

Como escreve Barreto (1995, p. 841):

[...] para Portugal, a questão europeia é a mais importante da actualidade. Vista nos seus mais diversos aspectos, políticos, económicos e sociais, a questão europeia é a mais forte condicionante da evolução portuguesa imediata. A conflitualidade terá a Europa como pretexto. As hipóteses de prosperidade económica terão a Europa como pano de fundo. As políticas sociais e económicas terão a Europa como referência. E as expectativas individuais e colectivas terão a Europa como modelo e horizonte.

E, mais adiante, numa nota mais pessimista:

Temos, cada vez mais, os problemas e as expectativas da Europa, mas não temos a sua capacidade industrial, técnica e científica, nem a sua produtividade ou as suas disponibilidades em capital. Ainda menos a sua experiência organizativa ou empresarial [p. 855].

Em suma, o sucesso da política habitacional portuguesa no contexto europeu dependerá, em larga escala, da capacidade dos Portugueses de operarem, como salienta Telo (1997), a sua «disfunção» nacional.

## CONCLUSÃO

Este trabalho teve por objectivo contribuir para o melhor entendimento dos impactos causados pelo contexto económico externo no desenvolvimento das políticas públicas, em particular a habitacional, em países cuja inserção nos mercados internacionais se dá em escala e forma diferenciadas. Diferente de abordagens mais tradicionais, que procuram relacionar casos distintos, comparando-os um a um, este estudo teve como referencial comum a análise do desenvolvimento económico internacional. Este procedimento possibilitou verificar como o desenvolvimento das políticas de habitação no Brasil, na Grã-Bretanha e em Portugal tem sido afectado perante um mesmo quadro conjuntural internacional (*integrative force*) e como em cada caso têm surgido respostas diversas (*fracturing forces*), para utilizar os termos de

Os casos analisados, com excepção dos cruzamentos históricos óbvios entre eles, diferem enormemente em termos quantitativos (população, *stock* e produção de habitações, etc.) e qualitativos (sistema político, formato institucional, etc.) e são bons exemplos de como a necessidade de adaptação aos novos condicionantes externos determina, por sua vez, as possibilidades de intervenção do Estado e o desenvolvimento do próprio mercado doméstico. Enquanto é possível dizer que as novas configurações e estruturas de políticas habitacionais nos três países sofreram transformações importantes (com algumas inovações), é também verdade que as transformações sofridas implicaram tomadas de decisões cujos resultados foram muitas vezes onerosos e dificilmente reversíveis.

No imediato pós-guerra, sob a tutela dos EUA, os países europeus, engajados na reconstrução das infra-estruturas e na reestruturação económica, entraram em fase de acelerado desenvolvimento sob o regime de acumulação fordista. Para Portugal, que teria ainda de conviver com o regime salazarista até à revolução de 25 de Abril de 1974, o fordismo traria oportunidades de trabalho para os milhares de portugueses emigrados. Nesse período, a Grã-Bretanha implementou um grande programa de construção pública de habitação para aluguer, em resposta à destruição do parque habitacional durante a guerra. O sistema de provisão habitacional britânico só viria a sofrer modificações substanciais com a ascensão de Margaret Thatcher em 1979 e em resposta à crise do fordismo. A crise de «estagflação» liberou créditos anteriormente não disponíveis — em particular eurodólares e petrodólares — para o sistema financeiro internacional, operado, em larga escala, por bancos privados.

Na década de 70, sob o regime militar, o Brasil foi um dos principais beneficiários desse sistema. Através dos investimentos previstos no âmbito do II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), a economia brasileira, que vivia os últimos anos do «milagre», pôde adiar por mais alguns anos o desencadeamento da crise. Nessa altura, o SFH já operava plenamente, utilizando os recursos das cadernetas de poupança e FGTS. Em Portugal, a crise do fordismo significou o retorno parcial de trabalhadores emigrados residentes nos países europeus e a redução das «remessas», com consequência negativa sobre a balança de pagamentos. À crise do fordismo somou-se a crise política, com o fim da ditadura e das guerras coloniais. Portugal, que, historicamente, havia sido exportador de mão-de-obra, receberia mais de meio milhão de retornados das suas ex-colónias a partir de 1976, contingente este que procurou instalar-se junto ao litoral, região de maior dinamismo económico, principalmente nas regiões metropolitanas de Lisboa e do Porto.

Com a crise da dívida externa em 1982, os bancos privados britânicos que operavam no sistema internacional de crédito voltaram-se para o seu mercado interno. Conseguiram quebrar as restrições ao crédito implementadas em meados da década de 70 como medida de controle da demanda e o cartel das

*building societies*, que tinham exclusividade sobre as operações de crédito imobiliário e contas de poupança. No Brasil, a crise do endividamento levou a efeito contrário. O SFH, desenhado para operar numa economia em crescimento, viu todas as suas fontes de financiamento — FGTS, cadernetas de poupança e retorno dos financiamentos concedidos — sofrerem com o desemprego e o achatamento salarial operado a partir do governo Figueiredo. A «crise do SFH» levou à virtual paralisação do sistema.

Em meados da década de 80, Portugal, finalmente, conseguiria formar governos estáveis e, em 1986, integrar-se na Comunidade Europeia, passando a beneficiar dos investimentos dos fundos estruturais. A partir dos anos 90, o governo português passou a actuar de forma mais consistente — porém ainda insuficiente — no sector habitacional, lançando, em 1993, um plano de habitação. Com a reprivatização dos bancos portugueses na segunda metade dos anos 80, as operações de crédito imobiliário foram-se expandindo aos poucos, mas só nos anos 90, no contexto de baixa inflação e expansão do crédito bonificado (subsídio), o sector passou a ter alguma expressão. Os anos 90 assistiram ao avanço da globalização de formato neoliberal, levando os governos dos três países à busca de soluções de mercado, ou parcerias com a iniciativa privada, em quase todas as áreas da sua actuação. Face à crescente disparidade de renda e riqueza, as soluções de mercado não têm sido adequadas para resolver o problema habitacional do número crescente de desempregados e pobres.

Impulsionada pela crise do fordismo e falência do paradigma keynesiano, a globalização em curso impõe aos Estados condicionantes que exigem respostas diversas, dependentes da forma e extensão da inserção de cada país nos mercados internacionais. A força indutora da globalização — ou das grandes empresas transnacionais e dos governos dos países mais industrializados que as suportam — é soberba. Em geral, os Estados mais periféricos defrontam-se com duas opções: aderir ou não aderir à nova fórmula de validação dos mercados internacionais.

Não aderir quer dizer exclusão de mercados e, provavelmente, imposição de sanções comerciais severas. Dessa forma, o projecto globalizante neo-liberal é essencialmente um projecto geo-político de aspirações imperialistas (principalmente dos EUA) (v. Chomsky, 1998). Como foi visto através da análise dos três casos, os problemas habitacionais do número crescente de população carente têm sido negligenciados, em função da implementação de políticas públicas que sirvam ou que não interfiram com objectivos macro-económicos mais amplos que têm por função a adesão ao projecto neo-liberalista da globalização. Isso implica um processo invertido de redistribuição de renda e riqueza. Como bem ilustra o trabalho recente de Dunford (1999), mesmo no interior da União Europeia, o fim do regime de acumulação fordista implicou crescente desigualdade social e territorial. A produção em massa de

novas habitações, que foi um dos carros-chefes do regime fordista de produção — certamente nos casos britânico e brasileiro —, não tem espaço no regime vigente concentrador de renda (v. Lipietz, 1998). E na sociedade globalizada do «fim do trabalho» o emprego do multuário do sistema habitacional vai depender da necessidade reestruturadora do capital, na sua constante busca por maior produtividade e competitividade. Quanto aos não integrados no mercado (de trabalho), a solução para o problema habitacional só pode dar-se através do Estado e, na ausência deste, na informalidade.

A política de habitação tem um propósito básico: resolver o problema de moradia do número expressivo de famílias de baixa renda, dissociando-se a questão da pobreza do problema habitacional. Com isso, ser pobre deixa de ser sinónimo de morar mal. Os vários mecanismos de captação de recursos e financiamento através do «mercado», que privilegiam as classes mais abastadas, servirão apenas para agravar a já grave situação de distribuição de renda nesses países. Ou seja, nos três exemplos analisados, a política de habitação tende a funcionar como instrumento de concentração de renda. São necessárias propostas de políticas públicas criativas, progressistas e audaciosas — e que invertam a lógica vigente — para o problema habitacional de um número crescente de brasileiros, britânicos e portugueses encontrar uma solução de médio a longo prazo.

#### BIBLIOGRAFIA

- AGLIETTA, Michel (1982), «World capitalism in the eighties», in *New Left Review*, n.º 136, pp. 5-41.
- AGLIETTA, Michel (1998), «Capitalism at the turn of the century: regulation theory and the challenge of social change», in *New Left Review*, n.º 232, pp. 41-90.
- ALBUQUERQUE, Marcos Cintra C. de (1986), «Habitação popular: avaliação e propostas de reformulação do sistema financeiro da habitação», in *Estudos Económicos*, vol. 16, n.º 1, pp. 77-121.
- AMBROSE, Peter (1994), *Urban Process and Power*, Londres, Routledge.
- AMBROSE, Peter (2000), *Area-Based Policies for «Social Exclusion». Band Aid or Cure?*, trabalho apresentado no seminário «Cidade e exclusão», UFRN, Natal, Brasil.
- ANDRADE, Luís Aureliano G. de, e Sérgio de Azevedo (1982), *Habitação e Poder — Da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional da Habitação*, Rio de Janeiro, Zahar.
- ANTUNES, Ricardo (1997), *Adeus ao Trabalho? Ensaio sobre as Metamorfoses e a Centralidade do Mundo do Trabalho*, 4.ª ed., São Paulo, ed. da UNICAMP/Cortez.
- ARRETCHÉ, Marta (1990), «Intervenção do Estado e sector privado: o modelo brasileiro de política habitacional», in *Espaço e Debates*, n.º 31, pp. 21-36.
- AZEVEDO, Sérgio de (1988), «Vinte e dois anos de política de habitação popular (1964-1986): criação, trajectória e extinção do BNH», in *Revista de Administração Pública*, vol. 22, n.º 4, pp. 107-119.
- AZEVEDO, Sérgio de (1996), «A crise da política habitacional: dilemas e perspectivas para o final dos anos 90», pp. 73-101, in Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro e Sérgio de Azevedo (orgs.), *A Crise da Moradia nas Grandes Cidades. Da Questão da Habitação à Reforma Urbana*, Rio de Janeiro, ed. UFRJ.

- BAGANHA, Maria Ioannis (1994), «As correntes emigratórias portuguesas no século XX e o seu impacto na economia nacional», in *Análise Social*, vol. XXIX, n.º 128, pp. 959-980.
- BALCHIN, Paul (1995), *Housing Policy: An Introduction*, Londres, Routledge.
- BALCHIN, Paul (1996), «The United Kingdom», pp. 210-228, in Paul Balchin (ed.), *Housing Policy in Europe*, Londres, Routledge.
- BALL, Michael (1998), *Rebuilding Construction: Economic Change in the British Construction Industry*, Londres, Routledge.
- BALL, Michael, Michael Harloe e Maartje Martens (1986), «Mortgage finance and owner occupation in Britain and West Germany», in D. Diamond e J. B. McLoughlin (eds.), *Progress in Planning*, vol. 26, parte 3, pp. 189-260, 1986.
- BARATA, Luís Mendes (1992-1993), «Evolução recente do sistema financeiro português e perspectivas futuras», in *Planeamento*, vols. 14-15, pp. 101-110.
- BARLOW, James, e Adrian King (1992), «The state, the market and competitive strategy: the housebuilding industry in the United Kingdom, France and Sweden», in *Environment and Planning A*, vol. 24, pp. 381-400.
- BARRETO, António (1995), «Portugal na periferia do centro: mudança social», 1960 a 1995, in *Análise Social*, vol. XXX, n.º 134, pp. 841-855.
- BATLEY, Richard (1983), *Power through Bureaucracy: Urban Political Analysis in Brazil*, Aldershot, Gower.
- BOLAFFI, Gabriel (1986), «Os mitos sobre o problema da habitação», in *Espaço e Debates*, ano VI, n.º 17, pp. 24-32.
- BOLAFFI, Gabriel, e Henry Cherkezian (1985), «BNH, bode expiatório», in *Novos Estudos CEBRAP*, n.º 13, pp. 45-55.
- CARVALHO, Pedro Guedes de (1998), *Public Intervention on Housing*, comunicação apresentada na ENHR International Housing Conference, «Housing in Southern Europe: a separate path?», Madrid.
- CHOMSKY, Noam (1998), «Power in the global arena», in *New Left Review*, n.º 230, pp. 3-27.
- CLAPHAM, David, Peter Kemp e Susan Smith (1990), *Housing and Social Policy*, Londres, MacMillan.
- CURWEN, Peter (ed.) (1990), *Understanding the UK Economy*, Londres, Macmillan.
- DAUNTON, M. J. (1987), *A Property Owning Democracy? Housing in Britain*, Londres, Faber and Faber.
- DOE (1989), *Housing and Construction Statistics — 1977-1987 — Great Britain*, Londres, HMSO.
- DOE (1991), *Housing and Construction Statistics — Great Britain*, parte 2, n.º 45, Londres, HMSO.
- DRAIBE, Sónia M. (1990), «As políticas sociais brasileiras: diagnósticos e perspectivas» (1-66), in *Para a Década de 90: Prioridades e Perspectivas de Políticas Públicas* («Políticas Sociais e Organização do Trabalho», n.º 4), Brasília, IPEA/IPLAN.
- DUNCAN, Simon (1990), «Do house prices rise that much? A dissenting view», in *Housing Studies*, vol. 5, n.º 3, pp. 195-208.
- DUNFORD, Michael (1999), *Whose Europe. Geographies of Inequality and Growth*, ms.
- ESSER, Josef, e Joachim Hirsch (1989), «The crisis of fordism and the dimensions of a «postfordist» regional and urban structure, in *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 13, n.º 3, pp. 417-437.
- FIGUEIREDO, Ademar, e Lícia Valladares (1983), «Housing in Brazil: an introduction to recent literature», in *Bulletin of Latin American Research*, vol. 2, n.º 2, pp. 69-91.
- GASPAR, Jorge, e Chris Jensen-Butler (1992), «Social, economic and cultural transformations in the Portuguese urban system, in *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 16, pp. 442-461.
- GOMES, Maria Célia, e Fernando Carlos G. C. Lima (1987), «O novo SFH: a herança de velhos problemas», in *Texto para Discussão n.º 144*, Rio de Janeiro, UFRJ/IEI.

- GOMES, Maria Célia, e Fernando Carlos G. C. Lima (1989), «Sistema financeiro da habitação: limites de expansão de um sistema especializado», in *Texto para Discussão n.º 184*, Rio de Janeiro, UFRJ/IEI.
- GONÇALVES, Robson R. (1997), «Aspectos da demanda por unidades habitacionais nas regiões metropolitanas — 1995-2000», in *Texto para Discussão n.º 514*, Rio de Janeiro, IPEA.
- GUERRA, Isabel (1998), *The Dynamics of Housing Occupancy in Portugal*, comunicação apresentada na ENHR International Housing Conference, «Housing in Southern Europe: a separate path?», Madrid.
- HAMNETT, Chris (1987), «Conservative government housing policy in Britain, 1979-85: economics or ideology?» (pp. 203-220), in Willem van Vliet (ed.), *Housing Markets and Policies under Fiscal Austerity*, Londres, Greenwood.
- HAMNETT, Chris (1991), *Home Ownership, Housing Wealth and Wealth Distribution in Britain*, trabalho apresentado na conferência «Housing policy as a strategy for change», Oslo, pp. 24-27.
- HARVEY, David (1989), *The Urban Experience*, Oxford, Blackwell.
- LAINS, Pedro (1994), «O Estado e a industrialização em Portugal, 1945-1990», in *Análise Social*, vol. XXIX, n.º 128, pp. 923-958.
- LÉONARD, Yves (1998), *Salazarismo e Fascismo*, Portugal, Editorial Inquérito.
- LEWIS, J. R., e A. M. Williams (1984), «Portugal» (pp. 281-325), in Martin Wynn (ed.), *Housing in Europe*, Londres, Croom Helm.
- LIPIETZ, Alain (1987), *Mirages and Miracles: The Crises of Global Fordism*, Londres, Verso.
- LIPIETZ, Alain (1998), «Rethinking social housing in the hour-glass society», (pp. 177-188), in Judith Allen, Goran Cars e Ali Madanipour (eds.), *Social Exclusion in European Cities: Processes, Experiences and Responses*, Londres, Jessica Kingsley Publishers.
- LIPIETZ, Alain, e Danièle Leborgne (1988), «O pós-fordismo e seu espaço», in *Espaço e Debates*, 25, pp. 12-29.
- MARICATO, Ermínia (1987), *Política Habitacional no Regime Militar. Do Milagre Brasileiro à Crise Económica*, Petrópolis, Vozes.
- MARICATO, Ermínia (1996), *Metrópole na Periferia do Capitalismo. Ilegalidade, Desigualdade e Violência*, São Paulo, ed. HUCITEC.
- MARTINE, George (1990), «A resolução da questão social no Brasil: experiências passadas e perspectivas futuras» (pp. 97-128), in *Para a Década de 90: Prioridades e Perspectivas de Políticas Públicas* («Políticas Sociais e Organização do Trabalho», n.º 4), Brasília, IPEA/IPLAN.
- MELO, Marcus André B. C. (1988), «Classe, burocracia e intermediação de interesses na formação da política de habitação», in *Espaço e Debates*, ano VIII n.º 24, pp. 75-85.
- MELO, Marcus (1992), «Policymaking, political regimes and business interests: the rise and demise of the Brazilian housing finance system», in *Center for International Studies Working Paper 2597/C92/4*, Massachusetts, MIT.
- MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO (1999), <<http://www.mpo.gov.br/SEPURB>>, vários.
- MUELLBAUER, John, e Alan Murphy (1989), «Why has UK personal savings collapsed?», in *Credit Suisse First Boston Research Report*.
- MURIE, Alan, e Ray Forrest (1987), «Fiscal reorientation, centralization, and the privatisation of council housing» (pp. 15-31), in Willhem van Vliet (ed.), *Housing Markets and Policies under Fiscal Austerity*, Londres, Greenwood.
- NEVES, João L. César (1994), «O crescimento económico português no pós-guerra: um quadro global», in *Análise Social*, vol. XXIX, n.º 128, pp. 1005-1034.
- NEVES, Vítor (1997a), *Elementos para Uma Abordagem Integrada da Questão Habitacional em Portugal*, ms., Coimbra, Universidade de Coimbra.
- NEVES, Vítor (1997b), «Housing in Portugal: an overview», in *Occasional Paper 37*, Glasgow, Centre for Housing Research and Urban Studies, Universidade de Glasgow.

- OTB, (1994), *Who is Who in Housing in the European Community*, Delft, Delft University of Technology/ENHR.
- OXLEY, Michael, e Jaqueline Smith (1996), *Housing Policy and Rented Housing in Europe*, Londres, E&FN SPON.
- OXLEY, Michael (1999), «Institutional structure of social housing finance in the UK: recent developments», in *Urban Studies*, vol. 36, n.º 4, pp. 673-682.
- RAMOS, José Alberto B. (1987), «O sistema financeiro da habitação. Crítica a uma política anti-social», in *Cadernos do CEAS*, n.º 111, pp. 26-37.
- ROBINSON, Ray (1986), «Restructuring the welfare state: an analysis of public expenditure, 1979/1980-1984/5», in *Journal of Social Policy*, vol. 15, n.º 1, pp. 1-21.
- ROLLO, Maria Fernanda (1994), «Portugal e o Plano Marshall: história de uma adesão a contragosto (1947-1952)», in *Análise Social*, vol. xxix, n.º 128, pp. 841-869.
- ROLNIK, Rachel (1988), «A acção governamental. Tentativas de solução/mecanismos e instrumentos legais» (pp. 13-25), in FINEP, *Habitação Popular/Inventário da Acção Governamental*, vol. 2, Rio de Janeiro, FINEP.
- SABLOWSKI, Andréa (1988), «O movimento dos mutuários e as contradições do sistema financeiro de habitação», in ANPOCS (ed.), *Ciências Sociais Hoje: Anuário de Antropologia, Política e Sociologia: 1988*, São Paulo, Vértice/Editora Revista dos Tribunais/ANPOCS.
- SAUNDERS, Peter (1984), «Beyond housing classes: the sociological significance of private property rights in means of consumption», in *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 8, n.º 2, pp. 202-225.
- SAUNDERS, Peter (1990), *A Nation of Home Owners*, Londres, Unwin Hyman.
- SHIDLO, Gil (1990a), «Housing policy in Brazil» (pp. 33-47), in Gil Shidlo (ed.), *Housing Policy in Developing Countries*, Londres, Routledge.
- SHIDLO, Gil (1990b), *Social Policy in a Non-Democratic Regime — The Case of Public Housing in Brazil*, Oxford, Westview Press.
- SOUZA, Edgar B. (1990), «Desenvolvimento urbano na década de 90» (pp. 201-223), in *Para a Década de 90: Prioridades e Perspectivas de Políticas Públicas* («População, Emprego, Desenvolvimento Urbano e Regional», n.º 3), Brasília, IPEA/IPLAN.
- TELO, António José (1997), «Treze teses sobre a disfunção nacional — Portugal no sistema internacional», in *Análise Social*, vol. xxxii, n.º 142, pp. 649-683.
- VALLADARES, Lícia (1986), «Políticas alternativas de habitação popular. Um voo sobre a literatura internacional», in *Espaço e Debates*, ano vi n.º 16, pp. 33-51.
- VALENÇA, Márcio M. (1992a), «The debate on equity withdrawal versus the housing-linked interest rate mechanism: a view on the economics of housing in conservative Britain during the 1980s», in *Centre for Urban and Regional Research Working Paper n.º 84*, Falmer, Universidade do Sussex.
- VALENÇA, Márcio M. (1992b), «The inevitable crisis of the Brazilian housing finance system», in *Urban Studies*, vol. 29, n.º 1, pp. 39-56.
- VALENÇA, Márcio M. (1993), *Changing Role of Housing Policy in the 1980-90s: Economics and Politics Reconsidered* (10 páginas), comunicação apresentada no congresso «Urban housing markets and housing policies in Europe», Wassenaar (Holanda), NETHUR/ENHR.
- VALENÇA, Márcio M. (1996a), «Notas sobre o contexto da reestruturação económica mundial», in *Revista Vivência*, 10, n.ºs 1-2, pp. 143-149, 1996a.
- VALENÇA, Márcio M. (1996b), «Reestruturação económica e política habitacional: a Grã-Bretanha na década de 1980», in *DADOS*, vol. 39 n.º 2, pp. 235-251.
- VALENÇA, Márcio M. (1998), «The lost decade and the Brazilian government's response in the nineties», in *The Journal of Developing Areas*, vol. 33, n.º 1, pp. 1-52.
- VALENÇA, Márcio M. (1999), «The closure of the Brazilian Housing Bank and beyond», in *Urban Studies*, vol. 36, n.º 10, pp. 1747-1768.
- VALENÇA, Márcio M. (2001), «The politics of giving in Brazil: the rise and demise of Collor (1990-92)», in *Latin American Perspectives*, 2001a (no prelo).

- VALENÇA, Márcio M. (2001), «Rhetoric and failure: the 1990s round of housing policy proposals in Brazil», in Edésio Fernandes e Stephen Berrisford (eds.), *South to South: Urban-Environmental Policies in Brazil and South Africa*, 2001b (no prelo), Londres, Ashgate.
- VALENÇA, Márcio M. (2001), State patronage and housing policy in Brazil. The case of the Collor government (1990-92)», artigo submetido ao *International Journal of Urban and Regional Research*.
- WALKER, Richard M., e Robert S. G. Smith (1999), «Regulatory and organisational responses to restructured housing association finance in England and Wales», in *Urban Studies*, vol. 36, n.º 4, pp. 737-754.
- WHITEHEAD, Christine M. E. (1999), «The provision of finance for social housing: the UK experience», in *Urban Studies*, vol. 36, n.º 4, pp. 657-672.