

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE ECONOMIA
MONOGRAFIA DE BACHARELADO

**O PARADIGMA DA CASA PRÓPRIA E A POLÍTICA
HABITACIONAL NOS ESTADOS UNIDOS**

MARCOS ONOFRE TORRES NUNES
Número de matrícula 115062597

ORIENTADORA: PROF^a DRA LENA LAVINAS

AGOSTO DE 2019

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE ECONOMIA
MONOGRAFIA DE BACHARELADO

**O PARADIGMA DA CASA PRÓPRIA E A POLÍTICA
HABITACIONAL NOS ESTADOS UNIDO**

MARCOS ONOFRE TORRES NUNES

Número de matrícula 115062597

ORIENTADORA: PROF^a DRA LENA LAVINAS

AGOSTO DE 2019

As opiniões expressas neste trabalho são da exclusiva responsabilidade do autor

DEDICATÓRIA

*Dedico este trabalho ao meu avô, Iran.
Meu eterno guri.*

Dedico a todos e todas que lutam pela reforma urbana e pelo direito à cidade.

AGRADECIMENTOS

Escrever uma monografia não é um trabalho dos mais fáceis ou tranquilizantes. Ainda bem que ao longo desse processo tive o privilégio de contar com a colaboração, direta e indireta, de diversas pessoas importantes.

Aos meus pais, Mary e Gibson, expresso a minha mais profunda gratidão. Ambos me certificaram das inestimáveis recompensas do conhecimento. Melhor dito, não somente por investirem na minha educação e pelos inúmeros incentivos ao meu desenvolvimento pessoal, mas por escolherem fazer isso.

Fonte da juventude que me falta e de inestimáveis ensinamentos sobre a vida, agradeço ao meu porto seguro, minha irmã mais velha, Ana. Também por ser a razão da existência de duas das minhas maiores alegrias, Clara e Lucas, sou extremamente honrado pela oportunidade de fazer com as crianças o mesmo que por mim foi feito. Ao Maurício, por quem tenho enorme estima, agradeço por arrematar tão perfeitamente esse pilar.

Gratidão incomensurável aos meus grandes amigos: Carol e Ygor, por darem leveza ao meu cotidiano e abrigo em tempos turbulentos. Nicole, por aproximar distâncias transoceânicas com palavras de força. Bruna, pelo furacão que revolucionou nossos corações. Lays, pela espontaneidade dos encontros. Victoria e Marina, pelos passeios no quarteirão e pela ponte aérea RIO-SP, respectivamente. Clara, com os encontros e desencontros na luta acadêmica. Todos, pelo lado bom da vida.

Registro meu grande apreço à minha orientadora Lena Lavinas. Nunca imaginei que a inscrição na cadeira de Desenvolvimento Latino-Americano fosse despertar em mim o ímpeto de querer mudar o futuro. Minha mais sincera e profunda gratidão.

Agradeço aos professores Alexis Saludjian e Guilherme Leite por aceitarem compor a minha banca examinadora e contribuírem de bom grado no meu desenvolvimento acadêmico e pessoal através de análises indispensáveis.

À minha avó, Neuza. Mulher guerreira, não hesitou na tarefa de me pegar para criar aos quatro meses. Agora, aos 92 anos, eu já desfraldado, me pega no colo para dizer o quanto se orgulha de quem me tornei e daquilo que conquistei. Minha razão de ser.

Por fim, e por mais abstrato que pareça, aos brasileiros e às brasileiras que tornam possíveis instituições de ensino públicas, como o Colégio Pedro II e a UFRJ, meu muito obrigado!

RESUMO

O presente trabalho procura analisar como o paradigma da casa própria impactou o desenvolvimento das políticas habitacionais no mundo moderno. Propõe-se uma investigação comparativa entre as nações notoriamente liberais, Reino Unido e Estados Unidos, com o objetivo de explorar como os sistemas de financiamento afastam ou aproximam a moradia do seu *status* de direito social. Estudos sociológicos confirmam nos discursos individuais e nos desenhos das políticas públicas de acesso à moradia a preferência pela casa própria entre os diferentes regimes de posse.

As relações Estado-Mercado caminharam no intuito de democratizar a propriedade residencial sob a prerrogativa da liberdade individual e da independência em relação ao setor público. Diferentes mecanismos foram criados com o passar dos anos, passando pelo desmonte do modelo social do pós-guerra, que garantia universalmente a moradia no Reino Unido, até a emancipação das classes mais baixas nos Estados Unidos via o mercado de crédito. Gradativamente, o modelo liberal se consolidou, cabendo ao Estado à função primordial de estabilizadora dos mercados.

Inúmeros desalojados e desapropriados após a crise financeira de 2008 explicitou as fragilidades do esquema. A crescente integração, ocorrida desde os anos 1980, entre o sistema de hipotecas e os circuitos financeiros combinou a primazia da casa própria e novas formas de exploração capitalista. Em um contexto de abundante liquidez no mercado de crédito, propiciada pela desregulamentação e globalização, e de retração do governo na provisão de serviços sociais, as famílias se endividaram como única via de acesso ao consumo, bem-estar e, evidentemente, à habitação.

LISTA DE FIGURAS, GRÁFICOS E TABELAS

- Figura 1. O conjunto habitacional Cabrini-Green, Chicago, nos anos 1950.
- Figura 2. Imóvel em execução hipotecária durante a crise de 2008
- Figura 3. O modelo Originate-to-distribute
-
- Gráfico 1. Percentual do tipo de posse e total da moradia
- Gráfico 2. Valor médio da moradia
- Gráfico 3. Hipotecas residenciais (One-to-four family) por tipo detentor (%) - 1970-2008
- Gráfico 4. Novas emissões de MBS residenciais (One-to-four family)
- Gráfico 5. EUA: Novas unidades habitacionais construídas
- Gráfico 6. Novas emissões de HCV por nível de renda (%) e mediana da renda anual dos beneficiários (\$)
- Gráfico 7. Percentual de hipotecas subprime no total securitizado nos EUA
- Gráfico 8. Inadimplência hipotecária nos mercados prime e subprime nos EUA
- Gráfico 9. Inadimplência hipotecária nos mercados prime e subprime, taxa fixa e taxa flutuante, nos EUA.
-
- Tabela 1 Histórico do Sistema de Financiamento Habitacional nos EUA
- Tabela 2 Percentual da Renda Familiar, por tipo de origem.

LISTA DE SIGLAS

ARM	Adjustable Rate Mortgages
AUS	Automated Underwriting System
CDO	Collateralized Debt Obligation
CDS	Credit Default Swaps
CMO	Collateralized Mortgage Obligations
Fannie Mae	Federal National Mortgage Association
FCIC	Financial Crisis Inquiry Commission
FED	Federal Reserve
Freddie Mac	Federal Loan Mortgage Association
FHA	Federal Housing Association
FHLB	Federal Home Loan Bank
FIRREA	Financial Institutions, Reform, Recovery, and Reinforcement Act
Ginnie Mae	Government National Mortgage Association
GSE	Government Sponsored Enterprises
HCV	Housing Choice Voucher
HOLC	Home Owners Loan Corporation
HOPE VI	Housing Oportunities for People Everywhere
LIHTC	Low Income Housing Tax Credit
MBS	Mortgage Backed Securities
MIRAS	Mortgage Interest Relief at Source
NINJA	No income, no job or assets
QHWR	Quality Housing and Work Responsibility Act
REMIC	Real Estate Mortgage Investment Conduits
SPV	Special Purpose Vehicles
SSA	Social Security Act
SMMEA	Secondary Mortgage Market Enhancement Act
SEM	Social Risk Management
VA	Veterans Association

SUMÁRIO

Introdução.....	10
Capítulo 1 - O Paradigma da Casa Própria.....	15
I.I A Ideologia Política da Casa Própria.....	15
I.II A Política Ideológica da Casa Própria.....	19
Capítulo 2 – A Política Habitacional do Reino Unido.....	26
Capítulo 3 – A Política Habitacional dos Estados Unidos.....	34
III.I Histórico do Financiamento Habitacional Norte-Americano.....	34
III.II Nova Era do Financiamento Habitacional: Mercado Secundário e a Securitização...40	
III.III Moradia social e a população de baixa renda.....	47
III.IV O mercado subprime e a crise financeiro-hipotecária de 2008.....	59
Conclusão.....	60
Referências Bibliográficas.....	

INTRODUÇÃO

É um consenso que a moradia assume diversas funções no imaginário coletivo. A principal delas é a habitação. Abrigar-se entre quatro paredes e sob um teto presume um refúgio contra as adversidades exteriores e assegura o bem-estar individual e familiar. Atende às necessidades fisiológicas, reduz as ameaças contra a integridade física do residente, promove um ambiente de socialização e conectividade com outras pessoas e simboliza uma nova etapa ao longo do ciclo de vida. Em suma, é predominantemente seu valor de uso quem determina seu aproveitamento.

A intensidade das execuções hipotecárias e os despejos da ordem dos milhões nos Estados Unidos (EUA), em virtude da crise financeira mundial de 2008, puseram em xeque a percepção da moradia como um bem social ao expor sua funcionalidade como mercadoria especulativa nos circuitos financeiros. Apresentada como solução para o déficit habitacional, a expansão do crédito hipotecário às famílias de mais baixa renda ocorreu simultaneamente ao desenvolvimento de estratégias e produtos financeiros lastreados a essas dívidas. No lugar de políticas habitacionais que enfatizassem a redistribuição de renda, a transmutação da moradia em ativo fungível representou aos investidores uma nova fronteira de extração capitalista de baixo risco. Posto em outras palavras, a consolidação do direito à moradia, sobretudo para os segmentos de menor poder aquisitivo, tornou-se gradativamente mais dependente da dinâmica dos mercados de capitais.

Tanto a Grande Depressão iniciada em 1929 quanto a recente crise dos *subprime* (segmento de crédito considerado de alto risco) em 2008 originaram-se na esfera financeira e foram de magnitude comparável. Entretanto, o capitalismo adentrou o século XXI sob um regime de acumulação financeirizado (Lavinias, 2017), ou seja, houve uma transformação estrutural da economia em escala global de forma que a remuneração do capital através dos juros sobrepôs-se ao retorno gerado pelo capital produtivo.

Tal reconfiguração do sistema capitalista revelou-se contraditória. As idiossincrasias próprias da moradia, por sua vez, revelaram que sua plena mercantilização não se sustentaria sem a intervenção do Estado. O processo de desregulamentação e as subjacentes inovações financeiras, embora sob a justificativa de consistirem em salvaguarda aos investimentos e de possibilitarem a expansão do crédito habitacional, não apenas redefiniram a noção política da moradia, transfigurada de um direito social a um ativo financeiro, como também favoreceram a reprodução e a circulação do capital (Rolnik, 2015).

Independente de suas características físicas, variáveis de acordo com culturas e países, e sob a égide do capitalismo, é preconizada a superioridade da casa própria sobre as demais formas de posse. Por corresponder, sobretudo, à forma mais comum de riqueza pessoal, quando não à maior para aquele que a possui, a casa própria equivale a uma conquista, em especial para a classe trabalhadora. Todavia, esse sentimento de progresso que a casa própria simboliza eclipsa o processo exploratório construído para sua viabilização, além de impedir a consolidação da moradia como um direito social. A ideologia da casa própria (Ronald, 2008), portanto, é um atributo central das economias capitalistas contemporâneas, falaciosamente qualificando as classes médias e populares ao status de burguesia.

Tendo em vista o enraizamento da propriedade privada na cultura capitalista, o paradigma da casa própria se consolidou como elemento central e quase exclusivo da política habitacional. Isso é devido ao papel que a casa própria pode cumprir *vis-à-vis* a contração da provisão pública de bens e serviços desmercantilizados. Dessa forma, a reconstrução da intervenção pública, a partir da onda liberalizante dos anos 1970, seguiu na direção de ampliar os mecanismos de acesso à casa própria como forma impulsionar, através a riqueza imobiliária, a autogestão de riscos econômicos e sociais.

Essa monografia tem a finalidade de esclarecer alguns aspectos do pensamento que reorientaram as políticas habitacionais após o desmonte do arquétipo institucional que sustentou anos de crescimento econômico constante (1945-1975). Observou-se no conjunto das reformas neoliberais a convergência das políticas desenhadas para ambas as contrapartes do mercado: se, para a demanda, foi concebido um modelo de financiamento calcado no mercado de crédito para a compra da casa própria, ao lado da oferta foram concedidos subsídios pelo Estado (Rolnik, 2015). Ademais, a agenda neoliberal, além de naturalmente afirmar a hegemonia dos mercados na alocação eficiente da moradia, aos poucos desmantelou as políticas públicas de habitação direcionadas aos menos favorecidos.

O capítulo I, dividido em duas seções, discorre sobre o paradigma da casa própria em relação aos demais tipos de ocupação. Na primeira seção, segundo a abordagem marxista, a propriedade habitacional consiste em uma roupagem ideológica que distancia a classe trabalhadora das lutas por direitos sociais ao simbolizar o progresso material por meio dos esforços do trabalho assalariado. Muitas vezes associada à conquista de um sonho, a casa própria serve para erodir os conflitos de classe através de uma retórica burguesa internalizada pelos trabalhadores (Ronald, 2008).

Tenta-se, ao longo da segunda seção do capítulo I, desvelar sobre os fundamentos que

asseguraram a eliminação das múltiplas formas de intervenção da política habitacional, de maneira a reduzi-la a incentivos à compra da casa própria via setor privado. Diferentes experiências internacionais mostram que essa saída foi idealizada não somente para contornar impasses urbanos, como também significou uma resposta à altura do modelo político e socioeconômico defendido pelos governos neoliberais. A principal faceta desse movimento traduziu-se na elaboração de mecanismos financeiros que mobilizassem a valorização do imóvel como garantia de empréstimos para alimentar o acesso ao bem-estar. Isso representou um paralelismo entre as reformas de contração do setor público e o desenvolvimento de sistema de proteção social baseado na propriedade da moradia (*asset-based welfare*) (Kemeny, 2005).

Berço das políticas sociais universais, o desenrolar das políticas habitacionais no Reino Unido é reconstituído no capítulo II. Ainda que no início do século XX o aluguel privado equivalesse à principal forma de ocupação, a preocupação do governo com a qualidade do estoque habitacional resultou na injeção de recursos para a construção de novas unidades e na elaboração de projetos de modernização urbana. Traços universalistas se manifestaram após a Segunda Guerra Mundial através da consolidação de um modelo de proteção social público baseado no conceito cidadania e que, na formulação de William Beveridge (1879-1963)¹, proovesse cobertura do “berço à sepultura”.

Não obstante o espírito coletivista característico do segundo pós-guerra, sendo a moradia um direito transversal aos segmentos de renda, assim como um dos pilares do Estado de bem-estar social britânico, o contexto econômico recessivo dos anos 1970 culminou na massiva remercantilização de bens e serviços. Durante a era Thatcher (1979 – 1990), a moradia perdeu o status de bem social, ao passo que contornos residuais assumiram as rédeas da política social (Harloe, 1995). Consensos políticos e discursivos a respeito da superioridade da casa própria atingiram o zênite sob o programa *right-to-buy*, que estendia aos inquilinos do parque público a possibilidade de aquisição do imóvel, com descontos atraentes.

Por fim, o capítulo III discorre sobre as transformações do modelo de financiamento habitacional nos Estados Unidos. Exemplo emblemático do regime liberal, nos EUA o acesso à moradia foi calcado no crédito hipotecário desde as reformas da política habitacional nos

¹ Economista britânico progressista e diretor da London School of Economics and Political Science. Conhecido por estabelecer os parâmetros que embasariam o Estado de Bem-Estar no Reino Unido após a Segunda Guerra Mundial, o Relatório Beveridge tornou-se uma referência histórica na elaboração de políticas de proteção social universais. por estabelecer os parâmetros que embasariam o Estado de Bem-Estar no Reino Unido após a Segunda Guerra Mundial, o Relatório Beveridge tornou-se uma referência histórica na elaboração de políticas de proteção social universais.

anos 1930. Evidenciados os limites do mercado de crédito baseado em instituições depositárias, medidas de securitização foram largamente utilizadas com o intuito de manter constante a liquidez do sistema. As desregulamentações financeiras da década de 1980 aproximaram os vínculos entre o setor imobiliário e o mercado de capitais, sob a forma de títulos lastreados em hipotecas e transacionados conforme o nível de risco. Dessa maneira, a dinâmica dos mercados secundários começou a regular o fluxo de recursos destinados à compra da casa própria, isto é, passou a ditar as regras da política habitacional.

Apesar de o marco regulatório da habitação dos anos 1930 ter reconhecido o peso da moradia no orçamento familiar, as intervenções públicas no acesso à moradia, entretanto, foram implementadas de forma a nunca competir com o setor privado. Melhor dito, desde então, as políticas habitacionais desenvolvidas almejavam a realocação no setor privado daquele domiciliados nas chamadas *public housing* (Arretche, 1990). Sabe-se que o Estado de Bem-Estar Social nunca foi plenamente introduzido nos EUA, porém a moradia social correspondeu à principal investida de compatibilizar a renda do trabalho das classes mais desfavorecidas e a efetivação do direito à moradia.

Muitos estudiosos alegam (Fix, 2011; Rolnik, 2015) a inexistência de uma política habitacional na história dos EUA. Na virada do milênio, de fato, o regime financeirizado corroborou para essa constatação com a redução expressiva dos gastos federais em habitação, demolição do parque público e o repasse da provisão da moradia social ao setor privado. A multiplicação dos empréstimos *subprime* nos EUA tanto desempenhou a função de estoque de riqueza necessário para a manutenção do nível de consumo e o acesso a serviços privados, visto a ausência de uma rede de proteção social desmercantilizada, quanto exacerbou o sistema ao incluir parcelas da população antes excluídas do mercado de crédito. Essa aparente “democratização” (Schwartz, 2006) da casa própria permitiu a valorização imobiliária em detrimento à compressão salarial ocorrida durante a financeirização da economia, ou seja, a riqueza patrimonial aprofundou as desigualdades sociais entre os proprietários de imóveis e os domiciliados em outra forma de posse.

O *crash* da Bolsa norte-americana em 2008 e a bancarrota de grandes conglomerados financeiros não impediram a retomada de incentivos à produção e alocação habitacional pelo setor privado. Resumida nas palavras de Wolfgang Streeck (2012), a crise hipotecária recente seria “*a manifestação de uma tensão elementar subjacente à configuração político-econômica das sociedades capitalistas avançadas – uma tensão que faz do desequilíbrio e da instabilidade regra, e não exceção*” (p. 1). Por fim, a conclusão sintetiza os argumentos e

reflexões desenvolvidas ao longo desse trabalho.

FIGURA 1: O conjunto habitacional Cabrini-Green, Chicago, nos anos 1950.



Fonte: <https://chicagoganghistory.com/housing-project/cabrini-green/>

FIGURA 2: Imóvel em execução hipotecária durante a crise de 2008



Fonte: <https://www.auction.com/blog/finding-foreclosures/>

I – O PARADIGMA DA CASA PRÓPRIA

I.I A Ideologia Política da Casa Própria

Determinar o significado do que é a ideologia não trata de um exercício de conceituação dos mais fáceis. Mario Stoppino (2010) identifica dois significados gerais, um “fraco” e outro “forte”, para o termo. O primeiro expressa um conjunto articulado de “*ideias e de valores respeitantes à ordem pública e tendo como função orientar os comportamentos políticos coletivos*” (p. 585), ainda que o grau de conscientização individual não seja um fator decisivo. Já o significado forte, motivado pelas contribuições de Marx e Engels (2007), caracteriza uma “falsa consciência” das relações de dominação entre classes, distorção essa que contribui para a constituição e reprodução das relações sociais de uma existência material particular em termos das relações de produção e consumo, da divisão do trabalho e da distribuição de riqueza.

Por sua vez, Löwy (2008) descreve a ideologia como sendo uma visão social de mundo, que corresponderia a “*conjuntos estruturados de valores, representações, ideias e orientações cognitivas. Conjuntos esses unificados por uma perspectiva determinada, por um ponto de vista social, de classes determinadas*” (p. 13). Ao reduzir a ideologia a um conjunto de ideias próprias de um grupo, Löwy corrobora com a constatação de Stoppino de que, na sociologia e na ciência política contemporânea, prevalece seu sentido fraco. Tal predominância imprime um caráter estático à ideologia, restrita à tradução de um contexto histórico por diferentes classes sociais e explica que essa coexistência seja equilibrada justamente pelo seu sentido forte. Com o intuito de “*legitimar, justificar, defender ou manter a ordem social do mundo*” (Löwy, 2008, p.13), o sentido fraco tem eficácia apenas no discurso, em detrimento ao potencial do sentido forte na luta política.

Originalmente cunhado pelo filósofo francês Destutt de Tracy², o termo significava uma ambiciosa façanha intelectual, genuína da efervescência do movimento iluminista: conceber uma ciência da gênese das ideias. Derivada da interação entre o indivíduo e a natureza, as ideias seriam um fenômeno dedutivo a partir da percepção sensorial humana de seu relacionamento com o meio ambiente. Ideologia, contudo, seria parte integrante dessa ciência das ideias, não a ciência *per se* (Figueiredo, 2002). Extrai-se da contribuição de Destutt de

² Filósofo francês (1754-1836) com importantes contribuições para a escola dos ideólogos. Publicados no início do século XIX, os volumes de “*Eléments d’idéologie*” são registros das formulações teóricas do autor para o desenvolvimento de uma ciência do homem e do seu pensamento.

Tracy uma noção objetiva e essencialmente materialista da teoria do conhecimento (Löwy, 2010), na qual o meio impacta a formulação das ideias, numa relação de causalidade à guisa do pensamento seminal de Rousseau.

Napoleão Bonaparte, todavia, rotulou os ideólogos – correligionários de Destutt de Tracy - como abstracionistas e especuladores. A “denúncia” atribuiu um significado negativo à ideologia e, para além de ter subvertido o discurso materialista dos ideólogos, os quais se tornaram intelectuais descomprometidos com a realidade, convergiu para uma concepção subjetiva do conhecimento (Figueiredo, 2002). Um contraponto válido para ampliação do debate é a defesa de uma concepção subjetiva para a teoria do conhecimento, a partir da qual o sujeito é o agente transformador do meio, uma vez que suas ideias e sua metodologia de conscientização, a ideologia, são transformadas ao longo do tempo.

O dilema da filosofia pré-marxista formou-se da oposição entre ambos os métodos de produção do conhecimento. Deve-se modificar primeiro as circunstâncias para, enfim, transformar a consciência ou modifica-se destarte a consciência, o sujeito e suas ideologias, para depois transformar a sociedade? Lukács (2003) denomina esse confronto de “dilema da impotência”: a dualidade entre o fatalismo das leis puras e a ética das puras intenções. Tendo em vista que na realidade ambas as teorias do conhecimento são impotentes na produção de uma ação social real, apenas a teoria da dialética materialista de Marx seria convincente para explicar a dinâmica entre a teoria e a prática (Löwy, 2010).

Retomando a noção de falsa consciência de Stoppino, a ideologia em Marx pressupõe que existe um isolamento da teoria no tocante à realidade. Manifesta sob um pensamento idealista que perverte a conscientização do mundo real, a ideologia distancia-se do contexto histórico-social para, assim, conceder uma explicação do mesmo. Portanto, a ideologia dominante é o *modus operandi* pelo qual os indivíduos “conscientizam-se” da realidade e do real. Além de impeditiva à conscientização da materialidade na qual o trabalhador está inserido, a ideologia constitui-se de uma proteção do pensamento particular burguês da realidade como normativo e natural da sociedade. A espinha dorsal da concepção de Marx é a que se segue:

As ideias da classe dominante são, em cada época, as ideias dominantes, isto é, a classe que é a força material dominante da sociedade é, ao mesmo tempo, sua força espiritual dominante. A classe que tem à sua disposição os meios da produção material dispõe também dos meios da produção espiritual, de modo que a ela estão submetidos aproximadamente ao mesmo tempo os pensamentos

daqueles aos quais faltam os meios da produção espiritual. As ideias dominantes não são nada mais do que a expressão ideal das relações materiais dominantes, são as relações materiais dominantes apreendidas como ideias; portanto, são a expressão das relações que fazem de uma classe a classe dominante, são as ideias de sua dominação (Marx & Engels, 2007, p. 47).

Apesar das ideias intrínsecas a cada classe, e pressupondo a tangibilidade da dominação entre elas, a ideologia, neste sentido, caracteriza-se como um fenômeno social que não é meramente uma representação da realidade, mas um componente inseparável das experiências vividas, por meio da universalização e naturalização de algo histórico, o capital (Harnecker, 1980). Fica evidente, portanto, que o desequilíbrio na correlação de forças é um instrumento balizador do processo de acumulação tanto objetivamente, legitimando as desigualdades, quanto subjetivamente, através da auto-aceitação pela classe trabalhadora do seu status de explorada. Ou seja, a sistemática ideológica consiste na reprodução subjetiva e conformista ao longo do tecido social de uma realidade burguesa.

Em um aspecto prático do funcionamento ideológico, Antonio Gramsci ressalta a maneira pela qual a ideologia da classe dominante torna-se hegemônica, difundindo-se institucionalmente de modo a conservar as estruturas de poder vigentes (1971, *apud* Ronald 2008). Sob a égide de uma ideologia dominante, a qual seria a expressão ideal das relações que reforçam o poder e o domínio entre classes, o anabolismo por parte da classe trabalhadora é fulcral para legitimação da ordem estabelecida. Dessa forma, através de um processo alienador, e por vezes coercitivo, a classe trabalhadora desenvolve uma dupla consciência: uma derivada da visão social de mundo intrínseca à própria realidade e outra, acrítica, internalizada pela ideologia dominante (Ronald, 2008).

Interpretando a afirmação de Marx, Marta Harnecker (1980) sustenta que, para além de a ideologia ser o mecanismo que garante a coesão social, “*o protesto operário contra a exploração se expressa dentro da própria estrutura, portanto, do sistema e, em grande parte, das representações e das noções de referência da ideologia dominante burguesa*” (p. 173). Isto é, atingido o objetivo de mascarar as relações de dominação e, por conseguinte, estas anuídas por todas as classes sociais, quaisquer reivindicações pelos trabalhadores tendem a garantir a ordem econômica, em processo autônomo e ilusório de “aburguesamento” da sociedade como um todo.

Objetivo central à tese de Marx, a insurgência popular contra a propriedade privada, tipo de propriedade baseado na exclusão e na acumulação, submete-se à estrutura desenhada

pela ideologia dominante, como salientou Harnecker, com o triunfo do efeito demonstração burguês sobre a verve revolucionária da classe trabalhadora. Em outras palavras, no lugar da abolição da propriedade privada pelos trabalhadores, percebe-se um esforço pela sua democratização. À vista disso, a coletivização da propriedade privada atinge seu zênite sob a forma da casa própria, incorporando a classe trabalhadora à estrutura e ideologia dominante do capital (Ronald, 2008).

No imaginário coletivo, segundo Ronald (2008), a casa própria encabeça as opções de moradia. A justificativa por essa preferência tem relação ideológica com o consumo e a propriedade privada, além de reforçar a dinâmica dos mercados. Thompson (1984 *apud* Ronald, 2008) aponta duas abordagens para o papel da ideologia a respeito da casa própria como padrão habitacional a ser privilegiado, tanto institucional quanto culturalmente. A abordagem crítica retrata a casa própria como ideologicamente coercitiva, mostrando os proprietários como receptores passivos de projetos hegemônicos. Por sua vez, a abordagem neutra tende a denotar a casa própria como um atributo essencial à necessidade ou desejo que um indivíduo possui de adquiri-la e, desse modo, expor os proprietários como replicantes de aspirações endógenas (Thompson, 1984 *apud* Ronald, 2008).

A falsa consciência das relações de domínio entre as classes confirma uma tendência de homogeneização vertical dos valores e ideal capitalistas, com o predomínio no discurso coletivo da preferência pela casa própria e a subsequente obliteração de outras formas de moradia, como o aluguel. Como resultado, verifica-se a estruturação de um sistema subsidiário para a propagação da casa própria, assim como uma correlação direta entre a abstração da dominação entre classes e a manipulação material da moradia. Nabil Bonduki sintetiza em seu livro, *Origens da Habitação Social no Brasil*, o propósito da ideologia dominante em democratizar a propriedade privada sob a imagem da casa própria:

Para o trabalhador urbano, a casa própria simboliza o progresso material. Ao viabilizar o acesso à propriedade, a sociedade estaria valorizando o trabalho, demonstrando que ele compensa, gera frutos e riqueza. Por outro lado, a difusão da pequena propriedade é vista como meio de dar estabilidade ao regime, contrapondo-se às ideias socialistas e comunistas. Com isso, o Estado estaria disseminando a propriedade em vez de aboli-la e, assim, promovendo o bem comum. Os trabalhadores, deixando de ser uma ameaça, teriam na casa própria um objetivo capaz de compensar todos os sacrifícios. (Bonduki, 2017, p. 92).

Compreende-se, então, a função do Estado enquanto catalisador do modo de produção

capitalista. Tal como constituído, trabalha em consonância aos interesses do capital, através da atenuação dos conflitos de classe e da criação de terreno para o desenvolvimento do processo de acumulação. A ideologia da casa própria, ao definir os rumos da política habitacional, cumpre “*o papel importante na criação de um modo de vida conservador e reproduzindo os padrões de comportamento moral e cultural burguês entre trabalhadores*” (Bonduki, 2017, p.94).

A ação do Estado quando em harmonia com a lógica dos mercados é “*sempre funcional ao capital e sempre “disfuncional” à classe trabalhadora*” (Arretche, 1990). Exemplo claro desse mecanismo é a expulsão de custos da reprodução da força de trabalho, notadamente a moradia, em um acirramento direto do conflito distributivo (Oliveira, 2013), que evidencia o caráter superexplorador do regime de acumulação vigente. Isso significa que as instituições vigentes se comunicam de tal forma a reproduzir de forma constante e ampliada o capital. No que tange a questão habitacional no século XXI, as políticas de fomento à casa própria voltam-se às demandas do capital em uma marcha espoliativa, notadamente do capital financeiro.

Considerando pelo prisma de que a elaboração de políticas voltadas ao atendimento da demanda reprimida por moradia na base da pirâmide é resultado de um conflito político equalizador entre interesses polarizados (Arretche, 1990), distingue-se aqui a maior crise logo na virada do novo milênio. A crise financeira norte americana de 2008 foi uma seqüela da política habitacional na qual o proprietário é anexado ao sistema capitalista através da dívida hipotecária inevitável para a aquisição da casa própria. Ainda que haja evidências de que a casa própria não mais representaria elos com o pensamento burguês, e até mesmo enseje mobilização contra o aparelho estatal e interesses capitalistas (Winter, 1994 *apud* Ronald, 2008), a *débaçle* do sistema financeiro mundial comprova que os mecanismos de expropriação foram apenas metamorfoseados, mantendo a mesma lógica superexploratória, espoliativa e dominadora da acumulação capitalista.

I.II A Política Ideológica da Casa Própria

Ao final da Segunda Guerra Mundial, nos países centrais, surge um novo modelo de intervenção pública cujo objetivo era a criação de um sistema de proteção social que protegesse os indivíduos contra incertezas sociais relacionadas à industrialização moderna, a reboque das consequências arrasadoras do conflito internacional e da Grande Depressão.

Apesar de suas origens remontarem às políticas focalizadas de alívio à pobreza - Lei dos Pobres de 1834 - e ao seguro social alemão do final do século XIX, os anos dourados do Estado de Bem-Estar Social (1945-1975) nos países avançados redefiniram os pilares do contrato social ao ancorar suas políticas econômicas e sociais sobre a noção de cidadania (Hemerijck, 2012).

Duas dimensões estruturantes do Estado de Bem-Estar podem ser identificadas à priori. Primeiramente, a homogeneização social, através da implementação de medidas voltadas para a equalização do perfil da mão-de-obra e das oportunidades, seria perseguida com o intuito de garantir participação democrática no desenvolvimento econômico. O segundo aspecto se refere à universalidade na prevenção de riscos *vis-à-vis* os processos de industrialização e urbanização. Dessa forma, verifica-se uma tendência de as políticas nacionais investirem na promoção de liberdades civis, crescimento econômico, solidariedade social e bem-estar público. Tamanha revolução institucional harmonizou a premência em atenuar os ciclos econômicos e contribuir para a elevação da qualidade de vida, por meio da articulação entre as políticas econômicas e sociais - dentre elas, as políticas habitacionais. Ainda que sua implementação tenha diferido entre os países, Briggs (1969) conceitua e expressa tal configuração do papel público como segue:

“um sistema de bem-estar é um Estado no qual o poder organizado é deliberadamente usado (através das políticas e da administração) com o intuito de modificar as forças de mercado ao menos em três direções:

– i) assegurando a indivíduos e famílias uma renda mínima, independentemente do valor de mercado do seu trabalho ou de suas propriedades;

– ii) reduzindo o grau de insegurança dos indivíduos e famílias ao contribuir para que disponham de meios de atender a certas “contingências sociais” (por exemplo, doença, velhice, desemprego) e assim atenuar os riscos e impactos das crises, podendo, no limite, evitá-las;

– iii) garantindo que todos os indivíduos sem distinção de status ou classe possam receber o melhor padrão de atendimento considerando-se o escopo dos serviços sociais disponíveis”.

As políticas macroeconômicas keynesianas adotadas no segundo pós-guerra ambicionavam tanto o alcance do pleno emprego quanto o crescimento econômico, tornando viáveis *“financeiramente o incremento de benefícios e, particularmente, serviços sociais públicos”* (Kerstenetzky, 2012) - financiados através de um sistema tributário progressivo -

paralelamente ao funcionamento dos mercados. Ao passo que tal regime de acumulação assegurou um crescimento contínuo da riqueza nacional, a coesão social concretizou-se sob a forma de direitos sociais, inclusive a moradia.

De acordo com Theodor H. Marshall (2002), um dos precursores da concepção teórica do Estado de Bem-Estar Social, “*os direitos sociais pressupõem um direito absoluto a certo padrão de civilização que é condicional apenas à contrapartida de obrigações gerais de cidadania*” (p.35). Em uma linguagem econômica, a introdução de direitos sociais modernos implica em mecanismos de sobrevivência independentes do mercado (Esping-Andersen, 1990). O Estado de Bem-Estar Social, portanto, configura-se como uma autoproteção da sociedade em contrapartida aos movimentos de mercantilização, através da redução de incertezas, mitigação dos custos sociais e legitimação de direitos. Importante frisar que as políticas sociais são, também, “*soluções negociadas de conflitos, estes relativos à distribuição da riqueza socialmente produzida*” (Arretche, 1990), além de arrimar a macroeconomia.

É nesse contexto que a moradia se firma como um direito social universal em decorrência das mudanças institucionais na relação capital-trabalho. Observa-se, nos países europeus, a construção de um parque habitacional desmercantilizado, ou seja, o gasto público a com a moradia social e outras formas de acesso e provisão compõem um rol de benefícios que substituem os rendimentos do trabalho. Isto é, o seu status de bem social reforça o pacto redistributivo entre classes (Rolnik, 2015) e, sobretudo, os princípios de justiça social baseados na cidadania.

Historicamente, no continente europeu, a provisão de moradia social não foi homogênea. Segundo Rolnik (2015), três distintos estratos podem ser demarcados conforme seus graus de desmercantilização habitacional. O primeiro grupo (Áustria, Dinamarca, Finlândia, Holanda, França, Reino Unido, Suécia, República Tcheca e Polônia), responsável por uma provisão expressiva de moradia social, contabiliza 80% do estoque europeu. Alemanha, Bélgica, Itália e Irlanda compreendem o segundo grupo, cujo desenvolvimento de um parque público de habitação social nunca foi considerável. Por fim, o terceiro abrange a península ibérica e a Grécia, onde um estoque público de habitação social praticamente inexistente, para além de dominar nesses países a autoconstrução da moradia.

Sobre este último modelo de produção da moradia, além de caracterizar uma política de omissão, a ausência da provisão pública dialoga com a constatação de Francisco de Oliveira (2013) de que na autoconstrução

“a habitação, bem resultante desta operação se produz por trabalho não pago, isto é, supertrabalho (...). Ele contribui para aumentar a taxa de exploração da força de trabalho, pois o seu trabalho – a casa – reflete-se numa baixa aparente do custo de reprodução da força de trabalho – de que os gastos com habitação são um componente importante – e para deprimir os salários pagos pelas empresas” (p. 59).

Para entender as múltiplas facetas da provisão pública na universalização de direitos sociais, convém evidenciar as funções regulatórias e redistributivas da intervenção estatal de moradia. Tanto o estabelecimento de regras para funcionamento do mercado privado de habitação quanto o auxílio direto às camadas mais pobres para o pagamento de despesas relacionadas ao aluguel são exemplos de funções que o Estado assume na tentativa de reduzir o grau de incerteza dos indivíduos e garantir uma renda mínima (Rolnik, 2015). Com o intuito de assegurar o direito à moradia, as propostas que seguem podem ser destacadas: redução de impostos de inquilinos, delimitação de um teto para os valores de aluguel, estímulo à ocupação de imóveis vazios, dentre outras.

Entretanto, o período de estável crescimento econômico tanto europeu quanto dos Estados Unidos foi posto em xeque pelas subseqüentes crises da década de 1970, bem como a eficiência do Estado, como promotor de bem-estar, foi questionada. Suposições acerca da incapacidade fiscal do financiamento de políticas universalistas de acesso à proteção social relaxaram as bases do pacto de conciliação entre classes, refutando a lógica progressista dos regimes de bem-estar, à medida que abriu espaço para ascendência do pensamento liberal (Hemerijck, 2012).

Erodiram as plataformas político-econômicas que propiciaram o desenvolvimento biunívoco das demandas sociais e da ordem capitalista: dada a limitação do modelo keynesiano em contornar o cenário de aumento inflacionário, desemprego e baixo crescimento econômico e restituir o equilíbrio que ratificava o pleno emprego sem abjurar de ampla proteção social (Hemerijck, 2012), a consequência foi uma “liberalização institucional” (Streeck e Thelen, 2005). Em outras palavras, a tônica reformista se concretizou na desregulamentação do mercado de trabalho, assim como na retração dos gastos sociais e da função estatal.

O neoliberalismo tornou-se, portanto, o projeto de poder dominante e reformulou o papel da política social, a qual foi reduzida à atuação marginal para resolver as falhas de mercado e, assim, arrochar o orçamento destinado à proteção social. Fora a ideologia fiscalista e austera, indispensável para o pleno desempenho das forças de mercado, foram

introduzidas “*novas formas de intervenção estatal para gerenciar o novo sistema de acumulação*” (Saad-Filho e Morais, 2018, p. 96). Segundo Streeck (2012), com a queda do crescimento econômico irromperam-se as tensões sociais arrefecidas durante os anos de estabilidade do progresso regime de acumulação, reavivando o “*conflito endêmico entre mercados capitalistas e políticas democráticas*” (p. 36). Isso implica que a crise do *welfare capitalism* originou-se, numa abordagem sociológica, do caráter intrinsecamente conflituoso do contrato social, ou seja, do “*excesso de demandas sobre o Estado causadas pelas expectativas criadas pela democracia*” (Kerstenetzky, 2012).

Sob a égide neoliberal, o Estado despe-se de sua função de provedora do bem-estar e transmuta-se em mero apoiador. O paradigma do *Social Risk Management* (SRM), concebido pelo Banco Mundial, justifica essa mudança alegando a ineficiência da máquina pública na gestão dos riscos subsequentes às crises (Holzmann e Jorgensen, 2000). Assimetrias de informação podem comprometer o equilíbrio fiscal sem a garantia de efetiva suavização dos impactos socioeconômicos durante ciclos recessivos. Principal aspecto do SRM é o incentivo ao desenvolvimento individual, por meio do mercado e setor financeiro, de um colchão contra riscos e incertezas. Por outro lado, esse comportamento, em períodos de estabilidade, ensejaria a constituição de um estoque de riqueza que permitiria a alavancagem do bem-estar. A atuação do Estado, portanto, ficaria restrita às reparações das falhas de mercado. (Lavinias, 2017)

Constata-se a presença da moradia adequada na Carta Magna de inúmeros países. No entanto, é transversal às economias capitalistas contemporâneas o esteio público à mercantilização do acesso propriedade residencial individual, através de desonerações fiscais para ambas as oferta e demanda. Kemeny (2005) ressalta que, quanto maior o incentivo à aquisição da casa própria numa sociedade, mais assistencial será o caráter da provisão pública habitacional, criando, assim, um sistema dual. O compromisso do Estado na garantia de direitos dirigir-se-ia exclusivamente àqueles destituídos de ativos (Lavinias, 2017).

Circunscrito por direitos sociais reivindicáveis juridicamente, o contexto político favorável ao declínio dos gastos sociais encontra-se em um impasse: como honrá-los, perante um cenário de desaceleração, sem incorrer em déficits públicos que complicariam a situação econômica (Kerstenetzky, 2012)? A casa própria exerce um papel fundamental nessa transição, à medida que representa um ativo que permite que os indivíduos se responsabilizem pelo seu futuro financeiro, além de equalizar oportunidades e refugiar aspirações que ensejem o desenvolvimento contínuo dos objetivos pessoais (Finlayson, 2009).

Distingue-se uma influência considerável dos modelos habitacionais na provisão de bem-estar social, assim como o tipo de propriedade dominante tende a moldar relações sociais e consensos discursivos. Alinhados com a ideologia neoliberal, os ideais privatistas da casa própria conferem tenacidade à implantação do modelo (Ronald, 2008). Rolnik (2015) alega que *“a transferência ideológica da responsabilidade por prover habitação para o mercado foi hegemônica, e o paradigma da “casa própria” transformou-se em modelo praticamente único da política habitacional”* (p. 38).

A particularidade da habitação, por conter traços de subjetividade e objetividade, não cria objeções quanto ao favoritismo pela casa própria no discurso coletivo. A cidadania, quando estipulada em termos de propriedade privada, tende a relacionar o indivíduo à sociedade por meio de ações dos mesmos, e prescinde da finalidade equalizadora das políticas universalistas. Ademais, as políticas que propiciam a difusão da casa própria para todos os estratos sociais ocultam demais reformas, estas alteradas por métodos aquém do radar democrático e sem a necessidade de revisão formal (Hacker, 2004), propositalmente focalizando a assistência e reduzindo o valor dos benefícios.

Tanto a alteração da composição demográfica, somada do aumento da expectativa de vida, quanto a subsequente possibilidade de exaustão dos recursos públicos, a julgar pela expansão da demanda por bens e serviços, coincidiu com o aumento da propriedade privada de moradia (Rolnik, 2015). Tamanha sincronia revela que a casa própria compõe um paradigma de políticas que enfatiza a promoção pública de ativos privados como forma de seguro social, quer dizer, a posse de ativos facilita lidar com as contingências e volatilidades naturais do ciclo de vida (Mertens, 2017). A redistribuição de renda ao longo ciclo de vida familiar serve de justificativa para a universalização do paradigma da casa própria (Kemeny, 2005), por meio da consideração dos custos de moradia no cálculo da renda disponível. A finalidade é estabelecer uma relação simbiótica entre a casa própria e o acesso ao bem-estar.

Condizente com o modelo neoliberal de crescimento, baseado na valorização de ativos e consumo financiado pelo crédito em contextos de austeridade fiscal (Mertens, 2017), a fragilização da previdência pública e baixo nível de provisão pública são incentivos à procura de financiamento habitacional, enquanto reforça práticas de mercado. Cortes nos níveis de aposentadoria exercem pressão sobre as expectativas de renda que os jovens terão em momentos de inatividade o que, conseqüentemente, provoca mudanças no discurso sobre a incapacidade dos sistemas previdenciários e de provisão pública universal (Mertens, 2017). Recursos mínimos para custear a casa própria dissuadem a estruturação de um sistema de

proteção social financiado através do aumento de impostos, calcado no princípio da progressividade.

Todo esse arcabouço neoliberal ambiciona uma reinvenção da intervenção pública, ao pressupor a racionalidade dos agentes individuais para, por fim, deslegitimar o intervencionismo do Estado. O novo regime é assentado no comprometimento com as aspirações individuais, e atribui às conquistas mercantilizadas o sentido de justiça social (Finlayson, 2009).

Todavia, quanto maior a dependência da casa própria na provisão de bem-estar, particularmente como substituto do sistema de proteção público, maior a vulnerabilidade a que os domicílios mais pobres estão expostos, reforçando as desigualdades existentes (Doling e Ronald, 2010). Inclusive, o acesso intergeracional à casa própria torna-se cada vez mais excludente visto a dinâmica inerente ao processo de valorização imobiliária, condição *sine qua non* para a viabilidade no longo prazo do *asset-based welfare*. Momentos de deflação, ao contrário, representam uma ameaça não somente ao valor habitacional agregado, como também um risco sistêmico do acesso ao bem-estar.

Em síntese, a correlação positiva do binômio bem-estar e crédito pressupõe condições macroeconômicas estáveis e previsíveis - constante alta do mercado residencial, em contextos de inflação e juros baixos (Finlayson, 2009). Conclui-se que o *nexus* entre a propriedade da moradia e o acesso ao bem-estar via mercado de crédito configura-se em um paradoxo, porque, segundo Hay (2013 *apud* Mertens, 2017), o sucesso desse paradigma “*depende de premissas que a própria política social não é capaz de garantir*” (p. 5).

Os capítulos seguintes são evidências empíricas da incorporação do paradigma da casa própria no desenvolvimento de sistemas de proteção social. Não por acaso, ambos os exemplos analisados - Reino Unido e Estados Unidos - integram o *cluster* liberal, ou anglo-saxão, tal qual a tipologia de Esping-Andersen, e são precursores no chamado *asset-based welfare*. Existem distinções, contudo: à medida que no UK entre o segundo pós-guerra e a década de 1980 a moradia desmercantilizada teve um importante papel na composição de Estado de bem-estar universal, os EUA desde o marco regulatório da habitação nos anos 1930 foi baseado no sistema de hipotecas, sendo residual a intervenção pública na provisão direta.

CAPÍTULO II – A Política Habitacional do Reino Unido

No Reino Unido do século XX, diversos foram os mecanismos de provisão pública na gestão habitacional. Embora seja considerada uma nação tipicamente liberal, caracterizada pela mercantilização crescente do bem-estar, o sistema de posse dominante no Reino Unido nem sempre foi assentado no acesso à casa própria ou regulado pelas forças de mercado. Durante o segundo pós-guerra, o acesso à moradia adequada não apenas consolidou-se como um direito social, mas também a intervenção pública esquematizou um conjunto de políticas a fim universalizá-lo, assegurando um padrão qualitativo mínimo (Rolnik, 2015) - e promovendo uma equalização de acesso entre classes.

Apesar de a primeira Lei de Planejamento, de 1909, (Housing and Town Planning) ter contado com recursos públicos para a construção de unidades habitacionais, além de ter sido descentralizada a autoridade de planejamento urbano (Rolnik, 2015), o aluguel privado vigorava como a principal maneira de acesso à moradia no início do século XX. Para a classe média, a oferta habitacional disponível para aluguel era abundante e adequada, em oposição aos domicílios precários destinados às famílias mais pobres (Ronald, 2008). A ineficiência dos proprietários em atender tanto às demandas da classe trabalhadora quanto aos padrões mínimos de construção habitacional culminou em uma insatisfação generalizada com o modelo de aluguel privado, para além da intervenção pública no controle dos aumentos dos aluguéis em 1915 (Rolnik, 2015).

Entre a Primeira e a Segunda Guerra Mundial, diversas leis foram aprovadas baseadas em relatórios sobre o desenvolvimento da questão habitacional no Reino Unido e marcaram uma maior intervenção e envolvimento do setor público na administração e provisão de moradia à população, notadamente os pobres e mais vulneráveis. Interessante salientar que tais políticas competiam ao ministério da saúde, ou seja, moradia adequada representava uma dimensão indissociável da noção de bem-estar.

A Lei de Planejamento de 1919, com o objetivo de reconstrução do pós-guerra, propôs o financiamento de construção de unidades habitacionais para locação através de subsídios do Estado aos municípios. O planejamento não somente transferiu às autoridades locais o poder administrativo e de financiamento na alocação de recursos, tal como estipulou alguns pontos básicos para a execução dos desenhos (Reino Unido, 1919). Em contrapartida, o Housing Act de 1923 reduziu os subsídios disponíveis para o setor público de locação, e implementou políticas de incentivo à oferta - os custos de construção haviam caído e o estoque público fora

suficiente às demandas nos últimos quatro anos (Reino Unido, 1923).

Até o início dos anos 1930, as políticas combateram as dimensões quantitativas da moradia, focando na redução do seu déficit. Mesmo que para a construção de novas unidades tenha se estabelecido um padrão mínimo para novas construções, o Housing Act de 1930 impulsionou a remoção de favelas (*slums*), assim como a demolição de unidades precárias. Segundo a lei, “*a favela é, sobretudo, uma lembrança da época que leis e estatutos não impediam a criação de condições habitacionais intoleráveis de acordo com os padrões modernos*” (Reino Unido, 1930, tradução pessoal). Tratou-se de uma estratégia de renovação urbana cuja centralidade não se traduzia somente sobre o acesso à moradia adequada, mas também em um processo que detivesse a estigmatização dos mais pobres e que proovesse assistência considerando as necessidades, sem condicionalidades (Rolnik, 2015).

Estudos acadêmicos e *surveys* comissionados examinaram as causas da pobreza e o porquê da ineficácia das Leis dos Pobres britânica. Beatrice Webb (1909) identificou raízes econômicas e sociais para o problema, antes definido tão somente como individual, além de detectar que a política social até então empregada favorecia a estigmatização dos pobres. Mais tarde, em 1936, Seebohm Rowtree contribuiu para o debate acerca da política social argumentando que o custo da moradia, assim como a fome, agravaria a pobreza.

Favorecida pelo contexto de incerteza decorrente do conflito armado, a epítome da atmosfera reforma social foi *Social Insurance and Allied Services Report*, popularmente conhecido como Relatório Beveridge. Publicado em 1942, o relatório coordenado por William Beveridge confirmou os gargalos no esquema de proteção social vigente e diagnosticou os cinco grandes males da sociedade: a escassez, a doença, a ignorância, a miséria e a ociosidade. O espírito coletivista de reconstrução nacional favoreceu o cumprimento das recomendações do relatório com base na solidariedade social, políticas universais e, sobretudo, na noção de cidadania. Em suma, ao governo caberia o papel ativo na provisão de um sistema de saúde, transferências de renda e programas de combate ao desemprego, ou seja, um sistema de seguridade social, financiado via taxaço progressiva, que perdurasse do “berço à sepultura”.

Baseado nesses aspectos, os anos que se seguiram à Segunda Guerra Mundial observaram a institucionalização do Estado de Bem-Estar Social, este sustentado por múltiplos pilares de cidadania e direitos sociais, dentre os quais a moradia. Os investimentos públicos para a construção em massa de unidades habitacionais de aluguel (Whitehead, 1993) procuravam tanto remediar a escassez de moradia como a reconstrução de áreas devastadas

pelos ataques. Em 1946, o governo aumentou os subsídios para a construção de *council housing* (conjuntos habitacionais públicos construídos pelas prefeituras), enquanto que em 1947, a Lei de Planejamento da Cidade e do Campo (Town and Country Plan Act) foi um exemplo do compromisso para o desenvolvimento de longo prazo de uma infraestrutura urbana conciliadora entre o domicílio do trabalhador e seu local de trabalho (Rolnik, 2015).

O governo dos trabalhadores (*Labour Party*) redefiniu o conceito de segurança da posse. Através da conscientização, ao longo de gerações, da noção de propriedade social, onde o assalariamento e a universalização de direitos eram atores vitais para sua legitimação, o governo erigiu barreiras para a legitimação do livre mercado e do seu efeito privatizador (Ronald, 2008). Dessa maneira, a participação democrática e a coalizão entre classes sociais enrijeciam o pertencimento comunitário na luta pelo bem-estar social.

No ano de 1948, a Lei de Assistência Nacional revogou a Lei dos Pobres (1834), ainda que esta tenha se erodido ao longo dos anos, e estendeu as bases da rede de proteção social aos idosos, doentes e inválidos, com benefícios monetários complementares, além de auxílios e provisões habitacionais (Reino Unido, 1948). O Housing Act de 1949 autorizou às municipalidades a construção de moradia à população como um todo, em vez de exclusivamente à classe trabalhadora e aos pobres, a criação de espaços de convivência comunitários e, por mais contraditório que pareça, melhorias em propriedades privadas (Reino Unido, 1949). Durante a gestão de Clement Atlee (1945 – 1951), do partido trabalhista, o número de novas habitações ultrapassou um milhão, à medida que a moradia social também se expandiu e exerceu o papel de “*equalizador social, garantindo que os bairros se tornassem diversificados do ponto de vista de renda, mesmo em áreas urbanas centrais de “alto valor”*” (Rolnik, 2015).

O retorno do Partido Conservador ao poder em 1951 marcou um ponto de inflexão sutil na política habitacional. Ainda que o programa de construção de unidades domiciliares não tenha sido revertido, iniciava-se uma desconstrução paulatina da noção de propriedade social em paralelo ao desenvolvimento do ideal da “democratização de propriedade privada” (Ronald, 2008). Aproveitando-se da mobilidade social promovida pelo período anterior, e da gestação de um consenso discursivo sobre a superioridade da casa própria, incentivos fiscais hipotecários ganharam espaço (Ronald, 2008).

Esse paradigma revelava-se medular à implantação da ideologia de mercado e seus interesses no longo prazo sem, entretanto, questionar as estruturas legitimadas socialmente do Estado de Bem-Estar (Hacker, 2014). Inocular o pensamento de que a casa própria seria um

meio para o alcance da autonomia e liberdade, em contrapartida ao assistencialismo do Estado, tornando-se ainda uma modalidade de investimento frutífera factível para os segmentos de mais baixa renda, serviu para remercentilizar os direitos sociais. A promessa de acumulação de riqueza e estabilidade social viabilizou uma incipiente reorientação do pensamento político, inclusive à esquerda, conforme declarado que

“a preferência pela casa própria é explicada pela crença de que os proprietários obterão vantagens financeiras. Uma razão mais precisa para a tendência secular da propriedade privada é o sentimento de independência a ela associado. Para a maioria das pessoas, ter sua casa própria é um desejo básico e natural... A aquisição da casa própria por indivíduos de rendas modestas ajudará a resolver os impasses habitacionais os quais são enfrentados pelo setor público, assim como satisfará grandes aspirações sociais reprimidas” (HMSO, 1977 apud Ronald, 2008, tradução pessoal).

Sob o comando de Margaret Thatcher (1979-1990), o sistema de proteção social britânico sofreu uma radical reformulação. O paradigma da política habitacional foi submetido a alterações político-institucionais, cuja transição pode ser em parte justificada pela naturalização da propriedade individual no imaginário coletivo e seu vínculo com um novo formato de cidadania, através da redução de impostos e dos custos hipotecários. Com a introdução do “direito à compra” (*right-to-buy*) em 1980, a fim de garantir a “segurança da posse” (Rolnik, 2015), o panorama habitacional consolidou o Reino Unido como democracia de proprietários individuais. Tal política permitiu aos inquilinos das *council houses* a aquisição das mesmas com descontos. O direito à compra, apesar de sua retórica igualitarista, distanciou-se dos objetivos universalistas do imediato pós-guerra ao excluir uma parcela economicamente desfavorecida. Grande parte do estoque público remanescente deteriorou-se e, após 1993, a construção dos conjuntos habitacionais foi encerrada (NHBC, 2015).

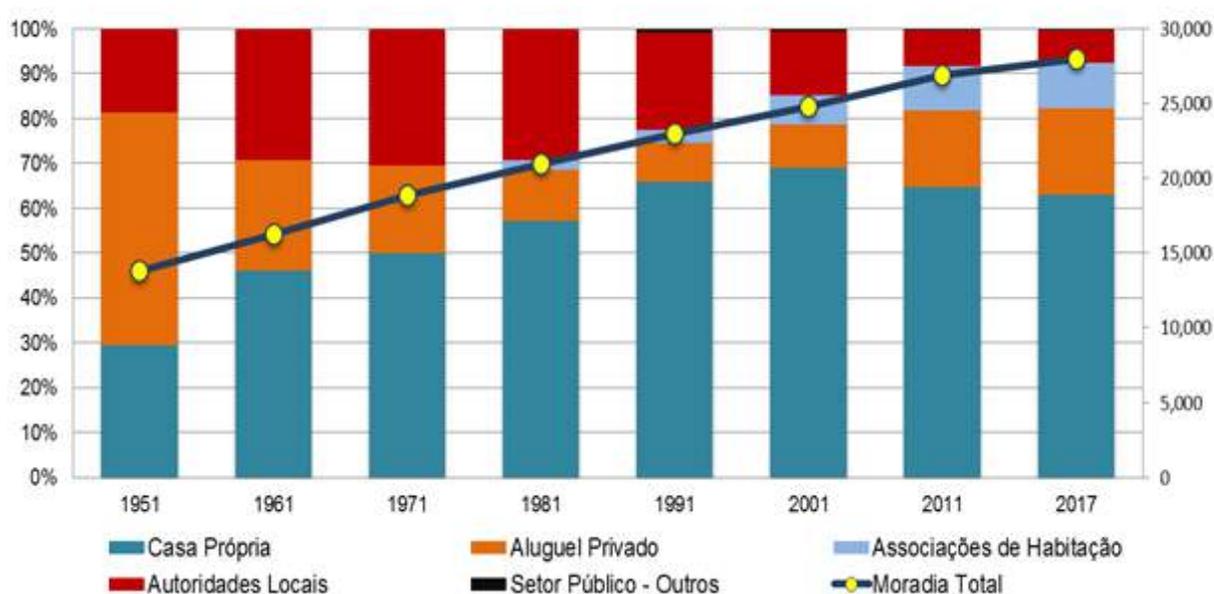
O controle do excedente de moradias sociais não adquiridas pelos inquilinos ou desocupadas foi repassado às associações de moradia (*housing associations*), em lugar dos subsídios municipais financiados via impostos (Rolnik, 2015). Juntamente com o Housing Act de 1988 que regulamentou as associações de habitação como não governamentais, para além de redefinir o sentido de segurança da posse favorecendo o locador, essa política fazia parte de um esquema de redução dos gastos públicos com moradia, possibilitado o financiamento privado para honrar os custos de moradia totais (Reino Unido, 1988).

A privatização do estoque público ocupado pela efetivação do *right-to-buy* foi um

mecanismo coadjuvante, porém de suma importância, na reorientação do papel estatal sob a direção neoliberal. A desregulação do mercado de crédito e sua subsequente democratização ganharam centralidade na constituição de uma nova política habitacional que, concomitante às medidas de austeridade, contribuíram para enfraquecer a desmercantilização de direitos e aproximar os indivíduos da lógica financeira. Tanto esquemas de financiamento pelo lado da demanda, como o *Mortgage Interest Relief at Source* (Miras), que concedia benefícios fiscais proporcionais aos custos hipotecários (HMRC, 2000), quanto a flexibilização das normas de concessão de crédito pela Lei de Serviços Financeiros de 1986 (Financial Services Act) arquitetaram um sistema movido pela racionalidade financeira e privatista.

O gráfico I aponta que desde a Segunda Guerra Mundial o número de unidades habitacionais pouco mais que duplicou. Constata-se que no período de consolidação do Estado de Bem-Estar (1945-1975), o aluguel privado foi comprimido tanto pela expansão da moradia de locação social, que se elevou de 18% para 30% do total de domicílios em 1971, quanto para a casa própria, que atingiu cerca de metade dos domicílios. Ao longo do governo de Margaret Thatcher, a casa própria continuou a aumentar sua parcela do total (66% em 1991), ao mesmo tempo em que a habitação social teve sua inflexão marcadamente verificada pela política *right-to-buy*, da sua substituição pelas associações de habitação e pela circunscrição ideológica da propriedade individual como única opção sustentável.

Gráfico 1. Percentual dos tipos de posse e total da moradia (milhares)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados em <https://www.gov.uk/government/statistical-data-sets/live-tables-on-dwelling-stock-including-vacants>

Embora o aumento real dos salários tenha estimulado a demanda efetiva pela casa própria desde 1945, a democratização do crédito hipotecário e a autorregulação do mercado financeiro nos anos 1980 imprimiu um novo papel para a dívida na dinâmica capitalista no Reino Unido. A desconstrução da moradia como um direito social e o imediato sentido conferido à casa própria na provisão de bem-estar incorporaram a noção de que a propriedade de ativos são garantias de fluxo e estoque de renda. Ou seja, o novo paradigma da política habitacional, além de legitimar a contração dos gastos sociais, serve como intermediário no acesso aos bens e serviços, agora também mercantilizados, e como garantia em alavancagens por meio da dívida. Entretanto, o desenvolvimento de uma “classe média patrimonial” (Piketty, 2014), calcada na valorização constante de seus ativos, impediu que o modelo se perpetuasse com estabilidade.

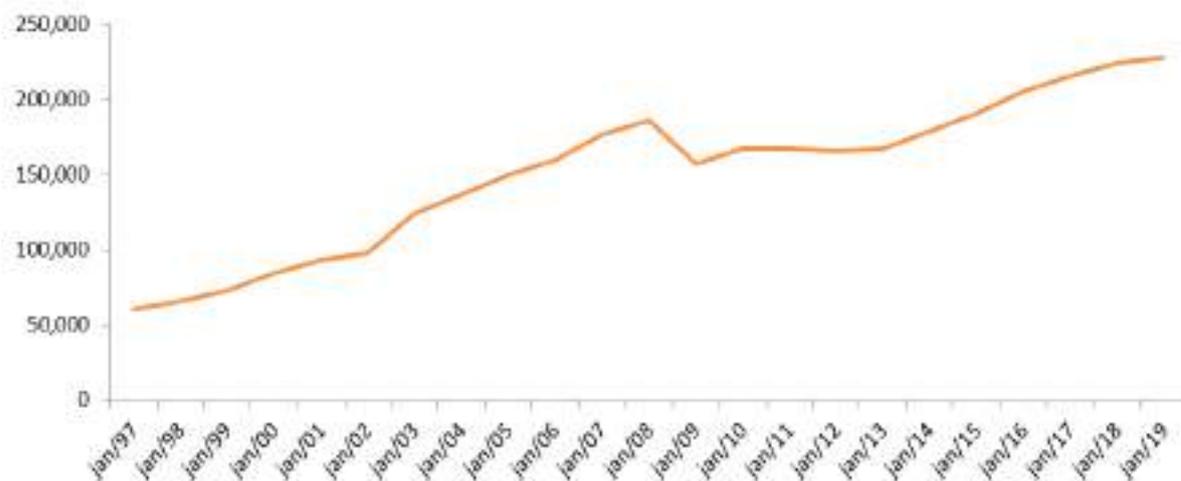
Tanto a inflação imobiliária, central para o desenvolvimento do modelo de bem-estar, quanto às crises financeiras, acentuadas pela desvalorização salarial e pelo desemprego, impuseram restrições à aquisição habitacional por parte das classes populares (Rolink, 2015). Durante os anos 1980, as execuções hipotecárias totalizaram 34.090 mil, enquanto na década seguinte alcançou 180.570 (CML, 2011). Com o pico de 75,5 mil em 1991, a reintegração de posse tornou-se um dispositivo quase que indolor dos credores para não incorrerem em prejuízos, relegando os riscos aos tomadores de empréstimo. Tamanha proximidade entre os circuitos financeiros e as famílias expôs este último a riscos extrínsecos às inconstâncias do ciclo de vida exacerbou o perfil predatório do capital financeiro, numa exploração secundária do capitalismo rentista (Soederberg, 2013). Apesar das reverberações negativas da economia de mercado, e pelo fato de que as aspirações não estivessem mais associadas aos ganhos financeiros proporcionados pelo crescimento do preço dos ativos (Forrest et al., 1999 *apud* Ronald, 2008), o consenso discursivo e político conservou-se em torno da casa própria.

O retorno do partido trabalhista ao poder, reinventado sob a alcunha de “*New Labour*” (Novo Trabalhismo), além de não resgatar o universalismo de direitos baseados na cidadania, aprofundou o legado conservador de que a salvaguarda e ampliação de direitos são conquistadas através do potencial de inserção integral nos mercados e do portfólio de ativos individuais (Gamble, 1988). Numa perspectiva intermediária entre o liberalismo e a economia planificada, e com o propósito de reestruturar as condições da população deterioradas ao longo das gestões conservadoras, o paradigma da Terceira Via (Third Way) contava com a conciliação de políticas econômicas ortodoxas e políticas sociais progressistas. Conquanto a roupagem capacitadora do Estado forjasse uma coesão política, o desmantelamento da política

social enquanto um colchão de seguridade *versus* as volatilidades dos mercados e seu reaproveitamento na incorporação gradativa de indivíduos a essa dinâmica (Polanyi, 2012) agravou as vulnerabilidades enfrentadas pela população.

Com a supressão dos aluguéis sociais pelo crédito hipotecário a juros baixos e também pela escassez de aluguéis acessíveis no setor privado, a defesa do direito à compra (*right-to-buy*) e a sustentabilidade da aquisição da casa própria pela classe trabalhadora mantiveram-se na agenda habitacional do Novo Trabalhismo. Visando a acumulação de riqueza proveniente da valorização da moradia, o Estado, ao estimular a propriedade de ativos, criaria condições para que os indivíduos administrassem seu próprio bem-estar que, em um movimento de retroalimentação, capacitaria maiores alavancagens no mercado de crédito. Michael Sherraden (1991) alegou que haveria uma mudança comportamental ensejada pelo sentimento de posse, em contrapartida ao imediatismo da redistribuição de renda, assim como cada indivíduo deveria ser incentivado em atingir seu potencial máximo.

GRÁFICO 2. Valor médio da unidade habitacional unifamiliar (todos os tipos de imóvel)(£)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados em <http://landregistry.data.gov.uk/app/ukhpi/browse?from=1997-01-01&location=http%3A%2F%2Flandregistry.data.gov.uk%2Fid%2Fregion%2FUnited-kingdom&to=2019-05-01>

Não desconsiderando os ganhos nominais percebidos pela valorização da casa própria, conforme observado no Gráfico II acima, a cobertura da política habitacional do Novo Trabalhismo não foi holística. Na realidade, o sentido da posse foi reconfigurado. O aluguel social acabou estigmatizado, sendo os conjuntos habitacionais a última saída para aqueles excluídos. Essas pessoas eram majoritariamente trabalhadores mal remunerados e imigrantes. Enquanto isso, a bolha imobiliária foi alimentada pela compra para arrendamento (*buy-to-let properties*), onde habitações sociais precárias tornaram-se fontes renda, reduzindo a acessibilidade dos mais jovens e, evidentemente, os mais pobres (Ronald, 2008).

O colapso do sistema financeiro em 2007 minou a possibilidade de inúmeras famílias que gravitavam em torno da renda média de adquirir a casa própria. Percebe-se também no gráfico acima que, apesar do valor dos imóveis terem caído como consequência imediata da crise, houve uma retomada dos preços não por conta da manutenção do acesso ao crédito hipotecário ou expansão dos direitos de compra, mas em decorrência de uma redução na oferta de unidades habitacionais. A situação foi ainda mais drástica para os indivíduos mais desfavorecidos que, considerando o enrijecimento das condições para tomada de empréstimos e os altos níveis solicitados de depósito hipotecário, estavam fadados a tornarem-se inquilinos, sob crescentes e onerosos aluguéis durante vários anos. Nos recentes anos da coalizão, é reconhecido que a crise da moradia seja um dos grandes gargalos a serem enfrentados pelo governo. Em resumo,

“a crise habitacional vivida hoje pelo Reino Unido é vítima de seu próprio êxito: os preços dos imóveis não podem cair porque isso significa erodir a base político-social e o bem-estar baseado em ativos. A habitação social pública não pode ser promovida porque simbolizaria a regressão para um estado de dependência” (Rolnik, 2015, p.57).

CAPITULO III – A Política Habitacional dos Estados Unidos

III.I – Histórico do Financiamento Habitacional Norte-Americano

Apontado como a gênese do Estado Social norte-americano, o *New Deal* de 1935 foi pautado em um liberalismo reformista socialmente solidário. O pacote de reformas visou, inicialmente, solucionar as sequelas da Depressão sobre os setores produtivo e financeiro, para, em um segundo estágio, focar na questão social e trabalhista. Dentre os principais programas do *New Deal*, o *Social Security Act* (SSA) inaugurou o Sistema de Previdência Social e o seguro-desemprego, financiado por contribuições diretas do empregado, em paralelo a diversos benefícios assistenciais pleiteáveis via teste de meios, diferentemente do modelo universal britânico.

No bojo das transformações encetadas pelo *New Deal* houve grande incentivo ao desenvolvimento do setor de construção civil, sensibilizando fortemente a habitação. Ao passo que esse setor mobilizava a força de trabalho ociosa, o mercado de crédito residencial despontava como fonte de recursos para aquisição da casa própria, criando um sistema de hipotecas que perdura até os dias de hoje.

As reformas regulatórias no início dos anos 1930 constituíram-se das primeiras intervenções do governo no sistema de financiamento habitacional. Com o impedimento aos bancos comerciais de custodiar cadernetas de poupanças e conceder crédito habitacional, as empresas *savings and loans*, também chamadas de *thrifts*, especializaram-se na emissão de empréstimos para aquisição de moradia (Arretche, 1990). Apesar de essas instituições contarem com depósitos de curto prazo – cadernetas de poupança – para a emissão de crédito habitacional, a escassez de recursos ocasionados pela Depressão exigiu a instauração de um mecanismo que garantisse liquidez ao sistema. Dessa maneira, através da criação dos *Federal Home Loan Banks* (FHLB), em 1932, possibilitou-se a preservação de um fluxo contínuo de capital aos credores, assim como a flexibilização das condições para os mutuários. Embora essa configuração tenha assegurado a sustentabilidade, durante décadas, do financiamento residencial, limitados foram os impactos que o acesso à propriedade individual teve sobre o reaquecimento econômico pós-crise (Schwartz, 2006).

Após o *crash* da Bolsa, o processo deflacionário que se seguiu resultou em altos números de execuções hipotecárias. Para evitar o agravamento desse cenário foi idealizada, em 1933, a *Home Owners Loan Corporation* (HOLC), que “introduziu, aperfeiçoou e provou na prática a viabilidade de hipotecas de longo prazo, autoamortizáveis com pagamentos

uniformes distribuídos ao longo de toda a duração da dívida” (Jackson, 1985 *apud* Fix, 2011). Ela foi criada com o intuito de adquirir e refinar hipotecas inadimplentes. Tais compras eram financiadas através da emissão de títulos públicos de longo prazo. Esse dispositivo flexibilizou as condições dos contratos hipotecários, além de uniformizá-los, amadurecendo o mercado de crédito habitacional e tornando-o acessível à população mediante redução de adiantamentos, taxas de juros fixas e aumento dos prazos de pagamento.

Não obstante o imóvel represente uma garantia real contra os riscos de não cumprimento das obrigações financeiras pela contraparte, os altos custos de transação relativos à venda após a execução hipotecária e as incertezas acerca do nível de demanda obstruíram a concessão de empréstimos a indivíduos que apresentassem histórico duvidoso ou não possuíssem garantias. Instituída após a promulgação da Lei Nacional de Habitação, de 1934, a Federal Housing Administration (FHA) provocou uma revolução no sistema de crédito ao subscrever hipotecas e prover cobertura às instituições credoras contra inadimplência.

Verifica-se, portanto, um triplo efeito causado pela FHA. Primeiramente, o aumento na geração de empregos e o desenvolvimento do setor de construção civil foram responsáveis por impulsionar o crescimento econômico. Em segundo lugar, com o respaldo do Tesouro Americano contra riscos de crédito, o FHA transformou o segmento imobiliário em uma modalidade atraente para investidores aplicarem recursos, injetando liquidez no sistema (Fix, 2011). Dessa maneira, foi possível regimentar um teto para a taxa de juros e, juntamente ao afrouxamento das condições contratuais derivadas da HOLC, diluir as amortizações mensais para níveis abaixo dos aluguéis (Schwartz, 2006) e ampliar a quantidade de domicílios individuais ofertados. Por fim, o terceiro efeito recaiu sobre a organização espacial da habitação. Não somente a modernização urbana encarecia o valor da habitação nessas áreas, mas também ignorava os padrões étnicos e raciais estipulados pela HOLC e adotados pela FHA. Isso foi uma das causas da aceleração do conhecido processo de “suburbanização” das residências nos Estados Unidos, uma vez que para

“controlar o risco de assegurar hipotecas que excedessem o valor da propriedade, o FHA especificava critérios para estimar o valor dos imóveis individualmente e a probabilidade da manutenção dos preços conforme o tempo. (...) Esses critérios para essa resolução apoiavam-se, em grande parte, no perfil racial dos bairros e seus entornos” (Schartz, 2006, p.51. Tradução própria).

Após a Segunda Guerra Mundial, a criação da *Veterans Administration* (VA), direcionada aos combatentes retornados e cujo escopo era similar à FHA - com cobertura parcial das hipotecas e prazos estendidos a taxas de juros inferiores - incentivou igualmente a proliferação dos subúrbios, seja pela mudança na composição familiar (*baby-boom*), que demandava mais espaço, ou pela propaganda em torno da superioridade da casa própria (Ronald, 2008).

Encorajado pela arquitetura que garantia sua liquidez, o sistema de hipotecas, conforme analisado por Schwartz (2006), conduziu à estruturação de dois âmbitos financeiros encarregados de gerir o financiamento habitacional. O primeiro referia-se à oferta de crédito à demanda, através das *thrifts*, enquanto o segundo corresponde à subscrição e garantia de hipotecas pelo FHA. Todo o arcabouço regulatório e institucional desenhado nesse período revolucionou o financiamento da moradia, onde o mercado de crédito se apresentou como a tônica da política habitacional.

Favorecidas pelo novo marco regulatório do sistema financeiro, as *thrifts* tiveram sua competitividade impulsionada. Enquanto os clientes de bancos comerciais deparavam-se com uma taxa de juros máxima às suas aplicações, as *thrifts* tinham liberdade para definir a taxa de juros ofertada aos depositários em caderneta de poupança, todavia pendente de aprovação do FHLB (Arretche, 1990). Lucros eram obtidos através da diferença entre os juros recebidos dos mutuários e os rendimentos pagos aos aplicadores. Episódios de escassez de recursos que atendessem ao nível de demanda poderiam ser remediados através de adiantamentos oriundos do FHLB (Schwartz, 2006).

Nas duas décadas seguintes à Segunda Guerra Mundial houve um expressivo aumento do número de moradias privadas, que cresceram aproximadamente 20% nos anos 1940 e 1950 (Ronald, 2008). Esse cenário é derivado de uma combinação entre altas taxas de crescimento econômico, refletidas na renda do trabalhador, cujo crescimento entre 1947 e 1979 foi de 2.2% a.a (Schmitt *et al.*, 2018), a consolidação do sistema de hipotecas discutido anteriormente e o desenvolvimento de infraestrutura nacional, que permitiu a suburbanização residencial, graças a investimentos públicos – diretos ou através de subsídios ao setor privado.

Entretanto, em meados dos anos 1960, o arranjo financeiro que sustentava o mercado de crédito hipotecário conforme descrito começou a dar sinais de instabilidade. Em 1962, devido à pressão dos bancos comerciais pela quebra do protecionismo fiscal das empresas especializadas em financiamento habitacional, o percentual dos depósitos dedutível da renda a ser tributada foi reduzido de 12% para 6% (Arretche, 1990). Ademais, o descompasso

decorrente entre os ativos (hipotecas) estarem associados a créditos de longo prazo e com taxa fixa e os passivos (depósitos) variarem segundo a taxa de juros, evidenciou a vulnerabilidade dessas instituições e, por conseguinte, do regime de financiamento habitacional de maneira geral (Schwartz, 2006).

Ficou patente, portanto, que a volatilidade da taxa de juros comprometia não somente equilíbrio patrimonial das *thrifts*, assim como o fluxo de recursos entre os depósitos e os empréstimos hipotecários. O governo federal, em 1966, atacou a iminente crise do crédito através da imposição do teto de juros (Regulação Q) aos rendimentos pagos às cadernetas de poupança. Apesar de gerar solvência às empresas, iniciou-se um processo de acirramento da concorrência à poupança *vis-à-vis* a criação de formas de investimento mais rentáveis o que, por sua vez, explicitou a inadequação da forma de financiamento habitacional, outrora dominante, tanto em relação aos ciclos econômicos quanto à complexificação dos instrumentos financeiros (Fix, 2011).

Remonta à crise do início dos anos 1980 o ponto de inflexão da política habitacional nos Estados Unidos. O sistema adotado desde o marco regulatório dos anos 1930 mostrou sinais de esgotamento durante o período recessivo da década de 1980, uma vez que a aceleração inflacionária provocava déficit patrimonial nas instituições de poupança. Embora o governo tenha agido no sentido de evitar uma crise do crédito habitacional privado, as intervenções operadas nutriam uma convicção na soberania das forças de mercado (Esping-Andersen, 1990) e caminharam em direção à desregulamentação do sistema financeiro de maneira geral.

Especificamente, o Depository Institutions Deregulation and Monetary Control Act, de 1980, e o Garn-St Germain Depository Institutions Act, de 1982, representaram o compromisso político em minimizar o papel do Estado e uma guinada em direção ao pleno funcionamento da economia de mercado no segmento habitacional, em processo de financeirização. Enquanto a primeira lei, cuja finalidade era manter a liquidez do sistema, removeu o limite máximo aos rendimentos da poupança, a segunda correspondeu à derrocada da estrutura especializada no modelo anterior de financiamento habitacional, ao expandir o escopo de atuação permitido às *thrifts* tanto em transações ativas quanto passivas (Arretche, 1990; Schwartz, 2006). Além disso, importante ressaltar que, em 1981, foram introduzidas as *Adjustable Rate Mortgages* (ARMs), as quais permitiam o reajuste dos juros ao longo do tempo de duração do empréstimo, e, em 1982, com a promulgação da Alternative Mortgage Transactions Parity Act, foram legalizadas hipotecas com taxas flutuantes, pagamentos do tipo

balão³ (Fix, 2011; Rolnik, 2015), ambas almejando a equalização do balanço patrimonial das *thrifts*.

Ao passo que o processo de desregulamentação do mercado financeiro contribuiu para a disseminação de modalidades de investimento inovadoras, permitindo aplicações de maior risco que aumentariam a capacidade de saldar o passivo futuro, seu impacto foi marginal sobre as receitas das *thrifts* (Colton, 2002). Por sua vez, a eliminação de barreiras à entrada no mercado de crédito habitacional implicou perda na participação de mercado por parte das *thrifts* para os bancos que, reativamente à diminuição dos empréstimos comerciais, vislumbraram no mercado de financiamento à moradia uma possibilidade de ampliação de sua carteira de ativos.

Entretanto, a ofensiva das *thrifts* à multiplicação de sua rentabilidade através de investimentos mais arriscados resultou em uma alavancagem financeira excessiva que, em razão da inexperiência dessas instituições em gerir um portfólio diversificado, aumentou o número de falências (Schwartz, 2006). Uma nova escalada da taxa de juros em 1988 implicou no agravamento da situação contábil das empresas de poupança, exigindo um pacote de resgate financeiro por parte do Estado. Em 1989, o governo norte-americano sancionou o *Financial Institutions, Reform, Recovery, and Enforcement Act* (FIRREA), que impôs um conjunto de medidas restritivas às novas concessões de empréstimo pelas *thrifts* remanescentes (Fabozzi & Modigliani, 1992).

³ Hipotecas cujo pagamento é do tipo balão foram idealizadas com o objetivo de reduzir o risco de crédito para o credor. Nesta nova modalidade, o prazo do contrato hipotecário é encurtado, porém as amortizações mensais são calculadas baseando-se em empréstimos de vencimento superior ao pactuado. Entretanto, para compensar as parcelas menores, o valor final devido equivale à quitação do montante principal total. Pagamentos do tipo balão asseguram que a taxa de juros remunere o risco ao longo do período acordado, ou seja, permite ao credor uma reanálise dos termos contratuais, adequando-os à situação financeira presente do mutuário e ao contexto econômico, com o objetivo de ofertar um refinanciamento hipotecário que contemple o valor residual do imóvel.

TABELA 1: Histórico do Sistema de Financiamento Habitacional nos EUA

	Instituições	Produtos	Conjuntura Macroeconômica
Era da Institucionalização (1930 - 1970)	HOLC (1933); FHLB e FHA (1934); Fannie Mae (1938); Ginnie Mae (1968);	Empréstimos com amortizações mensais; Hipotecas com prazo de 30 anos a juros fixos;	Grande Depressão; Housing Act (1934); Regulação Q (1966);
Era da Securitização (1970 - 1990)	Freddie Mac (1970); Fim das <i>Thrifths</i> (1980s);	Introdução das ARMs; Emissões de títulos pela Ginnie Mae e Freddie Mac; CMOs e Remics;	Choques do petróleo; Aumento dos Juros; SMMEA (1984); FIRREA (1989);
Era da Automação (1990 - 2019)	Globalização dos circuitos de MBS; Consolidação das Agências de Classificação de Risco;	Desenvolvimento do sistema AUS;	Crise dos <i>Subprime</i> (2008);

Fonte: Elaboração Própria

Novos credores, especialmente os bancos hipotecários, dependiam de recursos provenientes tanto do mercado de capitais quanto de linhas de crédito com bancos comerciais para constituir liquidez ao financiamento do sistema hipotecário (Jacobides, 2005). Segundo Cagnin (2018, p.82), enquanto as *thrifths* enfrentavam uma queda na participação dos contratos de hipoteca habitacional de 60,4% para 19,8%, os bancos hipotecários aumentaram sua parcela de mercado de 14% para 57%. Essa reconfiguração não correspondeu somente à precariedade das *thrifths* em fornecer empréstimos hipotecários, mas, sobretudo, à disseminação de um mercado secundário de hipotecas capaz de sustentar a demanda por financiamento habitacional (Schwartz, 2006; Fix, 2011), questão que será desenvolvida na seção seguinte.

Inovações também se deram no setor de serviços relacionado à comercialização dos produtos financeiros. Dessa maneira, as instituições que adentravam o segmento imobiliário, nomeadamente os bancos hipotecários, apostaram na remodelação do organograma a fim de especializarem-se exclusivamente na função de originadores, isto é, emissores de hipotecas (Fix, 2011). Funções burocráticas e prospecção ativa de clientes, assim como a entrega de um serviço personalizado, ficaram a cargo dos corretores financeiros (*mortgage brokers*), os quais passaram a intermediar as transações entre os credores e os mutuários. A descentralização das atividades do sistema de financiamento habitacional tornou-se ainda mais viável conforme a difusão de “*mecanismos que garantissem uma padronização das informações e uma coordenação entre os agentes relativamente simplificada, de tal forma que as assimetrias de informação emergentes da própria fragmentação da cadeia pudessem ser reduzidas*” (Cagnin, 2018, p.86).

A instrumentalização no modelo de financiamento habitacional de tecnologias de informação ocorreu por meio da elaboração de sistemas automatizados de subscrição hipotecária (*automated underwriting system* - AUS) e sua aplicação em metodologias de avaliação de riscos. Tal dispositivo consistiu em avaliações automáticas assentadas tanto no tipo de crédito quanto nas informações do tomador, como, por exemplo, histórico de inadimplência. Tornou-se possível mensurar, portanto, o nível de risco que o credor incorria em determinada operação de crédito.

Além de colaborar para ganhos de eficiência, ao encurtar o período de apuração dos requerimentos, e para a redução de custos de intermediação à concessão de empréstimos hipotecários (Cagnin, 2018), o mecanismo tecnicista conferiu credibilidade às agências de *rating*, importantes na deliberação do grau de exposição que determinado investimento representa (Rolnik, 2015 *apud* Poon, 2009).

III.II Nova Era do Financiamento Habitacional: Mercado Secundário e a Securitização

Mesmo que o desenvolvimento de um mercado secundário de hipotecas tenha suas raízes no processo de institucionalização e reforma do sistema de financiamento habitacional dos anos 1930, somente após as crises macroeconômicas e o período de estagflação é que esse mercado se tornou um mecanismo fundamental na emissão de hipotecas.

Em 1934, foi criada a *Federal National Mortgage Association* (Fannie Mae), cujo papel era adquirir e gerenciar os empréstimos hipotecários assegurados pela Federal Housing Association (FHA). Juntamente aos Federal Home Loan Banks (FHLB), esta agência governamental redinamizou o sistema habitacional ao garantir liquidez às *thrifts* que, por sua vez, encontravam estímulos para tornarem-se credoras de contratos antes considerados menos seguros (Arretche, 1990). Em uma ponta, através da emissão de ativos e títulos, Fannie Mae gerava recursos necessários para a aquisição das hipotecas asseguradas pela FHA. De outro lado, juros e adiantamentos pagos pelos mutuários quitavam as obrigações estabelecidas com os investidores que compravam os títulos (Schwartz, 2006). Após uma década de sua criação, Fannie Mae comprou 66.947 hipotecas garantidas pela FHA e vendeu 49.048, números que tenderam a aumentar com a inclusão das hipotecas asseguradas pela Veterans Association (VA) (Gotham, 2012).

Conforme discutido anteriormente, o sistema de financiamento habitacional instituído

nos EUA exigia crescimento econômico a baixas taxas de inflação. Elevações nas taxas de juros para o combate à escalada inflacionária acarretariam no descasamento entre os depósitos de curto prazo e os empréstimos hipotecários a taxas de juros fixas e de longo prazo. Dessa maneira, eram repassadas a Fannie Mae tanto o risco de crédito referente a possíveis situações de inadimplência quanto o “ônus imposto pelo descasamento de prazos característico do financiamento habitacional das *thrifts*” (Cagnin, 2018, p.90).

Todavia a nova esquematização tenha sido uma resposta ao desequilíbrio patrimonial das *thrifts* e seu respectivo contágio à Fannie Mae, a exegese liberal impunha limites aos gastos do governo. Analistas de mercado concluíram que a elevação do nível de preços e das taxas de inflação nos anos 1960 decorria dos excessivos déficits orçamentários governamentais devido à participação dos EUA na guerra do Vietnã e ao atendimento das demandas dos crescentes movimentos sociais (Cagnin, 2018).

Com a promulgação do Housing Act de 1968 o governo federal transformou a Fannie Mae de um órgão público em uma empresa privada patrocinada pelo governo (*Government Sponsored Enterprises - GSE*), podendo agora comprar hipotecas além daquelas asseguradas pela FHA e pela VA, e atribuiu à recém-criada *Government National Mortgage Association* (Ginnie Mae) as antigas funções da primeira. Dois anos depois, o governo criou a *Federal Loan Mortgage Association* (Freddie Mac) com o intuito de fazer frente às demandas das *thrifts*. Posteriormente, estabeleceria um cenário competitivo com a Fannie Mae que, por meio da atração de mais investidores, dinamizaria a expansão de um mercado secundário de hipotecas (Schwartz, 2006).

Tal contexto viabilizou a alienação imediata dos empréstimos hipotecários, ou seja, sua securitização. Logo após serem originados por bancos hipotecários e *thrifts* no mercado primário, as hipotecas individuais eram compactadas e vendidas no mercado secundário na forma títulos (Schwartz 2006; Fix, 2011). Chamados *passthrough securities*, esses títulos principiaram as operações de securitização do crédito nos Estados Unidos e, assim, deram início ao mercado das *mortgage backed securities* (MBS). Esquematicamente, o mercado de MBS funcionava da seguinte maneira: as securitizadoras compunham títulos, as *passthrough securities*, colateralizados por *pool* de empréstimos hipotecários. Os originadores, após a dedução de emolumentos e comissões, repassavam os juros e adiantamentos aos investidores que detinham os títulos (Schwartz, 2006; Cagnin, 2018).

Até 1980, apenas a Freddie Mac e a Ginnie Mae iniciaram de emissão de MBS, enquanto a Fannie Mae se ocupava da sua função original. A segurança financeira que

emanava das revoluções no mercado secundário permitiu a inclusão da última, em 1981, no time de emissoras de títulos lastreados em hipotecas. Completa a transição do sistema de financiamento habitacional do modelo *originate-to-hold*, no qual credores têm a pretensão de manter os empréstimos até o vencimento, para *originate-to-distribute*, eximindo os credores e intermediários dos riscos inerentes às operações ao repassá-las a investidores (Cagnin, 2018), observou-se uma ruptura com o modelo institucional do início dos anos 1930.

Sobretudo por serem asseguradas pelo governo federal, isto é, contarem com um fluxo de caixa contínuo mesmo em casos de inadimplência, as *passthrough securities* emitidas pelas GSE transformar-se-iam em determinantes da demanda no mercado financeiro. Segundo Dymski (2012),

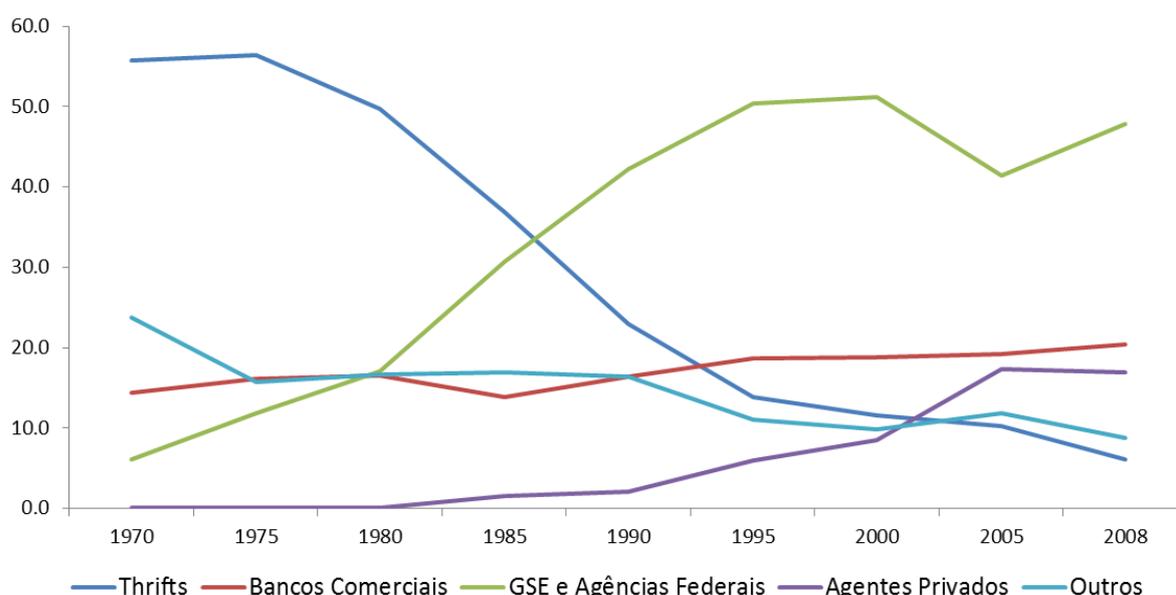
“essa mudança do modelo em direção à securitização transformou radicalmente a percepção dos riscos financeiros do sistema de hipotecas. A progressiva automação e padronização da metodologia analítica dos critérios de risco, agora não mais realizados pelos credores, pareceu diminuir os riscos de inadimplência. Ademais, agentes do mercado financeiro tinham a perspectiva de que a subscrição pela Fannie Mae implicaria em garantias contra o não pagamento das obrigações. Risco de liquidez, que foi transferido dos originadores para os investidores, pareceu diminuir também” (p. 176; tradução própria).

A partir da contração do discernimento dos riscos enfrentados, é pertinente a análise de Gotham (2012) sobre a resignificação do complexo imobiliários-financeiro com avanço da securitização. Baseando-se nas conclusões de Henri Lefebvre e David Harvey, estudiosos marxistas, sobre as contradições intrínsecas ao processo de acumulação capitalista no desenvolvimento urbano, Gotham argumenta que à securitização coube o papel de mediador na crise que culminou na passagem do modelo de financiamento *originate-to-hold* para *originate-to-distribute*. Essa nova organização dos circuitos financeiros minoram a exposição ao risco de crédito que os bancos e instituições financeiras incorrem ao manter sob custódia os empréstimos (Lavinias, 2018).

Embora a função dos investidores tivesse se mantido inalterada, o formato do investimento mudou e seus objetivos se ampliaram. Passaram de proprietários de imóveis a detentores de títulos lastreados em hipotecas, ao passo que os retornos deixaram de estar associados ao pagamento de hipotecas ou aluguéis e converteram-se também na possibilidade de ganhos especulativos. De acordo com o autor, a securitização imobiliária mitigaria o risco de liquidez ao transformar ativos de natureza ilíquida em títulos permutáveis e comerciáveis

no mercado de capitais (Gotham, 2012). Rompida a barreira da fixidez espacial, os imóveis ajustam-se ao regime financeirizado, porém, contraditoriamente, desmontando o sistema de financiamento habitacional encarregado do processo de acumulação capitalista até o momento. Em resumo: *o conflito da securitização de ativos ilíquidos – isto é, a transformação de rigidez espacial em liquidez - representa um intenso esforço em mobilizar o espaço físico, em menos tempo, no mercado hipotecário e no setor imobiliário mais amplamente* (Gotham, 2012, p. 28; tradução própria), ou melhor, internacionalmente.

GRÁFICO 3. Hipotecas Residenciais (One-to-four family) por tipo de detentor (%) – 1970 a 2008



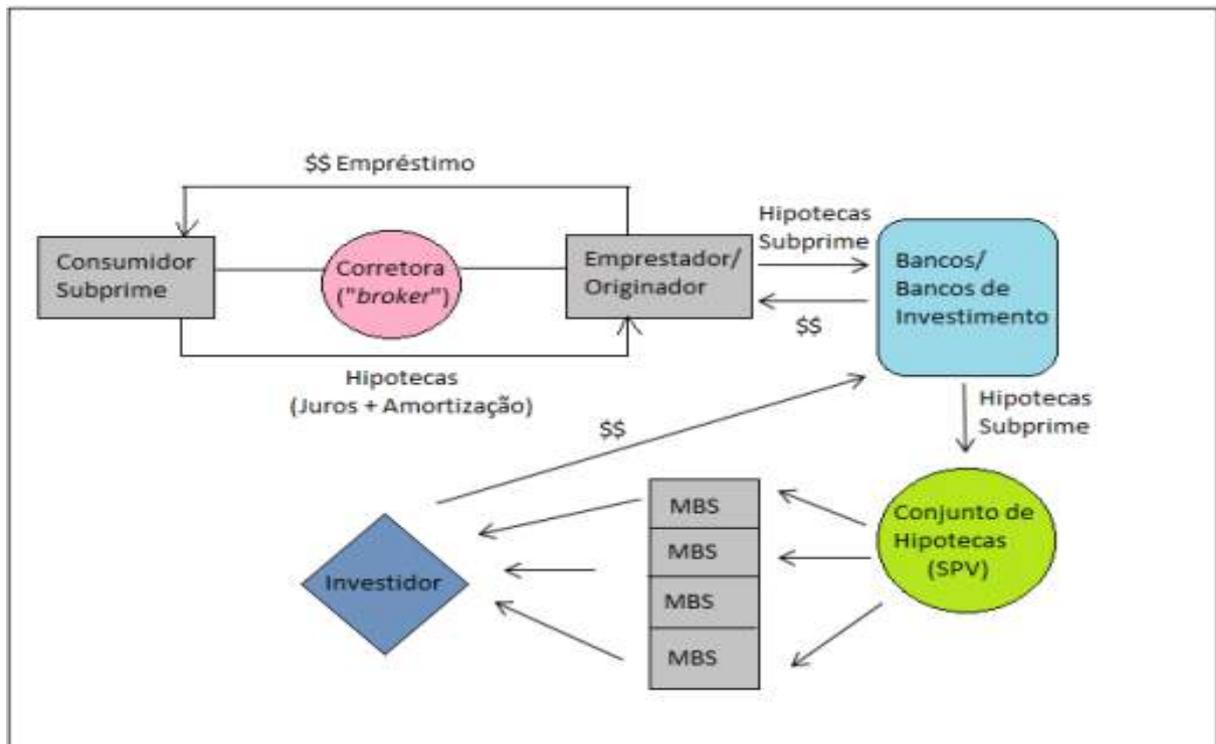
Fonte: Elaboração Própria a partir de dados do U.S Census Bureau. *Apud* Schwartz (2006)

Observa-se no Gráfico 3 que durante os anos 1970 verificou-se um aumento na quantidade de hipotecas circulantes no mercado secundário, ao passo que na década seguinte a taxa de crescimento elevou-se sobremaneira. Enquanto em 1970 as hipotecas familiares emitidas pelas *thrifts* totalizavam 55,7% e aquelas detidas pelas GSE e agências federais somavam 6,1%, em 2000 o cenário se invertera com as primeiras contabilizando 11,6% e as segundas 51,2%. Tamanha participação do mercado secundário foi viabilizada não somente pela ascendência de instituições financeiras não depositárias⁴, tendo em vista que estas anteriormente preferiam contratos assegurados pelo governo, mas também por conta do

⁴ Organizações públicas ou privadas que funcionam como intermediárias entre credores e devedores, mas não são autorizadas a captar recursos monetários ou a gerenciar a custódia de ativos financeiros. A rentabilidade de tais instituições ocorre por meio da emissão de títulos e/ou da venda de produtos financeiros.

caráter homogêneo e padronizado que as hipotecas adquiriam sob a forma de títulos, facilitando sua aceitação e fluidez no mercado de capitais.

FIGURA 3: O modelo *Originate-to-distribute*



Fonte: Finance Scholars Group

Com a mudança do perfil das credoras, que se tornaram predominantemente instituições não depositárias, o modelo *originate-to-distribute* figurou como mecanismo de financiamento das transações hipotecárias (Cagnin, 2018), conforme observado na figura 3 acima. Como grande parte das hipotecas é repassada ao mercado secundário, critérios foram estabelecidos pelas GSE com o objetivo de conformar os empréstimos aceitos pelas mesmas. Assim, credores regularmente aplicavam as exigências nas análises de hipotecas de forma a garantir a securitização das carteiras de crédito (Schwartz, 2006). Esse mecanismo de coordenação das GSE era aplicado *ex ante* e *ex post* a firmação do contrato. Em um primeiro momento, consistia de exigências para a concessão de determinado empréstimo, tais como: o nível de renda e avaliação do histórico creditício do solicitante, a exigência de um seguro privado e a razão entre o valor da hipoteca e do imóvel, em casos de execução. Posteriormente, caso fossem identificadas hipotecas em discordância com o padrão estabelecido, os originadores eram obrigados a recomprá-las, incorrendo em altos custos. Recidivas, assim como elevados níveis de exposição do credor implicavam no afastamento do

mesmo da carteira de seguradas pela GSE (Cagnin, 2018).

Uma vez consolidada a funcionalidade da securitização, o modelo de financiamento habitacional dos Estados Unidos foi segmentado conforme tipos de contratos hipotecários assumidos pelos originadores, ou seja, o acesso à moradia tornou-se dependente do potencial de determinado contrato ser repassado ao mercado secundário. Encarregada de promover o aumento da casa própria entre os indivíduos tradicionalmente não elegíveis a empréstimos no mercado, a Ginnie Mae passou a securitizar hipotecas asseguradas pela FHA e VA, sendo estas normalmente para primeiros compradores e classes de menor poder aquisitivo. As hipotecas sem garantias públicas que atenderem a determinadas especificações podem ser securitizadas tanto pela Fannie Mae quanto pela Freddie Mac. Caso alguma hipoteca satisfizesse os critérios para que fosse securitizada pelas GSE, esta permanecia no ativo das credoras e eram tomadas medidas de proteção ao crédito, com o objetivo de minorar os riscos implicados (Cagnin, 2018). Dessa maneira, percebeu-se a segmentação de linhas crédito, onde justamente as hipotecas com maior risco não tinham garantias do governo.

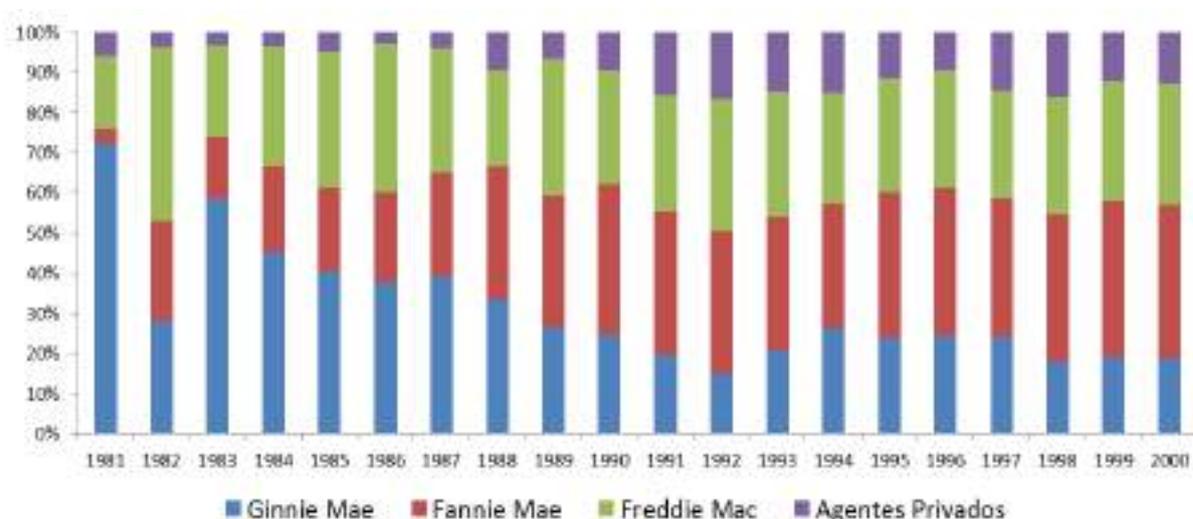
A disseminação de títulos lastreados em empréstimos hipotecários (MBS) fomentou a assimilação do mercado imobiliário pelo mercado de capitais, assim como expandiu o escopo institucional do financiamento hipotecário. No mercado de crédito contemporâneo, condensa Lavinias (2018), a venda de títulos lastreados em dívidas transformou-se na fonte de recursos para a dilatação da quantidade de empréstimos, ou seja, mais dívidas (p. 13). Assim sendo, a dilatação do crédito como *leitmotiv* das finanças modernas tornou possível o desenvolvimento da securitização em um aspecto crucial dos circuitos financeiros (Lavinias, 2018).

Inseridos nos circuitos financeiros sob os mais inventivos formatos para atenderem às condições da demanda, a liquidez das MBS representava tanto uma aplicação de baixo risco quanto a expansão da moradia, dado que a venda aos investidores potencializaria um maior número de contratos, com custos mais baratos (Newman, 2012). Foram criadas, por exemplo, as *Collateralized Mortgage Obligations* (CMOs) e as *Real Estate Mortgage Investment Conduits* (REMICs), que consistem em um pool de hipotecas compartimentadas de acordo com o vencimento e nível de risco e são remuneradas conforme o mutuário quita os empréstimos. Embora tenham sido criadas com a intenção de resolver o desequilíbrio patrimonial das thrifts, as reformas legais e regulatórias ocorridas nos anos 1980 atribuíram ao processo de securitização uma função medular no sistema de financiamento habitacional norte-americano.

Sob o pretexto de que as empresas federais existentes não seriam capazes de suprir a

crescente demanda por crédito hipotecário, além de pressionado pelos agentes do setor privado em decorrência da liquidez observada no mercado secundário, o governo norte-americano promulgou, em 1984, o *Secondary Mortgage Market Enhancement Act* (SMMEA). Na realidade, o objetivo era promover o desenvolvimento de um mercado privado de títulos securitizados, através de uma nova rodada de desregulamentações e flexibilizações, e acirrar a competição entre instituições privadas e as GSE, ou seja, reduzindo a intervenção pública feita por meio dessas últimas (Colton, 2002). Dada a solidez alcançada pelo mercado secundário de hipotecas, o principal entrave do financiamento habitacional, segundo Colton (2002), deixou de ser a escassez de crédito, convertendo-se no custo para o comprador e como incorporar segmentos populacionais desqualificados ao crédito.

GRÁFICO 4. Novas Emissões de MBS Residenciais (*One-to-four family*)



Fonte: Elaboração Própria a partir de dados da Ginnie Mae, Fannie Mae, Freddie Mac, Salomon Brothers, Inside Mortgage Market Securities. 2000/2001: “Inside MBS e ABS”, February 8, 2002. *Apud* Colton (2002)

Ambas Fannie Mae e Freddie Mac, conforme abordado anteriormente, não subscreviam a todos os tipos de hipoteca originados. Não existindo no setor privado as contingências impostas pelas GSE para a securitização das carteiras hipotecárias, ampliaram-se os empréstimos destinados a indivíduos antes excluídos do mercado de crédito, os quais eram securitizados por diversas entidades privadas, principalmente bancos de investimento (Cagnin, 2018). Conforme visto no gráfico 4, a distribuição entre as securitizadoras ficou mais equânime e aumentou a participação dos agentes privados. Sabendo que os títulos assegurados pelas GSE implicavam em ganhos menores, investidores apostaram em hipotecas subscritas por agentes privados, elevando os preços das MBS e possibilitando maiores lucros

em operações especulativas (Dymski, 2006). Essas hipotecas estavam normalmente relacionadas ao financiamento de propriedades de luxo e casas localizadas em regiões cujo mercado imobiliário mostrava-se superaquecido.

No biênio final da década de 1980, houve duas significativas mudanças que impactaram o mercado secundário. Após Acordo de Basileia, em 1988, que planejava mitigar o risco de crédito das instituições financeiras através do estabelecimento de obrigações mínimas de capital, os bancos começaram a delinear técnicas de securitização com o intuito de enquadrarem seu balanço patrimonial conforme os padrões definidos no Acordo (Cagnin, 2018). Dessa maneira, aumentou a demanda por MBS visto que o mecanismo oferecia aos bancos um incentivo regulatório para investir nesses títulos. Em 1989, com o ingresso na Bolsa de Valores da Freddie Mac, iniciou-se uma concorrência com a Fannie Mae, levando ao desenvolvimento de novas estratégias de securitização que incluíssem gradativamente hipotecas antes não subscritas. Tanto a desregulamentação através do Basileia I quanto a estratégia de concorrência entre as GSE estimularam a incorporação de empréstimos de risco nos títulos transacionados entre os investidores.

Conforme previamente discorrido, a padronização dos títulos lastreados em hipotecas facilitou sua comercialização, motivando as instituições financeiras a elaborarem produtos cada vez mais arriscados em sua composição. Em contrapartida ao desenvolvimento desses produtos, os credores dispuseram-se a expandir seu conjunto de mutuários para além daqueles elegíveis ao crédito. Essa interação evidenciou uma estrutura que se retroalimentou de forma a gerar maiores retornos entre os participantes, baseando-se no discurso de democratização da moradia, que culminou na grande crise do século XXI.

III.III Moradia social e a população de baixa renda

Conforme analisado nas seções anteriores, a política habitacional dos Estados Unidos é fundada sobre o acesso ao crédito para aquisição da casa própria. Sob a égide de um regime liberal, o papel do Estado na defesa do direito à moradia é estabelecer condições para que o mercado imobiliário alcance as parcelas da população destituída da renda mínima que a qualifique ao empréstimo hipotecário. Entretanto, mesmo que timidamente, a intervenção pública no desenvolvimento de um parque habitacional focalizado no alívio à pobreza ocorreu por conta de o modelo de financiamento baseado nas instituições de *savings and loans* (*thrifts*) ser incapaz de ofertar crédito sem desestabilizar seu patrimônio.

Desenhado para atender à demanda reprimida por moradia, aprimorar as condições do estoque de habitação social e remoção dos *slums* (cortiços), o objetivo central do Housing Act de 1937 foi reduzir o desemprego conjuntural (Schwartz, 2006; Rolnik, 2015). Durante os anos que seguiram à Grande Depressão, em face ao grande contingente de desempregados e ao aumento da pobreza, o governo norte-americano, através da Lei Wagner-Stegall de Habitação, em 1937, iniciou a construção de unidades habitacionais destinadas a serem alugadas aos mais pobres (Rolnik, 2015).

Com esse movimento, criou-se uma bipartida política habitacional que acabou por delinear por décadas a provisão de moradia nos EUA: de um lado, o favorecimento da indústria imobiliária e das classes médias e altas, através dos subsídios fiscais e garantias hipotecárias, e por outro, apoio às classes desfavorecidas com a instituição de programas de moradia social (Radford, 2000; Rolnik 2015). Contudo, receios de que a construção de um parque habitacional público, por conta do aumento da oferta, desvalorizasse os preços dos aluguéis no mercado privado, ou até mesmo deslocasse a demanda à moradia social, implicaram na demolição de unidades residenciais na proporção em que se produziam outras (Stoloff, 2004; Ronald, 2008). Em outras palavras, as *public housing*, como eram conhecidas, ficaram restritas aos domicílios que comprovassem a renda baixa.

Harloe (1995) afirma que as políticas públicas de habitação residuais implantadas nos EUA, ao associarem programas de construção de moradia social à remoção de *slums* e ao realojamento dos pobres urbanos, continham elementos de conformação, disciplinamento e reeducação social. Essa política fica perceptível em perspectiva socioespacial: enquanto as moradias populares concentravam-se nas regiões urbanas e centrais, o processo de suburbanização evidenciava a orientação da política habitacional à difusão da casa própria através do crédito, subsidiado ou não pelo Estado.

Dependente das decisões legislativas no tocante aos contornos dos programas ou na dotação orçamentária, as agências públicas locais (Public Housing Authorities - PHA) ficaram responsáveis pela alocação de recursos federais no financiamento da construção de moradias sociais (Arrette, 1990). Os custos relacionados à manutenção das unidades eram cobertos com os aluguéis, estes estipulados como um percentual da renda do locatário e que, em casos de eventuais insuficiências, eram supridos pelos fundos públicos. Consequentemente, os critérios de elegibilidade de forma a não estabelecer uma competição com o mercado privado e a concentração de famílias de baixa renda impossibilitaram as agências locais de manter o equilíbrio financeiro (Vale, 2000 *apud* Schwartz, 2006).

Em 1940, 117 mil unidades foram construídas, totalizando 8% da moradia produzida desde o início do programa (Harloe, 1995). A habitação social, entretanto, não era entendida como uma questão de justiça social nos EUA. Os beneficiários constituíam uma parcela de trabalhadores que, em decorrência da conjuntura nacional, encontrava-se em situação de vulnerabilidade e, por isso, dependia do auxílio do governo (Schwartz, 2006). Embora a maioria dos moradores fosse branca, a regionalização das agências públicas permitiu um mapeamento do perfil racial do território, que acabou sendo repassado ao desenho das políticas habitacionais (Fix, 2011; Rolnik, 2015). Dessa maneira, as localidades definidas para construção dos conjuntos habitacionais encontravam-se nos entornos de bairros negros e pobres, ao passo que, com a recuperação do segundo pós-guerra, os trabalhadores brancos dirigiram-se aos subúrbios.

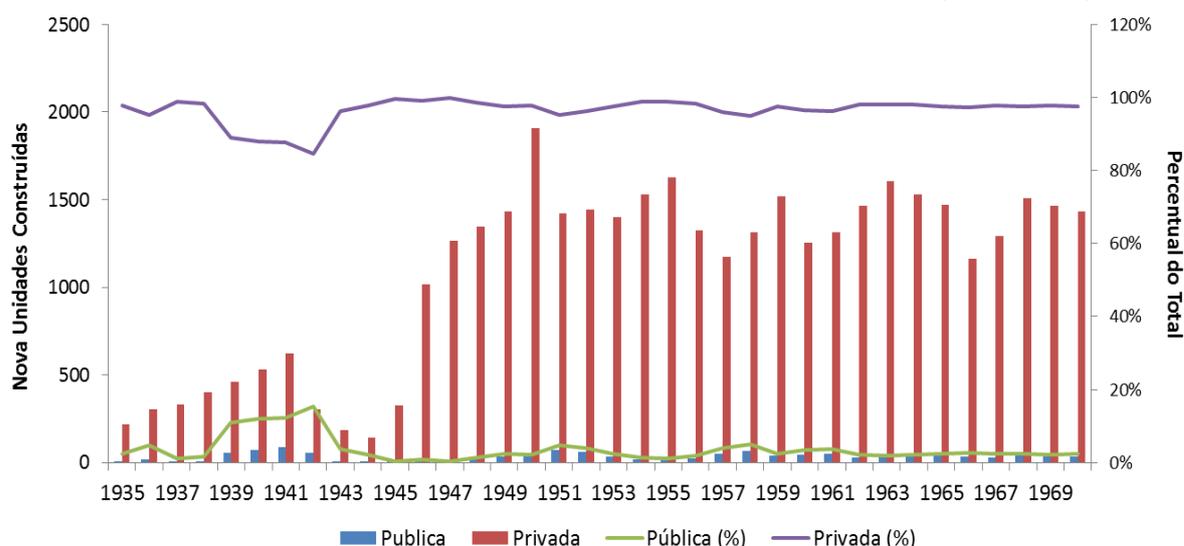
O período entre o final da segunda guerra e a próxima grande intervenção na política habitacional, em 1949, foi marcado por inúmeras dissensões e conflitos sobre o futuro da moradia social. Evidentemente ao ser o único programa habitacional que não consistia no incentivo à aquisição da casa própria, as *public housing* sofreram forte oposição dos atores do setor de construção privado, cujo poder político era ampliado pela falta de mobilização da classe trabalhadora na reivindicação do direito à moradia (Arretche 1990, Harloe 1995). Sobretudo, a retomada do crescimento econômico, em conjunto às hipotecas de baixo custo garantidas pela FHA, contribuiu para tornar a habitação social residual no panorama do mercado secundário.

O slogan do Housing Act de 1949 declarava o direito a “*um lar decente e condições de vida adequadas para todo americano*” (Cagnin, 2018; tradução própria). Conquanto o programa tenha obtido relativo avanço quantitativo, seu planejamento não era prover moradia aos mais pobres, mas uma “*renovação física das cidades, a fim de criar oportunidades de negócios e ao mercado imobiliário, aumentar os tributos sobre a propriedade e satisfazer as aspirações dos urbanistas (...) com menções aos militantes pela moradia*” (Friedman, 1968 *apud* Harloe, 1995, p. 272). Esse objetivo velado de reestruturação urbana veio a reboque do reaquecimento da economia norte-americana e, apesar do aumento do estoque habitacional e conquistas do campo progressista, uma política habitacional de corte mais amplo nunca foi suficiente para se equiparar à indústria imobiliária.

Famílias domiciliadas em moradia social, mas que se encaixavam no modelo *male breadwinner*, bi parental e caucasiana, representavam o maior um grupo elegível às hipotecas subsidiadas pelo FHA (Cagnin, 2018). Além disso, a demanda habitacional dos veteranos de

guerra configurou-se como uma fronteira para a expansão da casa própria, materializada com a criação da *Veterans Association* (VA) assim como uma oportunidade de apoio político à oposição. Gradativamente mais compacto, o contingente dos mais vulneráveis e pobres que não conseguiam desfrutar dos retornos do crescimento econômico deveria ter recebido atenção especial do governo. O Gráfico 5 mostra que, em 1951, a moradia social totalizou 4,8% das novas unidades habitacionais construídas, ou seja, ainda que tenha expandido o estoque da moradia social, seu impacto foi marginal. Conseqüentemente, o Housing Act de 1949 surtiu efeitos contraditórios.

GRÁFICO 5. EUA: Novas Unidades Habitacionais Construídas (1935-1970)



Fonte: Elaboração Própria a partir dos dados em U.S. Bureau of the Census (disponível em: <https://www.census.gov/history/pdf/histstats-colonial-1970.pdf>)

“A geografia social e étnica dos subúrbios e inner cities deveu-se, em grande medida às práticas discriminatórias dos credores bancários” (Rolnik, 2015, p.59). O êxodo urbano, decorrente das medidas legislativas que facilitavam o acesso ao crédito habitacional, foi predominantemente branco, originando um rápido processo de suburbanização e uma falta de investimentos nas cidades. Impedidas tanto pela oposição das famílias brancas à construção de moradias sociais nos bairros residenciais quanto por práticas discriminatórias na contratação de crédito hipotecário, mas, especialmente, pela modernização urbana, as minorias foram direcionadas para conjuntos em áreas marginalizadas, contribuindo para uma segregação socioespacial das cidades. Bratt (1986 *apud* Harloe, 1995) confirmou esse panorama da seguinte forma:

“uma vez que a habitação social foi redinamizada, e não poderia mais se embasar no discurso de ser um apoio aos pobres temporários em consequência da recessão, tornou-se explícito que seriam uma moradia permanente aos indivíduos que, em maior ou menor grau, divergiam da sociedade convencional” (p. 273).

Durante os anos 1950, o estoque habitacional público sofreu com o sucateamento e a má-administração das agências locais. A estigmatização dos locatários e sua associação com os problemas sociais contribuíram para a composição de imagem negativa do aluguel como tipo de posse. Tal percepção agravou-se a ponto de aqueles elegíveis à moradia social recusarem o direito (Fisher 1959, *apud* Harloe, 1995). As desigualdades sociais causadas pela dualização da posse nos EUA aumentavam com a exclusão dos ganhos oriundos da valorização da propriedade individual e a instabilidade dos programas públicos. Com a emergência do Movimento pelos Direitos Civis, que demandava uma série de ações do Estado contra o sistema segregacionista, e as mudanças demográficas no início dos anos 1960, a política habitacional foi novamente retocada sob o pretexto de igualar as oportunidades econômicas e sociais.

Public housing é, enquanto uma forma de garantia do direito à moradia, inferiorizada em comparação tanto com o tipo de ofertante quanto com a forma de posse. Pressões do setor privado sempre moldaram as intervenções do governo na política habitacional de maneira geral e, conseqüentemente, sobre o desenvolvimento de um parque público. Entretanto, nunca esteve diretamente relacionado à provisão deste último. Esse contexto foi alterado substancialmente durante a década de 1960, com o lançamento de uma gama de subsídios públicos para a incorporação no setor privado de indivíduos e famílias abaixo da renda mínima necessária para custear o valor de mercado dos aluguéis ou financiar a casa própria.

Programa direcionado à população idosa e deficiente física, a Seção 202 consistia na transferência direta de recursos monetários para cobrir a diferença entre o aluguel do setor privado e o máximo de 25% da renda familiar estabelecida no contrato de locação. Também sob a forma de crédito às empresas de construção sem fins lucrativos, o cerne do programa era construir pontes de interação com o setor privado (Cagnin, 2018). Considerado como a origem das más condições habitacionais e da produção aquém da demanda, o subdesenvolvimento da indústria de construção foi revertido através de incentivos fiscais, sob a prerrogativa de as unidades serem reservadas aos idosos e deficientes físicos (Ronald, 2008).

Integrante do Housing Act de 1961, o programa Seção(d)(3), possibilitava a compra de

hipotecas abaixo da taxa de juros de mercado e garantidas pela FHA junto a credores privados, as quais eram vendidas à Fannie Mae. Destinado às famílias e indivíduos cuja renda não ultrapassasse a mediana da renda regional, o programa tornou-se insustentável visto o desequilíbrio entre o recebimento das amortizações hipotecárias de longo prazo e as taxas de juros subsidiadas (Schwartz, 2006). Em 1968, o programa foi substituído pela Seção 236, mas com o objetivo de reduzir o serviço da dívida. No lugar da compra de hipotecas pela Fannie Mae, o governo federal disponibilizava um subsídio anual equivalente a 1% do valor da hipoteca para remunerar os custos financeiros (Schwartz, 2006).

Com relação à casa própria, a Seção 235 do Housing Act de 1968 foi elaborada com o intuito de expandir a propriedade privada nas áreas urbanas entre os mais pobres e discriminados socialmente. Através da flexibilização de critérios para a contratação de crédito hipotecário, como redução das garantias e da taxa de juros, o programa foi estruturado para diminuir a distribuição de recursos para a construção de moradia popular, redirecionando subsídios à oferta do setor privado (Ronald, 2008).

No início dos anos 1970, a transferência da responsabilidade para o mercado na provisão de moradia para os indivíduos de baixa renda foi gradativamente integralizada, através de complementos ao aluguel, assim como subsídios e incentivos fiscais às construtoras e incorporadoras. Em decorrência do desequilíbrio macroeconômico e o aumento da população pobre, o governo dos EUA encontrava-se em um impasse entre promover austeridade fiscal e implementar medidas compensatórias de bem-estar.

O Housing Act de 1974 marcou o fim do financiamento para a construção de moradias sociais (Rolnik, 2015). Além de gerar incentivos para a recuperação do estoque habitacional existente e restringir subsídios para a construção de novas unidades, a nova legislação incluiu o financiamento de um novo programa, a Seção 8.

A Seção 8 tinha uma dupla função, subsidiando a oferta e a demanda por moradia. Com relação ao último, funcionava através de transferência direta ao beneficiário para cobrir a diferença entre a proporção da renda domiciliar destinada à habitação e o valor do aluguel. Pelo lado da oferta, os repasses são realizados por meio de contratos de longo prazo com os proprietários. Dessa forma, eles podem selecionar os inquilinos conforme os critérios de elegibilidade. Em meados dos anos 1970 existiam dois grandes programas habitacionais para as classes pobres: a moradia social e a Seção 8.

Após o Housing Act de 1974 tornou-se latente que o setor privado representava uma função fulcral para o desenvolvimento das políticas de moradia social. A mercantilização da

parcela populacional beneficiária viabilizaria objetivos econômicos e sociais, em detrimento da estigmatização causada por serem residentes de conjuntos habitacionais. Contudo, conforme já observado, novamente o principal impasse identificado não era o déficit de unidades, mas como baratear os custos de moradia. O consenso político defendia a racionalidade individual e criticava as crescentes despesas federais na construção e administração das *public housing*. Em consequência disso, os programas deveriam enfatizar a complementariedade à renda familiar e não a provisão direta. Ao passo que unidades eram liberadas à Seção 8 e ao mercado privado de aluguel, a combinação entre diferentes inquilinos procurava-se evitar tanto a concentração de domicílios de baixa renda quanto a formação de comunidades problemáticas (Schwartz, 2006; Rolnik, 2015).

Durante os anos da gestão Reagan (1981-1989), as políticas públicas de habitação sofreram com novas investidas da lógica residual. Com a exceção dos programas para a manutenção do estoque existente, a alocação da moradia foi repassada quase que inteiramente ao mercado. A justificativa para a retração do governo consistia na sua ineficiência e o peso que a provisão habitacional exercia sobre o orçamento. Isso se refletiu em uma nova segmentação do público-alvo, dado que o conjunto beneficiário compreenderia as famílias cujos rendimentos totalizassem 50% da renda mediana – antes 80% - enquanto o percentual da renda total domiciliar destinado à moradia foi elevado de 25% para 30% (Arretche, 1990; Cagnin, 2018).

De acordo com a Comissão do Presidente sobre a Moradia, de 1982, cinco poderiam ser ações tomadas com relação ao estoque público: primeiro, manter os conjuntos habitacionais sob a administração do governo, porém com subsídios limitados; segundo, vender as unidades aos locatários ou agentes privados; terceiro, encerrar as atividades daqueles considerados inviáveis, realocando as famílias; quarto, elevar o valor dos aluguéis e eliminar os subsídios operacionais; quinto, desenvolver soluções específicas para cada situação. Contudo, os programas ficaram restritos a subsídios para modernização e custos administrativos das unidades em operação (Harloe, 1995), uma vez que as medidas de amparo às camadas pobres deveriam ser feitas com ênfase na liberdade individual.

O teor das mudanças ocorridas ao longo da gestão Reagan oportunizou maior participação do setor privado na oferta habitacional às famílias de baixa renda. Em 1986, o regulamento fiscal foi alterado na tentativa de impulsionar o mercado de locação privado. Criado para fornecer créditos fiscais subsidiados, o *Low Income Housing Tax Credit* (LIHTC) injetou recursos para o desenvolvimento de um parque social de locação (Rolnik, 2015; Cagnin,

2018). A ideia inicial do LIHTC era a compra do crédito fiscal das construtoras por investidores e, assim, assegurar que os projetos fossem destinados às famílias e indivíduos de baixa e média renda e que o aluguel permanecesse abaixo do valor de mercado enquanto perdurasse o incentivo.

Existiam, entretanto, limitações à iniciativa. Embora criadas para suprir as famílias de baixa renda, as exigências foram imprecisas para esse objetivo, jogando luz, principalmente, sobre aqueles enfrentando os alugueis de mercado e os poupadores que ambicionavam a casa própria. Ajustado ao público-alvo, o programa trazia novos recursos para a moradia social, porém sem a oferta efetiva aos indivíduos mais vulneráveis. Estima-se que apenas 28% dos domicílios LITCH tinham renda abaixo de 50% da mediana regional, ao contrário de 90% da Seção 8, 81% das *public housing* e 77% das residências das Seções 236 e 221(d)(3) (Olsen, 2003 *apud* Cagnin, 2018).

Adicionalmente, foram criados programas para a distribuição de *vouchers* como forma de complementar a renda reservada ao pagamento do aluguel. Segundo Roistacher (1984 *apud* Arrette, 1990), “*a administração propôs que este novo programa substituísse todos os outros programas federais, incluindo a habitação pública, o mais velho programa no conjunto de instrumentos do governo*” (p. 171). Diferentemente dos subsídios realizados sobre a diferença do aluguel privado, o sistema de *vouchers* estabeleceu um teto a ser custeado pelo governo, padronizando o benefício, e conferiu certa autonomia ao indivíduo que permitia a procura pelo imóvel mais adequado às suas necessidades. Essa padronização do valor dos benefícios, por conseguinte, imprimiu previsibilidade aos gastos do governo frente ao crescimento dos aluguéis, uma vez que os *vouchers* seriam reajustados segundo as margens do orçamento público.

A interação entre os setores público e privado na provisão habitacional no decorrer dos anos 1980 radicalizou o viés liberal que já orientava as políticas sociais. Programas de complementação de renda à demanda e financiamento subsidiado através de desoneração fiscal à oferta continuaram a orientar o acesso à moradia para as camadas excluídas do mercado, culminando na extinção dos programas de desenvolvimento de um parque público e na precarização do estoque existente. Sobretudo, a mudança da política social de habitação da provisão direta pelo governo de unidades residenciais para o modelo de *vouchers* e de propriedade privada restringiu as possibilidades de acesso à moradia para os mais vulneráveis, além da exposição às incertezas do mercado.

Com a criação da National Commission on Severly Distressed Public Housing, em

1989, para identificar o grau de degradação da moradia pública, o governo procurou desenvolver estratégias para remediar os problemas e elaborar propostas para o futuro da habitação social. Embora tenham sido detectadas apenas 86 mil unidades das *public housing* (6% do total), estas se encontravam “*nos mais miseráveis e mal-afamados conjuntos urbanos da nação, onde crime, pobreza, desemprego e dependência estavam solidamente enraizados*” (Rolnik, 2015, p.62). Seguindo as orientações da comissão, o governo sancionou, em 1992, um projeto de revitalização do estoque público de moradia, o HOPE VI (*Housing Opportunities for People Everywhere*).

O programa HOPE VI simbolizou uma mudança radical no sentido da habitação social nos EUA. Entre as múltiplas finalidades do programa constavam: a desconcentração da pobreza, a melhoria das condições de bairros deteriorados e promover a autossuficiência dos residentes do parque público (Schwartz, 2006; Rolnik, 2015). Ademais, a reforma urbana engendrada com a demolição dos conjuntos habitacionais em pior estado e a construção de edifícios compactos com apurada infraestrutura almejava uma dispersão de renda entre os residentes (Cagnin, 2018).

Às autoridades locais poderiam ser feitas empréstimos de até 50 milhões de dólares para a reestruturação dos bairros e comunidades. Estratégias de revitalização e projetos urbanísticos feitos em conjunto com os moradores, contudo, deveriam ser desenvolvidos para pleitear o montante (Smith, 2006). Fadados a disparidades regionais, os projetos mostravam-se dependentes dos interesses de incorporadores privados para sua continuidade, ou seja, a descentralização administrativa das moradias sociais, apesar de justificada pela queda dos custos operacionais, restringiu novamente a oferta de unidades residenciais à população de baixa renda.

Assim, ao contrário das reformas no sistema de moradia social, o HOPE VI ensejou a privatização do estoque criado para atender à demanda de baixa renda, situação que desmobilizou a política social de habitação. A combinação entre residentes de diferentes faixas de renda e a construção de projetos compactos reduziram a oferta de unidades disponíveis à moradia popular (Popkin et al. apud Cagnin, 2018). Mesmo com a modernização dos empreendimentos residenciais, e com o intuito de atingir suas metas, o HOPE VI teve de realocar grande parte dos beneficiários no mercado de aluguel privado, através de *vouchers*.

A aprovação do Omnibus Consolidated Rescissions and Appropriation Act em 1996 caracterizou-se como mais uma etapa para enxugar os gastos públicos com moradia. Os

custos de manutenção dos conjuntos habitacionais com mais de 300 unidades e taxas de vacância acima de 10% foram avaliados em comparação aos gastos necessários para demolí-los (Smith, 2006). Novamente as famílias deveriam ser realojadas através do sistema de *vouchers*. Além disso, o programa verificava a possibilidade de transformação dos edifícios em espaços de convivência e áreas públicas, sem que isso incorresse na elevação dos custos para os moradores.

Em 1998, o *Quality Housing and Work Responsibility Act* (QHWR) reconfigurou a política habitacional pública. A legislação revisou as diretrizes administrativas das moradias sociais e a unificação os programas Seção 8 e *Voucher Program* em uma simplificada, o *Housing Choice Voucher* (HCV). Entre as reformas propostas pelo QHWR, a dispersão dos beneficiários mais pobres constituía o objetivo central, além de projetos voltados para o desenvolvimento pessoal dos moradores.

Novas condições foram impostas para certificar que os segmentos mais necessitados recebessem prioridade nas alocações dos programas de moradia social, enquanto a construção de novas unidades de *public housing* foi interrompida (Smith, 2006). Com o intuito de promover a desconcentração das famílias mais pobres, o QHWR determinou que o percentual de famílias com renda extremamente baixa (renda igual ou inferior a 30% da mediana regional) deveria ser restrito a 40% dos domicílios ofertados. Atendidos os requisitos mínimos, as autoridades locais tinham a liberdade para selecionar novos locatários conforme problemas locais.

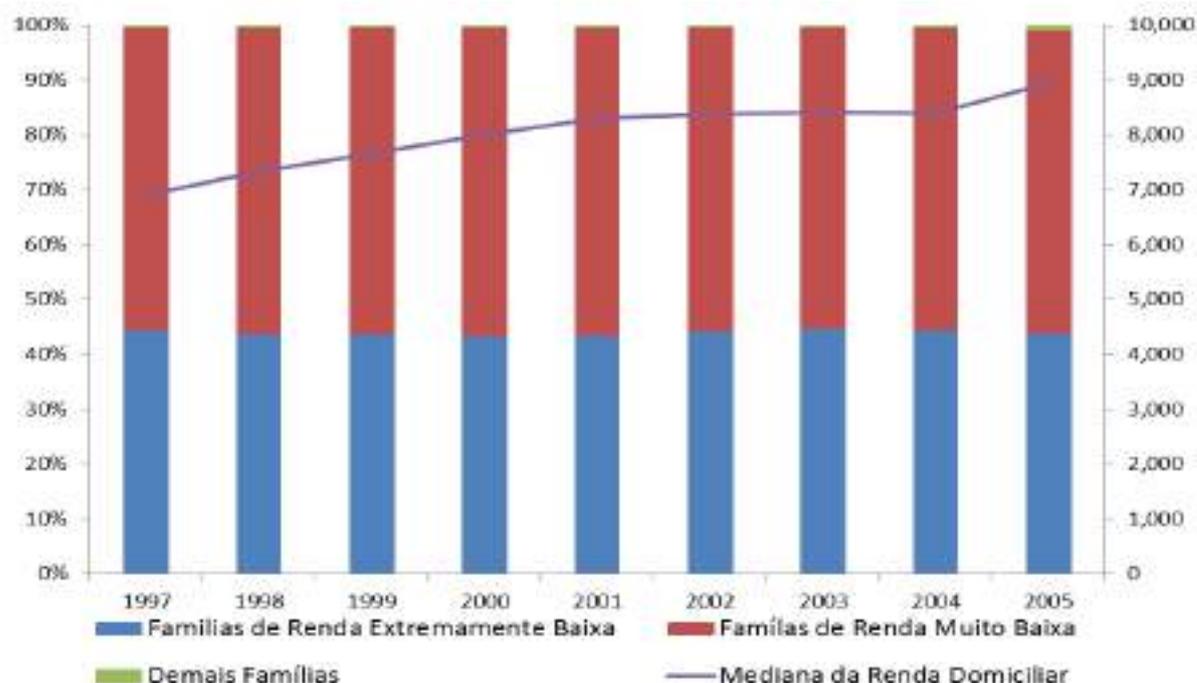
Em contrapartida ao movimento de descentralização das famílias e indivíduos mais pobres, surgiram políticas de incentivo à permanência de locatários com renda média. Medidas de controle do aluguel, definido em 30% da renda familiar, em resposta à valorização salarial e imobiliária, foram desenhadas para conter o deslocamento desses indivíduos ao setor privado. Famílias com histórico ocupacional constante, porém em situações de desemprego involuntário, eram encorajadas a permanecer no imóvel dada a política de reajuste do aluguel, o qual não seria alterado durante o intervalo de um ano e, passado o período, aumentaria limitadamente (Cagnin, 2018).

A consolidação da Seção 8 e do *Voucher Program* sob o programa *Housing Choice Voucher* (HCV) funcionou não somente como um mecanismo de redução dos custos administrativos, mas também de assertividade no encaminhamento dos benefícios às famílias de renda extremamente baixa, integralizando 75% das novas admissões destinadas a esse segmento de renda. O voucher seria indexado ao *fair market rent* (definido no 4º percentil dos

alugueis recém-pactuados) entre 90% a 110% do valor de aluguel cobrado no mercado privado, limitando-se a 120% para situações excepcionais. Segundo Schwartz (2006), as autoridades locais dispunham de flexibilidade para emitir vouchers de diferentes valores com o intuito de mitigar as disparidades causadas pela localização do imóvel alugado, limitando o gasto com moradia a 40% da renda familiar.

O gráfico 6 exibe a proporção das novas emissões entre famílias de renda muito baixa e extremamente baixa. Embora tenham ocorrido algumas variações entre os novos beneficiários de renda extremamente baixa desde 1997, em nenhum ano foram observadas taxas inferiores a 75%. Após a promulgação do QHWR, a proporção de novos moradores de renda extremamente baixa atingiu seu mínimo em 76%, mas retornou ao patamar de 80% em 2003. Durante o período analisado não houve momentos cujo percentual de domicílios de renda muito baixa tenha sido inferior a 98%. Embora a mediana da renda nominal familiar tenha crescido ligeiramente, o número de famílias e indivíduos em situação de pobreza não se alterou. Isso decorre das medidas de dispersão da pobreza e das políticas de permanência dos beneficiários de renda média.

GRÁFICO 6. Novas Emissões de HCV por nível de renda (%) e mediana da renda anual dos beneficiários (US\$)



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados em Dawkins (2007)

Tabela 2: Percentual da Renda Familiar, por tipo de origem na composição dos rendimentos.

ANO	Fonte na Renda Total (%)				
	Salário	Benefícios	SSI	Pensões	Outros
1997	26.9	30.43	15.61	18.66	8.41
1998	30.95	24.43	16.24	19.48	8.9
1999	32.53	19.45	17.58	20.89	9.55
2000	34.74	17.99	17.25	19.95	10.07
2001	34.35	18.46	17.44	19.37	10.38
2002	33	17.94	17.81	19.08	12.17
2003	31.71	18.28	17.99	19.16	12.86
2004	31.14	18.69	16.81	20.12	13.24
2005	31	16.19	17.24	22.62	12.95

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados em Dawkins (2007)

A tabela 2 traz evidências sobre o perfil da renda dos novos beneficiários do programa de *vouchers*. Foram calculadas as proporções do salário, transferências públicas, SSI (Supplemental Security Income – benefícios para indivíduos com deficiência e idosos acima de 65 anos com limitações financeiras), pensões e aposentadorias, ou demais fontes. Entre 1997 e 1998 houve uma inversão entre a origem da renda predominante. No cômputo geral, observou-se um aumento da participação dos rendimentos do trabalho sobre as transferências do governo, que, por sua vez, diminuía, evidenciando uma retração dos gastos sociais e o descompasso entre a política salário e o acesso à moradia privada pelos mais pobres.

Novo fôlego ao programa de *voucher* ocorreu em 1999 com a implantação do programa Welfare to Work Housing Voucher (WtWV). Desenhado com o objetivo de auxiliar as famílias cuja instabilidade no mercado de trabalho é exacerbada pela falta de moradia adequada e estável, o WtWV procurou facilitar a transição de indivíduos dependentes de assistência social à autonomia decorrente do trabalho. Os *vouchers* poderiam ser utilizados para facilitar a mudança para regiões com melhores oportunidades de emprego ou alívio com os gastos de transporte. Foram estabelecidas, entretanto, condicionalidades para usufruir dos *vouchers*, como participação de programas de treinamento ou de recolocação profissional. Crump (2003 *apud* Cagnin, 2018) concluiu que o modelo habitacional impactava as famílias mais pobres através da sua remoção do sistema de proteção social para postos de trabalho mal remunerados.

Desde o começo do desenvolvimento de um parque público de habitação, nos anos 1930, inúmeras foram as políticas para tornar residual da intervenção do governo na garantia do direito à moradia. Demolição de conjuntos habitacionais, projetos de reurbanização e a

crecente privatização do estoque público são alguns exemplos de medidas que impactaram a oferta de moradia às famílias de baixa renda. Muito aquém do alívio das circunstâncias associadas à pobreza, os programas de *vouchers* apenas ensejaram rodadas de exclusão dos indivíduos menos favorecidos. Embora, muitas vezes, fosse relacionada a diversos problemas sociais, a habitação social foi durante décadas a alternativa mais segura para as famílias menos favorecidas. As políticas do final do século XX substituíram o modelo originalmente concebido para atenuar as falhas de mercado com outro que privilegia a indústria imobiliária e as camadas sociais de renda mais elevada. Diferentemente da abordagem pós-crise de 1929, cujo objetivo era promover uma rede de proteção aos mais vulneráveis, hoje em dia as políticas habitacionais do governo americano deslocaram subsídios públicos para assegurar o funcionamento rentável do setor privado.

III.IV. O mercado *subprime* e a crise financeiro-hipotecária de 2008.

Antes de discorrer sobre a criação e o desenvolvimento do mercado de empréstimos *subprime*, é fundamental remontar o contexto da estrutura social no período que antecedeu a crise financeira que assolou o sistema financeiro na primeira década do século XXI. Segundo Paulani (2016 *apud* Lavinias, 2017), não apenas a valorização financeira do capital se expandiu consideravelmente, como também ocorreu de forma autônoma *vis-à-vis* os ganhos capitalistas via processo produtivo. Entre os efeitos consecutivos da hegemonia das finanças sobre a economia real constatou-se tanto a flexibilização das relações trabalhistas quanto a perda da participação dos salários na renda nacional. Se à estrutura socioeconômica vigente for adicionada a globalização, “*que nada mais é do que uma etapa específica do velho processo de internacionalização do capital*” (Chesnais, 1996 *apud* Maricato, 2013), e as limitações redistributivas do Estado de Bem-Estar Social norte-americano, os estratos populacionais mais pobres enfrentariam riscos crescentes.

O equacionamento das demandas residuais por assistência “*foram transformadas em problemas para banco*” (Lavinias, 2018, p.7). As sucessivas desregulamentações do mercado de crédito, conforme abordado nas seções anteriores, motivaram o lançamento de linhas de financiamento ao consumo, assim como a entrada de diferentes membros da família no mercado de trabalho ampliou a capacidade de acesso ao crédito pelos segmentos mais vulneráveis (Cagnin, 2018). Embora a expansão do crédito habilitasse as famílias a uma melhor gestão dos riscos sociais e individuais, os objetivos eram a substituição do Estado na

provisão pública pela dívida domiciliar e a educação financeira (Lavinias, 2013).

Incongruente, contudo, seria a conservação de um sistema de empréstimos associados aos rendimentos do trabalho. O salário real, desde os anos 1970, estagnou-se ou pouco cresceu. Famílias e indivíduos proprietários dos imóveis que residem possuem uma vantagem no acesso ao crédito, com condições contratuais menos rígidas e a possibilidade de maior alavancagem. Através do processo de securitização, que integrou indiretamente os mercados de capitais e as famílias, criou-se liquidez suficiente para o desenvolvimento de um produto hipotecário antes considerado arriscado.

O segmento *subprime*⁵ foi utilizado inicialmente para o refinanciamento de hipotecas existentes (Fix, 2011). Conforme visto anteriormente, a regulação vigente impedia a venda a Fannie Mae e a Freddie Mac. Com a entrada dos bancos de investimento no mercado secundário, inovações financeiras foram elaboradas de maneira a atender aos interesses de diferentes investidores. A automatização e o processo de securitização revolucionaram o sistema de financiamento habitacional e permitiram a massiva inclusão de estratos populacionais historicamente excluídos do mercado de crédito. Isso ocorreu em resposta ao aumento de confiança dos credores em prever riscos de crédito, tornando-os mais propensos a emitir empréstimos de alto custo aos indivíduos de alto risco (Ross and Yinger, 2002 *apud* Aalbers, 2011).

Empréstimos hipotecários predatórios, cujas altas taxas de juros e custos de transação excediam a capacidade de pagamento dos mutuários, constituem de um fenômeno social sistemático conhecido como expropriação financeira (Lapavitsas, 2009). Antes domiciliada nas *public housing*, a população pobre nos anos 2000 já não observava mais os obstáculos para contração de um empréstimo hipotecário. Conseqüentemente, a moradia social enfrentou uma nova seqüência ataques em detrimento à efetividade, eficiência e eficácia do mercado de crédito habitacional e “*transformaram-se, assim, os beneficiários da política assistencial, já em situação de vulnerabilidade extrema, em devedores, cuja dependência não seria mais vis-à-vis o Estado, mas fundamentalmente ao capital financeiro. A isso se denomina autonomia.*” (Lavinias e Vuolo; 2017).

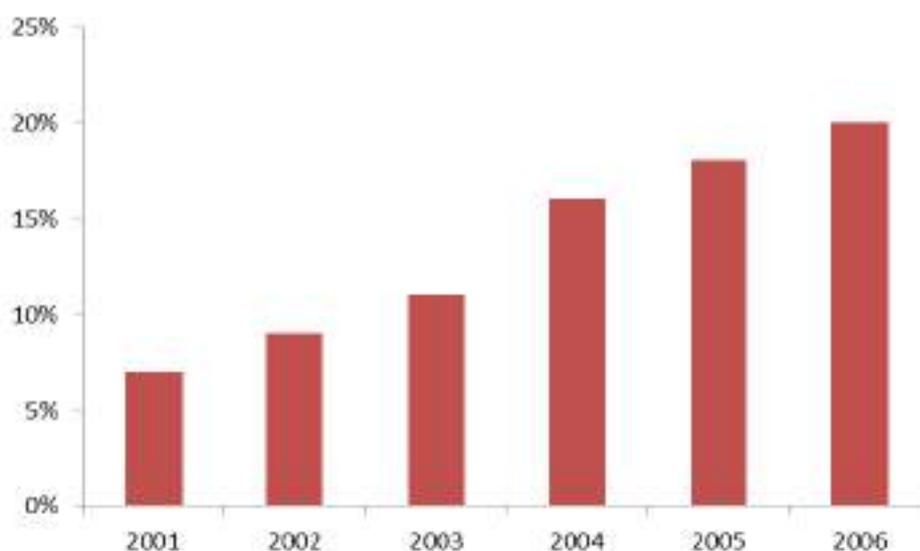
A precificação de ativos baseada nos riscos que representam, segundo Aalbers (2011), “*um novo capítulo na padronização dos empréstimos hipotecários, não pela da emissão de*

⁵ Hipotecas *subprime* são emitidas a indivíduos considerados de alto risco. Credores cobram custos altíssimos para compensar o carregamento no balanço de contratos arriscados. Usualmente são aplicadas as *Adjustable Rate Mortgages* (ARMs) de forma que os juros sejam reajustados em momentos específicos durante a vigência do empréstimo. Os critérios utilizados para a emissão de uma hipoteca *subprime* são o histórico de inadimplência, o valor de entrada, a comprovação de renda e o *credit score*.

produtos idênticos, mas através da divisão em diferentes classes com o uso de credit scores, e, em seguida, revendendo no mercado secundário” (p. 98). Cagnin (2018) justifica esse movimento das instituições financeiras como sendo “*a constatação de que, com alguma inventividade, a pobreza e a desigualdade crescentes puderam criar oportunidades de mercado recompensadoras*” (p. 109). Em um contexto de baixos juros e inflação, a exploração dessa parcela proporcionaria maximização de lucros com a retórica de democratização da casa própria.

Capitais financeiros excedentes, permanentemente em busca de mercados para ampliar sua renda e alinhados a um consenso discursivo, político e ideológico sobre a propriedade individual, detectaram na demanda habitacional residual oportunidades de maior rentabilidade. Baixas taxas de juros, para além de incentivar a concorrência entre os agentes financeiros na busca de ativos mais rentáveis, propiciaram que os bancos de investimento alavancassem o estoque de recursos através de empréstimos do *Federal Reserve* (FED) para aquisição de mais *mortgage-backed securities* (MBS). Saturado o segmento *prime*, ou seja, indivíduos com classificação de crédito positiva e histórico de bom pagador, as hipotecas *subprime* eram a última fronteira no mercado secundário, que atingiu 20% do total securitizado em 2006 (Gráfico 7).

GRÁFICO 7. Percentual de hipotecas *subprime* no total securitizado nos EUA



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados em Cagnin (2018)

Inúmeras hipotecas já titularizadas, agora em mãos de grandes instituições financeiras, passam por uma rodada de seccionamento – “securitização da securitização” – de forma a

obter a melhor classificação de risco possível, atendendo as condições mínimas exigidas. Esses novos títulos, *Collateralized Debt Obligation* (CDO), eram produtos financeiros estruturados que agrupavam ativos com fluxo de renda constante, tal como hipotecas, condicionados em diferentes categorias de risco (*tranches*) e vendidos aos investidores. Os empréstimos *subprime*, assim como outros tipos de dívidas mais arriscados, eram incluídos aos CDO até o limite máximo que garantia a avaliação estipulada pelo emissor e anuída pelas agências de classificação de risco (Cagnin, 2018).

O montante total dos juros e amortizações pagos pelos mutuários das diferentes classes de ativos é, inicialmente, agrupado para, em seguida, serem feitos os pagamentos conforme as categorias de risco. Aquelas que representam menor exposição são cunhadas de *Senior* e recebem o selo AAA. Normalmente são adquiridas por investidores institucionais e integram fundos de pensões. O nível intermediário, cuja avaliação varia entre AA e BB, é denominado *Mezzanine*, e os empréstimos mais arriscados ou não classificados, preferidos pelos investidores especulativos, são chamados *Equity*.

A remuneração ocorre ao longo do espectro classificatório, onde a categoria *Senior* é a primeira a absorver o fluxo de caixa proveniente do pagamento das obrigações, sendo apenas comprometido em caso das demais *tranches* já terem incorrido em perda total. Isso significa que aquelas de maior risco anexavam as perdas e inadimplências. Dependendo de quão desdobrada for a estrutura do CDO, assim como da composição dos empréstimos, a categoria *Equity* podem ser constituídas de “ativos podres”. As inovações, então, deixaram a esfera financeira para englobar as instituições, pois

“diante da agressividade dos credores na ampliação do segmento de hipotecas subprime e do desejo dos bancos de continuar ampliando sua receita por meio de operações de securitização dessas hipotecas, as tranches de maior risco, mais difíceis de serem transferidas a outros agentes do mercado passaram cada vez mais a ser direcionadas para Special Purpose Vehicles⁶ criados pelos próprios bancos. Assumindo uma figura jurídica distinta, os SPV ajudaram a retirar do balanço dos bancos os riscos decorrentes de suas atividades com hipotecas subprime, contornando assim exigências de requerimento de capital estabelecido pela regulamentação (Acordos da Basileia) e abrindo espaço para novos contratos hipotecários” (Cagnin, 2018).

⁶ Special Purpose Vehicles (SPV) são entidades subsidiárias que empresas principais utilizam para isolar ou securitizar ativos e frequentemente os retêm fora do balanço patrimonial. As operações são limitadas à compra e financiamento de ativos específicos com o intuito de assegurar contra riscos.

Na sociedade norte-americana, onde, ideologicamente, a casa própria significa um direito político aparentemente mais popular que o voto (Shlay, 2006 *apud* Ronald, 2008), a flexibilização das condições do crédito hipotecário para incluir parcelas da população historicamente excluídas foram embasadas em discursos emancipatórios e de liberdade. Práticas predatórias começaram a ser aplicadas nos empréstimos, os quais, em um primeiro momento, pareciam adequar-se às restrições orçamentárias dos NINJAs⁷, mas que ao longo do contrato assumiam taxas variáveis aquém da sua capacidade de pagamento. Apesar de seguir a lógica financeira do risco-retorno, o sistema de crédito *subprime* desenvolvido exacerbava as desigualdades existentes numa velocidade rentista, porém, enquanto os reverses estivessem circunscritos aos mais pobres, quase inexistente era o alarde (Fix, 2011).

Como as práticas de empréstimo *subprime* eram novidade, as agências de classificação de risco se debruçavam sobre a série histórica de dívidas hipotecárias e alegavam que a modalidade recém-criada também representava um investimento livre de risco. O aumento da demanda por imóveis residenciais, associado a um contexto de juros baixos, não somente valorizou o preço da moradia como mobilizou a procura pelos investidores por MBS e CDO ainda mais rentáveis. Análise pertinente de Aalbers (2011), a expansão dos empréstimos *subprime* e suas práticas predatórias corroboram pouco com o mantra da democratização da casa própria e muito com o desvio do capital aos circuitos secundários.

O efeito riqueza gerado pela aproximação com o mercado financeiro e a expectativa de valorização do valor dos ativos culminou na explosão de crédito hipotecário. Como se a compressão salarial devido à precarização das relações de trabalho não contribuísse para situações de inadimplência, a variabilidade dos juros pactuados frente às políticas econômicas comprometia o pagamento da dívida mesmo de mutuários com melhor poder aquisitivo. Resultante do aumento da taxa de juros nacional em 2007, a queda do valor das casas revelou a bolha imobiliária impulsionada pelas decisões irracionais de empréstimo e a sobrevalorização do preço da moradia.

Quando inúmeras famílias em todo o território nacional não conseguiram arcar com os preços crescentes ou manter o pagamento das hipotecas, os credores iniciaram o processo de execução hipotecária, pondo um excesso de oferta à venda no mercado. Durante a subida dos preços, mutuários ainda obtinham crédito para refinanciamento do valor residual da dívida anterior (Fix, 2011), porém o colapso dos preços desencadeou uma espiral de inadimplência e despejos. O cenário se agrava ao passo que a inflexão dos preços leva alguns mutuários com

⁷ NINJA: no income, no job or asset (sem renda, sem empregos ou ativos)

hipotecas superiores ao valor do imóvel a interromperem o pagamento, propalando os incumprimentos e deflacionando ainda mais o mercado imobiliário.

Tanto o excesso de oferta, que contribuiu para a desvalorização dos imóveis, quanto a multiplicação dos casos de inadimplência gerou entre os investidores ceticismo sobre os títulos lastreados em hipotecas *subprime*, derrubando seu valor de mercado. A descontinuação do repasse ao circuito secundário dessas dívidas, além de provocar desequilíbrio patrimonial entre os credores, cessou as fontes de recursos que permitia ao mutuário a quitação das hipotecas.

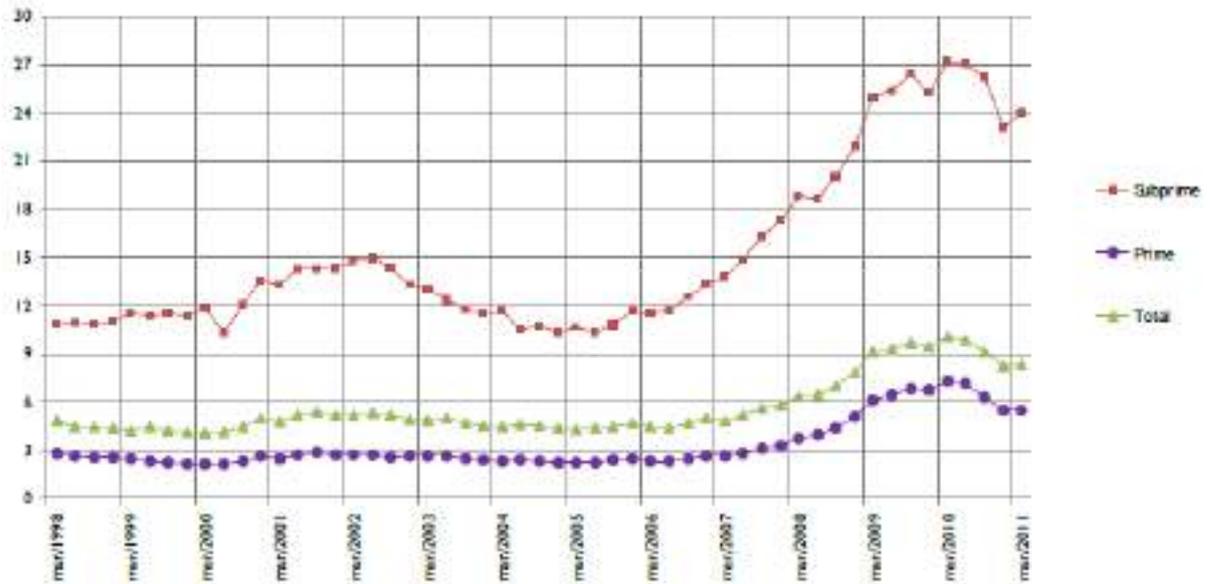
Conforme avaliado por Fix (2011), diversas autoridades procuraram justificar as origens da crise atribuindo à observância das leis Fair Housing Act e os Equal Credit Opportunity Act, de 1968 e 1974 que “*estenderam os princípios da legislação de Direitos Civis para os mercados de crédito e habitação*” (p. 29). Ignorando o esforço de venda feito pelos credores para atrair mais clientes aos esquemas de empréstimo predatórios, muitos analistas imputaram aos devedores *subprime* a negligência em honrar as cláusulas contratuais dos empréstimos. A retração dos serviços públicos e a estagnação do salário real permitiram a formação de lucro pelo setor financeiro diretamente da renda do trabalhador, com a prerrogativa de inclusão no rol de proprietários da casa própria (Fix, 2011; Lapavitsas, 2011).

Outra alternativa para assegurar os riscos incorridos por deter em balanço as hipotecas *subprime* foram os chamados *Credit Default Swaps* (CDS). CDS é um derivativo financeiro que autoriza a troca ou compensação pelos riscos entre diferentes investidores ou instituições, como seguradoras. Detentores de títulos *subprime*, ao perceber a iminência de incumprimento das dívidas pelo mutuário, vendem esses ativos para uma terceira parte que concorda em reembolsá-los em caso de inadimplência. Pouco regulamentados, os CDS foram estruturados com o intuito de transferir a exposição ao crédito entre múltiplos risk-takers e, reforçando a praxe financeira, foram securitizados e lançados a negócio, movimentando milhões de dólares em mera especulação.

Muitos consideraram a derrocada do sistema de financiamento habitacional calcado no crédito uma política com efeitos opostos àqueles originalmente intencionados, porém as práticas predatórias utilizadas mostram uma orientação à extração ótima de renda e riqueza. Os impactos dessas medidas são visualizados nos gráficos 8 e 9. Os mutuários *subprime* enfrentaram as maiores taxas de inadimplência, conforme esperado. Entretanto, as práticas predatórias reverberam similarmente entre aqueles considerados “bons pagadores”, com o aumento disparidade de descumprimento entre os contratos a juros fixos e a taxas

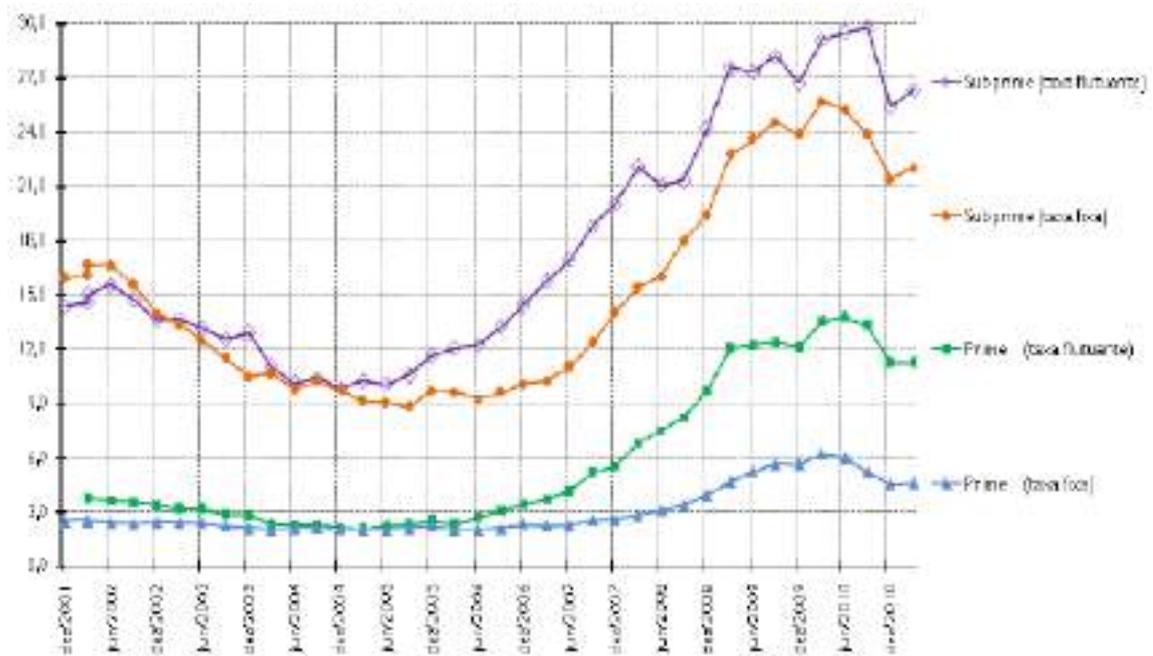
flutuantes. Apesar da elevação da taxa de crescimento entre os grupos, a menor inclinação no primeiro pode ser explicada pela decisão autônoma de interrupção no pagamento, tendo em vista as hipotecas terem excedido o valor do imóvel.

GRÁFICO 8. Inadimplência hipotecária nos mercados *prime* e *subprime* nos EUA



Fonte: Fix (2011) com dados obtidos no Bloomberg

GRÁFICO 9. Inadimplência hipotecária nos mercados *prime* e *subprime*, taxa fixa e taxa flutuante, nos EUA.



Fonte: Fix (2011) com dados obtidos no Bloomberg

A promessa de bônus fez com que corretores imobiliários ofertassem empréstimos cada vez mais arriscados, ou seja, o risco moral não significava um *faux pas* no modelo securitizado, mas um ônus deliberadamente ignorado. Isso porque a securitização foi estruturada, ainda que não exclusivamente, com o objetivo de desimpedir o deslocamento de capitais para o mercado financeiro (Aalbers, 2008 apud Fix, 2011). Se os bancos têm a certeza de que serão socorridos da insolvência, sobretudo, pelo governo, fortes são os incentivos para apostarem em investimentos desacomodados. Inclusive, esse é o duplo papel do governo em uma economia de mercado: desregular *ex-ante* e *bailout* ⁸*ex-post*. O relatório da Financial Crisis Inquiry Commission (FCIC) constatou o seguinte:

“Falhas generalizadas na regulação e supervisão financeira foram devastadoras para a estabilidade dos mercados financeiros do país. As sentinelas não estavam em seus postos, em grande parte devido à crença amplamente aceita na natureza autocorretiva dos mercados e à capacidade das instituições financeiras de efetivamente se autopolicarem” (FDIC, 2011).

Harvey (2014) ressalta que antes da eclosão da crise, a população negra e de baixa renda dos Estados Unidos havia perdido algo entre 71 e 93 bilhões de dólares e duas ondas de desapropriações já haviam ocorrido na segunda metade dos anos 1990. Em paralelo, os lucros e bônus distribuídos em Wall Street atingiam cifras estratosféricas, tanto em decorrência das manipulações associadas à securitização quanto via canais obscuros de pilhagem. A superinclusão das minorias e dos mais pobres ao mercado de crédito não foi apenas um compromisso com os ideais de liberdade individual, mas também desenhava novas formas de interdependência e exploração (Aalbers, 2011). Melhor dito

“a crise hipotecária dos empréstimos subprime não foi produto de uma tentativa malsucedida de ampliar o mercado privado de casas próprias para os mais pobres, diminuindo a dependência em relação aos fundos públicos e ao Estado. Pelo contrário, foi fruto de uma política clara e progressiva de destruição de alternativas de acesso à moradia para os mais pobres. Tal política visava construir no setor habitacional de mais baixa renda, uma nova forma de extrair renda – dos mercados de hipotecas, assim como dos proprietários privados endividados – para os investidores financeiros” (Rolnik, 2015, p. 69).

⁸ *Bailout* é a injeção de liquidez dada a uma empresa próximo da insolvência para solucionar problemas temporários de fluxo de caixa. Entidades consideradas *too big too fail* (grandes demais para quebrar) normalmente são a beneficiárias por *bailouts* públicos, ou seja, são aquelas mais propensas a incorrerem em risco moral.

Toda a concepção da moradia enquanto receptáculo de consumo familiar foi substituído ao passo que a transformação estrutural do mercado de crédito ganhava forma para sustentar o processo de acumulação que ocorria no sistema financeiro. A “administração” dos riscos financeiros prenunciou as consequências das excessivas demandas do capital, porém, enquanto a ameaça de falência se restringisse à esfera individual, a alavancagem pelos investidores continuaria irrestrita. Sob o domínio das finanças, a economia neoliberal contemporânea sujeitou-se a intermitentes crises em nome de períodos de crescimento avassaladores, baseados na drenagem da riqueza socialmente produzida.

CONCLUSÃO

Incorporada nas relações sociais sob um viés ideológico, a casa própria constitui não somente de uma plataforma eleitoral para os governos, como também define as oportunidades, simboliza uma conquista material e concretiza um sonho para a classe trabalhadora em geral. Desassociar o desejo de obtenção da propriedade privada dos impactos subjetivos causados na sociedade em prol de ampliar as demais formas de ocupação e, assim, almejar a efetivação do direito à moradia significa tanto enfrentar interesses dominantes antagônicos à provisão desmercantilizada quanto atentar contra a liberdade individual.

Não obstante, a casa própria é um mecanismo de acesso à moradia de qualidade e segura, assim como possibilita às famílias a composição de um estoque de riqueza. Torna-se razoável, então, o desenvolvimento de políticas que facilitem a universalização da casa própria por vias do mercado, com o direito à dedução fiscal dos juros hipotecários e à flexibilização das condições de crédito. A ideia de expansão da propriedade habitacional à maioria da população é também uma resposta conservadora às demandas trabalhistas, com o intuito de assegurar insurgências contra a exploração (Ronald, 2008).

Reproduzidas, mesmo que minimamente, as convicções burguesas entre os trabalhadores, os conflitos de classe são atenuados *vis-à-vis* o entendimento de que a casa própria é a recompensa, na participação no processo de criação da riqueza capitalista, pelos sacrifícios aplicados (Bonduki, 2017). Essa percepção mascara os novos instrumentos de extração excedente, através da mobilização da riqueza imobiliária para o consumo de bens e serviços, em contexto de gradual retração da provisão pública.

A literatura percorrida nessa monografia observa um *trade-off* entre a disseminação da casa própria e políticas de proteção social. Subentende-se a premência da moradia privada em países cujo Estado Social é frágil ou praticamente inexistente. Nesse cenário, a habitação serve como um ativo substituto aos esquemas de provisão desmercantilizada e, se associada com a racionalidade do consumidor e da eficiência do mercado, permite a tomada de riscos para maximização do bem-estar.

Seguindo o encadeamento proposto, a transformação da moradia de um direito em investimento e, por fim, em ativo, corrobora com o pensamento liberal de empoderamento individual, assentado na responsabilidade de cada um. Determinante para a estabilidade do paradigma do *asset-based welfare* (Mertens, 2017), a valorização patrimonial equivale à proporção de empréstimos que uma família pode contrair no mercado de crédito para financiar seu bem-estar adicional. Políticas públicas, portanto, deveriam assimilar o potencial

que os ativos representam na concepção dos sistemas de seguridade social aos mais pobres, ou seja, o caráter de justiça social não estaria mais associado à redistribuição de riqueza através de provisão desmercantilizada pautada no *status* de direito universal.

Governos liberais pressupõem a legitimidade do acesso ao crédito em detrimento ao valor de uso que a moradia representa. Com a interrupção gradual de serviços financiados publicamente, gestões liberais promoveram a mercantilização da oferta de direitos e a criação de demanda via endividamento familiar. Moradias e políticas habitacionais, sobretudo com a predominância de hipotecas, foram as principais mudanças em direção a um novo *momentum* da economia de mercado. Johanna Montgomerie (2008, *apud* Finlayson 2009) afirma que as raízes do crescente número de dívidas é precisamente o abandono financeiro dos indivíduos pelo Estado.

Dessa maneira, converte-se a racionalidade de financiamento do consumo que, somada à compressão salarial nos rendimentos familiares e ao condicionamento de mercado, agora varia conforme o nível de acesso ao crédito proporcionado pela expectativa de contínua valorização dos ativos, nomeadamente a moradia. O efeito riqueza e a capacidade de mobilização da mesma tornam-se centrais ao padrão de consumo concebido nos derradeiros anos do século XX.

A “financeirização da vida cotidiana” (Martin, 2002 *apud* Lavinias, 2017) alterou o *modus operandi* da sociedade de maneira geral. Não significa dizer apenas que há um maior acesso ao crédito para o consumo individual, mas que a financeirização imiscuiu-se tão profundamente no comportamento social que a priorização pela liquidez regula, por vias mercantilizadas, a efetivação de direitos. Esse emergente paradigma, estudado exaustivamente por teóricos progressistas, impingiu transformações estruturais na política social, visto que a administração de riscos deixou de ser coletivizada e restringiu-se à esfera individual de tomada de decisões. O desmonte das políticas de bem-estar habitacionais transmutou a moradia de um meio de distribuição de riqueza para uma espécie de fundo, considerando que constitui do maior ativo familiar passível de mobilização na contração de empréstimos via setor financeiro para lidar com eventuais contingências.

Analiticamente, o cruzamento de modelos habitacionais internacionais confere um entendimento mais abrangente sobre como a ideologia da casa própria e os sistemas de financiamento privado impactaram os esquemas de proteção social. Embora se perceba, muitas vezes, como um dilema à esquerda do espectro político, exatamente por contrastar seu

aspecto emancipatório com a perpetuação das estruturas de poder, a difusão da propriedade da moradia entre os segmentos de menor poder aquisitivo revelou-se altamente regressiva.

A enorme mobilização do valor imobiliário é mais bem exemplificada através da história dos Estados Unidos. O sistema de financiamento habitacional experimentou reformulações institucionais com o intuito de consolidar e naturalizar a ideologia de mercado entre a população. Melhor dito, contesta-se, através do caso norte-americano, o perfil orgânico da casa própria e atribui-se às inventividades da evolução capitalista a capacidade de extração lucrativa da moradia. Cabe analisar a função do Estado e sua conivência na acumulação rentista do espaço construído.

Sendo as instituições de poupança e crédito (*thrifts*) fulcrais à organização do financiamento habitacional após o marco regulatório dos anos 1930, e junto a outros agentes interessados, direta ou indiretamente, nas operações hipotecárias, foram erigidas barreiras contra a concorrência que a parque público poderia representar. O “Sonho Americano” não foi nada além de uma padronização do estilo de vida centrado na expansão horizontalizada e suburbanizada da casa própria entre a classe média, em contrapartida a estigmatização de demais formas de ocupação, sobretudo da moradia social.

Subsídios foram realocados à oferta, favorecendo construtoras imobiliárias e credores. O modelo habitacional norte-americano, ao baratear a aquisição da propriedade individual, desenvolveu-se sobre alianças entre governos e atores privados, alijando demais tipos de posse que não gerassem retorno de capital satisfatório. Portanto, a moradia é despojada de seu valor de uso e como ambiente para reprodução da força de trabalho, estando sua produção condicionada ao patamar lucrativo mínimo cobiçado pelo capital imobiliário.

Os desequilíbrios patrimoniais da indústria das *thrifts*, assim como a evolução dos mercados secundários e do processo de securitização, confirmaram as limitações do modelo. Subjacente ao desgaste do sistema de financiamento habitacional até então vigente, a instauração de dois circuitos complementares exacerbou a contradição da moradia enquanto garantia habitacional e marco civilizatório e sua utilidade às finanças. Lefebvre (2003 *apud* Gotham, 2012) afirma que o setor secundário existe para absorver choques econômicos que afetam periodicamente as sociedades capitalistas.

Uma vez transformada em título facilmente transacionável no mercado de capitais, sob os mais inventivos e diversificados formatos, a propriedade da terra atinge sua funcionalidade máxima à acumulação capitalista. “*Em última instância, a habitação não poderá ser reconhecida como um direito: a função financeira se sobrepõe à função social.*” (Fix, 2011).

A desregulamentação antecedente à crise foi nada mais do que a crônica da morte anunciada travestida de racionalidade dos mercados.

Mortgage-backed securities (MBS) padronizaram (Schwartz, 2006) as negociações financeiras de ativos caracterizados pela fixidez espacial. Inicialmente, a securitização do portfólio de hipotecas era realizada exclusivamente pela Fannie Mae, Ginnie Mae e Freddie Mac, empresas públicas que demarcavam o principal papel do Estado na sustentação do sistema de financiamento habitacional: injetar liquidez nos credores. O circuito primário foi fragmentado, concebendo novas posições para dinamizar a demanda por hipotecas no mercado de varejo ante o excedente de riqueza dos investidores e expectativa de retornos alavancados em curtos espaços de tempo.

O arranjo *originate-to-distribute* subverteu o crédito de uma resultante das próprias forças de mercado em consequência das pressões pelos especuladores financeiros. Posto de outro modo, o equilíbrio entre a demanda pelos mutuários e a oferta pelos credores é artificialmente reposicionada, sem necessariamente implicar na queda do custo para os primeiros. A formação de lucros ultrapassou os juros cobrados como resposta ao risco de crédito e fundamentou-se na valorização dos títulos transacionados no mercado secundário. Esse é o novo *locus* de composição da “política habitacional”, onde a moradia, *strictu sensu*, tem um posicionamento acessório às decisões dos agentes financeiros. O capital, numa conceituação quase metafísica, é o novo proprietário do imóvel (Fix, 2011).

Consequentemente, a moradia social resume-se a um impeditivo para o alcance dos mercados de crédito aos estratos populacionais mais desfavorecidos. Apesar das construções precárias, da gestão displicente, dos custos onerosos ao orçamento público e da concentração de domicílios em situação de extrema pobreza, as *public housing* americanas conservam-se como o mais duradouro programa de habitação social. Schwartz (2006) defende que essa longevidade se deve ao fato de terem sempre se mantido como propriedade do Estado e, que diferentemente de outros tipos de moradia subsidiada, o parque público garante ocupação vitalícia às famílias de baixa renda.

Projetos de revitalização, como o HOPE VI, e programas de *vouchers* habitacionais tensionaram a promoção de ajustes no estoque público e da liberdade individual via locação no mercado privado, respectivamente. Ambos eram, na realidade, as abordagens práticas de duas hipóteses liberais: a redução do gasto público e a remoção do Estado do setor habitacional para pleno funcionamento da lógica mercantilizada. Entretanto, ensejaram

rodadas sequenciais de residualização e pouco fizeram para solucionar impasse da moradia popular.

Compostos predominantemente por uma minoria social e indivíduos sem fluxo de renda ou estoque de riqueza (NINJAs), e historicamente excluídos do crescimento econômico proporcionado pelo *boom* de crédito habitacional, os “clientes” *subprime* foram a última fronteira do capital. As inovações financeiras e institucionais foram um ataque às alternativas de moradia para os mais vulneráveis em prol da rentabilidade perseguida no mercado financeiro.

A priori os lucros obtidos ocorreram através de práticas predatórias empurradas ao mutuário, como empréstimos balão ou taxas de juros ajustáveis, e com a especulação dos títulos lastreados nessas espécies de hipotecas. No império das finanças, a faceta moderna da superexploração equivale ao superfaturamento em Wall Street num contexto de estagnação salarial e fragilização das relações trabalhistas. *A posteriori*, por outro lado, a mobilização da riqueza imobiliária continua sendo a garantia para operações de alavancagem do crédito de consumo em países cujo pensamento liberal propõe o encolhimento do Estado da sua função de equalizador de bem-estar e de oportunidades.

Paulani (2009 *apud* Fix, 2011) sintetiza a circularidade e acumulação capitalista na contemporaneidade: “*Toda a complexidade das relações sociais que constitui a trama capitalista e produz o crescimento efetivo da riqueza material fica plasmada num objeto que se relaciona consigo mesmo e que carrega consigo o milagre da valorização*”. Mantida essa estabilidade, a interferência do Estado é nociva. Durante crises sistêmicas, crashes da Bolsa e iminente falência de conglomerados financeiros, entretanto, a disputa pelo erário segue a máxima de Warren Buffet: “*Regra número um: não perca dinheiro. Regra número dois: não se esqueça da primeira regra*”⁹. No planejamento orçamentário público não tem espaço para a provisão direta de moradia adequada e universal, apenas *bailouts*.

⁹ *Rule number one: don't lose money. Rule number two: don't forget rule number one.*

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Aalbers, Manuel. *Place, exclusion, and mortgage markets*. West Sussex, Blackwell Publishing, 2011.

Arretche, Marta. *Estado e Mercado na Provisão Habitacional: Três Modelos de Política*. Dissertação (Mestrado), IFCH-Unicamp, Campinas, 1990.

Bonduki, Nabil. *Origens da Habitação Social no Brasil: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria*. São Paulo. Estação Liberdade: FAPESP, 2017.

Briggs, A. Briggs A. (1969). *The Welfare State in Historical Perspective*. In Pierson C. and Castles F. (2003). *The Welfare State Reader*. United States: Blackwell Publishing, p. 18-31

Cagnin, Rafael F. *Os imóveis residenciais e o capitalismo financeirizado nos Estados Unidos*. Tese (Doutoramento em Teoria Econômica), IE - Unicamp, 2018.

Colton, Kent W. *Housing finance in the United States: the transformation of the U.S. housing finance system*. Joint Center for Housing Studies, Harvard University, 2002.

Dawkins, Casey J. *Income Targeting of Housing Vouchers: What Happened After the Quality Housing and Work Responsibility Act?*. *Cityscape: A Journal of Policy Development and Research*, Volume 9, Number 3, Virginia Polytechnic Institute and State University, 2007.

Doling, John e Ronald, Richard. *Home ownership and asset-based welfare*. *J Hous and the Built Environ* 25: 165-173. 2010.

Dymski, Gary. *The Reinvention of Banking and the Subprime Crisis: On the Origins of Subprime Loans, and How Economists Missed the Crisis*. In: Aalbers, Manuel (org.). *Subprime cities: the political economy of mortgage markets*. West Sussex Blackwell Publishing, 2012.

Engels, Friedrich; Marx, Karl. *A ideologia alemã*. São Paulo: Boitempo, 2007.

Esping-Andersen, G. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton: Princeton University Press, 1990.

Fabozzi, Frank J. e Modigliani, Franco. *Capital markets: institutions and instruments*. Englewood Cliffs, Prentice Hall, 1992.

Figueiredo, E. L. *A Questão da Ideologia: Contribuições a um Estudo Teórico*. Revista Alceu Puc Rj, v. 3, n.5, p. 103-134, 2002.

Finlayson, Alan. *Financialisation, Financial Literacy and Asset-Based Welfare*. The British Journal of Politics and International Relation, Vol. 11, 400-421, 2009.

Fix, Mariana. *Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil*. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Econômico), IE-Unicamp, 2011.

Gamble, A. *Free Economy and the Strong State: The Politics of Thatcherism*. Basingstoke, MacMillan, 1988.

Gotham, Kevin Fox. *Creating Liquidity Out of Spatial Fixity: The Secondary Circuit of Capital and the Restructuring of the US Housing Finance System*. In: Aalbers, Manuel (org.). *Subprime cities: the political economy of mortgage markets*. West Sussex Blackwell Publishing, 2012.

Hacker, J. *Privatizing Risk without Privatizing the Welfare State: The Hidden Politics of Social Policy Retrenchment in the United States*. The American Political Science Review, Vol. 98, No. 2, 2004.

Harnecker, Marta. *Os conceitos elementares do materialismo histórico*. São Paulo. Global, 1980.

Harvey, David. *Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana*. São Paulo, Martins Fontes, 2014.

HARLOE, Michael. *The people's home? Social rented housing in Europe and America*. Oxford: Blackwell, 1995.

Hemerijck, Anton. *Changing welfare states*. Oxford University Press. 2012.

HM Revenue & Customs. *Regulatory Impact Assessment: Withdrawal of Mortgage Interest Relief and Miras* (Londres, HMRC, 2000). Disponível em <<http://webarchive.nationalarchives.gov.uk>> Acesso em 16 maio 2019.

Holzmann, Robert e Jørgensen, Steen. *Social Risk Management: A New Conceptual Framework for Social Protection, and Beyond Social Protection*. Discussion Paper 06, World Bank 2000.

Jacobides, Michael. *Industry change through vertical disintegration: how and why markets emerged in mortgage banking*. The Academy of Management Journal, v. 48, n. 3, 2005. p. 465-498.

Kemeny, J. *The really big trade-off between home ownership and welfare: Castles' evaluation of the 1980 thesis, and reformulation 25 years on*. Housing, Theory and society. 22 (2), pp. 59–75. 2005.

Kerstenetzky, Celia Lessa. *O estado do bem-estar social na idade da razão: A reinvenção do estado social no mundo contemporâneo*. Rio de Janeiro, Elsevier, 2012.

Lavinas, Lena. *21st Century Welfare*. New Left Review 84: 5–40. 2013.

_____. *The Takeover of Social Policy by Financialization. The Brazilian Paradox*. Basingstoke and New York: Palgrave Macmillan. 2017.

_____. *The Collateralization of Social Policy under Financialized Capitalism*. Development and Change, v. 1, p. 1-16, 2018.

Lavinas, Lena ; Vuolo, Ruben Lo . *A Colateralização da Política Social*. Valor Econômico, São Paulo, p. 12 - 12, 25 out. 2017.

Löwy, Michael. *Ideologias e ciência social: elementos para uma análise marxista*. São Paulo: Cortez, 2008.

Lukács, Georg. *História e consciência de classe*. São Paulo. Martins Fontes, 2003.

MARICATO, Erminia. *Cidades no Brasil: neodesenvolvimentismo ou crescimento capitalista predatório?*. In. Revista Política Social e Desenvolvimento. v. 1, n. 1. Nov 2013.

Marshall, T. H. *Cidadania e Classe Social* [Ed. atual trad. e rev. Por EaD/CEE/MCT], 2. ed. Brasília: Senado Federal, Centro de Estudos Estratégicos, Ministério da Ciência e Tecnologia, 2002.

Mertens, Daniel. *Borrowing for social security? Credit, asset-based welfare and the decline of the German savings regime*. Journal of European Social Policy, 1-17, 2017.

NHBC Foundation. *Milton Keynes, 2015*. Disponível em <<http://www.nhbc.co.uk/cms/publish/consumer/NewsandComment/HomesThroughTheDecades.pdf>>. Acesso em 10 maio 2019.

Oliveira, Francisco de. *Crítica à razão dualista / O ornitorrinco*. São Paulo. Boitempo, 2013.

Piketty, T. *Capital in the Twenty-First Century*. The Belknap Press of Harvard University Press. 2014.

Polanyi, K. *A grande transformação: as origens da nossa época*. Rio de Janeiro, Elsevier, 2012.

Reino Unido. *Housing and Town Planning Act. Londres, 1919*. Disponível em <<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1919/35/enacted>>. Acesso em 15 maio 2019.

_____. *Chamberlain Housing Act. Londres 1923*. Disponível em <<http://www.nationalarchives.gov.uk/cabinetpapers/themes/wartime-housing.htm>>. Acesso em 20 maio 2019.

_____. *Housing Act. Londres, 1930*. Disponível em <<https://www.legislation.gov.uk/ukpga/Geo5/20-21/39/contents/enacted>>. Acesso em 25 maio 2019.

_____. *Housing Act. Londres, 1949*. Disponível em <<http://www.nationalarchives.gov.uk/cabinetpapers/themes/wartime-housing.htm>>. Acesso em 26 maio 2019.

_____. *Housing Act. Londres, 1988*. Disponível em <<https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1988/50/contents>>. Acesso em 26 maio 2019.

Council of Mortgage Lenders. Londres, 2011. Disponível em <<https://www.cml.org.uk/news/news-and-views/441/>> Acesso em 28 maio 2019.

Radford, G. *The federal government and housing during the Great Depression*. In *From Tenements to the Taylor Homes*, eds J.F. Bauman, R. Biles, and K.M. Szylvian. University Park, PA: The Pennsylvania State University Press, 2000.

Rolnik, Raquel. *Guerra dos Lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças*. São Paulo, Boitempo, 2015.

Ronald, Richard. *The Ideology of Homeownership: Homeowner Societies and the Role of Housing*. Nova York, Palgrave MacMillan, 2008.

Saad-Filho, Alfredo e Morais, Lecio. *Brasil: neoliberalismo versus democracia*. São Paulo.

Boitempo. 2017.

Schmitt et al. *America's slow-motion wage crisis: four decades of slow and unequal growth*. Economic Policy Institute. Washington, DC. 2018.

Schwartz, Alex F. *Housing Policy in the United States: an introduction*. Nova York, Routledge, 2006.

Sherraden, M. *Assets and the Poor: A New American Welfare Policy*. London: M. E. Sharpe. 1991.

Smith, Janet L. *Public Housing Transformation: Evolving National Policy*. In: Bennett, Larry;

Smith, Janet L.; Wright, Patricia A. (org.). *Where are poor people to live? Transforming Public Housing Communities*. Armonk-NY, M.E. Sharpe, 2006.

Stoppino, Mario. *Ideologia*. In: Bobbio, Norberto (et. al.) *Dicionário de política*, Brasília, Editora Universidade de Brasília. 2010.

Streek, Wolfgang. *As crises do capitalismo democrático*. *Novos estud.* - CEBRAP [online]. n.92, pp.35-56, 2012.

Streeck, W. e K. Thelen. *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*. Oxford: Oxford University Press. 2005.

Whitehead, C. *Privatising housing: An assessment of the UK experience*. *Housing Policy Debate*, 4 (1), pp. 101–139, 1993.