

UFF - UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE

ESS - ESCOLA DE SERVIÇO SOCIAL

PPS - PROGRAMA DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS EM POLÍTICA SOCIAL

MESTRADO EM POLÍTICA SOCIAL

GONZALO IBÁÑEZ MESTRES

POLÍTICAS HABITACIONAIS NA ARGENTINA: o padrão de intervenção estatal
em habitação social no período 2003-2013

UNIVERSIDADE
FEDERAL
FLUMINENSE

Niterói - RJ
2014

UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE
ESCOLA DE SERVIÇO SOCIAL
PROGRAMA DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS EM POLÍTICA SOCIAL
MESTRADO EM POLÍTICA SOCIAL

GONZALO IBÁÑEZ MESTRES

POLÍTICAS HABITACIONAIS NA ARGENTINA: o padrão de intervenção estatal em
habitação social no período 2003-2013

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade Federal Fluminense como quesito para a obtenção do Título de Mestre em Política Social.

Área de Concentração: Avaliação de Políticas Sociais

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Lenaura de Vasconcelos Costa Lobato

Niterói - RJ

2014

Ficha Catalográfica elaborada pela Biblioteca Central do Gragoatá

- I12 Ibáñez Mestres, Gonzalo.
POLÍTICAS HABITACIONAIS NA ARGENTINA: o padrão de intervenção estatal em habitação social no período 2003-2013 / Gonzalo Ibáñez Mestres – 2014.
93 f.
Orientador: Lenaura de Vasconcelos Costa Lobato.
Dissertação (Mestrado em Política Social) – Universidade Federal Fluminense, Escola de Serviço Social, 2014.
Bibliografia: f. 88-93.
1. Estado. 2. Política habitacional. 3. Argentina. 4. Habitação.
5. Intervenção do Estado na economia. I. Lobato, Lenaura de Vasconcelos Costa. II. Universidade Federal Fluminense. Escola de Serviço Social. III. Título.

CDD 363.50982

GONZALO IBÁÑEZ MESTRES

POLÍTICAS HABITACIONAIS NA ARGENTINA: o padrão de intervenção estatal em
habitação social no período 2003-2013

Dissertação de Mestrado submetida ao Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade Federal Fluminense - UFF, como parte dos requisitos necessários para a obtenção do título de Mestre em Política Social.

BANCA EXAMINADORA:

Prof^a. Dr^a. Gabriela Maria Lema Icasuriaga (1^o Examinadora/UFRJ)

Prof^a. Dr^a. Mônica de Castro Maia Senna (2^o Examinadora/UFF)

Prof^a. Dr^a. Jeni Vaitsman (examinadora suplente/ENSP/FIOCRUZ)

Prof^a. Dr^a. Lenaura de Vasconcelos Costa Lobato (Orientadora/UFF)

Niterói - RJ

2014

A mi vieja

AGRADECIMENTOS

A escrita de um texto é sempre um processo coletivo, embora os autores oficiais deles sejam uma ou poucas pessoas. A presente dissertação é também um produto do qual eu não sou o único responsável e gostaria de agradecer todas essas pessoas que direta e indiretamente contribuíram na sua elaboração.

Quero agradecer no primeiro lugar à OEA – Organização dos Estados Americanos e ao GCUB – Grupo Coimbra de Universidades Brasileiras pelo apoio financeiro que me possibilitou estudar e morar no Brasil. Quero agradecer também ao Programa de Estudos Pós-Graduados em Política Social, aos seus professores e pontualmente a Mônica Senna que, como coordenadora me acolheu amavelmente no programa e, como professora, aceitou meu convite para participar da banca examinadora. Também às professoras que aceitaram participar da banca de avaliação e leram atentamente meu trabalho. Agradeço muito especialmente a minha orientadora Lenaura Lobato, sempre presente para responder às minhas dúvidas, aconselhando nos momentos de incertezas e, sobretudo, oferecendo-me muita liberdade para fazer o que meus interesses e convicções ditavam.

Agradeço a minha família: Pilar, Gustavo, Eli, Rodrigo, Martín e Dolores. Sem seu carinho e companhia eu nunca teria chegado a ser a pessoa que sou hoje. Entre eles agradeço especialmente a minha mãe, quem representa para mim a verdade, a justiça e, principalmente, o amor incondicional.

Existe uma frase popular que diz que a família não se escolhe, porém no Brasil descobri que o contrario também é possível, e consegui construir uma família que me acolheu carinhosamente: Milson, Elis e Marce, muito obrigado por tudo.

Quero agradecer também a Valentina, colega, parceira e primeira amiga no Brasil, quem me acolheu de portas abertas e virou uma das minhas maiores interlocutoras, tanto intelectual quanto politicamente. Agradeço também a Hugo, companheiro e uma grande ajuda nos meus primeiros meses no Brasil e ainda hoje.

Sou grato também do que significou para minha formação profissional todo o trabalho desenvolvido no Coletivo de Pesquisa “El llano en llamas” em Córdoba, Argentina; seu labor de

pesquisa é um claro exemplo de seriedade científica e compromisso político. Agradeço a todas as pessoas que fazem parte desse grupo, especialmente a Alejandra Ciuffolini e Gerardo Avalor por seus conselhos desinteressados e pela confiança que sempre depositaram em mim. A escrita desta dissertação teria sido impossível sem tudo o que aprendi deles.

Finalmente, quero expressar meu agradecimento a Evangelina, meu amor e companheira, uma das poucas pessoas que leu meu trabalho tantas vezes quanto eu, alguém que esteve incondicionalmente presente sempre, nos momentos de felicidade e desespero por igual. Eu admiro você e te agradeço cada minuto que decidi passar comigo.

RESUMO

O ano 2003 representa um ponto de inflexão histórico no contexto argentino em relação às políticas sociais e às políticas habitacionais em particular. Uma nova gestão governamental daria início a um processo de reativação econômica e revitalização do Estado, já que a crise da hegemonia neoliberal teve como consequência a revisão do papel ‘mínimo’ do Estado, e sua recuperação como agente econômico e social. Isso significou também uma revalorização de sua responsabilidade em matéria habitacional. Nesta dissertação, analisaram-se as políticas habitacionais implementadas a partir desse ano, entendendo que a busca por saídas políticas para a crise de 2001 é o marco no qual emerge uma série de variações no desenho destas políticas. Assim, o objetivo central do trabalho foi identificar, descrever e analisar as linhas centrais do padrão de intervenção pública estatal na habitação social que se consolidaram no período 2003-2013. Em relação às decisões metodológicas que guiaram o trabalho de pesquisa, utilizou-se um desenho qualitativo, flexível, desenvolvendo o trabalho por meio da análise documental, a revisão bibliográfica e a análise de outras fontes de dados secundários. Como resultado da pesquisa destaca-se que, embora não tenha havido até o ano 2012 grandes revoluções na área habitacional, a revitalização do papel do Estado no período analisado é indiscutível, e o retorno da moradia na agenda pública é inegável. A criação de novos planos e a reativação de políticas anteriores aprofundaram heranças de épocas passadas, fato que relaciona-se, por sua vez, com uma forte inspiração keyensiana presente nas políticas habitacionais argentinas. Porém, a criação de um novo programa no ano 2012 introduziu mecanismos inovadores que não encontravam-se presentes nas concepções anteriores da política habitacional. Assim, são evidentes as tendências que permitem inferir possíveis mudanças no padrão de intervenção habitacional com o desenvolvimento e aprofundamento dessas novas dinâmicas que estão começando a ser implementados na atualidade. As linhas anteriores de atuação continuam operando em conjunto com as modificações atuais, ampliando-se o repertório de respostas das que dispõe o Estado para combater a problemática habitacional.

Palavras chave: Estado, políticas habitacionais, moradia, padrão de intervenção.

RESUMEN

El año 2003 representa un punto de inflexión histórico en el contexto argentino en relación a las políticas sociales y las políticas habitacionales en particular. Una nueva gestión gubernamental daría inicio a un proceso de reactivación económica y revitalización del Estado, ya que la crisis de la hegemonía neoliberal tuvo como consecuencia la revisión del papel mínimo del Estado, y su recuperación como agente económico y social. Esto significó también una revalorización de su responsabilidad en materia habitacional. En esta disertación se analizaron las políticas de vivienda implementadas a partir de ese año crucial, entendiendo que la búsqueda de una salida para la crisis del 2001 es el marco en el cual emerge una serie de variaciones en el diseño de estas políticas. Así, el objetivo central del trabajo fue identificar, describir y analizar las líneas centrales del padrón de intervención pública estatal en vivienda social que se consolidó en el período 2003-2013. En relación a las decisiones metodológicas que guiaron el trabajo de investigación, se escogió un diseño de tipo cualitativo, flexible, desarrollándose la pesquisa por medio del análisis documental, la revisión bibliográfica y el análisis de otras fuentes de datos secundarios. Como resultado del estudio, se destaca que, a pesar de que no hubieran grandes revoluciones en el área habitacional hasta entrado el año 2012, la revitalización del papel del Estado en el período analizado es indiscutible y el retorno de la vivienda a la agenda pública es innegable. La creación de nuevos planes y la reactivación de políticas anteriores profundizaron herencias de épocas pasadas, hecho que se relaciona, a su vez, con una fuerte inspiración keynesiana presente en las políticas de vivienda argentinas. Sin embargo, la implementación de un nuevo programa en el año 2012 introdujo mecanismos innovadores que no se encontraban presentes en las concepciones anteriores de la política habitacional. Así, son evidentes las tendencias que permiten inferir posibles mudanzas en el padrón de intervención habitacional con el desarrollo y profundización de esas nuevas dinámicas que están comenzando a implementarse en la actualidad. Las líneas de actuación anteriores continúan operando en conjunto con las modificaciones actuales, ampliándose el repertorio de respuestas de las que dispone el Estado para combatir la problemática habitacional.

Palabras claves: Estado, políticas habitacionales, vivienda, padrón de intervención.

ABSTRACT

2003 was a critical year in Argentina regarding social policies and housing policies in particular. A new national administration started an economic recovery process along with a revival of the State as an economic and social actor in the context of a neoliberal hegemony crisis. One implication of this was the revalorization of state responsibility related to housing. This dissertation analyses the housing policies implemented from that year on, recognizing that the pursue of a solution to 2001 crisis was the framework in which variations in the designing of such policies emerged. The main objective was to identify, describe and analyze the central features of the public intervention pattern in social housing consolidated during the period 2003-2013. Concerning the methodological aspects, a qualitative and flexible design was chosen, in which documental analysis, a review of literature sources and an examination of secondary data sources were the tools deployed. As a result of the research, it can be stated that, despite the fact that no revolutionary transformations in housing occurred until the year 2012, the revitalization of the State and the return of housing into the public agenda are undeniable. The implementation of new policies and the continuation of former ones deepened characteristics inherited from the past, specially a Keynesian inspiration presented in many of the Argentinian housing policies. Nevertheless, a new program created in 2012 introduced innovative features, making evident trends which allow inferring that possible changes in the public intervention patter in social housing are occurring. Former lines of action overlap with recent innovations, broadening state responsiveness to the housing question.

Key words: State, housing policies, dwellings, intervention pattern.

LISTA DE TABELAS E GRÁFICOS

Tabela 1: Gasto público consolidado	Págs. 24-25
Tabela 2: Gasto público na Argentina por categorias, como porcentagem do PIB	27
Tabela 3: Déficit por tipo de habitação	30
Tabela 4: Famílias com superlotação crítica na família	31
Tabela 5: Superlotação crítica na família por tipo de habitação	31
Tabela 6: Famílias com superlotação familiar (convivência familiar)	32
Tabela 7: Superlotação familiar por tipo de habitação	32
Tabela 8: Famílias com algum tipo de déficit habitacional por tipo de problema, 2010	34
Tabela 9: Habitações por tipo de posse	35
Tabela 10: Sorteios e créditos outorgados pela linha de crédito com terreno próprio do <i>Pro.Cre.Ar.</i>	51
Tabela 11: Matriz de análise proposta por Barreto (2011)	57
Tabela 12: Quantidade de habitações e soluções habitacionais oferecidas no período 2003-2012, por programa	68
Gráfico 1: Gasto público em habitação e outros como proporção do PIB	21
Gráfico 2: Gasto em habitação e serviços relacionados como proporção do PIB	22
Gráfico 3: Orçamentos históricos em habitação	23
Gráfico 4: Gasto público social, gastos em habitação e urbanismo, educação, cultura e ciência e técnica, saúde, promoção e assistência social, e previdência social como porcentagem do gasto público total	26
Gráfico 5: Gasto público em habitação e serviços relacionados	27
Gráfico 6: Déficit por tipo de habitação em 2010	30
Gráfico 7: Porcentagem de família com superlotação crítica na família por tipo de habitação, 2010	32
Gráfico 8: Superlotação familiar por tipo de habitação, 2010	33
Gráfico 9: Orçamento dos programas federais de habitação	48
Gráfico 10: Fonavi e planos federais: total do montante transferido em pesos, por ano, 2006-2012	59
Gráfico 11: Habitações finalizadas até o ano 2012: Fonavi e planos federais	60
Gráfico 12: Planos federais: porcentagem do montante transferido a cada estado por ano, 2006-2012, em pesos argentinos	62

Gráfico 13: Planos federais: comparação anual entre o total transferido no país, o total transferido à província de Buenos Aires e a média das transferências aos estados, 2006-2012, em pesos argentinos 63

Gráfico 14: Fonavi: comparação anual entre o total transferido no país, o total transferido à província de Buenos Aires e a média das transferências aos estados, 2006-2012, em pesos argentinos 64

Gráfico 15: Comparação das porcentagens transferidas para os Estados de Santa Fe, Corrientes e San Luis via Fonavi e planos federais, 2006-2012 65

Gráfico 16: Evolução das habitações e soluções habitacionais oferecidas no período 2003-2012, por tipo de programa 68

Gráfico 17: Quantidade de habitações e soluções habitacionais oferecidas no período 2003-2012, por tipo de programa 69

Gráfico 18: Forma de produção das soluções habitacionais do Fonavi e dos planos federais, 2003-2007 73

LISTA DE SIGLAS

ABE - Administração Nacional dos Bens do Estado

ANSES – Administração Nacional da Seguridade Social

FGS - Fundo de Garantia de Sustentabilidade

CELS – Centro de Estudos Legais e Sociais

CEPAL – Comissão Económica para América Latina e o Caribe

Fonavi – Fundo Nacional de Moradia

INDEC – Instituto Nacional de Estadísticas e Censos

PFCV – Programa Federal de Construção de Habitações

Pro.Cre.Ar. – Programa Crédito Argentino do Bicentenário para a Moradia Única Familiar

SUMARIO

INTRODUÇÃO	14
CAPÍTULO I - GASTO PÚBLICO EM HABITAÇÃO E DÉFICIT HABITACIONAL NA ARGENTINA ATUAL	20
1.1. GASTO PÚBLICO, GASTO SOCIAL E HABITAÇÃO	21
1.2. DÉFICIT HABITACIONAL ARGENTINO	28
CAPÍTULO II - CARATERIZAÇÃO DAS POLÍTICAS HABITACIONAIS DO PERÍODO 2003-2013	38
2.1. FUNDO NACIONAL DE HABITAÇÃO (<i>Fonavi</i>)	39
2.2. PLANOS FEDERAIS	43
2.3. PROGRAMA CRÉDITO ARGENTINO DO BICENTENÁRIO PARA A HABITAÇÃO ÚNICA FAMILIAR (<i>Pro.Cre.Ar.</i>)	49
CAPÍTULO III - O PADRÃO DE INTERVENÇÃO PÚBLICA ESTATAL FEDERAL EM HABITAÇÃO SOCIAL	53
3.1. DIMENSÕES DO PADRÃO DE INTERVENÇÃO ESTATAL	55
3.2. PERÍODO 2003-2012: <i>Fonavi</i> e PLANOS FEDERAIS	58
3.2.1. <i>Caraterísticas gerais da intervenção do Estado no campo habitacional</i>	58
3.2.2. <i>Tipo de soluções habitacionais oferecidas pela política habitacional</i>	66
3.2.3. <i>Destinatários (população alvo) das soluções</i>	69
3.2.4. <i>Forma de produção das soluções</i>	72
3.2.5. <i>O padrão</i>	74
3.3. PERÍODO 2012-2013: <i>Pro.Cre.Ar.</i> e as mudanças no padrão de intervenção estatal	75
3.3.1. <i>Caraterísticas gerais da intervenção do Estado no campo habitacional</i>	76
3.3.2. <i>Tipo de soluções habitacionais oferecidas pela política habitacional</i>	77
3.3.3. <i>Destinatários (população alvo) das soluções</i>	80
3.3.4. <i>Forma de produção das soluções</i>	81
3.3.5. <i>O padrão</i>	81
CONSIDERAÇÕES FINAIS	85
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS E DOCUMENTAIS	88

INTRODUÇÃO

O déficit habitacional e a impossibilidade de acessar uma moradia digna por parte de amplos setores da cidadania foram questões que, no começo do século XX, começaram a ser consideradas problemáticas e sobre as quais os Estados deviam responder ativamente. Historicamente, as políticas de moradia foram se consolidando como políticas de Estado juntamente com a configuração dos padrões de proteção social dos Estados de Bem-estar, fato pelo qual a alocação de moradias foi se articulando em torno de um critério social de redistribuição da riqueza. Assim, “estados intervencionistas tem feito da provisão de habitação, seja sob a forma da propriedade física subsidiada ou de benefícios habitacionais de algum tipo, parte de seus programas redistributivos” (AALBERS e CHRISTOPHERS, 2014: 9)

Em América Latina, o processo de industrialização e a emergência de numerosos conflitos sociais englobados sob o conceito de ‘questão social’ em decorrência dele foram tratados pelas elites políticas da época sob uma perspectiva higienista-modernizante, contexto no qual as primeiras políticas de habitação inseriram-se na área de obras públicas (saneamento, infraestrutura, dentre outras) Mesmo assim, as políticas de habitação possuem uma natureza própria que as distancia das demais obras públicas: a moradia caracteriza-se por ser um bem de usufruto particular, individualizado, que precisa de um critério de alocação; critério este que gera tensão entre lógicas mercadológicas e orientações sociais que visam justamente a desligar a habitação de sua circulação como mercadoria. Esse fato leva a que as políticas de habitação se insiram também na categoria das políticas sociais, e, como todas as políticas deste tipo, “(...) as políticas habitacionais e urbanas compõem o modo como o Estado tem de regular a riqueza socialmente produzida” no ambiente construído (FERNANDEZ WAGNER e SEPÚLVEDA, 2006:2)

No caso particular da Argentina, a política habitacional (em consonância com a maioria das políticas sociais) foi se consolidando paralelamente com a configuração de padrões de proteção social locais. Assim, uma política baseada na ampliação de direitos só começa a surgir durante os dez anos entre 1945 e 1955 no contexto do projeto político iniciado por Juan Domingo Perón, que obtinha legitimação e apoio das camadas sociais histórica, social e economicamente excluídas.

A reforma da Constituição Nacional em 1949 introduziu pela primeira vez no corpo normativo argentino a moradia como um direito, privilegiando-se, nesse período, uma concepção de direitos sociais centrados na figura do trabalhador formal sindicalizado como sujeito susceptível de

proteção. Ao longo do século XX, diferentes gestões governamentais e projetos políticos articularam respostas diversas para fazer frente à problemática habitacional. Contudo, a política iniciada no período peronista caracterizaria, em termos gerais, as decisões implementadas na área até o começo da década de 1990.

“O paradigma desse modo de intervenção do Estado no campo habitacional é a provisão de moradia completa ou moradia ‘chave em mão’, inserida em grandes conjuntos habitacionais construídos por empresas privadas e financiada pelo Estado por meio de fundos sociais específicos e créditos subsidiados” (CUENYA, 1992:37).

Porém, a Argentina sofreu durante a década de 1990 a implementação de diversas políticas econômicas e sociais que tinham como objetivo a instauração de um regime do tipo neoliberal: desregulação econômica, disciplina fiscal e diminuição do tamanho do Estado (sobretudo em seu papel social), flexibilização laboral e abertura indiscriminada do comércio exterior, dentre outras. A política de habitação introduziu algumas reformas baseadas no princípio regulador da facilitação: o Estado devia se limitar (como nas outras áreas econômicas) a resguardar que o mercado imobiliário funcionasse da melhor maneira possível, abstendo-se de intervir ativamente nele (como construtor) ou regulando-o o menos possível. (CUENYA, 2005)

A despeito dessa investida neoliberal, a política pública nacional de habitação na Argentina não se desarticulou completamente, mas a crise da hegemonia neoliberal de finais dos anos 1990 provocou a diminuição no financiamento da política (CUENYA, 2005; CUENYA, 1992). A debacle econômica que eclodiu em dezembro de 2001 significou não só a quebra desse modelo como também a quase total paralisação da maioria das políticas sociais e, até o ano 2003, praticamente todas as obras habitacionais estiveram paralisadas (REY, 2011).

Com esse pano de fundo, o ano 2003 representa um ponto de inflexão histórico. Uma nova gestão governamental daria início a um processo de recuperação econômica e revitalização do Estado. A crise da hegemonia neoliberal teve como consequência a revisão do papel ‘mínimo’ do Estado, e sua recuperação como agente econômico e social ativo significou também uma revalorização de sua responsabilidade em matéria habitacional.

Nesta dissertação, pretende-se justamente analisar as políticas habitacionais implementadas a partir de 2003, entendendo que a busca por saídas políticas para a crise de 2001 é o marco no qual emerge uma série de variações no desenho destas políticas (RODRIGUEZ, 2013). Assim, o

objetivo central do trabalho foi identificar, descrever e analisar as linhas centrais do padrão de intervenção pública estatal na habitação social que se consolidaram no período 2003-2013.

Nesse sentido, conceituam-se as políticas habitacionais como,

“a intervenção realizada pelos Estados a partir de determinada orientação, nos campos da produção, comercialização e satisfação das necessidades habitacionais, para facilitar o acesso a uma moradia considerada ‘digna’ ou ‘adequada’ para quem não pode acessar por meios próprios através do mercado formal da economia” (BARRETO, 2007:s/p).

Entendendo-as dessa forma, é possível identificar regularidades de funcionamento nas modalidades das políticas de moradia, permitindo afirmar a existência de diversos sistemas habitacionais. Nesses sistemas, as formas de agir do Estado se caracterizariam pela existência de um padrão de atuação que manifesta variados graus de estabilidade, sobretudo em relação aos processos centrais de suprimento habitacional (produção, distribuição e consumo).

A noção de sistema habitacional consiste numa “imprecisa, embora conveniente expressão que abrange a totalidade de inter-relações entre todos os atores (individuais e corporativos), unidades habitacionais e instituições envolvidas na produção, consumo e regulação da habitação. O conceito ‘sistema de habitação’ é assim bem mais amplo que ‘mercado habitacional’ ou ‘setor habitacional’” (HOEKSTRA, 2010:32).

Em decorrência da abrangência e complexidade do sistema habitacional, a análise do papel específico do Estado dentro dele reveste suma complexidade, sobretudo pelos inúmeros instrumentos que podem ser utilizados com o intuito de nele intervir. Nesse sentido, identificar esses instrumentos, especificar, categorizar e analisar suas peculiaridades é uma das tarefas centrais na hora de estudar as modalidades de intervenção estatal no setor de habitação. (FAHEY e NORRIS, 2009)

Dadas tais complexidades, o setor habitacional dificilmente pode ser tratado como homogêneo. Além disso, o fato mesmo de se falar da existência de um ‘sistema de habitação’ consolidado em países por fora das regiões economicamente envolvidas do mundo é problemático. As considerações que levam Gough (2006) a problematizar a existência de regimes e sistemas de bem-estar social em contextos de desenvolvimento econômico aplicam-se também à análise dos elementos centrais do setor habitacional e das modalidades desenvolvidas pelos Estados para nele intervir.

Para analisar contextos fora dos países desenvolvidos, seria preciso afastar-se das elaborações teóricas ancoradas em uma perspectiva marcadamente europeísta. Assim, identificar os elementos da intervenção estatal contribuiria, de forma oposta, para a reconstrução do padrão de intervenção

estatal em habitação. A noção de padrão, no sentido utilizado por Fleury (1994) em seu estudo da proteção social na América Latina, propicia a leitura das políticas sociais com o objetivo de identificar regularidades nas modalidades de atuação estatal nos contextos em desenvolvimento, evitando apelar às elaborações de modelos de Estado de Bem-estar europeus.

Entende-se que a descrição e a análise do padrão de ação estatal revestem-se de grande utilidade científica e política no sentido que esse exercício conceitual permite compreender a forma como o Estado concebe a problemática habitacional, como essa concepção condiciona o desenho das políticas públicas e os fatores que restringiriam a tomada de decisões, a introdução de mudanças e as possibilidades de transformação de tais políticas.

Em relação às decisões metodológicas que guiaram o trabalho de pesquisa, utilizou-se um desenho qualitativo, flexível, entendendo-se que, ao fazer uma escolha metodológica, é necessário “levar em conta a capacidade mesma de contribuir para que alcancemos nossos propósitos de pesquisa. É a adequação aos nossos propósitos e não a suposta maior capacidade de descobrir a realidade que é importante no trabalho científico” (MATTOS, 2011: 257.) Diferentemente de certas perspectivas que coisificam os métodos de pesquisa, impondo uma primazia ontológica e epistêmica destes sobre seus objetos de pesquisa (sob a concepção de que a ‘validade’ do conhecimento científico está dada pelo rigor na utilização do método), aqui se concebem as decisões metodológicas como eminentemente estratégicas e flexíveis, vinculadas aos objetivos de pesquisa e ao desenvolvimento do processo de estudo.

A pesquisa se desenvolveu por meio de análise documental, revisão bibliográfica e análise de outras fontes de dados secundários. Com relação estes últimos, foram consultados dados do Instituto Nacional de Estadísticas e Censos (*INDEC*), o Censo Nacional de Domicílios 2010, a *CEPAL*, informes de organizações sociais e fundações como o Centro de Direito à Habitação e Contra os Despejos (*COHRE*, em inglês), o Centro de Estudos Legais e Sociais (*CELS*), que permitiram delinear um diagnóstico sobre a situação habitacional na Argentina atual.

A análise documental foi utilizada no estudo de diversos materiais: legislação (leis e decretos), resoluções, informes e comunicações oficiais, artigos e materiais jornalísticos. Concebida como um procedimento sistemático para a revisão e avaliação de material documental, “que requer que os dados sejam examinados e interpretados de modo a elucidar os significados, ganhar maior compreensão e desenvolver conhecimento empírico” (BOWEN, 2009: 27), a análise documental

permite também obter informação sobre os contextos históricos e políticos analisados, identificando as transformações e mudanças acontecidas nas políticas e delineando seus perfis ou trajetórias.

O trabalho de revisão documental foi reforçado por meio da consulta a fontes bibliográficas e pesquisas sobre a temática, permitindo refinar a análise. Cabe aclarar que as citações textuais de documentos oficiais e bibliografia com original em Espanhol ou Inglês, incluídas as acima, foram traduzidas livremente para o Português pelo autor desta dissertação; qualquer erro, omissão ou confusão é de sua absoluta responsabilidade.

Foram feitas também duas entrevistas de caráter exploratório com funcionárias do Governo federal argentino – Secretária Técnica do Conselho Nacional de Habitação e a uma funcionária do Ministério de Economia Federal –, que forneceram chaves de interpretação para pensar as políticas habitacionais.

Com o fim de atingir o objetivo geral proposto, a presente dissertação se dividiu em 3 capítulos (além da presente introdução e das considerações finais). O Capítulo 1, de caráter descritivo, expõe as características gerais do déficit habitacional argentino e da estrutura do gasto público na área, insumo que serviu como visão geral da problemática e tem o intuito de alcançar um entendimento abrangente da questão.

O Capítulo 2 caracteriza as políticas habitacionais centrais implementadas no período 2003-2013, identificando suas modalidades e mecanismos centrais de intervenção na questão habitacional. Assim, foram analisados o Fundo Nacional de Habitação (*Fonavi* em Espanhol) criado em 1977, reformado na década de 1990, paralisado com a crise do ano 2001 e reativado após o ano 2003; os Planos Federais, criados e implementados a partir do ano 2003 em decorrência da recuperação do papel ativo do Estado; e o Programa Crédito Argentino do Bicentenário para a Moradia Única Familiar (*Pro.Cre.Ar.*) iniciado no ano 2012.

Por fim, o Capítulo 3 utiliza a caracterização feita no capítulo anterior para identificar as regularidades e características comuns entre as diferentes políticas, bem como suas diferenças, permitindo delimitar as formas como concebem a questão habitacional e delimitando o padrão argentino de intervenção pública estatal em habitação social durante o período 2003-2013. Com vistas à realização dessa tarefa, foi utilizada a matriz de análise proposta por Barreto (2011) composta de quatro grandes eixos analíticos: características gerais da intervenção do Estado no

campo habitacional; tipo de soluções habitacionais oferecidas pela política habitacional; destinatários ou população alvo das soluções; e implementação ou forma de produção das soluções.

A intuição que guiou a análise foi que, embora seja possível afirmar que não houve grandes *revoluções* na área habitacional, a revitalização do papel do Estado do ano 2003 em diante e o retorno da moradia à agenda pública seriam inegáveis, sobretudo pela criação de novos programas e a reativação de políticas anteriores. O ano 2012 seria chave em decorrência da criação de um novo programa com o qual se estariam introduzindo modalidades de atuação inovadoras não presentes nas concepções anteriores da política habitacional. Assim, haveria tendências tencionando para mudanças no padrão de intervenção habitacional argentino.

CAPÍTULO I - GASTO PÚBLICO EM HABITAÇÃO E DÉFICIT HABITACIONAL NA ARGENTINA ATUAL

Da mesma forma que no resto da América Latina, a Argentina sofreu durante a década de 1990 a implementação de diversas políticas econômicas e sociais que tinham por objetivo a implantação de um projeto neoliberal¹. A desregulação econômica, a redução do tamanho do Estado, a flexibilização laboral e a abertura ao comércio exterior foram medidas que tiveram como consequência o dismantelamento do sistema produtivo local, a condenação de amplos setores sociais à informalidade laboral, ao desemprego, à pobreza e à miséria. Esse modelo eclodiu uma das maiores crises da história Argentina: a crise iniciada nos dias 19 e 20 de dezembro de 2001.

O ano 2003 significou, porém, um ponto de inflexão histórica. A nova gestão governamental tomou diversas decisões que começariam um processo de recuperação econômica e revitalização do papel do Estado como ator político, econômico e social. As políticas sociais adquiriram maior centralidade na agenda política e, dentre elas, a política habitacional seria um elemento central, sobretudo no projeto de reativação produtiva.

Sendo necessária uma caracterização pormenorizada das políticas habitacionais implementadas no período inaugurado no ano 2003 (Capítulo 2), considera-se necessário, neste trabalho, primeiro fazer uma descrição geral sobre a estrutura do gasto público na área de moradia e do déficit habitacional argentino. Assim, é possível atingir um olhar geral sobre o comportamento dessas duas questões e sua relação com as políticas implementadas.

Primeiro se caracterizara o gasto público em habitação do Estado Nacional argentino utilizando fontes de dados secundários (Ministério de Economia, de Planejamento, dados da CEPAL) e, posteriormente, será revisado o déficit habitacional do País na atualidade utilizando dados do Censo de 2010 e diferentes documentos e trabalhos acadêmicos que fornecem suas análises.

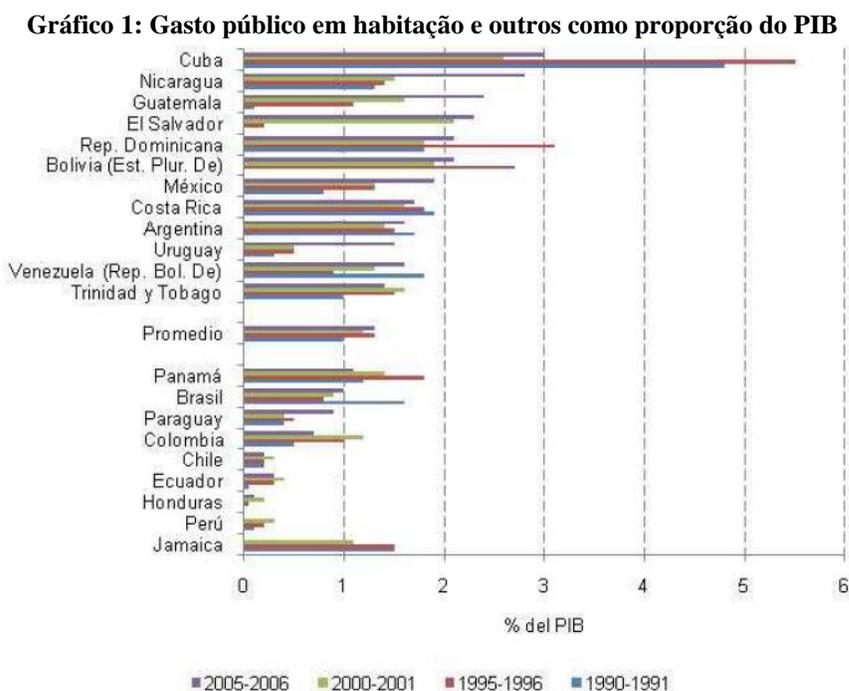
¹ Segundo Filgueira (2005: 1) é necesario diferenciar, conceitualmente entre “neoliberalismo”, “projeto neoliberal” e “modelo econômico neoliberal periférico”: “O primeiro diz respeito à doutrina político-econômica mais geral, formulada, logo após a Segunda Guerra Mundial, por Hayek e Friedman, entre outros - a partir da crítica ao Estado de Bem-Estar Social e ao socialismo e através de uma atualização regressiva do liberalismo (...). O segundo se refere à forma como, concretamente, o neoliberalismo se expressou num programa político-econômico específico no Brasil, como resultado das disputas entre as distintas frações de classes da burguesia, e entre estas e as classes trabalhadoras. Por fim, o “modelo econômico neoliberal periférico” é resultado da forma como o “projeto neoliberal” se configurou, a partir da estrutura econômica anterior do país, e que é diferente das demais países da América Latina, embora todos eles tenham em comum o caráter periférico e, portanto, subordinado ao imperialismo. Em suma, o “neoliberalismo” é uma doutrina geral, mas o “projeto neoliberal” e o “modelo econômico” a ele associado, são mais ou menos diferenciados, de país para país, de acordo com as suas respectivas formações econômico-sociais anteriores”.

1.1.GASTO PÚBLICO, GASTO SOCIAL E HABITAÇÃO

Uma aproximação inicial obrigatória à questão da habitação requer uma análise dos níveis e da estrutura do gasto público do Estado nessa área. Para isso, será avaliada a situação do gasto público em habitação na América Latina (CEPAL, 2010), de modo a poder localizar a Argentina num contexto mais amplo e, posteriormente, realizar uma descrição das características do gasto social argentino em habitação utilizando diversas fontes de dados.

Como é possível apreciar no Gráfico 1, ‘Gasto Público em Habitação e outro como proporção do PIB’, o gasto dos diferentes países latino-americanos varia tanto historicamente como de país em país. Assim, o que significou a década de 1990 em termos de redução do gasto e intervenção do Estado em matéria social torna-se evidente em vários casos, observando-se uma retração dos gastos habitacionais no período 1995-2001.

“A média do gasto social público per capita chega a US\$ 38,6 nos anos 1990-1991, aumentando para US\$ 53,63 nos anos 2005-2006. Embora esse incremento do gasto per capita seja um sinal importante, continua sendo uma porcentagem muito pequena do gasto público total social per capita, que, para o mesmo período, passa de US\$ 356 para US\$ 559. Ou seja, o *gasto per capita em habitação e outros* é inferior aos 10% do *gasto social total*.” (CEPAL, 2010:13. Itálico no original).

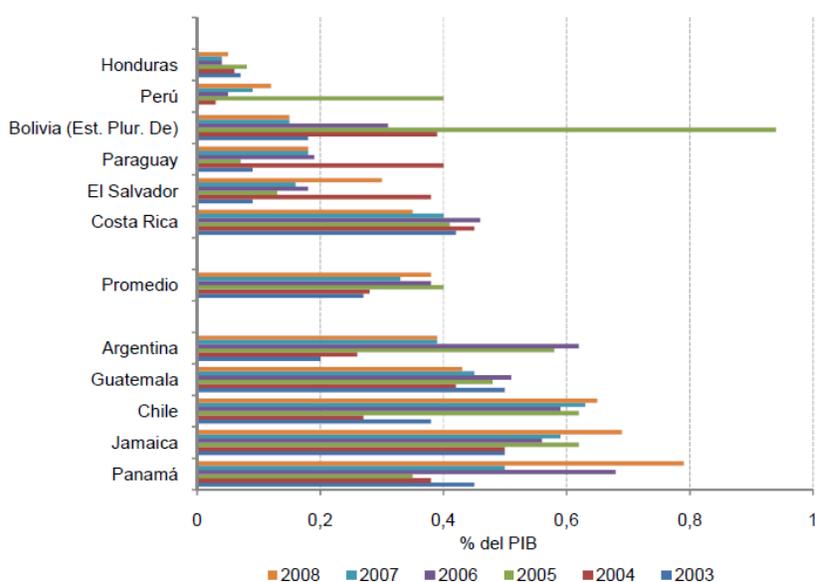


Fonte: CEPAL, 2010

Assim, a questão habitacional não figuraria como uma problemática prioritária nas alocações orçamentárias no continente. No caso pontual da Argentina, os níveis de gasto localizam-se acima da média dos países, como Uruguai e Costa Rica, mas continua sendo um investimento relativamente baixo (não maior do que os 2% do PIB em todos os anos analisados).

No período 2003-2008, a Argentina continua acima da média do continente, mas com grandes flutuações entre os anos 2006 e 2007.

Gráfico 2: Gasto em habitação e serviços relacionados* como proporção do PIB



Fonte: CEPAL, 2010.

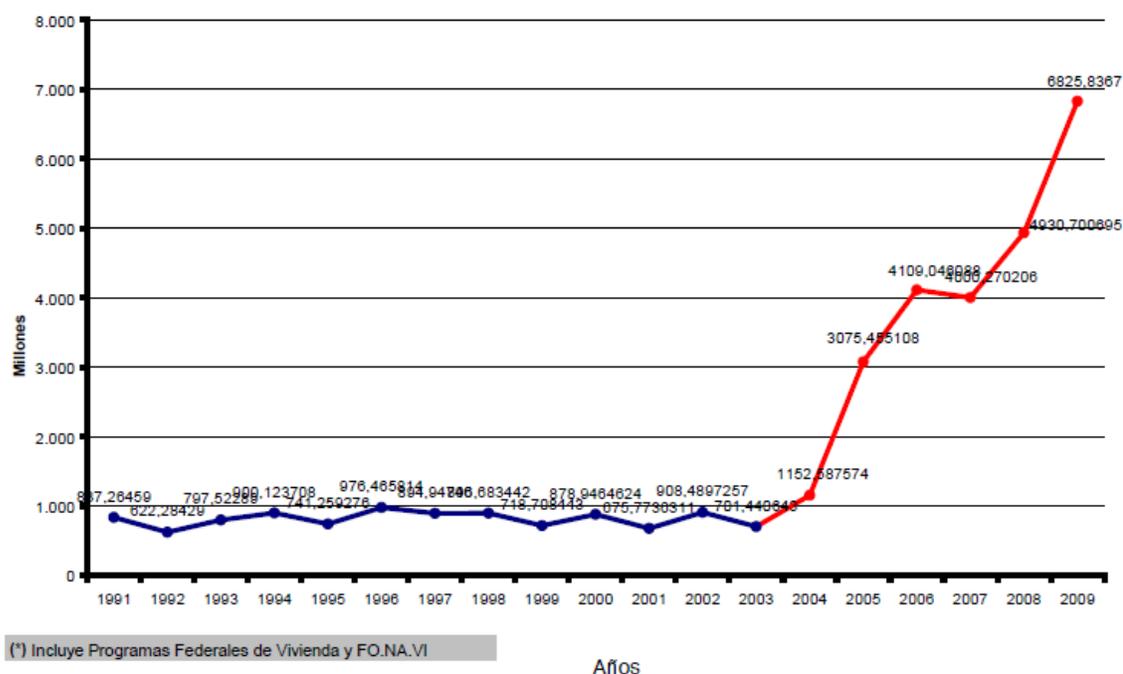
* A função 'habitação e serviços relacionados' inclui cinco categorias: urbanismo, desenvolvimento comunitário, fornecimento de água, iluminação pública e habitação e serviços comunitários.

A queda ocorrida a partir de 2006 deve-se ao fato que os recursos do Fundo Nacional de Habitação (*Fonavi*) encontravam-se incluídos no orçamento da Subsecretaria de Habitação, mas, a partir de 2007, todos os fundos provenientes de impostos ficaram fora do orçamento (CEPAL, 2010:58).

Assim, embora o gasto em habitação na Argentina seja relativamente alto em comparação a outros países da América Latina, superando, em quase todos os anos, a média do continente, o perfil do gasto não é substancialmente diferente ao resto desses países. Porém, as mudanças acontecidas desde o ano 2003 são muito importantes no caso Argentino, com a recuperação do investimento do Estado na área social e afastamento da lógica neoliberal dos anos 90. Essa

transformação evidencia-se no gasto público em habitação: no Gráfico 3, é possível observar como a década de 1990 foi relativamente estável no que refere ao gasto em habitação, mas, desde o ano 2003 em diante, há mudança quantitativa importantíssima, multiplicando-se notavelmente o gasto.

Gráfico 3: Orçamentos históricos em habitação



Fonte: Bontempo e Bossini Pithod, 2011

Embora a distância entre o gasto em habitação do período neoliberal e o gasto pós-2003 seja empiricamente inquestionável, este último ainda é relativamente marginal em relação ao gasto público social argentino. Essa marginalidade torna-se perceptível quando se comparam os dados sobre as finalidades e funções do gasto social na Argentina. Na Tabela 1, pode-se observar como o gasto em habitação flutuou entre os anos 2003 e 2009, variando de 1% até 2,23% do gasto total. Mesmo assim, a magnitude desses valores adquire ainda maior significado e notoriedade em relação a seu pequeno tamanho em comparação com as outras funções do Gasto Social. Assim, se, no ano 2009, os gastos em habitação e urbanismo representavam 1,46% do gasto total, essas porcentagens chegavam a 15,46% em educação, cultura, e ciência e técnica; 14,38% em saúde; 5,16% em promoção e assistência social; e 22,04% em previdência social. Frente aos outros componentes do gasto social, a habitação é de cinco a 20 vezes menor. Essas diferenças ficam mais claras quando se observa o Gráfico 4, localizado após a Tabela 1.

Tabela 1: Gasto público consolidado¹ (em milhões de pesos argentinos)

Ano	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009*
Gasto público total	110431,5521	128385,0252	170019,7158	213482,362	292535,8603	395542,0451	494723,0212
Gasto público social	71922,6444	84572,00377	106147,4468	136201,6868	185869,5063	247649,5502	318265,4164
Gasto público social como porcentagem do gasto público total	65%	66%	62%	64%	64%	63%	64%
Gasto público em habitação e urbanismo							
Gasto público em habitação e urbanismo	1146,703467	1810,543677	3524,400155	4761,70167	5415,507182	5545,665194	7237,655064
Gasto público em habitação e urbanismo como porcentagem do gasto público social	1,59%	2,14%	3,32%	3,50%	2,91%	2,24%	2,27%
Gasto público em habitação e urbanismo como porcentagem do gasto público total	1,04%	1,41%	2,07%	2,23%	1,85%	1,40%	1,46%
Gasto público em educação, cultura, ciência e técnica							
Gasto público em educação, cultura, ciência e técnica	15347,41213	18605,85642	25368,30422	33713,58365	44704,20532	61599,97591	76491,34646
Gasto público em educação, cultura, ciência e técnica como porcentagem do gasto público total	13,90%	14,49%	14,92%	15,79%	15,28%	15,57%	15,46%
Gasto público em saúde							
Gasto público em saúde	15979,80045	18873,76818	23717,29568	29552,17589	38864,69255	52911,71473	71151,7792
Gasto público em saúde como porcentagem do gasto público total	14,47%	17,09%	13,95%	13,84%	13,29%	13,38%	14,38%
Gasto público em promoção e assistência							
Gasto público em promoção e assistência	5309,863331	6560,915675	8913,223214	11664,83916	14588,51416	19076,65843	25516,73956

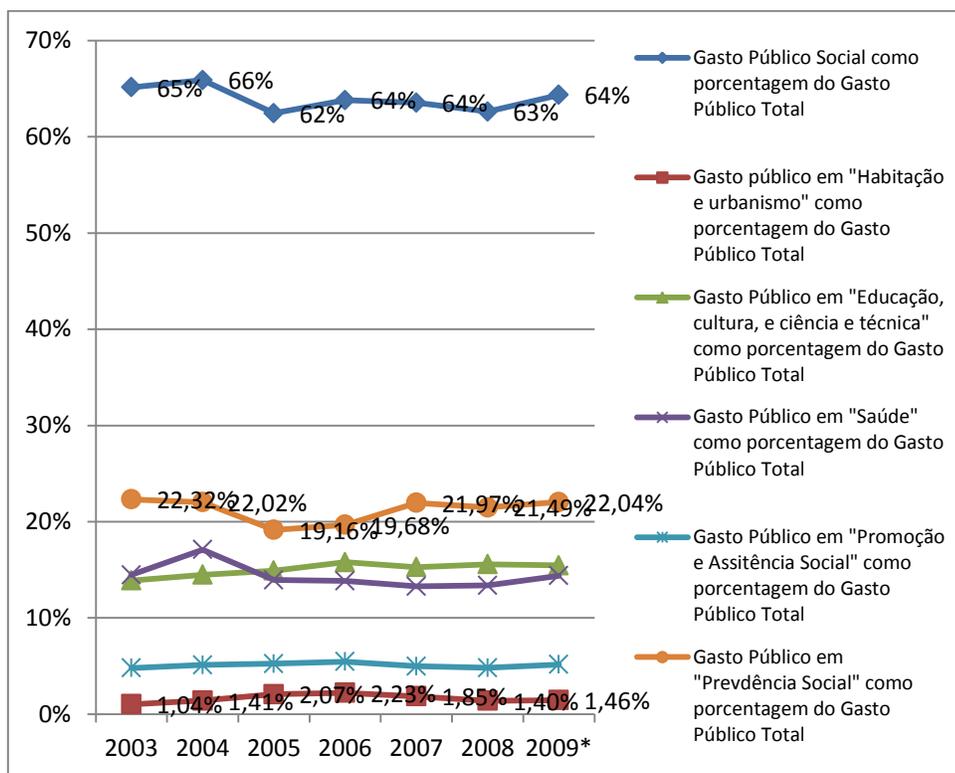
Gasto público em promoção e assistência como porcentagem do gasto público total	4,81%	5,11%	5,24%	5,46%	4,99%	4,82%	5,16%
Gasto público em previdência social	24653,58959	28273,4827	32569,82116	42022,84501	64257,70073	84988,91762	109014,6834
Gasto público em previdência social como porcentagem do gasto público total	22,32%	22,02%	19,16%	19,68%	21,97%	21,49%	22,04%

¹ Incluem-se só as transferências da Administração Nacional aos Fundos Fiduciários (que formam parte de seu financiamento) e não o total gastado por esses fundos, dado que não se possuem as quantidades e alocações por finalidade-função.

(*) Cifras provisionais

Fonte: Elaborado com base nos dados da Direção de Análise de Gasto Público e Programas Sociais - Secretaria de Política Econômica – Ministério de Economia

Gráfico 4: Gasto público social, gastos em habitação e urbanismo, educação, cultura e ciência e técnica, saúde, promoção e assistência social, e previdência social como porcentagem do gasto público total



Fonte: Elaborado com base nos dados da Direção de Análise de Gasto Público e Programas Sociais - Secretaria de Política Econômica, Ministério de Economia Federal

O gráfico permite observar como a habitação e o urbanismo localizam-se no fundo do esquema de gastos, distanciando-se fortemente dos componentes centrais do sistema de proteção social e do gasto social argentino, sobretudo saúde, educação e previdência social.

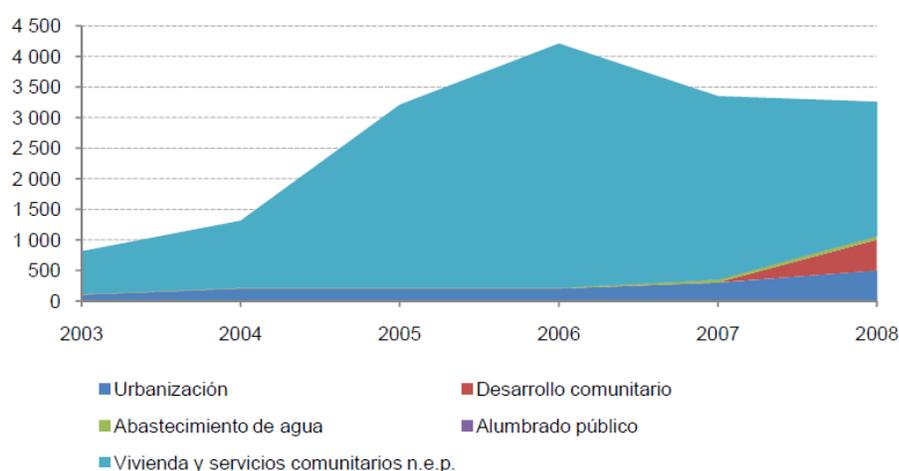
Analisando pontualmente a habitação, pode-se destacar primeiro um alto nível de concentração na categoria ‘Habitação e Serviços Comunitários’ em detrimento de outras categorias que também contribuem para a qualidade da habitação, como o fornecimento de água, desenvolvimento comunitário e urbanismo. A força dessa inclinação é ilustrada na Tabela 2 e no Gráfico 5.

Tabela 2: Gasto público na Argentina por categorias, como porcentagem do PIB

País	Categorias	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Argentina	Abastecimiento de agua	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
	Alumbrado público	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
	Desarrollo comunitario	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,04%
	Urbanismo	0,01%	0,02%	0,02%	0,03%	0,03%	0,05%
	Vivienda y servicios comunitarios n.e.p.	0,18%	0,23%	0,55%	0,60%	0,36%	0,28%

Fonte: CEPAL, 2010

Gráfico 5: Gasto público em habitação e serviços relacionados



Fonte: CEPAL, 2010

Os dados gerais analisados até aqui sobre o gasto público em habitação, suas dimensões e estrutura permitem observar como as mudanças ocorridas de 2003 em diante são muito importantes, sobretudo no investimento em habitação. Porém, esse tipo de gasto continua sendo marginal na estrutura do gasto social (perfil compartilhado pelos países latino-americanos) e como uma orientação qualitativa que privilegia a habitação como objeto físico em detrimento de outras categorias do gasto em habitação – orientação *vivendista* do gasto e das políticas habitacionais, a ser analisado nos próximos capítulos².

² “Uma das principais características do enfoque *vivendista* é desligar a habitação da estrutura urbana (...) concebendo-a como uma unidade individual edificação-lote, isolada de sua inserção na cidade. Deste modo, a moradia esta divorciada dos aspectos sociais e territoriais que constituem-a como produto histórico e relaciona-a funcionalmente com o resto dos objetos e serviços urbanos. Sua relação com a renda do solo se oculta, para se assumir uma concepção de propriedade plena baseada nos interesses individuais dos proprietários” (DEL RIO, 2011:30)

1.2. DÉFICIT HABITACIONAL ARGENTINO

Para a caracterização do déficit habitacional na Argentina, analisam-se os dados disponíveis no Censo Nacional de 2010 como também trabalhos e pesquisas que já realizaram análises preliminares sobre tal déficit, comparando-se os dados de 2010 com os do Censo de 2001 (CELS, 2013; PUTERO, 2012; FUNDACIÓN APERTURA, 2011).

Como informação inicial, cabe desatacar que, em matéria habitacional, muitos dos instrumentos utilizados para medições oficiais na Argentina e na América Latina em geral caracterizam-se por algumas limitações. Como afirmam Fernández Wagner e Sepúlveda

“são diagnósticos centrados na moradia e não na configuração mais complexa dos bens e serviços do habitat. Por exemplo, não formam parte dos diagnósticos as condições de acesso aos bens e serviços nos mercados, situação crucial nos tempos de privatizações massivas. Incluídos especificamente na habitação, esses diagnósticos impedem um desenho de propostas mais acertadas, especialmente no que refere aos déficits qualitativos, que aparecem com uma importância maior e têm escassa resposta nas ações habitacionais” (2006:57)

Porém, servem para atingir uma caracterização relativamente clara do déficit em suas linhas gerais, fato pelo qual se considera relevante, neste trabalho, fazer uma menção a tais dados.

O déficit habitacional pode ter componentes tanto qualitativos quanto quantitativos em relação às características físicas de habitação, como também pode estar ligado ao nível de superlotação da moradia, ou seja, à quantidade de pessoas que habitam numa mesma unidade física. Por isso, o Censo Nacional Argentino avalia um leque de variáveis para captar as diferenças entre os tipos de déficits para medi-los apropriadamente.

Primeiramente, o censo caracteriza e releva as habitações, colocando-as em vários tipos de categorias em relação à suas condições físicas: existem habitações dos tipos A e B, apartamentos, quartos de hotel ou albergue, quartos arrendados, local não construído para habitação (lugar não destinado originariamente para morar, mas que estava habitado no dia do censo), rancho ou *casilla* (o rancho – próprio de áreas rurais – tem geralmente paredes de adobe, chão de terra e teto de chapa ou palha; a *casilla* – própria das áreas urbanas – é habitualmente construída com materiais de baixa qualidade ou com lixo, como papelão, sacolas plásticas etc.) e habitação móvel. As moradias que entram na categoria tipo A e os apartamentos são considerados habitações aptas à habitabilidade. Todas as outras categorias fazem parte do que se conhece como ‘habitações deficitárias’. Porém, também existem diferenças nessa categoria: há as habitações

deficitárias consideradas ‘recuperáveis’, ou seja, que requerem uma melhoria para tornarem-se aptas (habitações do Tipo B) e há aquelas consideradas ‘irrecuperáveis’, que, por causa de seu alto nível de precariedade, não podem ser melhoradas, precisando da construção de habitações completamente novas para substituí-las. As habitações deficitárias recuperáveis compõem o que se denomina ‘déficit qualitativo’ e as irrecuperáveis, o ‘déficit quantitativo’.

Por sua vez, o censo também distingue entre ‘habitações e famílias’. As primeiras são “o espaço onde moram uma ou mais pessoas, encontra-se separado por paredes ou outros elementos, cobertos por um teto e os ocupantes podem entrar ou sair sem passar pelo interior duma outra habitação”, enquanto que as segundas são “a pessoa ou grupo de pessoas que moram sob um mesmo teto e compartilhem seus gastos de alimentação” (CELS, 2013:354). Essa distinção ajuda para a medição dos diferentes tipos de superlotação: superlotação familiar (convivência ou coabitação familiar) que ocorre quando mais de uma família divide a mesma residência por falta de opção; e a superlotação na família que refere-se à quantidade de pessoas da mesma família que compartilham um mesmo quarto. A superlotação crítica na família (adensamento excessivo) ocorre quando mais de três pessoas compartilham um dormitório, e superlotação moderada, quando três pessoas compartilham um quarto. A superlotação familiar, da mesma forma que o déficit quantitativo, requer a construção de novas habitações para a superação dessa condição de precariedade, enquanto a superlotação na família requer a ampliação da habitação (quando a habitação está em condições de habitabilidade).

Finalmente, o censo também levanta as condições de posse da habitação e do terreno, diferenciando entre proprietário da habitação e do terreno, proprietário somente da habitação, inquilino, ocupante por empréstimo, ocupante por relação de dependência (a família utiliza a habitação que é facilitada gratuita ou quase gratuitamente pelo empregador, organismo ou empresa onde trabalha algum dos membros, em virtude de sua relação laboral) e outra situação.

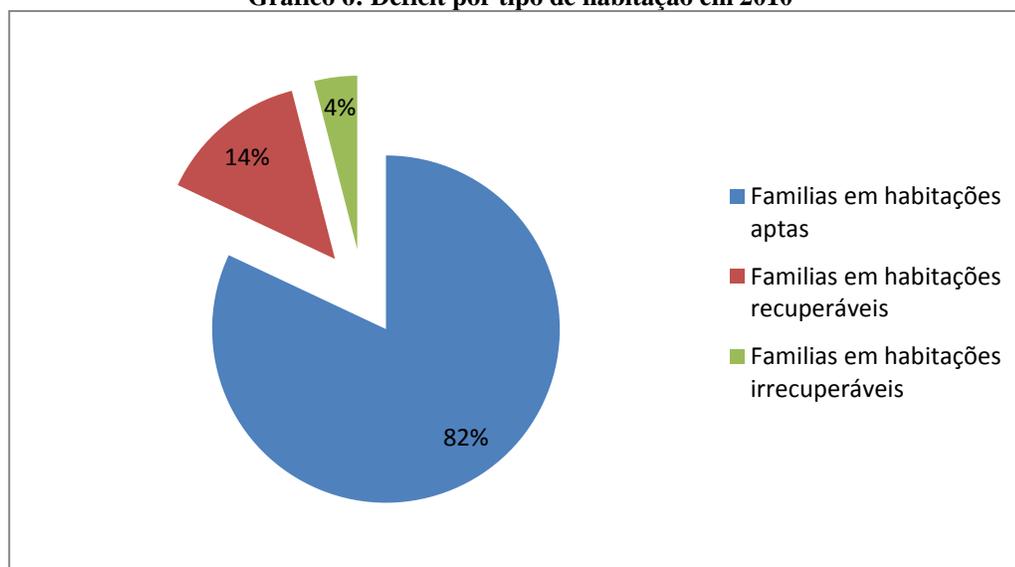
Esses conceitos e dados permitem a abordagem do tipo de déficit habitacional existente na Argentina. A Tabela 3 e o Gráfico 6 contêm dados sobre o déficit por tipo de habitação.

Tabela 3: Déficit por tipo de habitação

Ano	2001	Em %	2010	Em %
Número de famílias em habitações aptas	7.892.623	78%	10.026.451	82%
Número de famílias em habitações recuperáveis	1.646.965	16%	1.668.330	14%
Número de famílias em habitações irrecuperáveis	534.037	5%	476.894	4%
Total de famílias	10.073.625	100%	12.171.675	100%

Fonte: Elaborado com base em PUTERO, 2012.

Gráfico 6: Déficit por tipo de habitação em 2010



Fonte: Elaborado com base em PUTERO, 2012

No Gráfico 6, é perceptível que a situação das famílias tem melhorado, aumentando as habitações aptas e diminuindo as outras categorias. Porém, 18% das famílias ainda moram em condições deficitárias, com um número crítico de 4% em habitações irrecuperáveis. Embora essa porcentagem tenha diminuído nos últimos dez anos, a queda foi de somente um ponto percentual.

Em relação com outra dimensão do déficit habitacional, a superlotação, a proporção em situação de ‘superlotação crítica na família’ diminuiu nos últimos dez anos, mas não de maneira considerável, já que a redução foi de 0.8 pontos percentuais.

Tabela 4: Famílias com superlotação crítica na família

Ano	2001	Em %	2010	Em %
Famílias com superlotação crítica	481.620	4,8%	480.914	4,0%
Total de famílias	10.073.625	100%	12.171.675	100%

Fonte: Elaborado com base em PUTERO, 2012

Por sua vez, deve-se fazer esta análise levando em conta não só o tipo de superlotação, mas também as características da habitação onde ela ocorre, como na Tabela 5 e Gráfico 7.

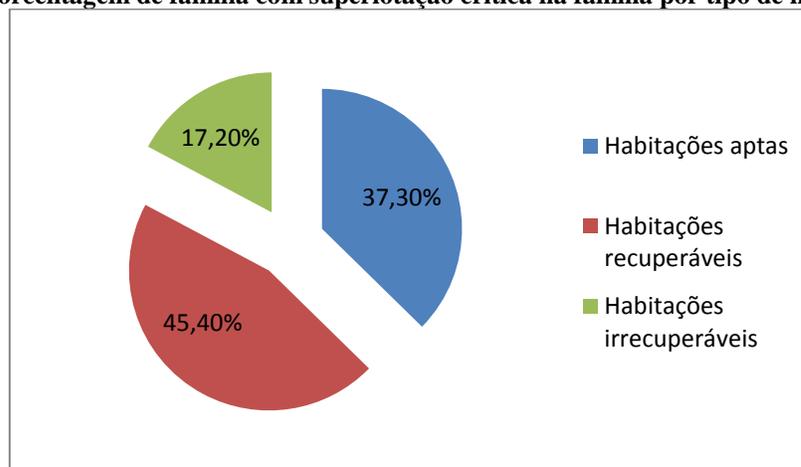
Tabela 5: Superlotação crítica na família por tipo de habitação

Tipo de habitação	2001		2010	
	Quantidade de famílias com superlotação crítica	Em %	Quantidade de famílias com superlotação crítica	Em %
Habitações aptas	109.485	22,7%	179.496	37,3%
Habitações recuperáveis	236.629	49,1%	218.468	45,4%
Habitações irre recuperáveis	135.506	28,1%	82.950	17,2%
Total de famílias com superlotação crítica	481.620	100%	480.914	100%

Fonte: Elaborado com base em PUTERO, 2012

O cruzamento de variáveis permite observar que a queda de 0.8% na superlotação crítica na família aconteceu em paralelo à concentração desse fenômeno nas habitações consideradas aptas. Se, no ano 2001, 22,7% da superlotação concentrava-se nas habitações consideradas aptas, no ano 2010 esse valor aumentou para 37,3%. Assim, embora os níveis de precariedade crítica (superlotação somada a habitações não aptas) tenham diminuído, as condições de habitabilidade de muitas moradias fisicamente aptas pioraram, já que as famílias ampliam-se e não conseguem acessar uma solução habitacional, “embora tenham condições econômicas para possuir uma habitação apta. Assim, por exemplo, a chegada dos filhos não pode ser acompanhada por uma ampliação da habitação” (PUTERO, 2012:4).

Gráfico 7: Porcentagem de família com superlotação crítica na família por tipo de habitação, 2010



Fonte: Elaborado com base em PUTERO, 2012.

A superlotação de dois ou mais famílias em uma mesma habitação aumentou notavelmente durante os dez anos transcorridos entre os censos, passando de 6,6% em 2001 a 12,2% das famílias em 2010, como na Tabela 6.

Tabela 6: Famílias com superlotação familiar (convivência familiar)

Ano	2001	Em %	2010	Em %
Número de famílias com superlotação familiar	663.088	6,6%	1.478.923	12,2%
Total de famílias	10.073.625	100%	12.171.675	100%

Fonte: Elaborado com base em CELS, 2013

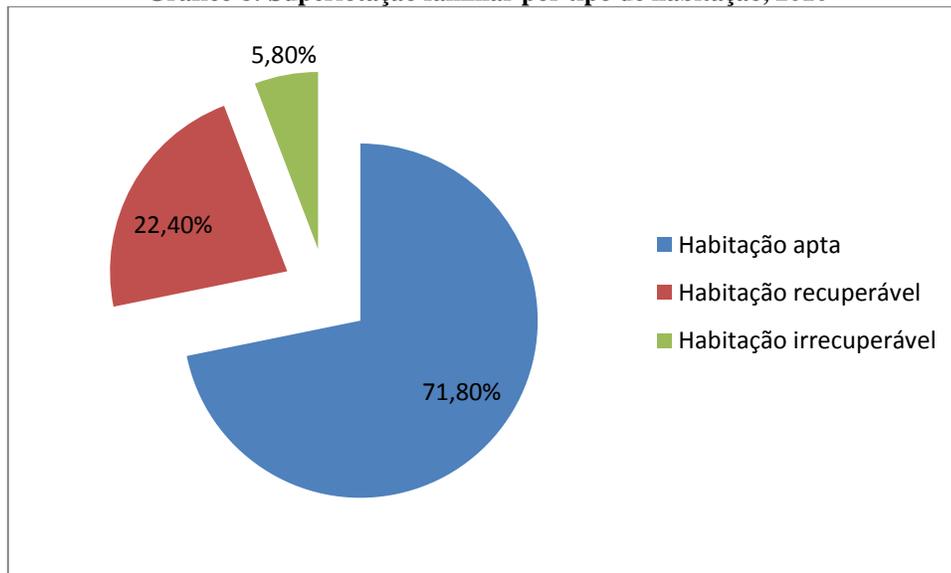
Fazendo a mesma comparação entre esse tipo de superlotação com as características das unidades físicas onde acontece, encontram-se os dados da Tabela 7, visualmente representada no Gráfico 8.

Tabela 7: Superlotação familiar por tipo de habitação

Ano	2001		2010	
	Número de famílias	Em %	Número de famílias	Em %
Habitação apta	442.326	66,7%	1.061.886	71,8%
Habitação recuperável	167.859	25,3%	331.578	22,4%
Habitação irrecuperável	52.903	8,0%	85.459	5,8%
Total de famílias com superlotação familiar	663.088	100,0%	1.478.923	100,0%

Fonte: Elaborado com base em CELS, 2013

Gráfico 8: Superlotação familiar por tipo de habitação, 2010



Fonte: Elaborado com base em CELS, 2013

Em termos relativos, a superlotação de famílias em habitações deficientes tem se atenuado, o que significa uma melhoria substancial. Mesmo assim, em habitações aptas aumentou consideravelmente (mais de cinco pontos percentuais), permitindo concluir que essa problemática também afeta a classe média, extrato social que consegue morar em habitações que não representariam deficiências físicas. Por isso, pode-se corroborar que “existe um setor de trabalhadores que, ao formarem suas famílias, não conseguem acessar uma habitação própria ou alugar uma, devendo continuar habitando na moradia familiar” (PUTERO, 2012:5), embora pertençam, por seu nível de renda, à classe média³.

Tais considerações possibilitam fazer um resumo geral da quantidade de habitações e famílias que apresentam algum tipo de déficit, conforme Tabela 8.

³ Na presente dissertação, entende-se “classe média” como uma parcela específica da população com um nível de renda determinado, e não no sentido sociológico de um tipo de estratificação social particular. Assim, pertencem à classe média aquelas pessoas ou famílias que fazem parte do terceiro quintil na divisão dos níveis de renda.

Tabela 8: Famílias com algum tipo de déficit habitacional por tipo de problema, 2010

Tipo de problema	Quantidade de famílias	Em %
Famílias em habitações não aptas	2.145.224	63,34%
Famílias com superlotação na família (habitações aptas)	179.496	5,30%
Famílias com superlotação familiar (habitações aptas)	1.061.886	31,36%
Total	3.386.606	100,00%

Fonte: Elaborado com base em PUTERO, 2012

Assim, 3.386.606 de famílias na Argentina apresentavam algum tipo de déficit habitacional em 2010, ou seja, 28% do total. A magnitude desse problema afetava praticamente 1/3 das famílias argentinas.

Finalmente, uma última análise pode ser feita levando em conta não só as questões físicas e de superlotação, mas também a forma com que as famílias têm acesso à posse das habitações e terreno onde moram (Tabela 9), já que essas condições jurídicas também condicionam fortemente a precariedade da habitação.

Tabela 9: Habitações por tipo de posse

Ano	2001		2010	
	Quantidade de famílias	Em %	Quantidade de famílias	Em %
Proprietário da habitação e do terreno	7.115.508	70,64%	8.240.293	67,70%
Proprietário somente da habitação	432.009	4,29%	539.629	4,43%
Inquilino	1.122.208	11,14%	1.960.676	16,11%
Ocupante por empréstimo	829.985	8,24%	844.694	6,94%
Ocupante por relação de dependência	253.679	2,52%	242.487	1,99%
Outra situação	320.236	3,18%	343.896	2,83%
Total de famílias	10.073.625	100,00%	12.171.675	100,00%

Fonte: Elaborado com base em PUTERO, 2012

A Tabela 9 permite observar como, embora as famílias proprietárias da habitação e terreno tivessem aumentado entre o ano 2001 e o 2010 em termos absolutos, esse avanço não aconteceu no aspecto relativo, já que, atualmente, 67,7% são donas de sua habitação e terreno, ao passo que em 2001 essa porcentagem chegava a 70,64% do total. A queda nos proprietários produziu-se em paralelo ao aumento em cinco pontos percentuais das famílias inquilinas. Ou seja, as famílias surgidas no período intercensos não puderam acessar a habitação própria.

O aumento relativo dos inquilinos não seria, em teoria, preocupante, já que, seguindo os critérios do censo, os proprietários, inquilinos e ocupantes em relação de dependência estão em condições formais, regulares, de posse e ocupação da moradia. Assim, as categorias que denotam informalidade e precariedade na posse da habitação teriam se reduzido nesse período, evidenciando uma melhoria geral.

Contudo, de acordo com o CELS, esses dados são enganosos, levando em conta que, quando se realiza o censo, os entrevistadores não perguntam nem registram o grau de formalidade em que se encontra o inquilino que ocupa a habitação. Ou seja, a formalidade dos aluguéis ou contratos não é avaliada. “Para estimar a quantidade de famílias que alugam de maneira informal poder-se-ia considerar que, em geral, encontram-se nessa situação os inquilinos de habitações não aptas; ou

seja, as habitações tipo B, *casillas*, ranchos, quartos de inquilinatos, hotéis ou pensões” (CELS, 2013:349. Itálico próprio) Analisando essas variáveis entre os anos 2001 e 2010, resume-se a situação dos aluguéis informais por tipo de habitação da seguinte maneira:

- Aluguéis informais de habitações Tipo B: aumentaram 54,1%
- Aluguéis de ranchos e *casillas*: aumentaram 28,7%
- Aluguéis de quartos em inquilinato: aumentaram 30,7%
- Aluguéis de quartos em hotéis ou pensões: aumentaram 19%
- Aluguéis de locais não construídos para habitação: aumentaram 15,7%.

Em 2010, existiam na Argentina 231.319 famílias inquilinas de habitações deficitárias, equivalentes a 2% do total do país. Essa porcentagem representaria um importante crescimento do mercado informal de aluguéis (CELS, 2013).

Resumindo, pode-se confirmar a complexidade da problemática habitacional, onde fatores físicos, jurídicos e familiares configuram um quadro que melhorou nos últimos dez anos, mas que ainda continua afetando um número importantíssimo de famílias argentinas. Seguindo novamente o afirmado pelo CELS, poder-se-ia resumir esse quadro nos seguintes pontos:

- a) Persistência de um número significativo de famílias com problemas físicos nas habitações;
- b) Incremento no número de famílias maior do que o incremento quantitativo das habitações e da população;
- c) Aumento da superlotação familiar, especialmente nas habitações aptas;
- d) Um número substancial de famílias que moram não só com superlotação como também em habitações deficitárias;
- e) Incremento das famílias inquilinas e diminuição das proprietárias;
- f) Diminuição da porcentagem de famílias com déficit de qualidade;
- g) O número de famílias que habitam em habitações recuperáveis é três vezes maior do que em habitações irrecuperáveis;
- h) Consolidação de um número considerável de famílias inquilinas em habitações não aptas, que, provavelmente, conseguiram seus aluguéis no mercado informal. (2013:352)

Essas transformações ocorridas no período intercensos produziram-se num contexto, como mencionado anteriormente, de recuperação e crescimento econômico, aumento do gasto público social e ampliação de direitos. Várias dessas conquistas foram consequência de uma conjuntura econômica internacional favorável para a Argentina, mas, sobretudo, da recuperação do papel ativo do Estado na área econômica e social, não sendo uma exceção a questão da moradia.

O desenvolvimento da política habitacional durante esse período poder ser dividido em três eixos, que, por sua vez, significam a caracterização de três grandes linhas de políticas de moradia: o Fundo Nacional de Habitação (*Fonavi*), política habitacional de maior importância em nível nacional desde 1977 até sua completa paralização em 2001; os planos federais implementados desde 2003 sob uma lógica diferenciada da que imperou na área habitacional até a época; e, finalmente, o mais recente Programa Crédito Argentino do Bicentenário para a Habitação Única Familiar (*Pro.Cre.Ar*), implementado desde o ano 2012. O próximo capítulo especifica as características centrais de cada uma dessas linhas.

CAPÍTULO II - CARATERIZAÇÃO DAS POLÍTICAS HABITACIONAIS DO PERÍODO 2003-2013

A crise da hegemonia neoliberal, com suas consequências nefastas para os indicadores sociais e condições de vida da maioria da população da Argentina (e do resto da América Latina), levou a uma revisão do papel ‘mínimo’ do Estado, tanto nas questões econômicas e sociais, em geral, quanto na área habitacional, em particular. No caso argentino, a recuperação do Estado como agente econômico ativo significou também uma revalorização de sua responsabilidade em matéria habitacional, reativando-se os investimentos diretos na construção de moradias.

O ano de 2003 representa, nesse sentido, um ponto de inflexão histórico. Com uma nova gestão governamental liderada pelo presidente Nestor Kirchner, começaria um processo de recuperação econômica e revitalização do Estado. A reativação do aparelho produtivo tornou-se uma prioridade e as políticas sociais adquiriram maior centralidade na agenda política. E a política de habitação não foi uma exceção.

Embora as reformas neoliberais dos anos 1990 tenham afetado fortemente o papel social do Estado, a política nacional de habitação continuou funcionando sob o esquema do Fundo Nacional de Habitação (*Fonavi* em Espanhol). O *Fonavi* foi criado em 1977 como um fundo específico para o financiamento total ou parcial da construção de ‘habitações econômicas’ para ‘famílias de renda insuficiente’ e para o desenvolvimento de obras de infraestrutura, urbanização e de equipamentos comunitários. Foi o programa de habitação mais importante na Argentina desde sua criação até 2001. Com a crise econômica desencadeada nesse ano, paralisou-se totalmente a maioria das obras financiadas com o *Fonavi* até meados de 2003. (REY, 2011)

A reativação econômica e o gradual fortalecimento do Estado levaram à revitalização do papel estatal na área social, econômica e de emprego. Assim, as primeiras políticas de habitação implementadas, fortemente condicionadas pelo contexto, visavam a criar fontes de emprego como formas de inclusão de setores fortemente pauperizados, ao mesmo tempo em que se combatiam os déficits habitacionais. Surgiram os Planos Federais, mecanismos centrais adotados pelo Governo federal na área de habitação. Nesse marco, em 2004, tomou-se a decisão de implementar um programa massivo de construção de moradias denominado Plano Federal de Construção de Habitação (*PFCV* em Espanhol), cujo objetivo era a construção de 120 mil novas moradias (com infraestrutura e superfície mínima coberta), em média, com um subsídio direto

não reembolsável oferecido pela nível federal para as províncias que aderissem. O *PFCV* sofreria modificações e ganharia novos financiamentos (Plano Federal de Construção de Habitação-Teto Digno; *PFCV* Reconduzido; *PFCV*-Plurianual), mas a dinâmica do programa continuaria sendo a mesma. Esse programa, somado a outros planos de menor envergadura, marcaria as linhas gerais da política habitacional durante os anos seguintes.

Finalmente, por meio do decreto presidencial 902/2012, de 12/6/2012, criou-se o Programa Crédito Argentino do Bicentenário para a Habitação Única Familiar (*Pro.Cre.Ar.*), que consistiu na criação de um fundo fiduciário público cujo objetivo era o de facilitar o acesso à habitação própria da população e a geração de emprego como políticas de desenvolvimento econômico e social (artigo 1). O Programa foi financiado com recursos provenientes do Tesouro Nacional, bens imóveis transferidos de forma direta por parte do Governo federal e investimento da Administração Nacional da Seguridade Social (*ANSES*) por meio do Fundo de Garantia de Sustentabilidade (FGS).

Neste capítulo, serão caracterizadas pormenorizadamente cada uma dessas linhas de políticas habitacionais.

2.1. FUNDO NACIONAL DE HABITAÇÃO (*Fonavi*)

O Fundo Nacional de Habitação (*Fonavi*) é uma das poucas políticas habitacionais que têm continuidade entre o período neoliberal e os anos posteriores à crise de 2001. Criado em 1972, começou a funcionar efetivamente com a sanção da Lei 21581, de 1977, durante o governo ditatorial iniciado pelo golpe de Estado cívico-militar de 24 de março de 1976. Essa política foi a responsável central pelo combate à problemática habitacional durante as décadas de 1980 e 1990.

Originalmente, o *Fonavi* foi criado como um fundo para o financiamento total ou parcial da construção de ‘habitações econômicas’ para ‘famílias de renda insuficientes’ e para o desenvolvimento de obras de infraestrutura, urbanização e de equipamentos comunitários (Lei 21581, arts. 6 e 7). Por ‘habitação econômicas’ entendiam-se aquelas habitações que cumpriam com as condições mínimas de habitabilidade, assegurando o melhor rendimento do investimento, sendo as ‘famílias de renda insuficiente’ aquelas que não tinham a possibilidade de cobrir, por seus próprios meios, os custos de amortização de uma habitação econômica em um prazo

prolongado. O *Fonavi* chegou para suprir essa deficiência financiando os créditos aos que acessavam as famílias beneficiadas que pagavam cotas em longos prazos (geralmente mais de trinta anos).

O fundo era financiado pelas contribuições dos trabalhadores, empregadores e retorno do valor investido por meio das cotas cobradas aos beneficiários da política. A Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação da Nação era a responsável pela administração, definição geral dos regulamentos, projetos a serem financiados e pelos critérios para a seleção dos beneficiários. O Banco Nacional Hipotecário atuava como intermediário e agente financeiro do *Fonavi*. Os institutos provinciais (estaduais) encarregavam-se de levantar as necessidades habitacionais em suas jurisdições, confeccionar os projetos, licitá-los, administrá-los, controlar as obras e, finalmente, adjudicar as habitações (FERNANDEZ WAGNER, 1995).

Nesse esquema de funcionamento, os organismos provinciais de habitação eram os responsáveis pela execução dos projetos sob o estrito controle da secretaria nacional. Desse modo, o *Fonavi* funcionou durante os primeiros quinze anos de sua existência de forma relativamente centralizada, sendo o Governo federal o principal responsável por definir as grandes linhas de atuação da política.

Essa lógica de ação e funcionamento manteve-se estável até os primeiros anos da década de 1990, quando se introduziram reformas importantes, sobretudo em 1994, com a Lei 24.464, que criou o Sistema Federal de Habitação. As modificações foram as seguintes:

- Cria-se o Sistema Federal de Habitação, composto pelos já existentes Institutos Provinciais de Habitação, a Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação da Nação e agrega-se um novo organismo de natureza consultiva, o Conselho Nacional da Habitação (composto por representantes do Governo federal e dos Governos estaduais).
- A criação desse sistema federal foi necessária devido à outra mudança central também introduzida: a descentralização do fundo. A Secretaria Nacional de Habitação passou a cumprir um papel de controle, definindo as linhas gerais de atuação e fiscalizando, enquanto os organismos estaduais ganharam maior autonomia na definição dos projetos habitacionais e dos critérios de seleção dos adjudicatários e beneficiários (FUNDACIÓN APERTURA, 2001). A arrecadação dos recursos do fundo era responsabilidade do Governo federal, mas deviam ser transferidos automaticamente (Lei 24.130) aos entes jurisdicionais inferiores com base em

coeficientes definidos na lei (coeficientes que variam entre 14% do total para o Estado de Buenos Aires, que é a jurisdição que mais fundos recebe, e 1,3% para a Capital Federal, que é a que menos recebe). Esses coeficientes se definiram de forma diretamente proporcional ao déficit habitacional e inversamente proporcional à capacidade econômica de cada uma das jurisdições, devendo ser atualizados a cada dois anos segundo “a correta utilização dos fundos, o nível de cobrança das cotas dos créditos (recuperação), o nível de investimento realizado especificamente em obra e a variação do déficit habitacional” (Lei 24.464, art. 5), de acordo com as cifras oficiais. Essas atualizações nunca foram feitas e ainda hoje os coeficientes continuam sendo os mesmos. Cada província aderiria ao *Fonavi* por meio de uma lei que criou um Fundo Provincial de Habitação que, por sua vez, se compôs das transferências automáticas do Governo federal e dos recursos obtidos pela jurisdição na recuperação do investimento (cobrança das cotas aos beneficiários).

- Outra modificação importante no que tange à utilização do fundo foi a posterior autorização às províncias e municípios para a ‘livre utilização e disponibilidade’ dos fundos do *Fonavi*. Ou seja, contrariando o espírito inicial da lei que definia-o como um fundo específico e exclusivo para habitação, as jurisdições inferiores podiam destinar esses fundos para outros fins orçamentários (efetivamente, quando a crise fiscal começou assolar os governos provinciais, muitos deles utilizaram esse dinheiro para o pagamento de salários atrasados dos funcionários públicos)⁴.
- Finalmente, modificou-se a forma de financiamento do *Fonavi*: deixou-se de utilizar as contribuições dos trabalhadores e empregadores e trocou-se para um financiamento com base em uma porcentagem (42%) do imposto dos combustíveis (posteriormente, seria financiado com a arrecadação da mesma porcentagem de um tipo exclusivo de combustível: a gasolina) Assim, de um imposto sobre o trabalho, passou-se a um imposto sobre o consumo.

Com essas modificações, o esquema de funcionamento da política passou de um regime inicial fortemente centralizado para uma descentralização marcada, onde os Institutos Provinciais de

⁴ A livre disponibilidade dos fundos do *Fonavi* ainda continua vigente (DEL RIO, 2011). Porém, em 2003, só cinco das 24 jurisdições usaram essa atribuição, destinando 14% do total das transferências do *Fonavi* desse ano para finalidades distintas das estipuladas na lei 14.464. Em 2011 (ano da última auditoria disponível feita pela Subsecretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação – SSDUyV – sobre a utilização dos fundos do *Fonavi*), só uma jurisdição (Buenos Aires) utilizou 52,92% dos recursos transferidos ao Estado para fins não habitacionais (7,73% das transferências totais do ano). Portanto, embora as províncias ainda possuam a capacidade de livre disponibilidade do *Fonavi*, há uma clara tendência de diminuição dessa orientação (SSDUyV, 2011).

Habitação, uma vez recebidos os recursos, passaram a desenvolver suas próprias políticas na área. Esse processo de descentralização não foi patrimônio exclusivo da moradia, sendo um elemento central do projeto político neoliberal iniciado em 1989 sob o argumento da necessidade imperiosa de reduzir o tamanho do Estado (sobretudo o nível federal) e lograr uma maior eficiência na alocação e utilização dos recursos públicos nas áreas sociais. Embora, nessa época, tenham-se defendido as bondades da descentralização como um mecanismo para alcançar melhorias na administração pública, no caso argentino, funcionou basicamente como um mecanismo de ‘des-responsabilização’ por parte do Governo federal na efetivação dos direitos sociais, e de ‘des-financiamento’ das políticas nessa área (muitas vezes, a transferência de funções e responsabilidades do nível federal ao provincial não foi acompanhado de um repasse de fundos suficientes para fazer frente a essas obrigações).

A modificação do regime de financiamento significou, também, atrelar os recursos destinados à política de habitação ao devir e à flutuação dos níveis de atividade econômica, já que o imposto sobre os combustíveis é um imposto sobre o consumo. A estabilidade orçamentária da mecânica de financiamento anterior perdeu-se. Desse modo, o *Fonavi* foi progressivamente des-financiado, embora o nível federal houvesse se comprometido por lei em garantir um valor mínimo por ano (finalmente isso não foi respeitado). Por outro lado, a possibilidade de livre disponibilidade dos fundos por parte de cada jurisdição significou uma redefinição das prioridades do gasto, modificando-se os destinos dos recursos em detrimento do investimento em habitação.

O progressivo esgotamento do modelo econômico liberalizado, a irrupção dos novos pobres e a precarização do nível de vida da classe média foram fatores determinantes no aumento da demanda de acessibilidade a uma habitação digna. (OSTUNI, 2007).

“os recortes orçamentários e as mudanças nas partidas com destinos específicos implicaram o arremate quase definitivo do sistema público de habitação (...). A soma dos recursos destinados ao *Fonavi* reduziu-se severamente de 1.400 milhões de pesos em 1990 para 700 milhões em 1999, até sua desapareição em 2002” (COHRE, 2005: 45. Itálica própria).

Saldar essa dívida social tornou-se uma necessidade premente em termos econômicos e sociais. Só com o novo governo iniciado em 2003, começou-se a reverter a decadência na política habitacional. Assim, começaram a serem implementados os sucessivos ‘Planos Federais’.

2.2. PLANOS FEDERAIS

A gestão kirchnerista iniciada em maio de 2003 começou a desenvolver diversas respostas econômicas para achar uma saída à situação de emergência em que se encontrava o país. De cunho fortemente keynesiano e contra cíclico⁵, criou-se o Ministério de Planejamento Federal, Investimento Público e Serviços, que assumiu a tarefa de desenvolver obras de infraestrutura com grandes volumes de investimento em insumo e mão de obra. O processo de recuperação econômica e o aumento da atividade, somados a uma maior pressão fiscal (criação de novos impostos, sobretudo às exportações) e capacidade de arrecadação por parte do Estado, resultaram na ampliação considerável do gasto público social (COHRE, 2005). Nesse esquema político-econômico se inserem os novos planos habitacionais implementados pela Subsecretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação, dependente desse Ministério.

Como primeira medida, o Governo Federal implementou os Planos de Reativação do *Fonavi* I e II, de modo a continuar com as obras iniciadas com esse fundos e que, por razão da crise de financiamento anteriormente explicada, não puderam ser acabadas. Desse modo, o Governo federal achou conveniente continuar com a linha política do *Fonavi*, injetando os novos recursos provenientes do Tesouro Nacional destinados aos Estados (transferências de caráter não reembolsáveis). A Subsecretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação, utilizando recursos do Ministério de Economia, comprometeu-se a transferir aos institutos estaduais de habitação “um financiamento complementar não reembolsável que poderia chegar até 30% do valor da certificação faltante” (COHRE, 2005:62). Com o Plano de Reativação II, esse valor elevou-se até 50%, devendo as províncias comprometer-se a destinar os novos fundos exclusivamente para o financiamento de obras do *Fonavi*. Assim, embora a livre disponibilidade desses fundos continuasse vigente, priorizou-se novamente a habitação sobre outros gastos.

Adicionalmente, os planos de reativação somaram um novo elemento à política (originalidade que passaria a ser uma das marcas distintivas das medidas tomadas na época, sobretudo do Plano

⁵ Na presente dissertação, ao falar de perspectiva keynesianas, neo keynesiana ou post keynesianas, refere-se ao conjunto de propostas teóricas e de política econômica que constituem uma alternativa coerente ao paradigma neoclássico dominante nos âmbitos acadêmicos e políticos. Alguns elementos centrais desta proposta são: o capitalismo como forma de produção dominante gera uma distribuição da riqueza e do poder extraordinariamente desigual; a economia não pode separar-se da ideologia; o mercado não gera necessariamente o pleno emprego dos recursos e fatores e existem falhas do mercado. Assim, o neo keynessianismo defende uma forte intervenção pública estatal na economia, sendo as preocupações pelo desemprego, a distribuição da renda e da riqueza, e a instabilidade econômica centrais. Entende-se, neste sentido, que o estímulo à demanda agregada é determinante chave da produção e emprego (SOMMER, 1997)

de Emergência Habitacional e do de Solidariedade Habitacional, que serão explicados mais para adiante): definiu-se como prioridade a geração de fontes de emprego como mecanismo de incorporação de amplos setores da sociedade que se encontravam excluídos do mercado de trabalho. Por esse motivo, uma das condições do Plano de Reativação era a de, nas obras iniciadas ou em continuidade, se incorporarem os beneficiários do Plano Chefes e Chefas de Família Desempregada, programa de transferência condicionada de renda implementado durante 2002 como medida de emergência para combater os altos níveis de pobreza e miséria. Essa incorporação foi possível devido ao fato de que esse programa de transferência de renda tinha como uma de suas condições a contraprestação laboral por parte do sujeito beneficiário.

Até o dia 31/5/2013, seguindo o avanço de obra publicado pelo Conselho Nacional da Habitação, haviam sido assinadas 31.725 soluções habitacionais a serem financiadas com recursos dos Planos Reativação I e II, 29.256 das quais encontravam-se terminadas para essa data. (Revista Conselho Nacional da Habitação, 2013:59).

Essas novas características dos planos de reativação também estarão presentes, e com maior força, no Programa Federal de Emergência Habitacional e no Programa Federal de Solidariedade Habitacional, iniciados em 2003 e 2004, respectivamente. Ambos foram financiados com fundos federais e adquiriram a modalidade de subsídios não reembolsáveis para os estados com o objetivo tanto de combater a emergência habitacional como reativar o aparelho produtivo, gerando fontes de emprego que funcionaram como fatores de inclusão social.

O Programa de Emergência Habitacional tinha como objetivo contribuir para o desenvolvimento e melhoria das condições de hábitat, habitação e infraestrutura básica das famílias de renda abaixo do nível de miséria, bem como de grupos vulneráveis em situação de emergência ou marginalidade, gerando inserção laboral de pessoas desempregadas e de beneficiários de planos assistenciais ou de subsídios por desemprego. Sua implementação demandou a coordenação entre várias dependências do executivo federal (Ministério de Planejamento Federal, Investimento Público e Serviços, Ministério de Desenvolvimento Social, Ministério de Trabalho, Emprego e Seguridade Social) e as províncias aderiram por meio da assinatura de um Convênio Marco. Essas províncias foram Buenos Aires, Catamarca, Córdoba-Capital, Corrientes, Chaco, Chubut, Entre Ríos, Jujuy, Mendoza, Misiones, Río Negro, San Juan, Santa Fé, Tierra del Fuego e Tucumán.

Outra característica interessante desse programa é que na construção das habitações prourou-se utilizar como trabalhadores beneficiários do Plano Chefes e Chefas de Família Desempregada. Para alcançar isso, esses beneficiários deviam se organizar em cooperativas de trabalho. O Programa reconhecia a necessidade de geração de emprego, mas também reconhecia as dificuldades de assegurar empregos estáveis e formalizados num mercado de trabalho fortemente afetado pela crise econômica e a flexibilização laboral dos anos 1990. Assim, o associativismo das cooperativas foi entendido como uma solução de compromisso possível frente a uma necessidade premente de emprego.

O Programa de Solidariedade Habitacional, embora possuindo inspiração similar ao de Emergência Habitacional, caracterizou-se por um maior nível de focalização, já que seu objetivo geral era “a melhoria das condições de habitação daquelas áreas urbanas localizadas nas regiões do país mais castigadas pela situação de emergência econômica e com população com elevado nível de necessidades básicas insatisfeitas (NBI)” (COHRE, 2005:64) Quer dizer, priorizaram-se as regiões geográficas do Nordeste e Noroeste Argentino (NOA e NEA), razão pela qual as províncias que a ele aderiram (também por meio de um Convênio) foram Catamarca, Córdoba, Corrientes, Chaco, Entre Ríos, Formosa, Jujuy, Misiones, Salta e Tucumán.

Outro elemento diferenciador, além do foco geográfico, é que o Programa Federal de Solidariedade, embora priorizasse a empregabilidade dos beneficiários do Plano Chefes e Chefas, não incluía como requisito sua organização em cooperativas de trabalho. Com efeito, buscou-se estimular a formalização laboral incorporando-os como empregados formais nas empresas construtoras responsáveis das obras.

“Nos contratos a serem celebrados, incluir-se-á uma cláusula na qual se estabeleça a obrigação das empresas de incorporar formalmente 50% da mão de obra necessária para a construção das habitações dentre os atuais beneficiários do Programa Chefes e Chefas de Famílias Desempregada ou com mão de obra atualmente desempregada. Esses trabalhadores passarão a fazer parte dos operários das empresas” (COHRE, 2005:64).

Conforme o Conselho Nacional da Habitação, em 2013, haviam sido assinadas 38.388 obras a serem realizadas sob a modalidade do Programa Federal de Emergência Habitacional, das quais 23.885 foram finalizadas. Para o Programa Federal de Solidariedade Habitacional, esses números são de 27.252 e 22.256, respectivamente.

Além dos programas de Reativação do *Fonavi* e de Emergência e Solidariedade, em 2004, também foi tomada a decisão de implementar um programa de caráter massivo de construção de habitação: o Plano Federal de Construção de Habitação (*PFCV*, em espanhol). O Programa tinha por objeto construir inicialmente 120 mil novas moradias (com infraestrutura e superfície mínima coberta) por meio de um subsídio direto não reembolsável que o nível federal concederia às jurisdições que aderiram. De acordo com o Convênio Marco de Adesão geral, a distribuição geográfica do gasto iria se realizar com base em critérios que levavam em conta o tipo de déficit habitacional de cada zona, o nível de desemprego e a eficiência no gasto. A definição desses critérios de distribuição dos recursos entre as jurisdições implicaria um afastamento do critério de distribuição por meio de alíquota, definido pela lei 24464 do *Fonavi*. Assim, essas duas linhas de políticas habitacionais que começaram a funcionar, não só diferenciavam-se nas suas lógicas de atuação concreta sobre a problemática habitacional como também implicariam mecanismos de alocação de recursos diferenciados. Necessariamente, essas mudanças tiveram consequências nas relações interjurisdicionais, nos pactos e nas negociações políticas entre diferentes níveis do governo.

O critério do nível de desemprego, embora similar ao critério de necessidades básicas insatisfeitas do Programa de Solidariedade Habitacional, implicou um distanciamento da ótica que inspirou os primeiros programas, mudando a concepção da problemática a ser combatida de ‘déficit habitacional e pobreza extrema’ para ‘déficit e desemprego’. Por outro lado, o critério da eficiência no gasto é uma herança das modalidades de atuação da década de 1990 e não se encontrava presente em nenhuma das políticas implementadas até a época. Assim, pode-se observar como o *PFCV* possui uma marca específica que o diferencia dos outros programas, embora faça parte dos planos federais que começaram a serem implementados a partir de 2003.

O *PFCV* recebeu posteriores modificações e novos financiamentos (Plano Federal de Construção de Habitação-Teto Digno; *PFCV* Reconduzido; *PFCV*-Plurianual, aumentando o volume de investimento e os objetivos quantitativos de construção de habitações – 300 mil). Mesmo assim, a mecânica do programa não mudou substancialmente: o nível federal financiava a construção, com subsídios não reembolsáveis, os estados que tinham aderido ao Convênio Marco deviam firmar convênios específicos para cada uma das obras e projetos pontuais, e os organismos estaduais de habitação encarregavam-se da elaboração dos projetos, de sua licitação e execução, sendo também responsáveis da elaboração das listas de beneficiários e da adjudicação das moradias.

Pelo volume do investimento e obras (até maio de 2013 havia sido assinada a construção de mais de 280 mil habitações), o *PFCV* se erigiu como a política de maior centralidade entre todas as implementadas nesse período.

Outra das políticas implementadas por parte do Governo federal distancia-se das explicitadas até agora, já que seus objetivos são diferentes: o Programa Federal de Melhoramento de Habitações ‘Melhor Morar’. Seu objetivo é o término, ampliação ou reparação da habitação de todo grupo familiar que necessita que sua atual moradia seja completada ou melhorada. Trata-se de 140.000 melhorias distribuídas em todo o país de acordo com o déficit qualitativo⁶.

A maior parte dos Planos Federais foi apresentada como formas de combater o déficit habitacional quantitativo, aquele que se dá (como se explicou no primeiro capítulo) em razão das características deficitárias das habitações, que se tornam irrecuperáveis, necessitando da construção de uma nova moradia para a família que habita nela; ou quando há a superlotação de famílias numa mesma habitação, fato pelo qual é necessário fornecer uma nova unidade habitacional para uma das famílias. Nesses dois casos, a construção de novas habitações é a resposta, e a maioria dos planos implementados tentou satisfazer essa necessidade.

Porém, o déficit qualitativo, em que as habitações deficitárias são recuperáveis, é também uma das problemáticas mais prementes na Argentina. O Melhor Morar procura combater esse déficit, predominante na atualidade, já que 90% do déficit habitacional argentino é qualitativo (CAPELLO e GALASSI, 2011). Nesse sentido, o programa procura preencher um vácuo político. Mesmo assim, seu desenvolvimento tem sido sumamente problemático, já que o processo de reparação, ampliação ou melhoramento de moradias já consolidadas requer outra lógica de implementação completamente diferente da construção massiva. Por essa razão, de quase 160 mil reparações assinadas, somente pouco mais da metade foi completada (89 mil). Além disso, as quantidades investidas nesse programa são muito menores que dos outros planos. Essas razões levam a supor que esse programa é relativamente marginal para o padrão de intervenção estatal nacional na questão habitacional.

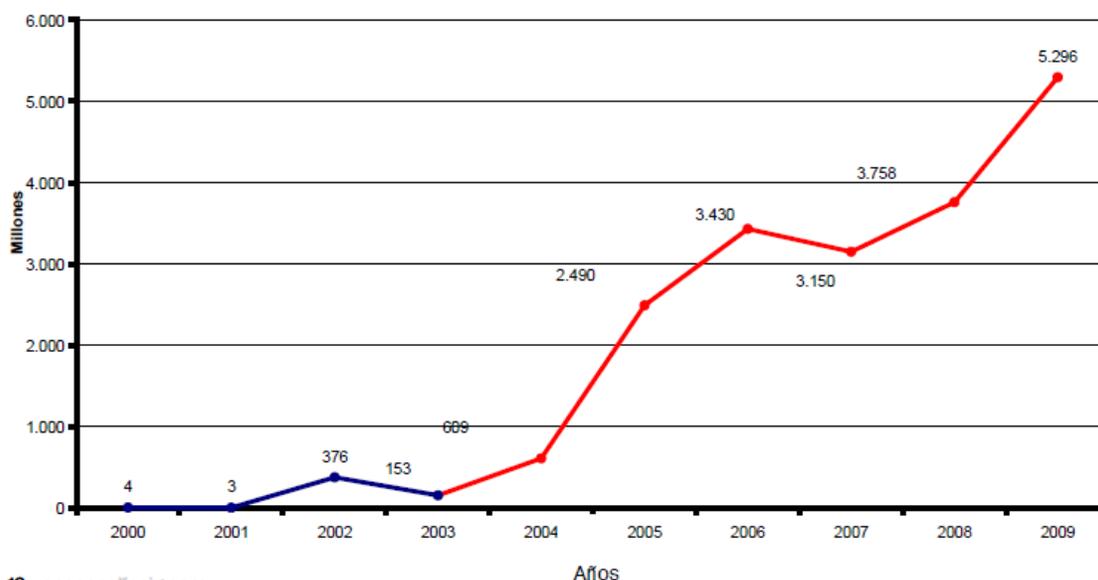
Nesse sentido, existem também outros programas e subprogramas implementados pela Subsecretaria de Habitação Nacional, de natureza mais específica (Programa Rosario Habitat,

⁶ Programa Federal de Mejoramiento de Viviendas “Mejor Vivir”.
<http://www.vivienda.gob.ar/mejorvivir/descripcion.html>

Programa de Melhoramento do Bairro, Subprograma Federal de Construção de Habitações com Municípios, Subprograma Urbanização de Favelas e Assentamentos Precários), que também fazem parte do aprofundamento da política habitacional desde 2003. Contudo, o tamanho e o volume de investimento nesses programas são pequenos em comparação aos grandes programas analisados até agora, razão pela qual se considera que não determinariam ou caracterizariam os eixos centrais da política pós-2001. Por isso, a explicitação de suas características não será aprofundada.

A caracterização dos planos federais mais importantes permite observar que houve um ponto de inflexão na lógica que guiava o funcionamento da política habitacional pós-2001 em comparação com a década anterior. Essas diferenças podem ser observadas no Gráfico 9.

Gráfico 9: Orçamento dos programas federais de habitação



Fonte: Bontempo e Bossini Pithod, 2011

Assim, a partir de 2003, o investimento nesses tipos de planos cresce de forma permanente (à exceção de 2006-2007), erigindo-se como componente central da política habitacional do período. Reforça-se a noção do Estado como ator fundamental na hora de intervir na arena econômica, sobretudo no sentido keynesiano de estimular a demanda agregada e o consumo como motores de crescimento econômico. Essa forma de pensar o Estado evidencia uma concepção heterodoxa que se contrapõe ao fundamentalismo neoliberal de Estado mínimo. Isso

constitui um grande avanço nas conceitualizações sobre o papel do Estado e sua responsabilidade no cumprimento das obrigações para com a cidadania, sobretudo na área dos direitos sociais.

Esses elementos também estarão presentes no último programa habitacional lançado pelo Governo federal em 2012: o Programa Crédito Argentino do Bicentenário para a Habitação Única Familiar (*Pro.Cre.Ar.*)

2.3. PROGRAMA CRÉDITO ARGENTINO DO BICENTENÁRIO PARA A HABITAÇÃO ÚNICA FAMILIAR (*Pro.Cre.Ar.*)

A iniciativa mais recente por parte do Governo federal argentino em relação a políticas habitacionais foi a criação do Programa Crédito Argentino do Bicentenário para a Moradia Única Familiar (*Pro.Cre.Ar.*). Por meio do decreto presidencial 902/2012, de 12/6/2012, criou-se um fundo fiduciário público, sendo seu objetivo “facilitar o acesso à moradia própria da população e a geração de emprego como políticas de desenvolvimento econômico e social” (Decreto 902/2012, art. 1.). A criação desse fundo foi feita por meio do aporte de recursos provenientes do Tesouro Nacional e bens imóveis transferidos de forma direta por parte do Governo federal. Esses recursos administrados pelo fundo fiduciário serão destinados à construção de habitações e ao desenvolvimento integral de projetos urbanísticos e imobiliários para “o acesso à moradia familiar, única e permanente”, à concessão de créditos hipotecários para a aquisição dessas habitações e para outros destinos relacionados ao acesso à habitação, com o objetivo de melhorar e facilitar o acesso de setores socioeconômicos baixos e meios da população. (art.5)

O financiamento do programa se dá por meio da constituição dum fundo fiduciário do qual participam organismos públicos. O Tesouro Nacional realiza um aporte inicial para a criação do patrimônio e, concomitantemente, age como garantia das emissões de dívida que o fundo puder realizar, já que está autorizado a fazê-lo por oferta pública, qualificada, por cotização no Merval (índice de ações da Argentina), com duração de 30 anos. Por seu turno, a Administração Nacional de Bens do Estado (*ABE*) outorga terras fiscais urbanas de grande valor patrimonial para a criação do capital físico do fundo.

A Administração Nacional da Seguridade Social (*ANSES*) investe no fundo do *Pro.Cre.Ar.* por meio do Fundo de Garantia de Sustentabilidade (*FGS*)⁷, ao mesmo tempo em que qualquer investidor privado poderá investir também, dado que se trata de uma oferta pública. Finalmente, o Banco Hipotecário implementa a concessão e cobrança dos créditos, garantindo a execução do programa e constituindo-se legalmente no fiduciário do Fundo.

Os objetivos enunciados pelo programa são: atender às necessidades habitacionais dos cidadãos de todo o território nacional, contemplando as diferentes condições socioeconômicas e a multiplicidade de situações familiares, com linhas de crédito para a construção de habitações particulares e desenvolvimentos urbanísticos de alta qualidade; impulsar a atividade econômica por meio do incentivo à construção de habitações e seu efeito dinamizador; e gerar emprego em todo o país com a utilização de mão de obra direta e indireta.⁸

O *Pro.Cre.Ar* constitui-se, assim, diferentemente dos programas anteriormente analisados, como uma política de créditos hipotecários. Esses créditos dividem-se em seis linhas diferentes: 1) Créditos para a construção da moradia única familiar para pessoas que já possuem terreno próprio; 2) Créditos para a compra de habitações que serão construídas por meio dos projetos urbanísticos desenhados pelo Estado (Governo federal, Estados e os Municípios comprometeram-se a ceder terras públicas em zonas urbanas donde se localizarão os prédios a serem construídos); 3) Créditos para a reparação de moradias únicas familiares; 4) Créditos para a ampliação ou conclusão de moradias; 5) Créditos para a compra de terrenos e construção de moradia única familiar; e 6) Créditos para a compra de moradias novas oferecidas pelo mercado imobiliário privado.

Cada linha de crédito possui requisitos específicos para qualificação e acesso. Em termos gerais, todos eles compartilham as seguintes condições: nacionalidade argentino ou estrangeiro, com residência permanente no país; idade de entre 18 e 65 anos (idade máxima para o cancelamento

⁷ O FGS é um fundo criado por meio do Decreto n° 897/7, de 13/7/7. A Lei n° 26.425, de 20/11/8, dispõe sobre a nacionalização dos fundos das Administradoras de Fundos de Aposentadorias e Pensões (sistema de pensão de caráter privado e de capitalização individual criado na década de 1990) e a transferência dos mesmos ao atual Sistema de Repartição. Com esse dinheiro, criou-se o Fundo de Garantia de Sustentabilidade, composto por diversos tipos de ativos financeiros, como títulos públicos, ações de sociedades anônimas, títulos de prazos fixos, obrigações negociáveis, fundos comuns de investimento, valores representativos de dívida emitidos por fideicomissos e cédulas hipotecárias. No momento da transformação do sistema de capitalização em sistema de repartição, 5 de dezembro de 2008, o FGS valia 98.224 milhões de pesos; em março de 2011, seu valor montava a 182.600 milhões.

⁸ <http://fgs.anses.gob.ar/>
<http://procrear.anses.gob.ar/programa>

do crédito: 75 anos); tempo mínimo de trabalho de um ano, quer empregado com carteira assinada ou independente.

Os créditos possuem taxas e juros reduzidos e variáveis, dependendo da renda familiar líquida do solicitante (entendida como a soma das rendas do trabalho, a renda de uma segunda atividade, caso haja, e renda do cônjuge ou companheira(o)). As linhas de crédito específicas estão categorizadas segundo diferentes níveis de renda familiar líquida. Em geral, a renda mínima necessária para acessar qualquer um dos créditos é de oito mil pesos argentinos (980 dólares americanos) e a renda máxima varia por linha, chegando a 35 mil pesos argentinos (4.300 dólares americanos). Dependendo de cada linha de crédito, cada um desses níveis de renda possui suas próprias taxas, juros, prazos de devolução e números máximos de empréstimo. Cabe aclarar que essas quantidades máximas oferecidas pelos créditos não são suficientes para cobrir totalmente os custos de cada uma das linhas, fato pelo qual os beneficiários devem possuir alguma capacidade e nível de poupança com a qual cobrir por sua própria conta as diferenças.

Como a definição dos requisitos é relativamente ampla, um grande número de pessoas cumpre com as exigências facilmente, qualificando para acessar os créditos. Assim, passados os primeiros filtros de controle por meio da inscrição online, onde o solicitante do crédito apresenta toda a documentação necessária, e da confirmação da viabilidade do pedido, a adjudicação final dos créditos para cada um dos beneficiários é feita por meio de sorteios públicos da loteria nacional, televisados ao vivo por cadeia nacional.

Na Tabela 10, é possível observar a quantidade de créditos facilitados até o primeiro semestre de 2013 na linha de crédito com terreno próprio:

Tabela 10: Sorteios e créditos outorgados pela linha de crédito com terreno próprio do Pro.Cre.Ar.

SORTEOS	FECHA	CANDIDATOS	OTORGADOS
Primero	20/07/2012	21.968	11.659
Segundo	24/08/2012	25.572	13.813
Tercero	21 /09/2012	17.809	9.463
Cuarto	26/10/2012	11.890	5.927
		30.414	18.324
AÑO 2012			59.186
	25/01/2013	18.053	9.358
Quinto	22/03/2013	36.444	19.001
Sexto	26/04/2013	52.655	28.062
Séptimo	19/07/2013	70.588	35.833
AÑO 2013 - 1^{er} Semestre			92.254
TOTAL			150.440

Fonte: LIRUSSI e TABER (2013:9)

Adicionalmente, dados oficiais da ANSES mostram que, até o dia 21/1/2014, o total de habitações em andamento era de 92.265. Destas, 58.178 correspondem às linhas diretas para famílias, das quais 18.328 já estão finalizadas. Outras 34.087 moradias estão sendo construídas em 105 desenvolvimentos urbanos em todo o território nacional para as famílias sem terreno próprio⁹. A média de obras iniciadas por dia é de 220¹⁰.

Levando em consideração a descrição feita no presente capítulo, poderia se dizer que a caracterização das políticas habitacionais implementadas pelo Governo federal argentino permite avaliar as linhas centrais norteadoras de modalidade de atuação sobre essa problemática. Assim, a recuperação do papel do Estado como ator econômico-social demandou a concentração de funções no nível federal, que vem se desenvolvendo como âmbito privilegiado de intervenção.

Além da revalorização do papel estatal, outro elemento central das políticas habitacionais do período é o binômio argumentativo ‘provisão de habitação – geração de emprego’ como forma de justificação-legitimação das formas de intervenção do Estado. Desse modo, a conexão entre políticas habitacionais e trabalho é um elemento central presente em todas as políticas da época e atravessa, desde 2003 até hoje, a formulação dos mecanismos de intervenção na problemática habitacional.

Finalmente, é possível identificar, no último programa implementado (*Pro.Cre.Ar.*), um aumento do nível de complexidade da engenharia financeira e de gestão da política. Embora a política seja ainda muito recente e sua implementação esteja se desenvolvendo na atualidade, cabe supor que sua dinâmica de funcionamento apresente linhas de continuidades e rupturas com as políticas implementadas anteriormente.

Neste trabalho, considera-se que a conjugação dessas grandes linhas de política habitacional permite falar da existência de certa unidade geral, delineando um ‘padrão de intervenção pública estatal federal em habitação social. No capítulo a seguir, pretende-se identificar os elementos centrais do padrão que tem se consolidado nos últimos dez anos na Argentina.

⁹ <http://www.pagina12.com.ar/diario/ultimas/20-238197-2014-01-21.html> e <http://procrear.anses.gob.ar/noticia/procrear-flexibilizo-las-condiciones-de-la-linea-compra-de-vivienda-a-estrenar-145>

¹⁰ <http://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-238727-2014-01-29.html>

CAPÍTULO III – O PADRÃO DE INTERVENÇÃO PÚBLICA ESTATAL FEDERAL EM HABITAÇÃO SOCIAL

A descrição feita no Capítulo 2 permitiu confirmar que 2003 representou um ponto de inflexão histórico no que tange à área habitacional: a nova gestão governamental começou um processo de recuperação econômica e revitalização do Estado em decorrência da reativação do aparelho produtivo, priorizando as políticas sociais, que adquiriram maior centralidade na agenda pública. A política de habitação não foi uma exceção e “o Estado desempenhou papel central por meio do investimento de recursos públicos significativos em matéria habitacional” (DEL RIO, 2011:7).

“o contexto de procura de saídas políticas à crise de 2001 é o marco do qual emerge uma série de variações no desenho das políticas de habitação que expressam distintas alternativas em termos da reorganização geral de relações sociais gerais subjacentes a seus conteúdos formais” (RODRIGUEZ, 2011:2-3).

Assim, estar-se-ia inaugurando uma nova etapa histórica no desenho e implementação da política habitacional. Neste capítulo, serão aprofundadas as questões levantadas no capítulo anterior visando a desvendar as linhas centrais do padrão de intervenção pública estatal na habitação social.

Entendendo que as políticas habitacionais são compostas por um conjunto de decisões e medidas tomadas e implementadas pelo Estado, “com o propósito de interferir nos processos de provisão habitacional, o que inclui a produção, distribuição e consumo das unidades residenciais” (ARRETCHE, 1990: 55), é possível identificar padrões regulares de intervenção que permitam afirmar a existência de diversos sistemas habitacionais. Nesses sistemas, as formas de agir do Estado se caracterizam pela existência de um padrão de ação estatal que manifesta variados graus de regularidade, sobretudo em relação aos processos centrais de suprimento habitacional anteriormente mencionados: produção, distribuição e consumo.

A noção de sistema habitacional consiste numa “imprecisa, embora conveniente expressão que abrange a totalidade das inter-relações entre todos os atores (individuais e corporativos), unidades habitacionais e instituições envolvidas na produção, consumo e regulação da habitação. O conceito ‘sistema de habitação’ é, assim, bem mais amplo que ‘mercado habitacional’ ou ‘setor habitacional’” (HOEKSTRA, 2010:32)

A abrangência e complexidade da noção de sistema habitacional tem uma consequência evidente: analisar o papel específico do Estado no sistema é de suma complexidade, dados os inúmeros instrumentos que podem ser utilizados com o intuito de intervir. Nesse sentido, identificar esses instrumentos, especificar, categorizar e analisar sua peculiaridade é uma das tarefas centrais na

hora de desvendar as modalidades de intervenção estatal no setor habitação. (FAHEY e NORRIS, 2009)

A multiplicidade dos instrumentos mencionados por Fahey e Norris advém da complexidade do sistema habitacional, caracterizado por sua segmentação em diversos subsistemas de fornecimento habitacional (mercado privado para classes altas, tanto em aluguel como em venda; privado para renda média – aluguel e venda; mercado informal para setores de baixa renda –aluguel e venda; fornecimento público para setores de baixa renda), possuindo, cada um deles, suas próprias características, dinâmicas e regras de funcionamento, atores, interesses e conflitos.

Além das limitações empíricas e teórico-conceituais para analisar os sistemas habitacionais, o fato mesmo de falar da existência de um ‘sistema de habitação’ consolidado em países fora das regiões economicamente desenvolvidas do mundo é sumamente problemático. As mesmas considerações que levam Gough (2006) a problematizar a existência de regimes e sistemas de bem-estar social em contextos de desenvolvimento econômico se aplicam também à análise dos elementos centrais do setor habitacional e às modalidades que têm desenvolvido os Estados para intervir no setor.

Ou seja, as propostas elaboradas pelos estudos de política habitacional comparada, na análise dos sistemas de habitação, foram sempre construídas a partir de um olhar europeu, no qual as intervenções públicas em matéria habitacional foram desenvolvidas historicamente cedo na consolidação dos Estados de Bem-estar e contavam com estruturas já consolidadas na década de 1960.

Para se analisar contextos fora dos países desenvolvidos, como é o caso da Argentina, é preciso se afastar das elaborações teóricas anteriormente mencionadas. Assim, o objetivo deveria ser o de identificar os elementos da intervenção estatal que contribuíram para a reconstrução do que se denomina neste capítulo ‘padrão de intervenção pública estatal federal em habitação social’. A noção de padrão, no sentido utilizado por Fleury (1994) no estudo sobre proteção social na América Latina propicia uma leitura das políticas sociais com o intuito de identificar regularidades nas modalidades de atuação estatal nos contextos em desenvolvimento, evitando apelar às elaborações de modelos de Estado de Bem-estar (intenção que também compartilha Gough). As mesmas considerações são levadas em conta para a análise do setor habitacional.

Além da identificação do ‘padrão de atuação’, o foco deste trabalho é um tipo de intervenção específica: a ‘intervenção pública estatal federal’. Esta delimitação responde à necessidade de fazer um recorte empírico levando em conta que, como dito anteriormente, a complexidade da questão habitacional envolve múltiplos atores e relações (Governo federal, estadual e municipal; atores públicos não estatais, como os sindicatos; movimentos sociais, cooperativas e organizações da sociedade civil; atores privados da construção, empreiteiras, imobiliárias, dentre outros). Dessa forma, a delimitação do ‘padrão de intervenção pública estatal federal’ permite focar a atenção, embora reconhecendo a complexidade e importância das outras dimensões que, por razões de tempo, espaço e capacidade, ficaram fora desta análise.

Finalmente, a atenção se centrará na ‘habitação social’. Dadas as inúmeras ferramentas fiscais, regulatórias e políticas que o Estado pode utilizar, sua intervenção tem o potencial de afetar o funcionamento do sistema habitacional em sua totalidade. Mas a intenção desta dissertação é analisar a política de habitação social, entendendo-a como o “*dispositivo* de uma política que propõe combater o problema dos impedimentos originados na condição de mercadoria da moradia e, portanto, das dificuldades de pagar seu preço de mercado” (FERNANDEZ WAGNER, 2004: 13-14. *Itálico do original*). Assim, este capítulo está centrado nas intervenções públicas que visam a efetivar o direito de habitação digna para os cidadãos excluídos pelas lógicas mercantis.

3.1. DIMENSÕES DO PADRÃO DE INTERVENÇÃO ESTATAL

Para identificar o ‘padrão de intervenção pública estatal federal em habitação social’, é necessário definir as dimensões que o configurariam. Nesse sentido, a proposta de Barreto (2011) é sumamente útil, já que o autor desenvolve uma matriz de análise com dimensões claramente definidas e facilmente identificáveis nas políticas habitacionais do Governo federal argentino. O autor utilizou a matriz proposta para analisar as políticas implementadas nos anos 1990 e para estudar comparativamente as medidas que começaram a serem aplicadas de 2003 a 2007. Portanto, a sua análise coincide parcialmente como a periodização proposta neste trabalho.

A matriz consta de quatro grandes eixos analíticos que, por sua vez, subdividem-se em dimensões específicas (Tabela 11).

1. Características gerais da intervenção do Estado no campo habitacional: remete aos fundamentos políticos-ideológicos em que se baseiam as políticas (orientação política) além da engenharia institucional de cada uma delas (orientação administrativa).
2. Tipo de soluções habitacionais oferecidas pela política habitacional: refere-se aos instrumentos e capacidade operativa das políticas (forma de implementação da política e nível de cobertura), a forma em que se concebe a problemática habitacional a ser atingida e o tipo de resposta (solução habitacional concreta) oferecida pelo Estado.
3. Destinatários (população objeto) das soluções: remete à forma como se constrói o sujeito beneficiário da política (definição universalista, focalizada), os critérios de seleção e de adjudicação das habitações.
4. Implementação (forma de produção) das soluções: responde à modalidade de produção de soluções habitacionais privilegiada pelo Estado.

Tabela 11: Matriz de análise proposta por Barreto (2011)

Eixos de análise	Dimensões	Descrição
Caraterísticas gerais da ‘intervenção’ do Estado no campo habitacional	Orientação política	Bases ideológicas da política
	Organização administrativa	Centralização/descentralização. Instituições públicas responsáveis. Tipo e forma de financiamento
Tipo de soluções habitacionais oferecidas pela política habitacional (bens, serviços)	Instrumentos e capacidade operativa	Políticas, programas ou projetos. Número de soluções oferecidas
	Concepção das soluções habitacionais	Forma de entender a problemática do hábitat (habitação como questão física, social, espacial, etc.)
	Características das soluções habitacionais	Tipo de habitação construída. Inserção urbana. Planificação urbana
Destinatários (população alvo) das soluções	Concepção e definição dos destinatários	Definição universalista ou focalizada dos beneficiários. Segmentação e diferenciação entre beneficiários das políticas
Forma de produção das soluções	Modalidades de produção das soluções habitacionais.	Atores envolvidos na construção (privados, cooperativas, etc.)

Fonte: Elaborado em base a BARRETO, 2011.

Esses eixos de análise permitirão delinear os elementos centrais do padrão de intervenção estatal. No item a seguir, aplica-se esta proposta analítica para o período 2003-2011, seguindo as diretrizes traçadas por Barreto (2011) para, em seguida, focar-se no período 2012-2013 e as inovações introduzidas no padrão de intervenção estatal com a criação do *Pro.Cre.Ar*.

3.2. PERÍODO 2003-2012: *Fonavi* e PLANOS FEDERAIS

Como foi dito anteriormente, 2003 foi o começo da recuperação do papel do Estado tanto como ator na arena econômica quanto na qualidade de agente central na melhoria das condições sociais da população por meio de políticas públicas ativas. Em matéria habitacional, reativou-se o *Fonavi*, deu-se continuidade às políticas desenvolvidas durante o neoliberalismo e criaram-se os planos federais. Analisam-se abaixo tais medidas políticas com base nas dimensões anteriormente descritas.

3.2.1. Características gerais da intervenção do Estado no campo habitacional

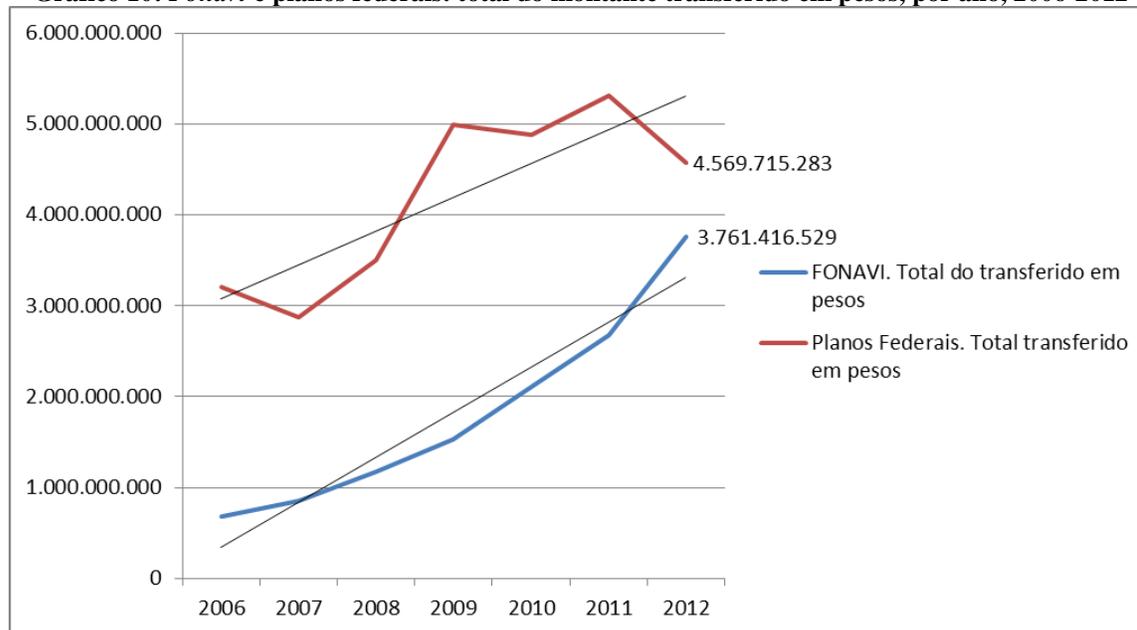
As novas políticas habitacionais revestiram-se de uma orientação política de forte conteúdo neokeynesiano (BARRETO, 2011), conjugando, ao mesmo tempo, o objetivo de combater os déficits habitacionais estruturais na sociedade argentina e o de tentar reativar o aparelho produtivo por meio dos incentivos à indústria da construção, intensiva em mão de obra. Este último elemento é chave e uma das preocupações centrais na época do alto índice de desemprego com uma estagnação econômica alarmante. Assim, a obra pública em geral, e a habitação em particular, revestiram-se de central importância como ferramentas políticas, sendo privilegiadas no desenho das ações pontuais.

No que tange à organização administrativa, a orientação política neokeynesiana teve consequências na engenharia institucional desenhada na área da habitação. Foi criado o Ministério de Planejamento Federal, Serviços e Obra Pública, que centralizou a execução dos planos de habitação herdados da década neoliberal (que se inseriam no Ministério de Desenvolvimento Social), reativou-se o *Fonavi*, que se encontrava totalmente paralisado pela insuficiência de financiamento e criaram-se os planos federais. Esse processo de reorganização institucional significou a centralização, no nível federal, das decisões de maior importância em habitação.

Embora o desenho descentralizado do Sistema Federal de Habitação e do *Fonavi* tenha continuado funcionando, a reativação desse fundo foi feita por meio de subsídios não reembolsáveis oferecidos pelo governo federal aos níveis estaduais, financiados com fundos do Tesouro Nacional. Levando em conta o montante do investimento federal destinado ao *Fonavi* (19,34% do total do período 2003-2007), é clara a centralidade que adquiriu a outra modalidade de intervenção criada com os planos federais: estes foram os mecanismos privilegiados na época em termos de política habitacional (80,67% do investimento federal do período 2003-2007) (BARRETO, 2011).

As diferenças ficam ainda mais claras ao se observar o Gráfico 10, onde é possível enxergar, nos primeiros anos, um distanciamento considerável entre os valores transferidos pelo Governo federal para os níveis estaduais via planos federais e *Fonavi*, embora essa diferença tenha diminuído de forma constante com os anos. Os dados consolidados disponíveis, publicados pelo Conselho Nacional de Habitação, só cobrem o período 2006-2012, razão pela qual não estejam presentes os primeiros três anos do período analisado neste trabalho.

Gráfico 10: *Fonavi* e planos federais: total do montante transferido em pesos, por ano, 2006-2012

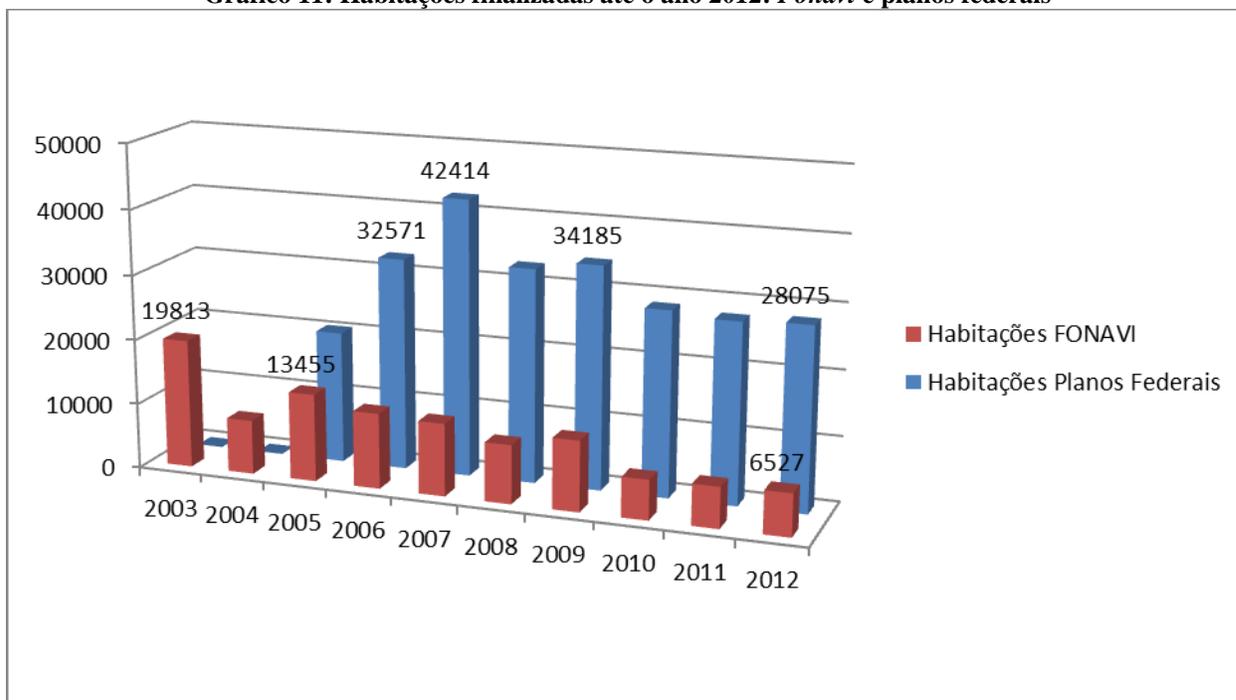


Fonte: Elaborado com dados do Conselho Nacional de Habitação, 2013,

A centralidade da modalidade ‘planos federais’ fica ainda mais evidente ao se analisarem as quantidades de habitações finalizadas por ano e tipo de política. Começando sua implementação

em 2003, os primeiros planos federais começaram a oferecer moradias prontas no ano 2005, e, desde essa data, a produção foi marcadamente superior que o *Fonavi*, como mostra o Gráfico 11.

Gráfico 11: Habitações finalizadas até o ano 2012: *Fonavi* e planos federais



Fonte: Elaborado com dados do Conselho Nacional de Habitação, 2013.

Elementos centrais das linhas políticas dos planos federais em comparação com o *Fonavi*:

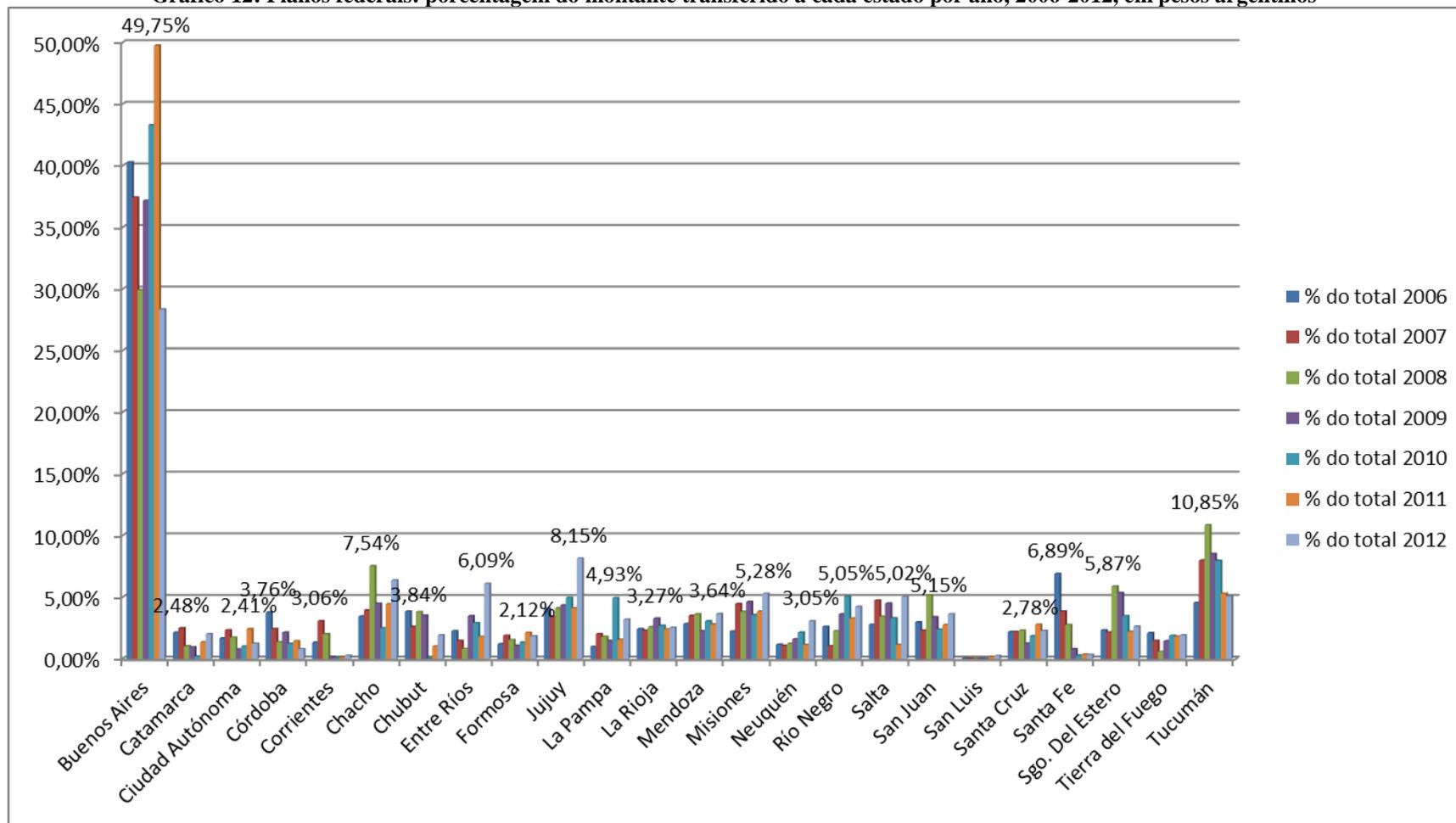
- A política habitacional volta a se centralizar no Executivo Federal, sendo este o definidor dos eixos centrais dessa política e dos conceitos que guiaram a implementação dos planos. Embora o *Fonavi* continue funcionando com sua mecânica descentralizada (ver Capítulo 2), os planos federais reconcentram no nível federal várias das competências delegadas durante a década de 1990. Assim, funcionam de forma paralela duas mecânicas: uma centralizada e outra descentralizada. É fundamental aclarar que, mesmo com a centralização dos planos federais, a execução final da política, a elaboração dos projetos, a licitação das obras, o controle da construção, a seleção dos beneficiários e a adjudicação das habitações continuam sendo de competência dos níveis inferiores: estaduais e municipais. Portanto, a centralização está presente, mas de forma parcial.
- Os planos federais, diferentemente do *Fonavi*, não são criados por meio de lei. Eles são elaborados sob a lógica de programas específicos, por meio da assinatura de convênios marcos gerais e convênios particulares entre o nível federal e as províncias, sendo esses

instrumentos os que definem as regras de funcionamento dos planos. Cada obra encontra-se sujeita à aprovação do Governo federal. Os planos federais concentram maior poder no Executivo Nacional, na medida em que este possui maior independência de critério na determinação das regras de funcionamento, quantidades de financiamento, critérios de distribuição, de modo que “o quanto, como e de quem passam a ser decisões federais” (DEL RIO, 2011:153).

- Os planos federais financiam-se com fundos do Tesouro Nacional. Eles não possuem nenhum tipo de financiamento específico, como no *Fonavi* (imposto ao combustível), nem orçamento definido estritamente por lei.

A volta à centralização, a lógica de financiamento e o esquema normativo dos convênios marcos fazem com que, nos planos federais (diferentemente do *Fonavi*), a alocação de recursos para cada jurisdição não adote pautas de distribuição previamente definidas nem estáveis (DEL RIO, 2011). Assim, algumas jurisdições acabam sendo privilegiadas, como mostra o Gráfico 12.

Gráfico 12: Planos federais: porcentagem do montante transferido a cada estado por ano, 2006-2012, em pesos argentinos*



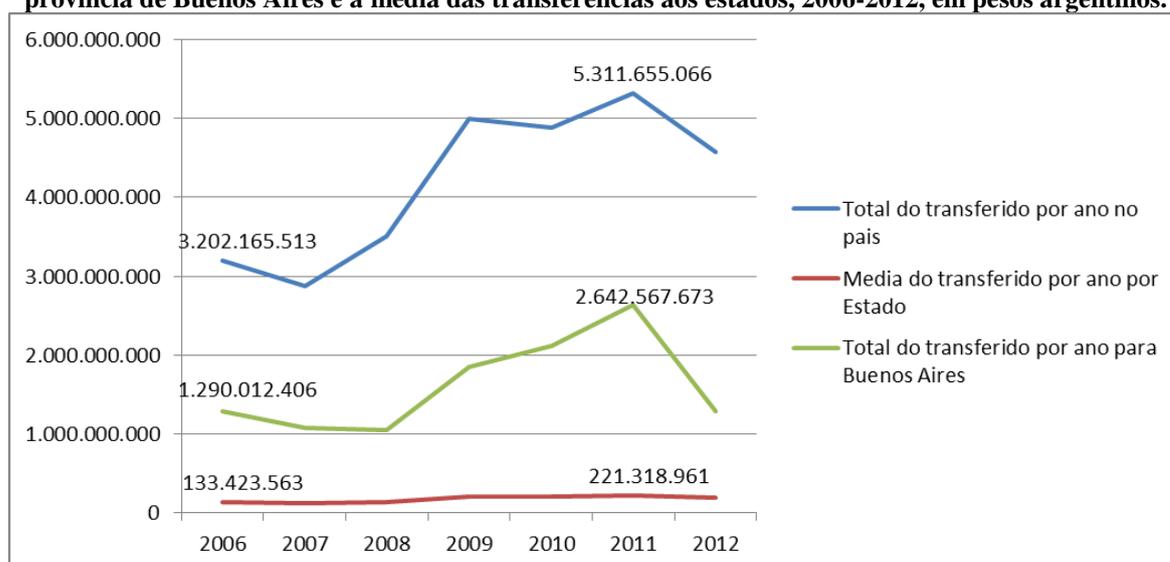
Fonte: Elaborado com dados do Conselho Nacional de Habitação, 2013.

*As porcentagens referem aos maiores valores recebidos por cada estado no período

Claramente, o Estado de Buenos Aires é o território-alvo privilegiado nos planos federais, concentrando quase 50% do total investido no país em 2011, sendo a porcentagem nunca foi inferior a 25% do total (em 2006-2012, a média anual transferida para Buenos Aires foi 38,59% do total). No outro extremo, as províncias de Corrientes, San Luis e Santa Fe têm visto suas participações diminuir notavelmente nas transferências dos planos federais (a média anual transferida para cada província foi de, respectivamente, 0,78%, 0,08% e 1,75%).

A participação do Estado de Buenos Aires é tão significativa que, ao se compararem as flutuações das transferências para esta jurisdição com as transferências totais, é possível perceber um movimento similar, atrelado entre ambas as curvas, embora, nos últimos anos, a velocidade da redução tenha sido maior em Buenos Aires do que no total do país. A maior inclinação da curva verde no Gráfico 13 (Buenos Aires) do que da curva azul (total país) revela uma distribuição maior para outras jurisdições.

Gráfico 13: Planos federais: comparação anual entre o total transferido no país, o total transferido à província de Buenos Aires e a média das transferências aos estados, 2006-2012, em pesos argentinos.

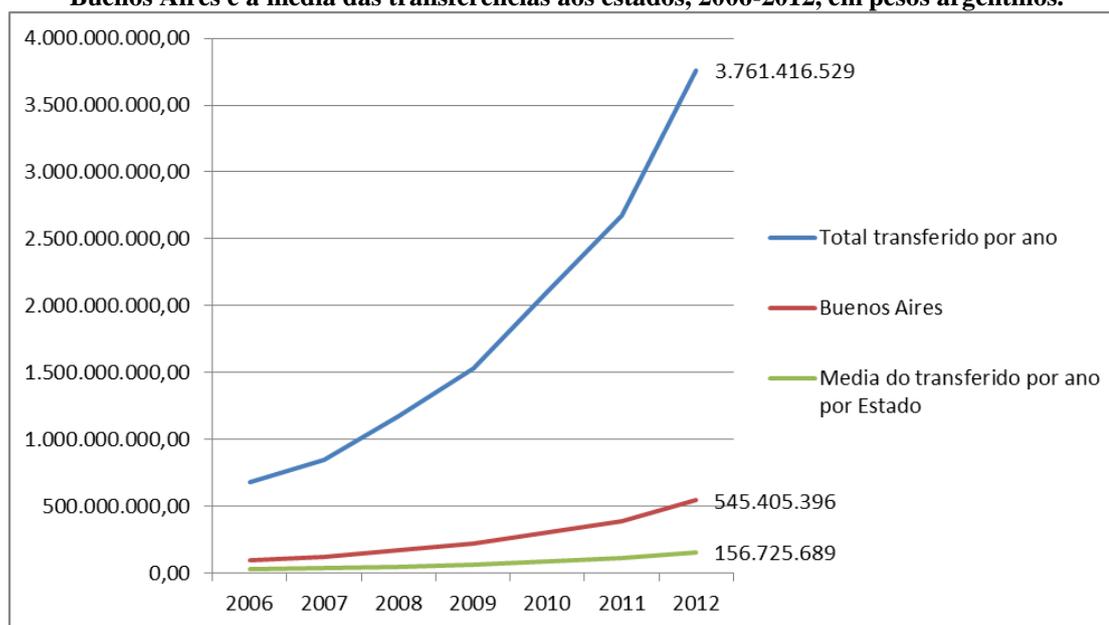


Fonte: Elaborado com dados do Conselho Nacional de Habitação, 2013.

As variações e distâncias entre os montantes transferidos demarca uma linha de diferenciação com o *Fonavi*, já que, neste esquema, as porcentagens para cada jurisdição são definidas por lei ainda com uma concentração no Estado de Buenos Aires, mas claramente mais distributivo do que nos planos federais. O Gráfico 14, além da evidência inegável do crescimento dos fundos transferidos via *Fonavi*, mostra claramente que a concentração de recursos em Buenos Aires é menor do que nos planos federais, e que o movimento das três curvas é similar, sem nenhuma sobre representação do maior estado argentino. Também, observa-se que as curvas se comportam sem grandes flutuações e com uma tendência ascendente constante. A explicação é que os fundos do *Fonavi* se compõem de uma porcentagem fixa do imposto

sobre os combustíveis, um imposto sobre o consumo. Em um contexto de recuperação e aumento da atividade econômica, é compreensível o comportamento das variáveis analisadas no Gráfico 14. Além disso, os valores a serem transferidos para cada jurisdição também são fixos e definidos por lei, fato pelo qual as curvas de Buenos Aires e da média das transferências para cada estado não representam variações abruptas, como no caso dos planos federais.

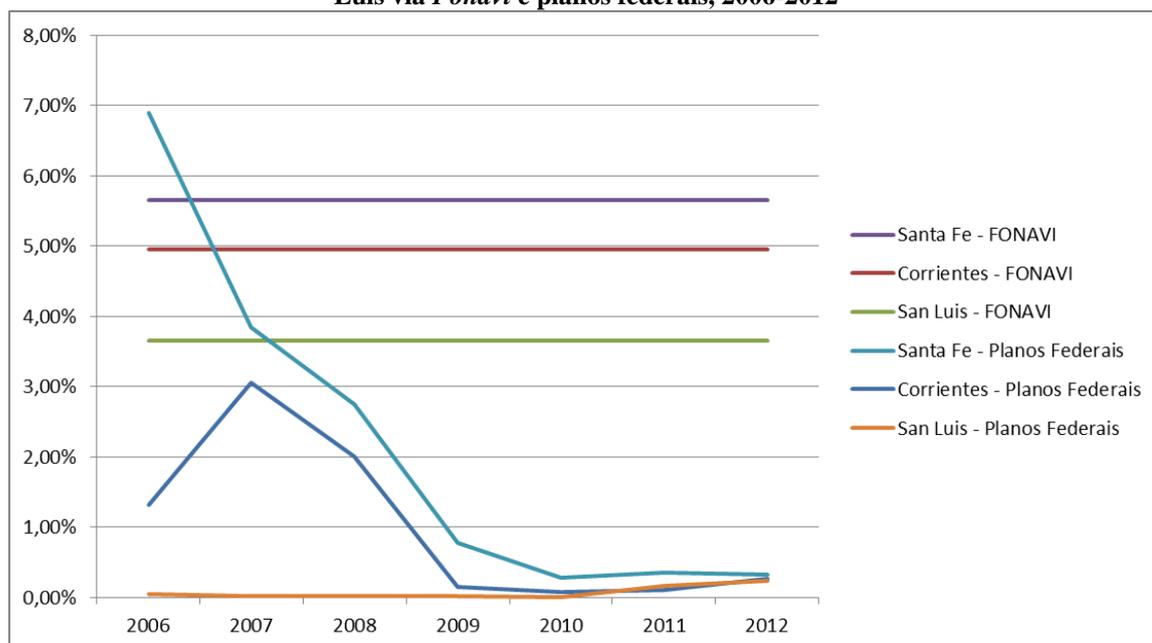
Gráfico 14: Fonavi: comparação anual entre o total transferido no país, o total transferido à província de Buenos Aires e a média das transferências aos estados, 2006-2012, em pesos argentinos.



Fonte: Elaborado com dados do Conselho Nacional de Habitação, 2013.

Ao se comparar o montante transferido pelos planos federais às províncias menos beneficiadas (Santa Fe, Corrientes e San Luis) com o recebido por essas mesmas jurisdições via *Fonavi*, confirmar-se que as distâncias entre as duas linhas de políticas são inegáveis (Gráfico 15).

Gráfico 15: Comparação das porcentagens transferidas para os Estados de Santa Fe, Corrientes e San Luis via *Fonavi* e planos federais, 2006-2012



Fonte: Elaborado com dados do Conselho Nacional de Habitação, 2013.

As linhas retas do *Fonavi* evidenciam que a porcentagem recebida por cada estado é fixa, definida na lei 14.446, de 1994. Como os planos federais não apresentam nenhuma definição desse tipo, as flutuações são constantes, como mostra o Gráfico 15. Além disso, embora nos primeiros anos (2006-2007), os fundos transferidos via *Fonavi* tenham sido pouco significativos em razão de seu tamanho relativamente pequeno nesse período, a gradual recuperação do financiamento mostrou que o montante recebido pelas províncias foi consideravelmente maior em 2011-2012, mesmo que as alíquotas continuassem as mesmas.

Assim, as características centrais da intervenção nesse período contêm um forte conteúdo neokeyniano, concebendo a política habitacional como um motor econômico, e altos níveis de ‘recentralização’ do poder decisório no governo federal, especialmente no Ministério de Planejamento. Os planos federais fundamentam-se em uma matriz argumentativa claramente ancorada no binômio ‘provisão de habitação – geração de emprego’, como uma dupla inseparável que vertebra todo o sistema habitacional pós-2003, atravessada, por seu turno, por uma lógica do tipo ‘emergencial’, em que a política habitacional é pensada como um meio privilegiado para a superação de crises econômicas e reativação do sistema produtivo (IBÁÑEZ MESTRES, 2013).

Essa modalidade de atuação soma-se àquela herdada dos anos 1990, sobretudo o *Fonavi*, que, nos primeiros anos do período, ainda não havia superado a crise de financiamento pós-2001, mas que, juntamente com a recuperação da economia, evidenciou um crescimento no seu

orçamento e nos fundos transferidos automaticamente para cada jurisdição. Assim, o período caracteriza-se pela superposição dessas duas dinâmicas.

3.2.2. Tipo de soluções habitacionais oferecidas pela política habitacional

No que tange aos instrumentos privilegiados para a intervenção na questão habitacional, o período 2003-2011 privilegiou a lógica de intervenção pública estatal por meio dos convênios marcos e convênios particulares entre Governo federal e estados. Os convênios funcionavam como esquemas normativos dos programas gerais e dos subprogramas mais específicos, permitindo uma proliferação de medidas que visaram a focalizar as ações públicas nas camadas sociais mais afetadas pela pobreza. Os fundos do *Fonavi* continuaram sendo transferidos de forma direta para cada jurisdição, tendo cada uma de elas absoluta autonomia na sua utilização. Nesse sentido, cada estado representaria um caso específico de estudo na hora de analisar a utilização dos fundos *Fonavi*. Como esta dissertação atém-se a delinear o padrão de intervenção federal, essas questões não serão aprofundadas.

Portanto, os planos federais mantiveram a dinâmica focalizada nas políticas habitacionais herdadas da década anterior. Embora essa modalidade de funcionamento não tenha mudado, a capacidade operativa de fornecimento habitacional das políticas foi ampliada exponencialmente, sobretudo pelas quantias históricas dos fundos investidos em habitação. Assim, as soluções habitacionais atingiram níveis quantitativos nunca antes registrados, fato que relativizaria a focalização, levando em conta o caráter massivo das medidas (BARRETO, 2011:20). Como afirma Del Rio, na região metropolitana da cidade de Buenos Aires, ou Grande Buenos Aires,

“a intervenção em habitação prevista pelo Plano Federal de Construção de Habitações para a década atual equivale à magnitude do crescimento demográfico do último período intercensos (10 anos), e o volume das intervenções desenvolvidas em 2004-2007 iguala as intervenções habitacionais realizadas nos últimos 27 anos (1976-2003)” (2009:1).

A despeito das mudanças quantitativas mencionadas, as concepções sobre a problemática habitacional que inspiraram as soluções habitacionais continuaram fortemente ancoradas na noção da habitação como objeto físico que é fornecido em sua forma acabada aos beneficiários das políticas, em detrimento de outras categorias do gasto em habitação (concepção *vivendista*). Essa concepção centrada na habitação como objeto físico é característica do *Fonavi* e dos planos federais (sobretudo do Plano Federal de Construção de Habitação, o mais importante em termos de financiamento e tamanho), numa tentativa de combater ativamente o déficit quantitativo existente, analisado no Capítulo 1.

Justamente pelo caráter massivo dessas políticas, privilegiou-se, em seu bojo, a construção estandardizada de habitações com padrões baixos de qualidade, inseridas precariamente na trama urbana, localizando-se nas periferias das cidades e se articulando escassamente com políticas de planejamento urbano, mobilidade e infraestrutura (BARRETO, 2011). Como aclarado anteriormente, a execução dos conjuntos habitacionais concretos é responsabilidade dos níveis inferiores de governo (como no *Fonavi*), e a localização desses conjuntos nos espaços urbanos dependeu da capacidade concreta de cada estado e município de gerar solo urbano-urbanizável inserido na trama urbana. “As condições de acesso ao solo não foram contempladas nas disposições originais da política de habitação, nem se reconheceram às limitações estruturais na matéria de gestão do solo de muitas administrações locais” (DEL RIO, 2009:10).

Na maioria das vezes imperou a lógica do mercado na qual a disponibilidade de espaços livres para habitação social localizaram-se nas periferias ou mesmo por fora das tramas urbanas, aprofundando os níveis de segregação e exclusão sócio espacial aos que se encontram submetidos a setores populares. “A tradição vivendista encontra-se dissociada da política urbana e define o problema com de natureza fortemente setorial, projetando metas construtivas divorciadas de aspectos sociais e territoriais” (DEL RIO, 2009:5) Estas políticas não foram acompanhadas devidamente de um planejamento territorial apropriado, fato pelo qual a grande especulação no mercado imobiliário e do solo e a débil intervenção estatal sobre eles têm afetado negativamente as políticas desenvolvidas, tornando-as fragmentadas e paliativas. (ONU, 2011).

A massividade dos planos federais e o caráter *vivendista* (compartilhado também pelo *Fonavi*) com as consequências negativas mencionadas no parágrafo anterior deveriam se relativizar parcialmente, dado que alguns programas implementados nesse período, sobretudo o Melhor Morar, afastaram-se destas lógicas, procurando atacar o déficit qualitativo existente por meio de ações de melhoramento, conserto e ampliação do estoque de moradias existentes (habitações recuperáveis, que, portanto, não precisam da construção de novas unidades).

Também, em outros subprogramas dos planos federais e no *Fonavi*, foram implementadas soluções habitacionais, entendidas como as diversas respostas vinculadas à satisfação do desenvolvimento familiar acima da unidade física da habitação, contemplando melhoramentos habitacionais (ampliações, reparações) e melhoramentos do hábitat (urbanização, infraestrutura, regularização dominial, equipamento comunitário e desenvolvimento de processos sociais). Porém, o peso relativo dessas ações é comparativamente pequeno e

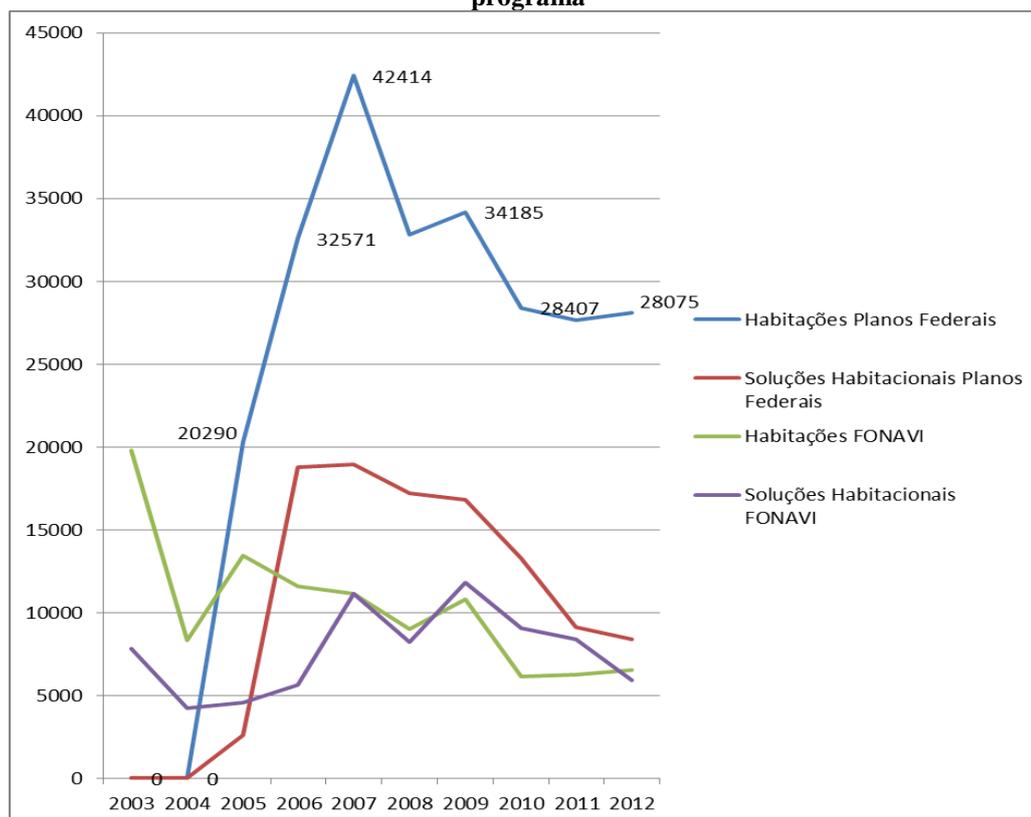
fortemente focado em algumas jurisdições do país, sobretudo o Estado de Buenos Aires. Os dados oferecidos pelo Conselho Nacional de Habitação, representados na Tabela 12 e Gráficos 16 e 17, são ilustrativos dessa afirmativa.

Tabela 12: Quantidade de habitações e soluções habitacionais oferecidas no período 2003-2012, por programa

Programas e tipo de soluções	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Total
Habitações: planos federais	0	0	20290	32571	42414	32808	34185	28407	27667	28075	246417
Soluções habitacionais: planos federais	0	0	2592	18785	18941	17228	16801	13268	9123	8405	105143
Habitações: Fonavi	19813	8339	13455	11582	11143	9015	10815	6140	6280	6527	103109
Soluções habitacionais: Fonavi	7803	4209	4578	5642	11153	8242	11829	9089	8381	5926	76852

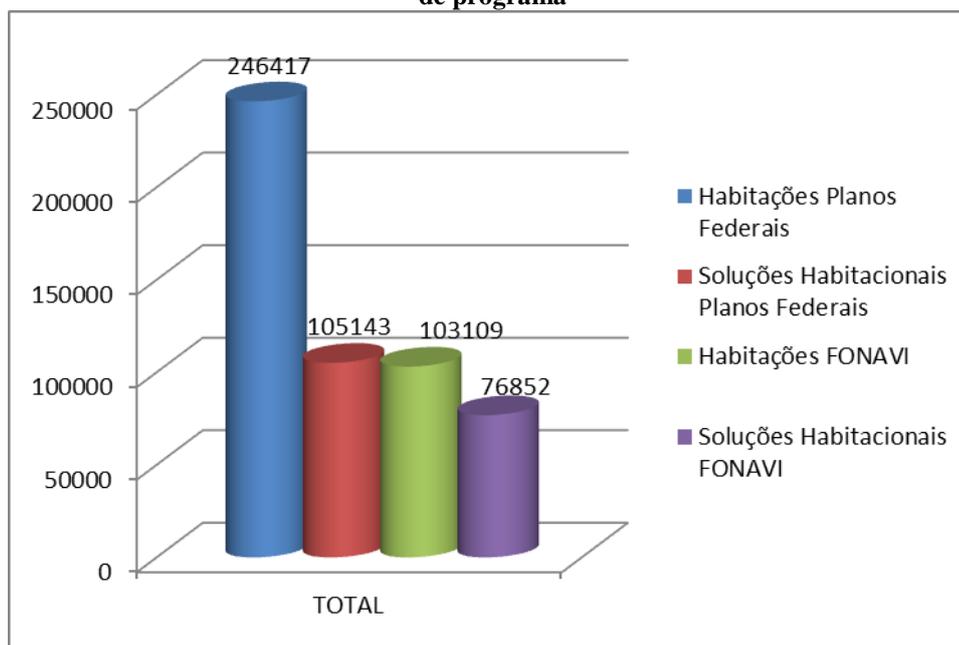
Fonte: Elaborado com dados do Conselho Nacional de Habitação, 2013.

Gráfico 16: Evolução das habitações e soluções habitacionais oferecidas no período 2003-2012, por tipo de programa



Fonte: Elaborado com dados do Conselho Nacional de Habitação, 2013.

Gráfico 17: Quantidade de habitações e soluções habitacionais oferecidas no período 2003-2012, por tipo de programa



Fonte: Elaborado com dados do Conselho Nacional de Habitação, 2013.

Além da maior tamanho dos planos federais sobre o *Fonavi*, pode-se depreender do Gráfico 17 como são privilegiadas as ações de construção de habitações sobre outro tipo de solução, tanto em uma como em outra linha de política. Embora, nos primeiros anos do período, o crescimento sustentado do investimento em habitação tenha significado um aumento tanto das habitações como das soluções habitacionais (nos planos federais), a diferença entre ambas é visível, e a diminuição das segundas após o ano 2007 não corresponde a uma diminuição nas primeiras, privilegiando-se, claramente, a construção de novas habitações. Essa diferença não é tão acentuada no caso do *Fonavi*, mas o Gráfico 16 deixa evidente a preponderância do viés *vivendista*.

Portanto, embora tenham sido introduzidas algumas orientações alternativas, as linhas gerais da dinâmica de intervenção estatal nesse sentido não foram redefinidas.

3.2.3. Destinatários (população alvo) das soluções

Diversos tipos de políticas, mas objetivamente as políticas sociais, têm a capacidade de configurar sujeitos sociais (FERNANDEZ WAGNER e SEPÚLVEDA, 2006) Assim, a forma com que as políticas habitacionais definem seus beneficiários constrói um tipo de sujeito que tem o direito de usufruir de uma habitação digna. O *Fonavi*, original da década de 1970, definia, de forma bastante ampla e relativamente universalista, seus beneficiários, entendidos como ‘famílias de renda insuficiente’ para a aquisição de uma habitação no mercado. Na década de 1990, essa definição não mudou, embora os recursos destinem-se às classes de

renda média-baixa, e tenham sido desenhadas novas políticas mais focalizadas (inspiradas nas recomendações dos organismos multilaterais de crédito, como o BID ou Banco Mundial) nas classes de baixa renda. Algumas de essas políticas herdadas continuaram sendo implementadas no período pós-2003, de modo que a lógica de construção dos beneficiários continua sendo a mesma.

Com os planos federais, focalizou-se naqueles setores mais necessitados da população, que sofreram diretamente as consequências negativas da crise econômica que eclodiu em 2001. Mesmo assim, o caráter desses planos foi massivo¹¹, dada a enorme quantidade de pessoas afetadas pela deterioração da situação econômica e social. Portanto, a focalização desse período distancia-se daquela instrumentada na década anterior.

No Plano de Reativação do *Fonavi*, introduziu-se a condição que, nas obras iniciadas ou em execução, incorporar-se-iam os beneficiários do Plano Chefes e Chefas de Família Desempregada, programa de transferência condicionada de renda implementado em 2002 como medida de emergência para combater os altos níveis de pobreza e miséria. O Programa de Emergência Habitacional teve como população alvo as famílias com renda abaixo do nível da miséria e os grupos vulneráveis em situação de emergência ou marginalidade, tentando, também, priorizar a utilização, como trabalhadores na construção, os beneficiários do Plano Chefes e Chefas por meio da sua organização em cooperativas de trabalho. O Programa de Solidariedade Habitacional (de inspiração similar ao de Emergência Habitacional) teve, ainda, uma maior focalização na definição da população, visando ao melhoramento das condições de habitação daquelas áreas urbanas localizadas nas regiões do país mais castigadas pela situação de emergência econômica, i.e., o Nordeste e o Noroeste Argentino (NOA e NEA).

A estratégia de focalização dos planos federais reveste-se de uma particularidade de vital importância: a definição do beneficiário não leva em conta só à necessidade material dada pela condição de pobreza, miséria e precariedade habitacional senão que também considera o fato de serem (esses possíveis beneficiários) indivíduos sem trabalho potencialmente empregáveis na construção de suas próprias moradias. Assim, a definição dos sujeitos beneficiários nos planos federais também reflete o caráter contra cíclico e neokeynesiano que caracteriza o padrão de intervenção do período.

Embora a focalização nas políticas de habitação seja uma herança do neoliberalismo, a estratificação resultante da diferenciação entre beneficiários por segmentos de renda foi maior

¹¹ As políticas focalizadas dos anos 1990, anteriormente mencionadas, caracterizam-se por ter uma menor envergadura tanto nos investimentos como na capacidade operativa.

na década de 1990. Porém, em alguns casos, a focalização ‘pós-neoliberal’ contribuiu na diferenciação de “níveis sociais, porque particularizaram a qualidade das soluções dos programas, definido montantes inferiores para as moradias dos setores mais desfavorecidos” (BARRETO, 2011:25)

Alguns desses Planos, sobretudo o Programa de Emergência Habitacional, introduziram também uma novidade na interação programa-beneficiário: a produção e a adjudicação das habitações seriam desenvolvidas por meio da organização de cooperativas de trabalho criadas anteriormente ou aos fins de executar o programa. Mesmo assim, o impacto dessa forma no conjunto das soluções oferecidas no período foi muito pequeno (BARRETO, 2011) Portanto, os planos federais, em geral, e, sobretudo, o Plano Federal de Construção de Habitações (de maior envergadura e porte) :

“supõem a definição de um perfil adjudicatário que se delimita entre a demonstração da necessidade habitacional e a capacidade mínima de pagamento, de modo a permitir a recuperação posterior do investimento por parte do Estado. Essa definição supõe um ator totalmente passivo, receptor de um benefício”. (DEL RIO, 2011:139-140)

O reconhecimento inicial da existência de atores da sociedade civil com capacidade efetiva de participar na implementação das políticas foi lentamente abandonado por uma orientação mais vertical na definição das prioridades, na construção das habitações e em sua adjudicação.

Centrais, no que tange à definição dos sujeitos beneficiários, são os critérios específicos para a seleção dos indivíduos que serão, finalmente, titulares das habitações. Nesse sentido, a política nacional faz poucas determinações sobre tais requisitos (critérios objetivos muito vagos e gerais), já que a confecção dos cadastros de beneficiários e a adjudicação final foram definidas, na descentralização do sistema de habitação nos anos 1990, como competências dos organismos de habitação das jurisdições inferiores, ou seja, as Secretarias Estaduais de Habitação e os Municípios. Desse modo, não se dispõem de critérios uniformes controlados em nível nacional nem provincial (DEL RIO, 2011) para os planos federais ou para o *Fonavi*.

Muitas províncias publicaram nos sites de seus organismos de habitação as datas e locais de realização de sorteios públicos, nos quais são selecionados os beneficiários finais das habitações. Esse seria um mecanismo transparente, no qual não existiria discriminação arbitrária por parte dos atores estatais. O problema reside justamente na confecção da lista de indivíduos habilitados a participar dos sorteios.

Essa indefinição por parte do nível nacional revela uma forte debilidade do sistema de adjudicação dos programas de habitação social, já que, com a liberdade de cada estado ou município de definir seus próprios critérios de adjudicação, abre-se

“a possibilidade de práticas discriminatórias, em particular em relação à população migrante proveniente de outros países ou outros estados (...) o sistema de adjudicação careceria de transparência, sobretudo nos casos onde não tem nenhum critério sancionado por lei¹²” (ONU, 2011:13)

Portanto, a volta à centralização de poder decisório no governo nacional não significou uma intervenção dele em algumas das atribuições dos governos estaduais e municipais definidas na reforma do sistema habitacional dos anos 1990, i.e., a seleção dos beneficiários. Embora existam critérios objetivos, a capacidade de seleção dos níveis locais de governo depende, em grande medida, mas não em todos os casos, do peso político da “trama vincular local (...) exposta à ‘discricionariedade’ conjuntural da lógica política” (DI VIRGILIO e RODRIGUEZ, 2009:81)

3.2.4. Forma de produção das soluções

Finalmente, de acordo com a proposta da matriz de análise, a última dimensão refere à forma de produção escolhida pelo Estado para o suprimento das soluções habitacionais anteriormente descritas. Nesse sentido, o caráter neokeynesiano fortemente orientado na geração de emprego prioriza a concepção da habitação só como objeto físico, em decorrência da massividade dos programas implementados. A consequência dessa dinâmica é a preponderância de uma forma de produção de soluções habitacionais que privilegia o papel das empreiteiras privadas.

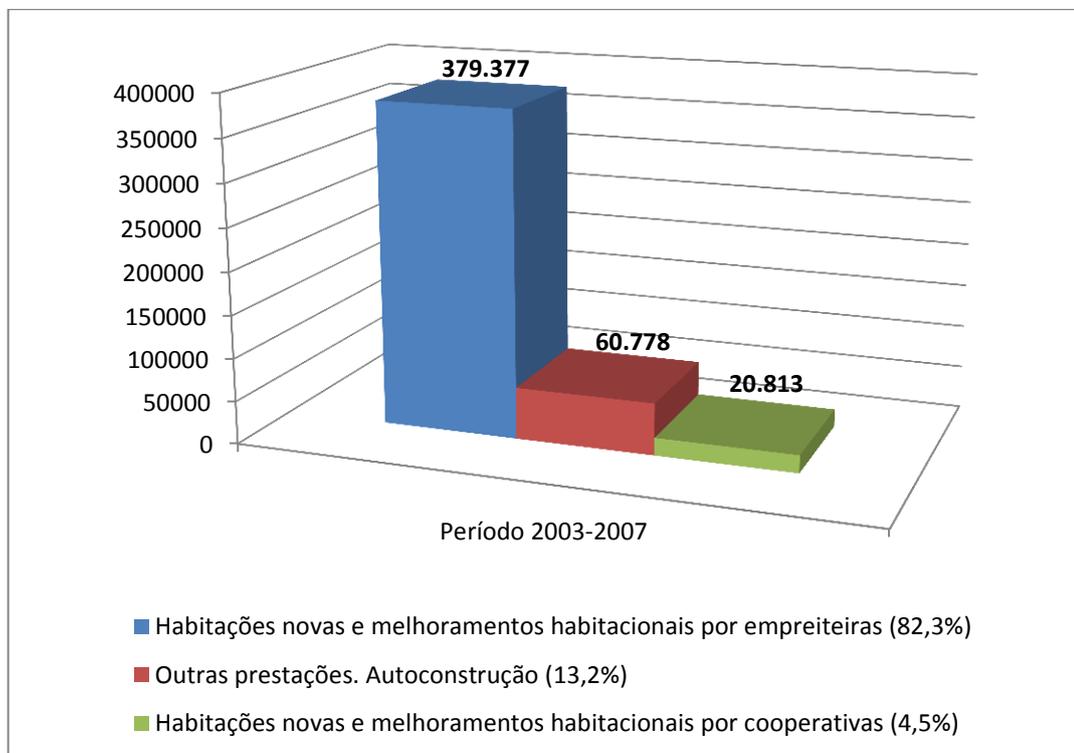
Como se pode inferir do Gráfico 18, a maior parte das habitações construídas no período 2003-2007 se deu por meio de empreiteiras privadas (82,3%). A descentralização do *Fonavi* e a execução dos planos federais por parte dos níveis Estaduais permitiram o envolvimento de empresas locais de construção, que contribuíram em alguma medida para a dinamização das economias locais. Porém, os sujeitos privilegiados continuaram sendo os atores privados da construção, independentemente de seu tamanho e abrangência territorial.

Embora algumas outras prestações alternativas tenham sido utilizadas (autoconstrução e cooperativas), seu caráter secundário (17,7% das soluções habitacionais do período) não

¹² É importante destacar que, nas normativas municipais sobre os listados dos beneficiários, não existe uma fundamentação do ato de adjudicação, além de acontecer num contexto mais amplo de falta de acesso à informação pública sobre os critérios de adjudicação das moradias. (ONU, 2011:13)

definiu de forma marcante o funcionamento geral do padrão de intervenção estatal aqui analisado.

Gráfico 18: Forma de produção das soluções habitacionais do Fonavi e dos planos federais, 2003-2007



Fonte: Barreto, 2011

Há outras políticas implementadas que se distanciaram do *vivendismo*, como o Programa Federal de Melhoramento de Habitações ‘Melhor Morar’ (combate o déficit habitacional qualitativo, uns dos ‘vácuos políticos’ da política habitacional do período), bem como outros programas e subprogramas implementados pela Subsecretaria da Habitação Nacional de natureza mais específica (Programa Rosario Habitat, Programa de Melhoramento do Bairro, Subprograma Federal de Construção de Habitações com Municípios, Subprograma Urbanização de Favelas e Assentamentos Precários).

Todos esses programas também fazem parte do aprofundamento da política habitacional desde 2003. Mesmo assim, o tamanho e volume de investimento tanto do Melhor Morar como dos programas específicos são quantitativamente menores do que dos outros planos federais massivos (sobretudo o Plano Federal de Construção de Habitações) e sua capacidade de incidência na problemática habitacional encontra-se, nesse sentido, seriamente limitada. Especificamente em relação ao Melhor Morar, ainda continua atrelado ao modelo do produto da obra pública e tem resultado de pouco interesse para as empresas construtoras pela dificuldade operativa de atender a uma demanda dispersa e com necessidades diferenciadas

segundo a realidade particular de cada família. Há, nesse sentido, uma correlação entre a modalidade de produção habitacional por empreiteiras privadas e a orientação *vivendista* do padrão de intervenção habitacional estatal. Esse tipo de orientação responde tanto à necessidade do setor público de oferecer sinais claros ao setor da construção em relação à sustentabilidade do investimento como à preferência das empresas do setor por realizar produtos seriados em detrimento de soluções particularizadas. (DEL RIO, 2011)

3.2.5. O padrão

Analisados os elementos centrais desse período, Barreto conclui que não se tratariam de novas políticas de habitação, mas de ‘uma nova etapa’: embora elementos do período distanciem as políticas pós-neoliberais daquelas da década de 1990 (revitalização do papel do Estado como um ator legitimado sobre o mercado, massividade da política com seus efeitos positivos na economia e no emprego, volta à centralização do poder decisório no nível federal, introdução de modalidades alternativas, embora marginais, de produção das soluções habitacionais), muitas dessas formas de atuação foram recuperadas do passado, “mais próprias do modelo keynesiano de desenvolvimento que a Argentina implementou com descontinuidades a partir de meados do século XX até a década de 1980” (BARRETO, 2011:28) Ou seja, mais que de um novo padrão de intervenção estatal, poder-se-ia falar da atualização e resgate de modalidades prévias sob inovações próprias do desenvolvimento histórico específico.

Similar à conclusão de Barreto poderia ser a análise de Del Rio, que identifica linhas de continuidade entre as décadas de 1990 e 2000:

“um esquema de incentivo da oferta, associada a uma resposta única de produto homogêneo; a desatenção da dimensão urbana ou territorial no desenho da política; o descuido do déficit qualitativo na composição do investimento; a concepção do sujeito ainda difuso e passivo; e, entre outras continuidades, a debilidade da sustentabilidade financeira” (DEL RIO, 2011:154)

Dessa maneira, a orientação contra cíclica da política habitacional entendida fundamentalmente como obra pública aprofunda a orientação *vivendista*, afastando-a duma perspectiva urbana mais integral. Mesmo assim, Del Rio reconhece (e neste trabalho compartilha-se esta postura) que a implementação dos planos federais, sobretudo o Plano Federal de Construção de Habitação, marca um novo período da política habitacional argentina, sobretudo pela sua capacidade operativa e sua grandeza. Nesse sentido, há uma continuação da orientação focada no suprimento do objeto habitação, mas com a introdução de novos arranjos institucionais e políticos.

Embora nos primeiros anos do período analisado desempenhasse papel marginal, a persistência do *Fonavi* é destacável. A criação dessa política em 1972 significou a etapa de fundação “da institucionalização do sistema centralizado de habitação social” (DEL RIO, 2011:90). Mesmo que a presente dissertação não tenha como objeto uma análise histórica do padrão habitacional argentino, entende-se que o caráter constitutivo do *Fonavi* confere-lhe uma solidez e permanência institucional únicas no que tange à política habitacional argentina. Este caráter poderia ser uma variável central na hora de compreender a continuidade dessa política durante diferentes períodos políticos e sociais, chegando até a atualidade. Do mesmo modo, o arranjo institucional desenhado na criação do Sistema Federal de Habitação e na descentralização do *Fonavi* nos anos 1990 (Capítulo 2) significou um ‘empoderamento’ substancial dos níveis subnacionais de governo na questão habitacional. Portanto, reformar ou mesmo abandonar esse esquema requereria uma profunda vontade política, complexos processos de negociação e a formação de alianças e acordos sumamente difíceis de serem atingidos.

Estas considerações sobre o *Fonavi* contribuem para a compreensão da sua perenidade e continuidade em paralelo aos planos federais. No item seguinte, analisa-se a criação e implementação de outra política com sua própria dinâmica de funcionamento que tornará ainda mais complexo e abrangente o padrão de intervenção estatal em habitação aqui analisado: o *Pro.Cre.Ar.*

3.3. PERÍODO 2012-2013: *Pro.Cre.Ar.* e as mudanças no padrão de intervenção estatal

Embora a análise de Barreto se concentre no período 2003-2007, neste trabalho, considera-se que as modalidades de atuação do Estado em matéria habitacional não sofreram grandes mudanças nos anos posteriores a 2007. Alguns dos planos federais, sobretudo o Plano Federal de Construção de Habitação, receberam modificações e novos financiamentos (Plano Federal de Construção de Habitação-Teto Digno; *PFCV-Reconduzido*; *PFCV-Plurianual*). Porém, a mecânica dos programas continuou sendo a mesma, descrita nos parágrafos anteriores. O *Pro.Cre.Ar.* sobe ao palco para somar elementos inexistentes.

Cabe aclarar que a novidade do programa (com só dois anos de vida), somada ao fato que, na área de habitação, os tempos e prazos para evidenciar resultados materiais das políticas são muitos prolongados, fazem com que as análises sobre o *Pro.Cre.Ar.* sejam ainda muitos

preliminares. Mesmos assim, tentar-se-á identificar linhas e tendências que evidenciarão uma redefinição ou modificação de padrão de intervenção estatal.

3.3.1. Características gerais da intervenção do Estado no campo habitacional

A matriz argumentativa ancorada no binômio ‘provisão de habitação – geração de emprego’ como uma dupla inseparável continua presente na formulação do *Pro.Cre.Ar.* O decreto de criação do programa repassa brevemente o mencionado anteriormente sobre a fortaleza da política habitacional implementada pelo Governo federal nos 10 anos anteriores, e as considerações específicas do decreto ressaltam dois pontos específicos: um que destaca o papel da construção como dinamizador da economia e outro que se refere ao caráter de ‘emergência’ sob o qual é criado o programa, impossibilitando a realização dos ‘trâmites ordinários previstos na Constituição Nacional para a aprovação das leis’¹³.

Esse ponto fica ainda mais claro quando se analisa o discurso pronunciado pela Presidenta Cristina Fernandez de Kirchner no dia 12/6/2012, no ato da assinatura do decreto de criação do *Pro.Cre.Ar.* Nele, a presidenta argumenta que o contexto da toma de decisão caracteriza-se por sua excepcionalidade, devido à crise econômica internacional que se desenvolvia naquele momento e que começava a afetar o desempenho da economia argentina. Ou seja, o decreto não só define o caráter de emergência e excepcionalidade da situação econômica como é um argumento jurídico para legitimar a criação da política por meio de um decreto (evitando o longo processo de aprovação de uma lei). O discurso presidencial também destaca o contexto político particular que enquadra a criação do programa.

A lógica de emergência sob a qual foi construída a política também estava presente nos primeiros planos federais implementados após a crise de 2001 (Plano de Emergência Habitacional e Plano de Solidariedade Habitacional), de modo que se pode dizer que caracteriza todas as políticas do período. É possível que o recurso da emergência seja também (e, sobretudo) um mecanismo legitimador do viés keynesiano-desenvolvimentista¹⁴ da política, dado que uma crise justificaria sempre a intervenção ativa do Estado.

No que tange à orientação administrativa da política, o *Pro.Cre.Ar.* implica uma inovação na lógica de intervenção estatal já que basicamente consiste na recuperação do crédito

¹³ Os decretos presidenciais em geral, e os de Necessidade e Urgência, em particular, têm funcionado historicamente como instrumentos quase legislativos utilizados pelo Poder Executivo quando este considerar que a temática caracteriza-se por altos níveis de excepcionalidade e emergência, fato pelo qual os tempos necessários para sua tramitação são abreviados, impossibilitando a via normal de elaboração de lei pelo Congresso.

¹⁴ O *Pro.Cre.Ar.* é inclusive enunciado como uma política ‘macroeconômica’ pelos funcionários responsáveis, manifestando claramente sua inspiração desenvolvimentista. <http://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-246393-2014-05-16.html>

hipotecário como uma ferramenta central do Estado; ferramenta que tinha sido desarticulada desde a privatização do Banco Nacional Hipotecário na década de 1990. Nesse sentido, o programa distancia-se claramente das demais políticas habitacionais desenvolvidas anteriormente, porque não centra sua ação na construção massiva e centralizada de habitações (embora uma das linhas de créditos seja para a aquisição de habitações construídas por meio dos projetos urbanísticos desenhados pelo Estado).

A forma de financiamento do *Pro.Cre.Ar.* consiste numa engenharia financeira nova, na qual se cria um fundo específico destinado exclusivamente ao suprimento de créditos hipotecários. Nesse sentido, a estabilidade orçamentária e de recursos é aparentemente maior no *Pro.Cre.Ar.* do que nos planos federais, já que a política federal de habitação até 2012 (excetuando o *Fonavi*), entendida “como um programa de governo aferrado a uma forte decisão política, não deixa de ser um fundo orçamentário circunstancial cuja previsibilidade define-se ano a ano” (DEL RIO, 2011:154)

Esse programa criado em 2012 também significa um aprofundamento do processo de centralização política no nível nacional, mas operando por meio de um deslocamento institucional: o Ministério de Planejamento, criado em 2003 e monopolizador da política habitacional até 2012, continua sendo o responsável dos planos federais e do *Fonavi*, mas seu papel é relativamente marginal na engenharia institucional do *Pro.Cre.Ar.* Embora as declarações públicas oficiais tenham manifestado que esse Ministério participa da política, suas funções no esquema não estão claramente definidas. Numa entrevista dada por uma funcionária do Conselho Nacional da Habitação ficou claro que o Ministério de Planejamento quase não tem ingerência no desenvolvimento do *Pro.Cre.Ar.*

O organismo fundamental, nesse caso, é a Administração Nacional da Seguridade Social (*ANSES*), coordenando intersetorialmente com o Ministério de Economia e a Administração Nacional de Bens do Estado (*ABE*), além de um ator privado (Banco Hipotecário, sociedade anónima, mas com participação estatal maioritária) e órgãos dos níveis de governo estaduais e municipais. Assim, tem-se uma engenharia institucional, financeira e funcional do programa complexa, diferenciando-se claramente das políticas anteriores.

3.3.2. Tipo de soluções habitacionais oferecidas pela política habitacional

A criação de um fundo fiduciário específico propicia grande estabilidade financeira ao esquema do *Pro.Cre.Ar.*, possibilitando uma capacidade operativa de grande volume. Até o dia 21/1/2014, o total de habitações em andamento em todo o país no seio do programa

chegava a 92.265. Dessas, 58.178 correspondem às linhas diretas para famílias, sendo 18.328 já finalizadas, e 34.087 moradias de 105 desenvolvimentos urbanos em todo o território nacional são destinadas às famílias sem terreno próprio. Com esses números, a média de obras iniciadas por dia é de 220¹⁵.

Por outro lado, em termos da concepção que a política propõe sobre a problemática habitacional e do tipo específico de soluções habitacionais a serem oferecidas, o *Pro.Cre.Ar.* introduz quatro grandes inovações não presentes no padrão de intervenção pública precedente:

- O cerceamento do direito à moradia dos potenciais beneficiários da política é entendido como um problema de acesso ao crédito hipotecário por parte dos setores sociais com capacidade de pagamento. Ou seja, há um razoável distanciamento das primeiras políticas da década, que se centravam nos setores de baixa renda com nula capacidade de endividamento. Cabe aclarar que essas políticas ainda continuam sendo aplicadas, mas agora as classes média-baixa e média, que cresceram consideravelmente com a recuperação econômica pós-2003, são reconhecidas como sujeitos titulares do direito à moradia que requerem da intervenção ativa do Estado. Assim, até 2012, “a classe média encontra restrições no acesso à moradia sem poder acessar ao crédito hipotecário” (DEL RIO, 2011:122). Amplia-se, dessa maneira, o escopo de cidadãos amparados sob o ‘guarda-chuva’ da proteção social-habitacional.
- O Governo federal, juntamente com estados e municípios, comprometeu-se a fornecer terrenos fiscais urbanizados (ou urbanizáveis) para a construção dos projetos urbanísticos e concordar políticas entre os diferentes níveis de governos para a geração de solo urbano nos terrenos privados vazios existentes em cada município, além de oferecer linhas específicas de crédito individuais para a compra de terrenos¹⁶. Ou seja, a questão habitacional amplia-se para além da moradia como objeto físico, problematizando tanto sua inserção na trama urbana como a escassez de terra nas cidades argentinas como fator central na limitação do acesso ao direito à moradia digna e à cidade. A atenuação do

¹⁵ <http://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-238727-2014-01-29.html>

¹⁶ Diante da ausência de terrenos urbanos disponíveis, a ANSES criou um cadastro para que os sujeitos privados (pessoa particulares, empresas, imobiliárias) oferecessem terrenos aptos de sua propriedade para a produção de lotes de uso residencial, para a construção de moradias e prédios urbanísticos. Finalizado o prazo para a apresentação de ofertas no dia 20/5/2014, foram apresentadas 349 propostas por parte do setor privado que permitiriam gerar mais de 72 mil lotes, além de lotes que serão transferidos pela Administração de Bens do Estado (ABE) distribuídos em 19 prédios em todo o país, contabilizando um total de 11.101 lotes. Deles, 14 estão localizados no Estado de Buenos Aires e outras cidades da Argentina (8.329 lotes) e cinco na Área Metropolitana de Buenos Aires (2.772 lotes). Somado a isso, 7.700 terrenos serão cedidos por 35 municípios e dez pelos governos estaduais, totalizando um aumento na oferta de potenciais terrenos para a construção de habitações em mais de 90.000 lotes.

<http://procrear.anses.gob.ar/noticia/procrear-anuncia-la-oferta-de-lotes-para-la-construccion-de-viviendas-183>

vivendismo nesse programa também contribui para que a política possa centrar parte de suas ações no combate ao déficit habitacional qualitativo, por meio das linhas de créditos para reparação, ampliação ou término de moradias únicas familiares. Assim, uma tendência anteriormente presente no padrão de intervenção habitacional representada pelo Programa Melhor Morar dos programas federais, que procurava combater o déficit qualitativo existente, mas de limitada incidência, reforça-se e aprofunda-se com o *Pro.Cre.Ar.*

- O programa, sendo um esquema de créditos hipotecários, oferece liberdade aos beneficiários na hora de decidirem as características físicas das moradias a serem construídas ou compradas. Nesse sentido, as construções estandardizadas com padrões de baixa qualidade e inserção precária na trama urbana dos planos federais não faz parte da lógica do *Pro.Cre.Ar.* No caso dos projetos urbanísticos construídos por licitação pública (beneficiários das linhas de créditos que não possuem terreno próprio), ‘prioriza-se sua localização e integração na trama urbana existente, o desenho estético e funcional das moradias, bem como a qualidade de seus materiais e terminações’¹⁷. Por sua vez, para as linhas de crédito de construção, o *Pro.Cre.Ar.* oferece doze tipos diferentes de modelos de planos ‘sem custos de desenho nem de elaboração. Os desenhos contemplam as distintas necessidades das famílias, além de apresentarem excelentes características estéticas e funcionais’¹⁸. Assim, o *Pro.Cre.Ar.* significaria uma superação das limitações na qualidade das soluções habitacionais que implicavam os planos federais. Nesse ponto, pouco pode se afirmar definitivamente, porque o programa encontra-se em andamento.
- Finalmente, o *Pro.Cre.Ar.* introduz outro mecanismo de intervenção nos tipos de soluções habitacionais oferecidas: o controle de preços. O aumento da demanda de solo urbano e dos materiais da construção, num contexto inflacionário como o argentino e somado à forte concentração do mercado da terra e dos setores fornecedores de matéria prima para a construção, gerou uma aguda pressão sobre os preços desses insumos fundamentais em matéria habitacional. Com relação ao solo, o Estado procurou combater a especulação por meio do fornecimento de terrenos fiscais, mas a capacidade reduzida de oferta dessa opção levou à necessidade de mecanismos de concertação com municípios e estados para a criação de novos terrenos urbanos e cadastros específicos de ofertantes privados de terrenos, como foi mencionado anteriormente. Com relação aos materiais de construção, a Secretaria de Comércio, órgão do Ministério de Economia, acordou com cinco cadeias

¹⁷ Linha de crédito dos projetos urbanísticos. <http://procrear.anses.gob.ar/proyecto-urbanistico/>

¹⁸ Linha de crédito de construção. Modelos de casa. <http://procrear.anses.gob.ar/region/todo-el-pais-1>

comerciais especializadas e 16 empresas fornecedoras de materiais de construção uma listagem dos insumos e construção básicos mais utilizados pelas famílias que já estão construindo suas moradias no bojo do programa. Os preços desses produtos se manteriam controlados.¹⁹

Assim, o conjunto de ferramentas e tipos de soluções habitacionais oferecidos pelo *Pro.Cre.Ar.* amplifica as opções contidas nos planos federais e no *Fonavi*.

3.3.3. Destinatários (população alvo) das soluções

Como a política é de tipo creditício, um dos requisitos centrais de acesso é que o beneficiário confirme a capacidade de pagamento. Ou seja, a política reconhece a existência de pessoas da classe média-baixa e classe média, que, por sua condição econômica, têm a possibilidade de endividar-se no longo prazo, mas que, pelas exigências excessivas do mercado hipotecário privado, têm negada essa possibilidade.

O reconhecimento da capacidade de endividamento implica também, necessariamente, a exigência de que o pagamento seja feito em tempo e forma. O mecanismo desenhado na política para a identificação de beneficiários que cumpram esse requisito é o requerimento de um tempo de trabalho mínimo como condição excludente para acessar os créditos. Quer dizer, um nível de formalidade laboral comprovável por parte do beneficiário torna-se uma condição central (e ao mesmo tempo excludente) para acessar o benefício.

Ser um trabalhador como algum nível de formalidade (carteira assinada, regime especial de tributação ou bolsista) ou aposentado constitui-se, assim, uma exigência excludente. Portanto, a população alvo da política é considerada um setor social passível de endividamento hipotecário. Esse setor popular já não é o mesmo das necessidades básicas insatisfeitas do Programa Solidariedade Habitacional ou dos desempregados do Programa de Emergência Habitacional.

Mesmo assim, a definição dos requisitos é relativamente ampla, como foi explicitado no capítulo anterior, fato pelo qual um grande número de cidadãos cumpre com as exigências, qualificando-se para acessar os benefícios. O *Pro.Cre.Ar.* possui, assim, uma orientação relativamente universalista não presente nos planos federais, de caráter mais focalizados, ainda que massivos.

¹⁹ “Para controlar o cumprimento deste compromisso, realizar-se-ão inspeções de forma coordenada com os Municípios e se disporá da presença de ANSES em todo o território nacional” Preços de referência. <http://procrear.anses.gob.ar/programa/precios-referencia>

A pretensão universalista do programa e a limitação orçamentária inerente a toda política pública conduzem à necessidade de mecanismos ou critérios de alocação dos créditos. Portanto, passados os primeiros filtros de controle por meio da inscrição online, na qual o solicitante do crédito apresenta toda a documentação necessária, e uma vez confirmada a aplicabilidade do pedido, a adjudicação final dos créditos para cada um dos beneficiários particulares é feita por meio de sorteios da loteria nacional, garantindo um alto nível de transparência e confiabilidade. Além disso, a conformação dos grupos de beneficiários que participarão do sorteio leva em conta as características socio demográficas das famílias solicitantes (quantidade de filhos menores de 18 anos; membros da família com deficiências; quantidade de membros do grupo familiar; idade do titular do crédito) com o intuito de atingir os grupos familiares de maiores necessidades.

Embora as linhas de crédito oferecidas pelo programa segmentem os beneficiários em categorias de acordo com sua renda familiar, essa categorização tem como objetivo oferecer condições de pagamento mais favoráveis para as famílias de mais baixa renda e não comprometem a qualidade dos benefícios oferecidos. Nesse sentido, a segmentação não significa estratificação social ou estigmatização de certos indivíduos no âmbito do programa.

Assim, no que tange aos beneficiários do programa, o *Pro.Cre.Ar.* possui uma inspiração mais universalista, reconhecendo pessoas e famílias de classe média como sujeitos de direito à moradia e desenhando mecanismo de seleção dos beneficiários transparentes.

3.3.4. Forma de produção das soluções

No momento em que se escreve esta dissertação, a maior parte das soluções habitacionais oferecidas pelo programa encontra-se na fase de construção, não existindo, ainda, dados precisos oficiais sobre os atores envolvidos no processo. Entretanto, os acordos de preços alcançados pelo governo com diferentes empresas do setor da construção revelam que as empreiteiras privadas continuam sendo o ator privilegiado. As modalidades alternativas ensaiadas em outras políticas habitacionais não estão presentes no *Pro.Cre.Ar.*

3.3.5. O padrão

Esta análise do *Pro.Cre.Ar.* com base na matriz proposta contribui para evidenciar tanto a continuidade de alguns elementos como a introdução de novas modalidades de intervenção no padrão dominante até 2012.

Como continuidade, a matriz ideológico-discursiva, sob a qual se legitima a implementação do programa, nutre-se das mesmas linhas argumentativas iniciadas com os planos federais. Ou

seja, o binômio ‘provisão de habitação – geração de emprego’ e a consequente orientação keynesiana da política continuam operando. Por outro lado, a formulação da política como Programa e por meio de decreto também compartilha com os planos federais uma debilidade institucional que não estava presente na política formulada por lei, como é o caso do *Fonavi* (programa com quase 40 anos, embora tenha sofrido inúmeras modificações). Finalmente, o setor privilegiado pela política continua sendo, no que refere à implementação das soluções habitacionais, o das empreiteiras privadas.

Quanto às inovações, a engenharia financeira e institucional por meio da qual opera o *Pro.Cre.Ar.* é completamente nova, deslocando a área habitacional para outros organismos estatais. Adicionalmente, tanto a concepção da problemática habitacional como as soluções habitacionais oferecidas enriquecem-se com mecanismos como os créditos hipotecários, o suprimento de solo urbano ou urbanizável e a regulação dos preços dos insumos. Nesse sentido, poder-se-ia dizer que o enfoque na questão habitacional adquire maior integralidade, iniciando um leve afastamento da perspectiva setorial que impera no *Fonavi* e, sobretudo nos planos federais, fortemente orientados para a obra pública. A definição dos beneficiários expande o escopo e leque de sujeitos passíveis de atendimento pelas políticas habitacionais, com a inclusão da população da classe média mais desprotegida. Além disso, tal inclusão acontece junto com a utilização de mecanismos mais transparentes na adjudicação das habitações para os beneficiários selecionados. Essa ampliação implica também o afastamento da focalização neoliberal que considerou a política social, em geral, e de habitação social, em particular, como instrumentos capazes apenas de aliviar a condição de extrema pobreza e miséria na qual submergiram grandes porções da população (RIESCO, 2009)

Assim, levando em conta as dimensões mencionadas por Del Rio em relação às continuidades entre as décadas de 1990 e 2000 em matéria habitacional, o *Pro.Cre.Ar.* implicaria um afastamento dessa continuidade em cada um dos pontos colocados:

- ‘esquema de incentivo da oferta, associada a uma resposta única de produto homogêneo’: por ser uma política hipotecária, o *Pro.Cre.Ar.* é um esquema que incentiva a demanda habitacional e oferece uma multiplicidade de produtos habitacionais diversos, fugindo da homogeneização dos programas anteriores.
- ‘desatenção da dimensão urbana ou territorial no desenho da política’: embora o planejamento territorial e a problematização da questão urbana não sejam os elementos centrais do programa, o acesso à terra e ao solo urbano como uns dos elementos chaves da

problemática habitacional é reconhecido desde a criação do *Pro.Cre.Ar.* Medidas pontuais estão sendo implementadas para combater tal limitação.

- ‘descuido do déficit qualitativo na composição do investimento’: embora seja um elemento presente em alguns dos planos federais, o *Pro.Cre.Ar.* aprofunda as medidas orientadas no combate do déficit qualitativo, o maior tipo de déficit na Argentina.
- ‘concepção do sujeito ainda difuso e passivo’: a definição dos sujeitos beneficiários é muito clara e os requisitos a serem cumpridos estão definidos sem nenhum tipo de possibilidade para confusão ou discricionariedade por parte dos funcionários responsáveis pela implementação do programa. Embora o desenho da política não tenha sido, em absoluto, participativa, os sujeitos beneficiários têm também algumas liberdades de escolha no programa (sobretudo o tipo de habitação a construir), de modo que a passividade do sujeito foi atenuada em comparação com outras políticas. Mesmo assim, ainda estão limitadas às possibilidades de participação dos sujeitos beneficiários na elaboração e implementação das políticas.
- ‘debilidade da sustentabilidade financeira’: anteriormente, destacou-se a ‘fragilidade’ institucional do *Pro.Cre.Ar.* no que diz respeito ao instrumento jurídico-normativo utilizado para sua criação: um decreto. Mesmo assim, no que tange à sua sustentabilidade financeira, a criação de um fundo fiduciário especificamente destinado à questão habitacional lhe confere maior solidez e sustentabilidade em comparação aos planos federais. No caso do *Fonavi*, os dados analisados no Gráfico 14 evidenciam maior estabilidade orçamentária em comparação aos planos federais, mas o fato dele se financiar com base em imposto sobre o consumo condiciona sua solidez financeira ao desempenho geral da economia. Além disso, a livre disponibilidade dos fundos ainda continua vigente, e em momentos de crise os Estados poderiam utilizar o fundo com o intuito de custear gastos diferentes dos habitacionais.

Em suma, pode-se afirmar que no período 2003-2012 houve claramente um aumento substancial do investimento estatal em habitação em relação à década de 1990, acompanhado da revitalização do papel intervencionista do setor público na área social. Mesmo assim, alguns autores (BARRETO, 2011; DEL RIO, 2011) afirmam que o padrão de intervenção estatal não sofreu profundas modificações de ordem qualitativa em relação à matriz política da década anterior, fato pelo qual não se trataria certamente de um novo padrão de política habitacional, mas tão somente ‘uma nova etapa’. O problema de tais afirmações é a não especificação das diferenças entre ‘nova política’ e ‘uma nova etapa’ da velha política.

A natureza lenta e preguiçosa do suprimento habitacional (LAWSON, HAFFNER e OXLEY, 2010), a forte resistência às mudanças das estruturas habitacionais, somada ao peso da *path dependence* na configuração dos sistemas de habitação (BENGTSON, 2004) podem contribuir para o entendimento da ausência de profundas transformações no padrão de intervenção público estatal argentino em habitação social. Existem também evidências em alguns países da Europa de permanência das características centrais dos sistemas habitacionais, apesar das muitas reformas sofridas nas últimas décadas (RONALD, 2006). A continuidade e a persistência do *Fonavi* poderiam ser pensadas como uma clara mostra dessas afirmações.

Mesmo assim, é central destacar que, embora não tenha havido até 2012 grandes ‘revoluções’ na área habitacional, a revitalização do papel do Estado é indiscutível e o retorno da moradia na agenda pública é inegável. É verdade que a criação dos planos federais e a reativação do *Fonavi* aprofundaram a linha *vivendista* herdada de épocas passadas, além de continuarem sendo implementadas políticas iniciadas na década de 1990. Nesse sentido, a ausência de grandes transformações relaciona-se, por sua vez, com a forte inspiração keynesiana dessas políticas e sua inscrição institucional setorial na área de obras públicas.

Porém, o *Pro.Cre.Ar.* introduz mecanismos inovadores que não estavam presentes nas concepções neoliberais da política habitacional. Nesse sentido, são evidentes as mudanças no padrão de intervenção habitacional. As linhas anteriores de atuação continuam operando em conjunto com as modificações atuais, ampliando-se o repertório de respostas de que dispõe o Estado para combater a problemática habitacional. Portanto, a superposição de todas essas linhas de ação claramente delimita uma forma de intervenção estatal nacional que conjuga elementos já presentes com novíssimos mecanismos, sugerindo o desenvolvimento potencial de um novo padrão.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Reconhecendo a natureza reticente às mudanças das políticas habitacionais, o objetivo desta dissertação foi o de identificar e descrever as transformações no padrão argentino de intervenção estatal em habitação no período 2003-2013. Da mesma forma que no resto da América Latina, a Argentina sofreu durante a década de 1990 a implementação de diversas políticas econômicas e sociais que tinham por objetivo a implantação de um regime neoliberal. A desregulação econômica, a redução do tamanho do Estado, a flexibilização laboral e a abertura ao comércio exterior foram medidas que tiveram como consequência o sucateamento do sistema produtivo local, a condenação de amplos setores sociais à informalidade laboral, ao desemprego, à pobreza e à miséria. Esse modelo eclodiu uma das maiores crises da história Argentina em dezembro de 2001.

O ano de 2003 significou, porém, um ponto de inflexão histórica. A nova gestão governamental tomou diversas decisões que começariam um processo de recuperação econômica e revitalização do papel do Estado, adquirindo maior centralidade como ator político, econômico e social. As políticas sociais foram protagonistas da agenda política e, nelas, a política habitacional voltou-se como elemento central, sobretudo no projeto de reativação produtiva.

Analisando a questão da moradia, é possível observar a complexidade dos diversos fatores físicos, jurídicos e familiares que nela interagem e que devem ser levados em consideração na hora de discutir a problemática habitacional de um país. No primeiro capítulo, afirmou-se que, embora o gasto público em habitação tenha continuado relativamente marginal na estrutura do gasto social (perfil compartilhado pelos países latino-americanos) e qualitativamente orientado em um sentido que privilegiasse a moradia como objeto físico em detrimento de outras categorias do gasto em habitação, os dados gerais analisados permitiram corroborar que as mudanças ocorridas a partir de 2003 foram muito importantes, sobretudo quanto ao montante de investimentos. Além disso, foi possível confirmar uma melhoria considerável nas condições habitacionais das famílias argentinas, embora ainda apresentem sérias limitações à efetivação do direito a moradia digna. Ou seja, ainda persistem certos núcleos duros no déficit habitacional a ser atingidos, destacando a persistência de um número significativo de famílias com problemas físicos em suas habitações em termos qualitativos, dado que as moradias recuperáveis são o triplo daquelas em condições irrecuperáveis; um aumento da superlotação familiar, especialmente nas habitações aptas (déficit habitacional em setores de classe média);

e a consolidação de um número considerável de famílias inquilinas em habitações não aptas que, provavelmente, conseguiram seus aluguéis dentro do mercado informal.

Nesse contexto, a recuperação do papel habitacional do Estado foi produto da reativação de linhas de atuação anteriores e da implementação de novas políticas habitacionais, podendo-se identificar três grandes linhas de políticas de moradia: o *Fonavi* que, como mencionado nos Capítulos 2 e 3, foi a política habitacional de maior importância em nível federal desde 1977 até sua completa paralisação em 2001; os Planos Federais, implementados desde 2003 sob uma lógica diferenciada da imperante na área habitacional até a época; e o mais recente Programa Crédito Argentino do Bicentenário para a Moradia Única Familiar (*Pro.Cre.Ar*) em vigor desde 2012.

A descrição pormenorizada dessas três linhas permitiu conhecer os elementos norteadores da atuação estatal sobre o problema habitacional. Neste estudo, considerou-se que a conjugação dessas modalidades de atuação permite falar da existência de certa unidade geral, delineando um padrão de intervenção pública estatal federal em habitação social.

Desse modo, tal padrão caracterizou-se por um claro aumento substancial do investimento estatal em habitação em relação à década de 1990, juntamente com a revitalização do papel intervencionista do setor público na área social. A recuperação do papel do Estado como ator econômico-social significou também uma concentração de funções no nível federal, que tem se desenvolvido como âmbito privilegiado de intervenção. Além dessa revalorização do papel estatal, destaca-se o binômio argumentativo ‘provisão de habitação-geração de emprego’ como forma de justificação e legitimação das formas de intervenção do Estado, quando a conexão entre políticas habitacionais e trabalho adquire protagonismo em todas as políticas da época.

Mesmo levando em consideração todos esses elementos, a intenção original desta dissertação de caracterizar o ‘novo padrão de intervenção’ foi problemática, já que não é possível afirmar que tais mudanças constituem, de forma indiscutível, modificações suficientemente profundas que justifiquem falar de modalidades de atuação novíssimas. Nesse sentido, a natureza lenta e preguiçosa do suprimento habitacional (LAWSON, HAFFNER e OXLEY, 2010:5), dado que as estruturas habitacionais são fortemente resistentes às mudanças nas suas características, e a forte dimensão de *path dependence* na configuração dos sistemas de habitação (BENGTSSON, 2004) poderiam contribuir para o entendimento da ausência de profundas transformações no padrão argentino de intervenção pública estatal na habitação social.

Ainda assim, foi central destacar que, embora não tenha havido até 2012 grandes ‘revoluções’ na área habitacional, a revitalização do papel do Estado é indiscutível e o retorno da moradia na agenda pública é inegável. Destacou-se que é verdade que a criação dos Planos Federais e a reativação do *Fonavi* aprofundaram a linha ‘viviendista’, herança de épocas passadas, fato que se relaciona, por sua vez, com a forte inspiração keynesiana dessas políticas e sua inscrição institucional setorial na área de obra pública. Porém, o *Pro.Cre.Ar.* introduziu mecanismos inovadores que não se encontravam presentes nas concepções neoliberais da política habitacional.

Utilizando as categorias propostas por Errandonea (2014) na sua análise dos Estados sociais na América Latina, poder-se-ia dizer que o padrão habitacional argentino compartilha a característica de ser fragmentado (não unificação das políticas e programas sob a direção de um mesmo organismo que centralize a atuação estatal na questão habitacional); incompleto (existem riscos habitacionais ainda não cobertos ou não suficientemente cobertos pela proteção estatal, destacando especialmente o déficit habitacional qualitativo); e estratificado (a diferenciação entre programas com características muito diferentes destinados para grupos sociais distintos poderia contribuir para reproduzir estratificações sociais já existentes na sociedade, questão que pode se observar no caso do *Pro.Cre.Ar.*, que se destina, sobretudo, para a nova classe média pós-crise de 2001 e os Planos Federais e o *Fonavi* que se destinam para setores populares mais pobres).

Nesse sentido, são evidentes as tendências aqui destacadas que permitem inferir possíveis mudanças no padrão de intervenção habitacional com o desenvolvimento e aprofundamento dos mecanismos inovadores que se começam a implementar na atualidade. As linhas anteriores de atuação continuam operando em conjunto com as modificações atuais, ampliando-se o repertório de respostas de que dispõe o Estado para combater a problemática habitacional. Portanto, essa superposição de modalidades de ação delimita uma forma de intervenção estatal nacional que conjuga elementos já presentes com novíssimos mecanismos.

A recuperação do papel social do Estado após a quebra da hegemonia neoliberal significou, na questão habitacional, o aprofundamento e a ampliação das respostas públicas com o intuito de efetivar o acesso a uma moradia digna para amplos setores da população. Os próximos anos e o desenvolvimento das políticas em andamento permitirão avaliar com maior certeza os avanços na conquista do direito à habitação.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS E DOCUMENTAIS

AALBERS, Manuel e CHRISTOPHERS, Brett. Centering housing in political economy. **Housing, Theory and Society**, Vol. 31, s/p, 2014. Em prensa. Disponível em: https://www.academia.edu/5421281/Centering_Housing_in_Political_Economy

ARGENTINA. Convenio Marco do Ministério de Planejamento Federal, Investimento Público e Serviços, de 21 de julho de 2004. *Programa Federal de Construcción de Vivienda*.

ARGENTINA. Decreto Nº 902/2012 do Poder Executivo Nacional, de 12 de junho de 2012. *Criação do Fundo Fiduciário Público denominado Programa Crédito Argentino do Bicentenário para a Vivenda Única Familiar*. Disponível em <http://goo.gl/WKQfam>

ARGENTINA. Lei 21581 de 2 de junho de 1977. Regímen de Financiamento do Fundo Nacional da Vivenda.

ARGENTINA. Lei 24464 de 4 de abril de 1995. Sistema Federal da Habitação.

ARGENTINA. Documento da Subsecretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação. Secretaria de Obras Públicas. Ministério de Planejamento Federal, Investimento Público e Serviços. *La política federal de vivienda en la Argentina*

ARGENTINA. Documento da Subsecretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação. Secretaria de Obras Públicas (SSDUyV). Ministério de Planejamento Federal, Investimento Público e Serviços. *Auditorias. FONAVI y Programas Federales 2011. Informe síntesis. 2011*

ARGENTINA. Revista Conselho Nacional de Habitação. Ano 13, n. 40, Agosto de 2013.

ARRETCHE, Marta Teresa da Silva. **Estado e mercado na provisão habitacional. Três modelos de política**. 1990. 259f. Dissertação (Mestrado em Ciências Políticas) Instituto de Filosofia e Ciências Humana, Universidade Estadual de Campinas, Campina, 1990.

BARRETO, Miguel Ángel. Cambios y continuidades en la política de vivienda argentina (2003-2007). **Cuadernos de Vivienda y Urbanismo**, Instituto Javeriano de Vivienda y Urbanismo (INJAVIU), Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, vol. 5, n. 9, p. 12-30, janeiro-junho 2012. ISSN 2027-2103

BARRETO, Miguel Ángel. **Análisis comparativo de supuestos de la Política Habitacional Argentina de la Reforma del Estado destinada a los afectados por la pobreza**. Jornadas

2007 de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad Nacional del Nordeste, 2007.

BENGTSSON, Bo. **Swedish Housing Corporatism** - A Case of Path Dependence. European Network of Housing Research (ENHR) Conference. Housing: Growth and Regeneration. Cambridge, 2004. Disponible em: <http://www2.ibf.uu.se/PERSON/bosse/cambridgepaper.pdf>

BONTEMPO, Tomás; BOSSINI PITHOD, Silvia. Rol del Estado, inversión pública e inclusión social. **Voces en el Fénix**, Buenos Aires, año 1, n. 5, p. 12-19, abril 2011.

BOWEN, Glenn A. Document Analysis as a qualitative research method. **Qualitative Research Journal**, Vol. 9, n.2, p. 27-40, 2009.

CAPELLO, Marcelo; GALASSI, Gabriela. **Problemas habitacionales e inversión en viviendas sociales en Argentina**. IERAL, Monitor Fiscal. Año 6, número 19, 2011.

Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS). **Derechos Humanos en Argentina**: Informe 2013. 1 Ed. Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 2013.

Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS). **Derechos Humanos en Argentina**: Informe 2009. 1 Ed. Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 2009.

CEPAL. **Estimaciones de gasto social en vivienda y desarrollo urbano para algunos países de América Latina y el Caribe**. Santiago de Chile, 2010.

CIUFFOLINI, María Alejandra. "Control del espacio y los recursos sociales: lógicas, relaciones y resistencias en la constitución de lo urbano". En Ciuffolini, M.A. y Núñez, A. (Comp.), **Política y territorialidad en 3 ciudades argentinas**, p. 21-36, Buenos Aires: Ediciones El colectivo, 2011.

Centro por el Derecho a la Vivienda y contra los Desalojos (COHRE) **El derecho a la vivienda en Argentina**. Informe misión de investigación 2004. Ginebra, Suiza: Centro de Derecho a la Vivienda y contra los Desalojos (COHRE), 2005

COULOMB, René. **Las políticas habitacionales de los estados latinoamericanos**. Seminario Taller Internacional Teorías sobre la Ciudad Contemporánea en América Latina, UAM-Xochimilco, México, 17 al 20 de octubre del 2011. Disponible em: http://www.ungs.edu.ar/catedrasur/wp-content/uploads/2012/11/13_COULOMB_VF.pdf

CUENYA, Beatriz. Cambios, logros y conflictos en la política de vivienda en Argentina hacia fines del siglo XX. **Boletín Ciudades para un Futuro más Sostenible (CF+S)** Madri, n. 29/30, Instituto Juan de Herrera, Junio de 2005. Disponible en: <http://habitat.aq.upm.es/boletin/n29/abcue.html>

CUENYA, Beatriz. Políticas habitacionales en la crisis: el caso de Argentina. **Revista Vivienda**, México, vol. 3, n 3, p. 36-45, septiembre-diciembre 1992.

DEL RIO, Juan Pablo. **El lugar de la vivienda social en la ciudad. Un análisis de la política habitacional desde el mercado de localizaciones intra-urbanas y las trayectorias residenciales de los habitantes**. 2011. 334f. Tesis (Doctorado en Geografía) Facultad de Humanidades y Cs. de la Educación. Universidad Nacional de la Plata, La Plata, Argentina, 2011.

DEL RIO, Juan Pablo. **Política de vivienda y acceso a la ciudad**. Las tierras y los proyectos urbanos en el conurbano bonaerense. XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. Buenos Aires, 2009.

DI VIRGILIO, María Mercedes: RODRIGUEZ, María Carla. Idas y vueltas: el derrotero de las políticas descentralizadas de producción de vivienda social en las principales áreas metropolitanas de Argentina. **Revista Ecuador Debate**, Quito, Ecuador, n 76, p.75-92, 2009.

ERRANDONEA, Fernando. El pacto corporativo em América Latina. **Documentos de Trabajo CIEPP**. Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas (Ciepp), Buenos Aires, n. 88, 2014.

FAHEY, Tony e NORRIS, Michelle. Housing and Welfare State: An Overview. **Working Paper Series**, UCD School of Applied Social Science, Dublin, Irlanda, vol. 9, abril de 2009. Disponíbel em: <http://www.ucd.ie/t4cms/WP9%2009%20Fahey%20Norris.pdf>

FERNANDEZ WAGNER, Raúl Eduardo. **La perspectiva de derechos en las políticas sociales y habitacionales en América Latina**. XIII Encuentro de la Red ULACAV y V Jornada Internacional de Vivienda Social “El Derecho a la Ciudad y a la Vivienda: Propuestas y Desafíos en la Realidad Actual”. Valparaíso, Chile, Octubre 10 al 13 de 2007

FERNANDEZ WAGNER, Raúl Eduardo. La construcción y deconstrucción histórica de lo social en el acceso a los bienes y servicios del hábitat. **Revista INVI**, Chile, vol.19, n. 50, p. 13-22, maio de 2004.

FERNANDEZ WAGNER, Raúl Eduardo. Políticas de Vivienda en Argentina. Deuda social y urbana en la transición de los 90. **Revista INVI**, Chile, vol. 10, n.26, p. 3-16, novembro de 1995.

FERNANDEZ WAGNER, Raúl Eduardo e SEPÚLVEDA OCAMPO, Rubén Patricio. **Análisis crítico de las políticas nacionales de vivienda en América Latina**. 1. Ed., San José, CR: Centro de Cooperación Sueco, 2006.

FILGUEIRAS, Luiz. Projeto político e modelo econômico neoliberal no Brasil: implantação, evolução, estrutura e dinâmica. 17 de julho de 2007. Disponível em <https://docs.google.com/file/d/0B91YGWBy3mrqV3IIMHdCRXV0bFE/edit?pli=1>

FLEURY, Sônia. **Estado sem cidadãos: seguridade social na América Latina**. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 1994.

GOUGH, Ian. “Welfare regimes in development contexts: a global and regional analysis” Em GOUGH, Ian et all, **Insecurity and Welfare regimes in Asia, Africa and Latin America: Social Policu in Development Contexts**. New York: Cambridge University Press, 2006, p. 15-47.

HOEKSTRA, Joris. **Divergence in European welfare and housing systems**. Amsterdam: IOS Press, 2010. Disponível em: http://repository.tudelft.nl/assets/uuid:2b8c2f58-26be-4eb9-bef1-4bee87d8ff01/OTB2010_SUA038_kl.pdf

IBAÑEZ MESTRES, Gonzalo. **Estado, vivienda y políticas públicas**. La construcción de la problemática habitacional desde la perspectiva del Estado Nacional Argentino. XXIX Congreso ALAS Chile. Crisis y Emergencias Sociales en América Latina. Asociación Latinoamericana de Sociología. Santiago de Chile, 2013.

LAWSON, Julie, HAFFNER, Marietta e OXLEY, Michael. **Comparative housing research in the new millennium**: methodological and theoretical contributions from the first decade. 4th Australasian Housing Researchers Conference. Sydney, agosto de 2009. Disponible em: http://repository.tudelft.nl/assets/uuid:6c00f3e1-b364-49f2-bfb9-f264fa30d71e/240706.pdf?origin=publication_detail

LIRUSSI, Maria Gabriela e TABER, Elena. **El Plan Pro.Cre.Ar**. Un análisis de la política pública. 7mo Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política. Bogotá: 2013.

MATTOS, Ruben Araujo. “Breves reflexões sobre os caminhos da pesquisa”. En MATTOS, A. e BAPTISTA, T. W. F. **Caminhos para análise das políticas de saúde**, p.257-261, Projeto Material Análise de Políticas de Saúde, Rio de Janeiro: Faperj-IMS/UERJ, 2011. Online: disponible em www.ims.uerj.br/ccaps

ONU. **Vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho a la no discriminación en este contexto**. Informe de la Relatoría Especial de Naciones Unidas. Visita oficial a la República Argentina. Abril, 2011.

OSTUNI, Fernando. **Del FONAVI al ‘Federal’**: Transformaciones socio-urbanas y respuestas estatales. Algunas reflexiones sobre la política habitacional. Documentos de Políticas Sociales, n. 38. Centro de Documentación en Políticas Sociales. Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Buenos Aires. 2007.

PUTERO, Lorena. **Vivienda, déficit habitacional y políticas sectoriales**. Centro de Investigación y Gestión de la Economía Solidaria (CIGES): Buenos Aires, 2012. Disponible em: <http://www.ciges.org.ar/noticia.php?id=49>

REY, Maria Laura. Hacia una política de inclusión. **Voces en el Fénix**, Buenos Aires, año 1, n. 5, p. 26-29, abril 2011.

RIESCO, Manuel. Latin America: a new developmental welfare state model in the making? **International Journal of Social Welfare**, vol. 18, n.s1, p. S22-S36, abril de 2009.

RODRIGUEZ, María Carla. Las políticas habitacionales argentinas pos-2001: Entre la gestión de la “emergencia” y la emergencia de la producción autogestionada. **Revista OSERA**, Buenos Aires, (3), p. 1-21 , Observatorio Social sobre Empresas Recuperadas

Autogestionadas, Instituto de investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, 1° semestre de 2010. Disponible en: http://webiigg.sociales.uba.ar/empresasrecuperadas/PDF/PDF_03/Las_pol_hab_arg.pdf.

RONALD, Richard. **Convergence?** Home ownership and asset-based welfare regimes. International Workshop “Home ownership in Europe: Policy and research issues” Delft, Holanda, noviembre de 2006. Disponible en:

<http://repository.tudelft.nl/view/conferencepapers/uuid:3f1d3129-81b2-4d67-b540-68ab985c4611/>

SOMMER, Octavio Augusto Palacios. Los neo-keynesianos. Documento de Trabajo. **Revista Mundo Siglo XXI**. 1997, p. 33-39. Disponible en: <http://www.mundosigloxxi.ciecas.ipn.mx/pdf/v04/14/03.pdf>