

LOCAÇÃO SOCIAL NOS ESTADOS UNIDOS: QUADRO ATUAL E HISTÓRICO DOS PRINCIPAIS PROGRAMAS FEDERAIS

ipea

Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

**LOCAÇÃO SOCIAL NOS ESTADOS UNIDOS:
QUADRO ATUAL E HISTÓRICO DOS
PRINCIPAIS PROGRAMAS FEDERAIS**

ipea

Governo Federal

Ministério do Planejamento e Orçamento

Ministra Simone Nassar Tebet

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento e Orçamento, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidenta

Luciana Mendes Santos Servo

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Fernando Gaiger Silveira

Diretora de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

Luseni Maria Cordeiro de Aquino

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

Cláudio Roberto Amitrano

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Aristides Monteiro Neto

Diretora de Estudos e Políticas Setoriais, de Inovação, Regulação e Infraestrutura

Fernanda De Negri

Diretor de Estudos e Políticas Sociais

Carlos Henrique Leite Corseuil

Diretor de Estudos Internacionais

Fábio Vêras Soares

Chefe de Gabinete

Alexandre dos Santos Cunha

Coordenador-Geral de Imprensa e Comunicação Social

Antonio Lassance

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

LOCAÇÃO SOCIAL NOS ESTADOS UNIDOS: QUADRO ATUAL E HISTÓRICO DOS PRINCIPAIS PROGRAMAS FEDERAIS

ipea

Rio de Janeiro, 2023

EQUIPE TÉCNICA

Rute Imanishi Rodrigues

Técnica de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). *E-mail*: rute.imanishi@ipea.gov.br.

Como citar:

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Locação social nos Estados**

Unidos: quadro atual e histórico dos principais programas federais. Rio de Janeiro: Ipea, 2023. 34 p. DOI: <<http://dx.doi.org/10.38116/ri222283>>.

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: <<http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>>.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento e Orçamento.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	6
2 BREVE HISTÓRICO DOS PROGRAMAS	7
2.1 Programas de locação social do setor público (Public Housing)	7
2.2 Programas de produção de habitações para locação social pelo setor privado (Privately Owned Multifamily Housing)	10
2.3 Programas de renúncia fiscal para investimentos em locação social (Low Income Housing Tax Credit – LIHTC)	11
2.4 Programas de auxílio-aluguel junto ao setor privado (Housing Choice Voucher Program – HCV)	14
3 QUADRO GERAL DOS PROGRAMAS DE LOCAÇÃO SOCIAL NOS ESTADOS UNIDOS NA ATUALIDADE	18
3.1 Tipos de programas	19
3.2 Características das habitações e perfil dos moradores	24
4 QUADRO INSTITUCIONAL	28
4.1 Departamento de Habitação e Desenvolvimento Urbano (HUD)	28
4.2 Agências subnacionais vinculadas ao HUD: PHAs	30
5 COMENTÁRIOS FINAIS	32

1 INTRODUÇÃO¹

Este relatório aborda a habitação social nos Estados Unidos, com ênfase sobre os programas de locação social no âmbito do governo federal. Procura-se descrever a origem desses programas, dimensioná-los na atualidade e traçar o quadro institucional vigente para seu financiamento e gestão.

Como será visto na seção 2, do ponto de vista histórico, a política federal de habitação social nos Estados Unidos tem como marco fundamental o New Deal, na década de 1930, quando a política econômica priorizou a elevação dos níveis de emprego, sobretudo por meio do financiamento governamental para obras de infraestrutura, em grande medida realizadas nas cidades. Nesse contexto, surgiram propostas para políticas de habitação social inspiradas no que vinha sendo feito em países europeus, onde se difundia a ideia da habitação pública para amplos setores da população (Bauer, 2020). A partir dessas influências, projetou-se um programa para os Estados Unidos que tinha semelhanças com as políticas habitacionais de caráter universalista. Porém, com o tempo, os programas estadunidenses se restringiram ao atendimento da população mais pobre, e os investimentos em habitação pública para aluguel foram reduzidos. Nas últimas décadas do século XX, os programas de locação social já eram majoritariamente voltados para subsidiar os aluguéis de imóveis privados, ainda que por meio de contratos regulados por agências públicas.

Atualmente, como será visto na seção 3, o governo federal atua fortemente no mercado de aluguéis para a população de baixa renda, seja pela oferta de imóveis públicos, seja através de financiamento à produção de imóveis para aluguel regulado pelo governo, ou ainda com subsídios aos aluguéis pagos pelas famílias diretamente ao setor privado. Cerca de 5 milhões de domicílios e 9 milhões de pessoas são beneficiárias de programas de locação social do governo federal dos Estados Unidos, considerando apenas os programas geridos pelo Departamento de Habitação e Desenvolvimento Urbano (United States Department of Housing and Urban Development). Ainda assim, estima-se que apenas 25% das famílias de baixa renda que pagam aluguel sejam atendidas pelos programas, o que gera uma fila de espera (Eggers, 2020).

Esses programas são destinados, principalmente, a famílias de renda baixa com relação à localidade onde se inserem; no total do país, 66% dos beneficiários fazem parte de minorias raciais, sobretudo negros e latinos. Os programas, em geral, incluem subsídios para os gastos de água, luz, gás etc., e, dessa forma, permitem que uma boa parte da renda que seria gasta com moradia seja destinada às demais necessidades básicas das famílias beneficiárias.

Em contrapartida, tomando como referência a literatura sobre os tipos de estado de bem-estar social, a focalização dos programas na população mais pobre os caracterizaria como programas do tipo residual (Titmus, 1963) ou liberal-assistencialista (Esping-Andersen, 1991), nos quais apenas as situações de “falha” de mecanismos de mercado são contempladas. Nesse caso, a oferta de serviços tenderia a ter qualidade inferior e, ao contrário dos programas de caráter universalista, esses levariam à estigmatização dos beneficiários. Nesse sentido, é importante ressaltar que a literatura acadêmica apresenta inúmeros estudos sobre os problemas derivados da segregação socioespacial, com ênfase nos conflitos étnico-raciais e que estão relacionados a processos de estigmatização dos moradores de projetos habitacionais, promovidos por programas de locação social, em diversas cidades dos Estados Unidos

1. Este texto foi redigido durante o estágio de pós-doutorado em planejamento urbano e regional, junto ao Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (Ippur/UFRJ), realizado entre 2021 e 2022 e supervisionado pelo professor Aduino Lúcio Cardoso. A maior parte da pesquisa bibliográfica foi realizada durante um período de três meses entre 2013 e 2014 pela autora como pesquisadora visitante nos Estados Unidos, junto à Tulane University, supervisionada pelo professor Colin Crawford. A autora agradece a Tatiana Dias Silva e Cleandro Krause, pesquisadores do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), pelos comentários e sugestões.

(Goetz, 2013; Hirsch, 1998). Não obstante, observa-se que, ao longo do tempo, os programas do governo federal estadunidense foram, em alguma medida, sensíveis a esse tipo de crítica, e houve uma reorientação dos programas no sentido de tornar a locação social mais difusa, e os conjuntos habitacionais, menos caracterizados como enclaves nas cidades.

Os programas de locação social representam o principal gasto orçamentário do HUD – que tem *status* de ministério (faz parte do Cabinet²) –, cujo orçamento esteve em torno de US\$ 50 bilhões anuais no período recente. Como será visto na seção 4, a maior parte desses recursos é transferida para milhares de agências estaduais e locais de habitação (*housing authorities* – HAs), que realizam a gestão dos programas em suas localidades, ou então contratam os serviços de organizações não governamentais (ONGs) ou outras agências para tanto. Outra parcela dos recursos orçamentários é destinada ao financiamento para a produção de imóveis para aluguel regulado, em programas geridos pela Federal Housing Administration (FHA).

Cabe notar que, embora os programas de locação social representem o maior *gasto orçamentário* do governo federal com habitação social nos Estados Unidos, os gastos extra-orçamentários (por meio de agências de seguros ou financiamentos, por exemplo) e as renúncias fiscais podem assumir montantes muito superiores. Assim, reconhece-se que os programas de locação não esgotam o tema da habitação social nos Estados Unidos, em grande medida relacionado à promoção da casa própria para camadas de renda média e baixa por meio de mecanismos de financiamento e/ou renúncia fiscal, ou ainda incentivos para os construtores (Schwartz, 2010; Jackson, 1985).³

Da mesma forma, é importante fazer a ressalva de que os programas de locação social criados e geridos por governos de estados, e localidades também não são tratados neste texto, mas cumprem importante papel, sobretudo em determinadas metrópoles. Por exemplo, a política de habitação social na cidade de Nova Iorque é reconhecida por seu pioneirismo e como um caso de sucesso relativo, e ainda hoje as unidades de habitação social na cidade representam boa parte de todo o estoque do país (Bloom, 2008).

Ao longo do texto, é apresentada uma série de tabelas e gráficos de elaboração da autora cuja principal fonte são os dados brutos do HUD.⁴ Também foram utilizadas tabelas extraídas diretamente de documentos e *sites*,⁵ assim como dos livros e textos citados na seção Referências.

2 BREVE HISTÓRICO DOS PROGRAMAS

2.1 Programas de locação social do setor público (Public Housing)

O programa Public Housing foi criado em 1937 e é o programa mais antigo do HUD. Ele fez parte do New Deal (1933-1939), a estratégia política por meio da qual o governo federal dos Estados Unidos empreendeu um conjunto de investimentos em infraestrutura visando a aumentar o nível de emprego e, ao mesmo tempo, a instituir políticas sociais para superar a crise que sucedeu o *crash* da bolsa de valores, em 1929.

2. Nos Estados Unidos, o Cabinet é composto pelo vice-presidente, por todos os ministros de Estado (Department Heads) e outros chefes de órgãos do primeiro escalão governamental e funciona como um conselho do presidente.

3. A renúncia fiscal sobre os juros dos financiamentos imobiliários, permitida pelo imposto de renda, representa forte subsídio para a aquisição de imóveis nos Estados Unidos, mas privilegia a classe média que declara imposto de renda completo (Schwartz, 2010). Da mesma forma, sabe-se que o governo estadunidense subsidia fortemente a implantação da infraestrutura urbana pelos construtores de imóveis nos típicos subúrbios norte-americanos, mas de acordo com diversos autores, por motivos relacionados à segregação racial, essas áreas são vetadas para parcelas expressivas dos mais pobres (Jackson, 1985).

4. Disponível em: www.huduser.gov. Para consultar o *site* do HUD de fora dos Estados Unidos, é necessário acessar um serviço de *hotspot*, tal como o Hotspot Shield Basic, gratuito.

5. Disponível em: www.hud.gov; e www.omb.gov.

Cabe notar que, no início dos anos 1930, foram criadas as principais agências habitacionais do país com o intuito de minimizar os efeitos da crise das hipotecas privadas, que acarretava grande número de execuções (*foreclosures*) e deixava milhares de famílias sem moradia. O Federal Home Loan Bank, criado em 1932, a Federal Housing Administration (FHA) e a Federal National Mortgage Association (Fannie Mae), criadas em 1934, serviram para financiar e dar garantias, por meio de seguros, para as hipotecas realizadas junto ao setor privado, fortalecendo o sistema e, ao mesmo tempo, criando um mercado secundário de hipotecas (Schwartz, 2010).

O programa Public Housing surgiu na mesma época dessas agências, mas assumiu características de uma política social, desvinculada do mercado de crédito imobiliário e atrelada à geração de emprego. A gênese desse programa foi a construção de casas para trabalhadores, em 1933, através da divisão de habitação da Public Works Administration (PWA), principal agência federal para a promoção de infraestrutura pela convocação de frentes de trabalho em atuação durante o New Deal. Por meio dessa agência, foram construídos 51 conjuntos habitacionais, compreendendo 21.800 unidades (Hoffman, 1998). Posteriormente, instituiu-se uma legislação específica para o Public Housing, estabelecendo um programa de habitação social de abrangência federativa.

Nessa época, havia um movimento político em prol da adoção, pelo governo norte-americano, de um sistema de *public housing* no estilo europeu, ou seja, um sistema universal capaz de oferecer habitação barata para dois terços da população, deixando de fora apenas o um terço mais rico. Tal movimento reunia sindicalistas, setores da igreja católica e filantropos, assim como os(as) chamados(as) *housing reformers*, notadamente liderados por mulheres envolvidas com ações sociais em áreas pobres (como Mary Kingsbury Simkhovitch e Edith Elmer Wood), ou vinculadas a movimentos culturais na área de arquitetura e urbanismo (como Catherine Bauer). Esses grupos exerceram forte pressão sobre o Congresso e influenciaram a legislação que criou o Public Housing, em 1937 (*op. cit.*).

Assim, por meio do Housing Act de 1937, foi criada a United States Housing Authority (Usha), então uma agência vinculada ao Departamento do Interior, e projetou-se a criação de Housing Authorities (HAs) pelos governos subnacionais nos estados e localidades (*cities, counties*, assim como outros tipos de governos locais) para, com financiamento federal, viabilizar a construção de habitações para aluguel a trabalhadores de baixa renda (*working class*) por todo o país.

Os investimentos para a construção dos conjuntos habitacionais (*housing projects*) seriam financiados com recursos do orçamento federal ou por meio da emissão de títulos (*bonds*) pela Usha, sendo esses títulos garantidos pelo Tesouro Americano, responsável pelo pagamento de juros e pelo principal sobre os títulos. Ou seja, os recursos eram garantidos com a autorização da emissão de dívida pública. Com esses recursos, a Usha realizava empréstimos às HAs estaduais e locais no valor de até 90% dos custos dos projetos para a construção de habitações e, ao mesmo tempo, garantia, por meio de transferências orçamentárias anuais para as HAs, os recursos para o pagamento dos empréstimos. Os imóveis seriam de propriedade das HAs, mas a Usha teria os direitos de propriedade das habitações como garantia dos empréstimos. Os imóveis só poderiam ser reutilizados dentro do programa.

Cabe ressaltar que os empréstimos às HAs eram vinculados à demolição dos chamados *slums*, na proporção de um para um entre unidades construídas e demolidas.

Entre 1937 e 1942, a Usha construiu cerca de 100 mil unidades habitacionais (UHs) em 140 cidades/localidades (*op. cit.*). Boa parte desses projetos contou com desenho arquitetônico de boa qualidade, assim como com a adoção de princípios de planejamento comunitário, inspirados nos ideais dos *housing reformers*, distinguindo-se positivamente das áreas de *slums*. Não obstante, o próprio desenho diferenciado (blocos de apartamentos em superquadras, enquanto a maioria da população vivia em casas isoladas) e as dificuldades de localização dos projetos fora de áreas de *slums* acabariam, posteriormente, a tornar-se fonte de estigma (*op. cit.*). Com efeito, como o Housing Act de 1937 vinculava a construção de novas habitações à remoção de *slums*, o Public Housing era identificado como um programa apenas para os mais pobres.

A partir do pós-guerra, a habitação social foi integrada ao arranjo institucional da política de habitação mais ampla. Em 1947, foi criada a Housing and Home Finance Agency (HHFA), que passou a coordenar um conjunto de órgãos, como o Home Loan Bank Board, a FHA e o programa Public Housing.

O Housing Act de 1949 aumentou substancialmente os recursos federais para o programa Public Housing, mantendo o esquema de financiamento lastreado por títulos do tesouro. Porém, a norma explicitava que o Public Housing deveria ser direcionado apenas para a população mais pobre, até uma determinada faixa de renda, sem condições financeiras de adquirir ou alugar um imóvel “decente” no mercado privado. Além disso, priorizava as pessoas removidas por obras de renovação urbana e remoção de cortiços (*slum clearance*) ou áreas decadentes (*blighted areas*). O Public Housing priorizava, também, os veteranos de guerra que, na ordem de atendimento, ficavam apenas atrás das famílias removidas. Ao mesmo tempo, o Housing Act criou um programa específico para habitação social em áreas rurais.

Assim, ao longo dos anos 1950, a vinculação do Public Housing com os projetos de renovação urbana se tornou cada vez mais forte. Com efeito, o Housing Act de 1954 ampliou o alcance dos programas de *slum clearance* ao incluir recursos para projetos de intervenção nas comunidades pobres e áreas decadentes (*blighted areas*), para além da construção de moradias. Ao mesmo tempo, exigia-se que as comunidades tivessem planos de melhoramentos nessas áreas, assim como se instituíam recursos para o planejamento urbano. Simultaneamente, a FHA passava a segurar hipotecas para famílias de baixa renda nas áreas que passavam por remodelação urbana e para atender a pessoas removidas pelas obras, inclusive por meio de cooperativas (U.S. Department of Housing and Urban Development, 2014).

Durante os anos 1950 e 1960, as torres de apartamentos passaram a predominar como tipologia das habitações do Public Housing nos Estados Unidos. Esse aspecto fortaleceu a diferenciação dos conjuntos das demais áreas, uma vez que a maior parte da população estadunidense continuava preferindo viver em casas isoladas nos subúrbios. De acordo com diversos autores, a tipologia “torres de apartamentos com áreas comuns internas aos conjuntos” se tornou prejudicial, na medida em que esses imóveis impediam o controle dos pais sobre os filhos (sem condições de monitorar dos andares mais altos) e favoreciam a formação de gangues, que passavam a controlar os espaços comunitários. Ao mesmo tempo, as mudanças demográficas tornavam os migrantes dos estados do sul dos Estados Unidos e de Porto Rico os moradores mais numerosos no Public Housing, fortalecendo as tendências de segregação.

De acordo com Hoffman, na década de 1960, o programa Public Housing passou a projetar uma imagem de “desastre”, que culminou com a primeira demolição de um conjunto habitacional, o Pruitt-Igoe, em Saint Louis, em meados da década de 1970.

A tipologia “grandes conjuntos em torres de apartamentos” passou a ser condenada, inclusive nas publicações governamentais, já a partir de 1968. Em seu lugar, um conjunto de princípios de desenho foi proposto para garantir a segurança nos espaços comunitários nos novos conjuntos, assim como para viabilizar sua integração às áreas contíguas.

Em 1973, o governo do presidente Richard Nixon congelou todos os recursos fiscais para o Public Housing, marcando um ponto de inflexão na política de habitação social que vinha sendo aplicada nos anos 1960. Tal virada também significou uma outra abordagem quanto à segurança pública nessas áreas, que passou a adotar policiamento ostensivo, inclusive com o uso das forças armadas, para conter “distúrbios” em áreas consideradas como “guetos” (Marcuse, 1998).

Como veremos mais adiante, a partir dos anos 1990, mais de 400 mil UHs de Public Housing foram demolidas, dando lugar a outros programas governamentais de habitação social.

2.2 Programas de produção de habitações para locação social pelo setor privado (Privately Owned Multifamily Housing)

As dificuldades relacionadas ao Public Housing, assim como a pressão de determinados grupos políticos, abriram margem para a diversificação dos programas de locação social. Por um lado, determinados grupos eram contrários ao Public Housing, visto como um programa “socialista”, ao que o governo respondeu lançando programas de habitação social por meio do setor privado (Schwartz, 2010). Ao mesmo tempo, por outro lado, as grandes manifestações por direitos civis nos Estados Unidos, que tiveram início já nos anos 1950 e se desenvolveram de forma crescente ao longo da década de 1960, tornavam o governo sensível às reivindicações dos movimentos sociais, lançando mão de programas em parceria com o terceiro setor, como ONGs e setores da igreja (Marcuse, 1998). Ambas as iniciativas podem ser compreendidas como fatores de ampliação de programas que o governo classifica atualmente como Privately Owned Multifamily Housing (que são conjuntos habitacionais do setor privado ou terceiro setor).

Assim, no final dos anos 1950 e início dos anos 1960, o programa Public Housing começou a perder o protagonismo da política de habitação social na medida que esta voltava-se, cada vez mais, para programas em parceria com o setor privado e, em alguma medida, também com ONGs. Com efeito, com o Housing Act de 1959, foram lançados programas para financiar a construção de habitação para idosos, utilizando subsídios operados pela FHA (U.S. Department of Housing and Urban Development, 2014). Já em 1961, no governo Kennedy, foi criado o programa Below Market Interest Rate (BMIR, Section 221 (d) (3)), que pretendia produzir imóveis para aluguel para a população com renda superior à dos usuários do Public Housing, mas abaixo da faixa de renda apta a alugar ou comprar imóveis no mercado. Ao mesmo tempo, havia o objetivo de criar parcerias com o setor privado para habitação popular e de estimular a construção civil e o emprego. Nesse programa, o subsídio se dava por financiamentos para construção, com juros abaixo do mercado, sendo que empresas privadas e ONGs poderiam pleitear os recursos. Durante o período de vigência dos contratos de financiamento, os imóveis deveriam ser destinados à população de baixa renda, mas, após o pagamento dos empréstimos, as habitações poderiam voltar para o mercado privado. Por meio desse programa, um conjunto de empresas e ONGs, notadamente ligadas à igreja, construíram cerca de 184 mil UHs.

Posteriormente, pelo National Housing Act de 1968, criou-se o programa Section 236, que começou a utilizar uma espécie de *voucher*, pois pagava um suplemento de aluguel para os inquilinos dos projetos. O novo programa aperfeiçoou o Section 221, na medida em que facilitou a tomada de empréstimos a juros subsidiados e ainda concedeu incentivos fiscais (depreciação acelerada) para os empreendedores. Por meio desse programa, foram construídas cerca de 544 mil unidades.

Em 1974, um ano após o congelamento dos recursos para o programa Public Housing, o governo federal deu um passo importante para a utilização generalizada de *vouchers*, por meio do Housing Community Development Act, que criou dois programas com o uso de *vouchers*: o Existing Housing Program, para o uso de *vouchers* em imóveis já existentes (Section 8 Vouchers); e o New Construction and Substantial Rehabilitation, voltado para a criação de novos conjuntos habitacionais ou reabilitação de conjuntos já existentes, cujos aluguéis seriam financiados com *vouchers* (atualmente compreendido no Project Based Section 8).

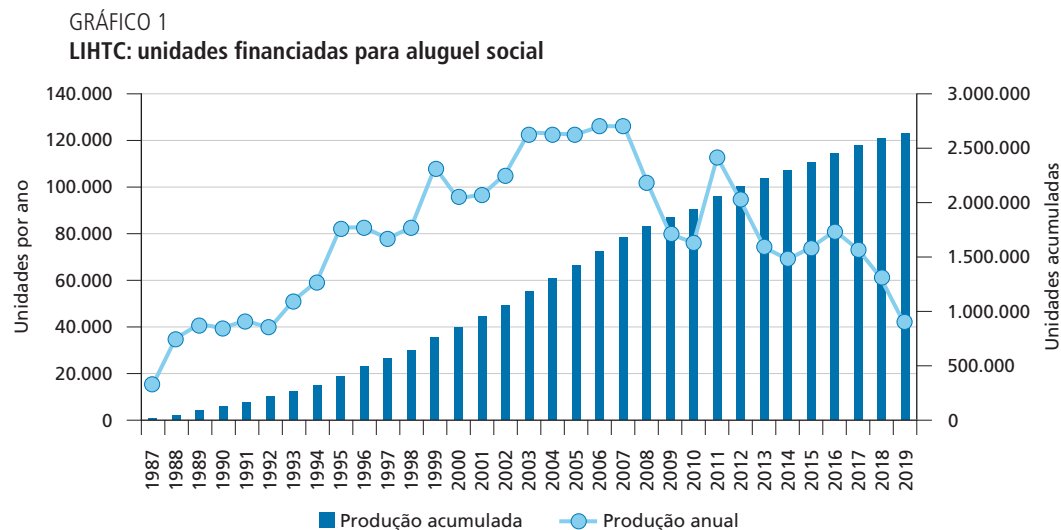
Com o programa Section 8 New Construction and Substantial Rehabilitation, o governo federal passou subsidiar os projetos construídos pelo setor privado e voltados para a população de baixa renda por meio de um conjunto de instrumentos envolvendo *vouchers* para os inquilinos (Section 8 *vouchers*), subsídios fiscais (depreciação acelerada) e ainda permitindo que os empresários disponibilizassem parte do projeto para o mercado em outras faixas de renda. Cabe ressaltar ainda que cerca de 50% dos conjuntos financiados por esse programa foram destinados a idosos.

O programa deslanchou e, entre 1974 e 1983, foram construídas cerca de 850 mil unidades. Em geral, os contratos exigiam a permanência das unidades no programa por um período de vinte a quarenta anos. Após 1983, milhares de unidades retornaram para o setor privado. Não obstante, o governo lançou diversos programas de recuperação, visando à manutenção desse estoque de habitações no mercado de baixa renda (Schwartz, 2010). Para Schwartz, um ponto negativo desse tipo de programa é seu o alto peso orçamentário, em comparação com outros mecanismos de auxílio.

2.3 Programas de renúncia fiscal para investimentos em locação social (Low Income Housing Tax Credit – LIHTC)

Atualmente, a maior parte dos imóveis construídos para locação social nos Estados Unidos não é fruto de programas do HUD, mas sim do mecanismo de créditos fiscais instituído em 1986, que criou o programa LIHTC. Com efeito, o Tax Reform Act de 1986 alterou um item do *internal revenue code*, criando incentivos financeiros para investimentos em habitação para aluguel para a população de baixa renda. Com esse mecanismo, o governo pode driblar a restrição orçamentária, pois a renúncia fiscal não aparece no orçamento como gasto.

Como pode ser observado no gráfico 1, entre 1987 e 2019, foram construídas mais de 2,6 milhões de UHs para aluguel para a população de baixa renda, através do LIHTC. Considerando que o período abrange 32 anos, a média anual de produção do programa foi de 80 mil unidades por ano, para todo o país. Como será visto a seguir, essa quantidade apenas serviu para recompor o estoque de habitação social perdido com a redução do programa Public Housing.



Fonte: HUD User; LIHTC Property Data. Disponível em: <https://www.huduser.gov/portal/datasets/lihtc.html>. Acesso em: 18 mar. 2022.
Elaboração da autora.

O programa LIHTC permite a redução de 1:1 dólar do imposto de renda para cada crédito recebido. A forma de cálculo dos créditos que os investidores têm em cada projeto parte de uma “base elegível” de valores, que depende do tipo de área, dos custos de construção e da proporção de unidades destinadas à população de baixa renda. O valor da base elegível é multiplicado pela taxa de crédito (em geral, 9%), resultando no valor que pode ser recebido em créditos fiscais a cada ano, por um período de dez anos.

Os proprietários das habitações financiadas devem mantê-las dentro do programa, ou seja, destinadas à população de baixa renda, por um prazo de quinze anos. O aluguel máximo permitido varia de 30% a 60% da mediana da renda familiar em cada localidade.

Os créditos disponíveis são determinados pela população de cada estado, na proporção de US\$ 2,00 para cada habitante por ano. Os empreendedores interessados “aplicam” por créditos junto às State Housing Finance Agencies (NCSHA, 2021). As agências de financiamento habitacional estaduais operacionalizam o programa e definem quem deve receber os créditos, de acordo com critérios definidos por elas, mas ao menos 10% dos créditos devem ser destinados à ONGs.

Segundo Schwartz, a maior parte dos créditos fiscais originados pelo programa é vendida para investidores, tais como sindicatos, empresas e ONGs especializadas no ramo. Esses atores mantêm um mercado de créditos fiscais alimentados por bancos, empresas estatais, caixas de seguros e outros. O retorno financeiro dos empreendimentos, entretanto, não é grande e, em geral, são necessários outros tipos de fundos para viabilizar o negócio, tais como aqueles mobilizados por fundos fiduciários, fundos de pensão (*trust funds*), transferências governamentais (*grants*) etc. Ainda assim, cerca de 50% das UHs acabam recebendo subsídios ao aluguel, por meio de programas de *vouchers*.

Como foi visto na seção anterior, a partir dos anos 1990, uma parte importante dos conjuntos habitacionais de Public Housing foi derrubada. Ao mesmo tempo, passou-se a incentivar projetos que viabilizassem a mistura de classes de renda no mesmo espaço construído, e os projetos financiados com LIHTC supostamente serviriam a esse propósito.

As habitações produzidas por LIHTC, entretanto, não causaram um aumento do estoque de habitação social. O crescimento das unidades disponíveis para locação social,

seja por meio de programas Privately Owned Multifamily Housing, seja por construções via créditos fiscais, em grande medida, correspondeu à troca de habitações em conjuntos habitacionais públicos, para conjuntos privados com uso de *vouchers*. Porém, por meio desses novos programas, pulverizaram-se os projetos, ficando mais difícil identificar, dentro das cidades, aquelas que são parte de habitações subsidiadas ou não.

A tabela 1 mostra o total de UHs financiadas pelo programa LIHTC entre 1987 e 2019, por estado, para a população de baixa renda.

TABELA 1
UHs financiadas pelo programa LIHTC por Unidade Federativa (UF) (1987-2019)

Estado	UHs para população baixa renda	%	Acumulado (%)
California (CA)	324.338	11,71	11,71
Texas (TX)	244.462	8,82	20,53
New York (NY)	229.498	8,28	28,81
Florida (FL)	176.635	6,37	35,18
Ohio (OH)	113.035	4,08	39,26
Washington (WA)	106.166	3,83	43,09
Illinois (IL)	97.064	3,5	46,59
Virginia (VA)	95.750	3,46	50,05
North Carolina (NC)	87.044	3,14	53,19
Michigan (MI)	83.077	3	56,19
Maryland (MD)	64.074	2,31	58,5
Tennessee (TN)	62.395	2,25	60,75
New Jersey (NJ)	61.309	2,21	62,96
Missouri (MO)	61.237	2,21	65,17
Georgia (GA)	60.750	2,19	67,36
Indiana (IN)	55.584	2,01	69,37
Massachusetts (MA)	53.769	1,94	71,31
Pennsylvania (PA)	53.088	1,92	73,23
Minnesota (MN)	48.451	1,75	74,98
Colorado (CO)	43.955	1,59	76,57
Alabama (AL)	41.256	1,49	78,06
South Carolina (SC)	39.613	1,43	79,49
Oregon (OR)	38.205	1,38	80,87
Mississippi (MS)	38.054	1,37	82,24
Arizona (AZ)	36.330	1,31	83,55
Arkansas (AR)	33.912	1,22	84,77
Wisconsin (WI)	31.432	1,13	85,9
Nevada (NV)	31.281	1,13	87,03
Kentucky (KY)	27.961	1,01	88,04
Iowa (IA)	26.248	0,95	88,99
Oklahoma (OK)	25.846	0,93	89,92
Utah (UT)	24.771	0,89	90,81
District of Columbia (DC)	23.653	0,85	91,66
Kansas (KS)	23.110	0,83	92,49
Louisiana (LA)	22.819	0,82	93,31
Puerto Rico (PR)	20.429	0,74	94,05

(Continua)

(Continuação)

Estado	UHs para população baixa renda	%	Acumulado
Connecticut (CT)	19.204	0,69	94,74
New Mexico (NM)	18.976	0,68	95,42
Nebraska (NE)	16.441	0,59	96,01
Rhode Island (RI)	12.311	0,44	96,45
West Virginia (WV)	11.327	0,41	96,86
Idaho (ID)	11.304	0,41	97,27
Maine (ME)	10.901	0,39	97,66
Havaí (HI)	9.774	0,35	98,01
South Dakota (SD)	9.517	0,34	98,35
New Hampshire (NH)	8.336	0,3	98,65
Vermont (VT)	7.587	0,27	98,92
Montana (MT)	6.793	0,25	99,17
North Dakota (ND)	5.905	0,21	99,38
Wyoming (WY)	4.806	0,17	99,55
Delaware (DE)	4.426	0,16	99,71
Alasca (AK)	3.659	0,13	99,84
Guam (GU)	1.198	0,04	99,88
United States Virgin Islands (VI)	1.138	0,04	99,92
American Samoa (AS)	428	0,02	99,94
Northern Mariana Islands (MP)	232	0,01	99,95
Total	2.770.864	100	-

Fonte: HUD User; LIHTC Property Data. Disponível em: <https://www.huduser.gov/portal/datasets/lihtc.html>.
Elaboração da autora.

2.4 Programas de auxílio-aluguel junto ao setor privado (Housing Choice Voucher Program – HCV)

Como visto anteriormente, já na década de 1960, o governo passou a utilizar determinados tipos de *vouchers* (auxílio-aluguel) em programas já existentes. Ao longo do tempo, esses pagamentos se tornaram um programa específico, voltado para aluguéis de imóveis disponíveis no mercado privado.

Com efeito, já com o Housing Act de 1965, o governo federal autorizou pagamentos suplementares de renda para proprietários privados com inquilinos de baixa renda e/ou com deficiência, idosos, removidos por ação governamental, vítimas de desastres naturais e ocupantes de habitações subnormais (*substandard housing*), passando, portanto, a subsidiar também os aluguéis, como um precursor do que viria a ser o programa de *vouchers*.

Todavia, o programa que tornou o uso de *vouchers* a principal modalidade de auxílio habitacional nos Estados Unidos foi o Section 8 Existing Housing, criado em 1974 pelo Housing Community Development Act. Com esse programa, o governo concedeu *rental certificates* (posteriormente chamados de *vouchers*) para cobrir a diferença entre 25% da renda familiar ajustada e a *fair market rent* de imóveis já disponíveis no mercado, calculada para cada localidade. Domicílios com renda até 80% da mediana da localidade poderiam pleitear o auxílio.

Posteriormente, em 1983, criou-se o Free Standing Voucher Program, baseado em *payment standards*, determinando que as famílias poderiam pagar mais ou menos do que 30% da renda mensal familiar como aluguel.

Já a partir da década de 1990, os programas baseados em *vouchers* passaram a representar a maior parcela das UHs alugadas e subsidiadas pelo HUD. Nesse processo, houve uma transferência de boa parte dos beneficiários do Public Housing para o programa de *vouchers*.

TABELA 2
Variação do estoque de UHs em Public Housing (1949-2008)

Ano	Unidades	Variação desde o período prévio	
		Total	%
1949	170.436	-	-
1959	422.451	252.015	147,9
1969	792.228	369.777	87,5
1980	1.192.000	399.772	50,5
1990	1.404.870	212.870	17,9
1994	1.409.455	4.585	0,3
1996	1.388.746	-20.709	-1,5
1998	1.295.437	-93.309	-6,7
1999	1.273.500	-21.937	-1,7
2000	1.266.980	-6.520	-0,5
2004	1.188.649	-78.331	-6,2
2005	1.177.337	-11.312	-1,0
2006	1.172.204	-5.133	-0,4
2007	1.155.377	-16.827	-1,4
2008	1.140.294	-15.083	-1,3
1940-1979	-	1.021.564	599,4
1979-1994	-	217.455	18,2
1994-2008	-	-269.161	-19,1

Fonte: Schwartz (2010).

Para Schwartz, os problemas do Public Housing acarretaram grande desaprovação por parte da opinião pública, que desembocaram em um conjunto de medidas por parte do governo federal, a partir dos anos 1990, no sentido de reduzir as áreas de concentração de conjuntos, assim como adotar estratégias para construir conjuntos para classes de renda diversas (*mixed income housing*) e que tivessem melhor qualidade e *design*.

Com efeito, em 1993, foi lançada a estratégia Hope VI, com uma série de emendas à legislação voltadas para os conjuntos habitacionais considerados como problemáticos (*distressed*), os quais, de acordo com a prescrição da política adotada pelo HUD, deveriam ser demolidos e substituídos por novos conjuntos, menores, e para atender classes de renda diversas. A construção de boa parte desses novos conjuntos foi financiada por meio de mecanismos de renúncia fiscal, no programa LIHTC (tratado na seção anterior), e do uso de outros tipos de financiamento habitacional para rendas mais altas, disponíveis pelo HUD. Simultaneamente, as HAs subnacionais passaram a ser incentivadas a terceirizar a gestão dos conjuntos, por empresas privadas ou ONGs. Esses novos conjuntos estariam dentro do conceito de “novo urbanismo”.

TABELA 3
Variação das unidades em Public Housing em cidades selecionadas

Housing Authority	Total de unidades		Variação	
	1997	2009	Total	%
San Diego, CA	1.366	36	-1.330	-97,4
Kansas City, MO	6.159	1.922	-4.237	-68,8
Memphis, TN	7.090	3.144	-3.946	-55,7
Detroit, MI	8.759	3.978	-4.781	-54,6
Cincinnati, OH	7.666	3.718	-3.948	-51,5
Indianapolis, IN	3.851	1.870	-1.981	-51,4
St. Louis, MO	6.159	3.180	-2.979	-48,4
Jacksonville, FL	4.897	2.650	-2.247	-45,9
Pittsburgh, PA	9.335	5.135	-4.200	-45,0
Atlanta, GA	14.353	8.076	-6.277	-43,7
Chicago, IL	39.833	23.998	-15.835	-39,8
Dallas, TX	6.987	4.369	-2.618	-37,5
Columbus, OH	5.318	3.476	-1.842	-34,6
Baltimore, MD	18.088	12.911	-5.177	-28,6
Washington, DC	11.788	8.643	-3.145	-26,7
Los Angeles, CA	9.226	6.860	-2.366	-25,6
Phoenix, AZ	3.464	2.657	-807	-23,3
Philadelphia, PA	21.732	16.702	-5.030	-23,1
Las Vegas, NV	2.670	2.056	-614	-23,0
Seattle, WA	6.669	5.295	-1.374	-20,6
San Antonio, TX	8.086	6.485	-1.601	-19,8
Louisville, KY	5.757	4.771	-986	-17,1
Milwaukee, MN	4.753	4.137	-616	-13,0
Cayahoga, OH (Cleveland)	11.854	10.412	-1.442	-12,2
Boston, MA	12.615	11.098	-1.517	-12,0
El Paso, TX	6.375	5.695	-680	-10,7
Houston, TX	4.085	3.707	-378	-9,3
Charlotte, NC	3.939	3.579	-360	-9,1
Portland, OR	2.809	2.575	-234	-8,3
Miami/Dade County, FL	10.039	9.243	-796	-7,9
San Francisco, CA	6.757	6.249	-508	-7,5
Minneapolis, MN	6.635	6.187	-448	-6,8
Denver, CO	3.664	3.883	-219	-6,0
Fort Worth, TX	1.415	1.370	-45	-3,2
New York, NY	180.000	179.771	-229	-0,1
Austin, TX	1.931	1.929	-2	-0,1
Tucson, AZ	1.505	1.535	30	2,0
Total	467.629	83.302	-84.327	-18,0
Variação média				-26,4
Total, exceto New York City	287.629	203.531	-84.098	-29,2
Variação média				-27,4

Fonte: Schwarz (2010).

Os critérios de elegibilidade para esses novos conjuntos, entretanto, passaram a ser muito mais restritos. Cabe ressaltar que, em 1996, o governo estabeleceu uma política de banimento de pessoas em conflito com a lei dos conjuntos habitacionais públicos, conhecida por *one strike and you are out policy*.⁶ Tal política pretendia expulsar dos conjuntos pessoas

6. O nome da política faz referência ao termo *three strikes laws*, utilizado para identificar a legislação severa imposta a criminais reincidentes pela justiça em alguns estados dos Estados Unidos, desde a década de 1950.

com determinados tipos de anotação criminal, e, acima de tudo, torná-los ineligíveis para o programa Public Housing, notadamente nos novos conjuntos que pretendiam mesclar pessoas com diferentes níveis de renda.

Além disso, a própria meta de redimensionamento dos conjuntos acarretava a diminuição da oferta de habitações. Assim, boa parte dos moradores removidos pelas demolições não usufruiu dos novos conjuntos, mas foi direcionada para programas de locação social no mercado privado (HCV). Outros foram realocados em conjuntos de Public Housing diferentes, e, finalmente, uma parte ficou sem qualquer auxílio do HUD.

Em 1998, foi criado o HCV, unificando os dois programas de *vouchers* anteriores (Section 8 Existing Housing, de 1974; e Free Standing Housing Vouchers, de 1983) e realizando pequenas variações neles. A partir de então, determinou-se que 75% dos *vouchers* deveriam ser destinados à população extremamente pobre (renda de até 30% da mediana de cada localidade). Além disso, os proprietários que tivessem participado uma vez do programa não eram obrigados a continuar, mas poderiam se recusar a aceitar novos inquilinos do programa.

Assim, desde meados da década de 1960, o governo federal tem distribuído subsídios aos locatários de baixa renda por meio de *vouchers*, que paulatinamente foram se tornando o principal instrumento de locação social no país. É importante notar que, a partir de 1994, com o programa Hope VI, que passou a demolir conjuntos habitacionais do Public Housing, os *vouchers* têm servido, majoritariamente, para substituir a forma de auxílio governamental das pessoas removidas dos conjuntos, sem inclusão de novos beneficiários. Com efeito, entre 1994 e 2009, três quartos do incremento em *vouchers* correspondeu à transferência de beneficiários do Public Housing para o programa de HCV.

TABELA 4
Emissões de novos *vouchers* (1975-2009)

Ano	Total anual	Acumulado total
1975-1980	624.604	624.604
1981	55.800	680.404
1982	23.314	703.718
1983	61.220	764.938
1984	71.000	835.938
1985	76.000	911.938
1986	66.652	978.590
1987	60.000	1.038.590
1988	54.915	1.093.505
1989	65.000	1.158.505
1990	54.956	1.213.461
1991	56.847	1.270.308
1992	50.905	1.321.213
1993	39.089	1.360.302
1994	39.703	1.400.005
1995	0	1.400.005
1996	0	1.400.005
1997	0	1.400.005
1998	0	1.400.005
1999	50.000	1.400.005

(Continua)

(Continuação)

Ano	Total anual	Acumulado total
2000	60.000	1.510.005
2001	0	1.510.005
2002	26.000	1.536.005
2003	0	1.536.005
2004	0	1.536.005
2005	0	1.536.005
2006	0	1.536.005
2007	0	1.536.005
2008	15.000	1.551.005
2009	13.000	1.564.005
Auxílios (<i>vouchers</i>) não incrementais, 1995-2009		465.995

Fonte: Schwartz (2010).

Observa-se que, embora a emissão de *vouchers* seja grande, nem todos conseguem alugar o imóvel desejado, e a taxa de sucesso fica entre 60% e 90% dos portadores do benefício, sendo muito difícil efetuar o aluguel em áreas afluentes, com poucos imóveis aptos a serem contemplados pelo programa (Schwartz, 2010).

O governo federal também passou a realizar parcerias com ONGs e/ou governos estaduais/locais para desenvolver diversos programas para desconcentração da pobreza e promoção de diversidade racial, com o uso de *vouchers*. Entre tais programas, destacam-se aqueles criados para cumprir sentenças judiciais pelas HAs (*litigation programs*, como Chicago Gautreaux) e o programa Move to Opportunity, no qual as ONGs ajudavam os inquilinos a saírem de áreas problemáticas e buscarem outro ambiente social e outros bairros.

3 QUADRO GERAL DOS PROGRAMAS DE LOCAÇÃO SOCIAL NOS ESTADOS UNIDOS NA ATUALIDADE

O governo dos Estados Unidos mantém, sob gestão do HUD, programas de locação social para famílias de baixa renda que atendem a cerca de 5 milhões de domicílios, onde vivem 9 milhões de pessoas, segundo os dados de 2021.⁷ Esses programas são financiados pelo orçamento do governo federal e compreendem cifras em torno de US\$ 50 bilhões anuais (Office of Management and Budget, 2021).

TABELA 5
Programas de locação social geridos pelo HUD (2021)

Programas do HUD	Unidades subsidiadas disponíveis		Ocupação (%)	Número de pessoas	Média de pagamento do HUD por mês		Gasto total do HUD (valor médio do pagamento multiplicado pelo número de unidades ocupadas)
	Quantidade	%			%	US\$	
Public Housing	931.624	18	93	1.731.689	19	701	7.288.243.612
HCV	2.669.691	52	85	5.192.254	57	883	26.307.882.627
Privately Owned Multifamily Housing	1.496.727	29	92	2.246.148	24	847	14.152.012.472
Todos	5.098.041	100	89	9.170.091	100	839	47.734.181.413

Fonte: HUD User, Picture, 2021. Disponível em: <https://www.huduser.gov/portal/datasets/assthsq.html>.
Elaboração da autora.

7. Disponível em: www.huduser.gov.

São elegíveis para os programas de locação social a população de baixa renda com cidadania estadunidense e, em alguns casos, imigrantes com familiares que já tenham obtido cidadania (HUD-website⁸). Em geral, o critério de elegibilidade para os programas é relativo à renda local, sendo usual tomar como parâmetro 50% da renda mediana de cada localidade (*cities, counties, towns*) ajustada pelo tamanho da família como o limite máximo de renda até o qual as famílias são consideradas de muito baixa renda (*very low income*) e, portanto, podem pleitear o benefício. Alguns programas priorizam as famílias de renda extremamente baixa (*extremely low income*), que tem como limite 30% da mediana da renda familiar da localidade, de acordo com os cálculos do HUD. Há ainda programas com prioridade para determinados grupos populacionais, como idosos, pessoas com deficiência, portadores de morbidades específicas, mulheres com filhos, entre outros grupos.

Estudos apontam que os programas de locação social do HUD atendem a 25% das UHs alugadas por famílias consideradas de muito baixa renda nos Estados Unidos (Eggers, 2020). De acordo com dados de 2017, do total de 43,9 milhões de domicílios alugados no país, 18,7 milhões eram ocupados por famílias de muito baixa renda, mas apenas 4,5 milhões delas eram assistidas pelo HUD. Assim, há uma fila de espera para os interessados em programas do HUD, cuja duração é de cerca de dois anos, em média, segundo dados de 2021.

Cabe notar que esses números não incluem outros programas de locação social, tais como aqueles financiados por governos estaduais ou locais, assim como programas financiados pelo Departamento de Agricultura, sobretudo na área rural, entre outros. Em contrapartida, os programas do HUD não se destinam à população sem cidadania estadunidense (e sem requisitos para adquiri-la), que pode compreender parte relevante da demanda por locação social nas grandes cidades.

3.1 Tipos de programas

As UHs assistidas pelo HUD podem ser divididas em três grupos de programas, a saber: i) *vouchers*: auxílio ao aluguel no mercado privado (52% das UHs); ii) Privately Owned Multifamily Housing: conjuntos habitacionais/condomínios privados com aluguéis subsidiados (29% das UHs); e iii) Public Housing: conjuntos habitacionais públicos (18% das UHs).

Os programas HCV e Public Housing são operados por agências habitacionais locais ou estaduais (Public Housing Agencies – PHAs), por meio de contratos com o HUD. Já os programas do tipo Privately Owned Multifamily Housing são operados pela FHA, por meio de contratos com proprietários privados, ONGs ou mesmo PHAs (HUD-Programs⁹).

3.1.1 Programas de auxílio-aluguel (*vouchers*)

Em 2021, o programa Section 8 HCV abrangia aproximadamente 2,7 milhões de habitações, que abrigavam cerca de 5,2 milhões de pessoas. O HCV representava o maior gasto federal com locação social para a população de muito baixa renda (*very low income* – VLI), com cerca de US\$ 25 bilhões do orçamento do HUD, por meio do Office of Public and Indian Housing, em 2021.

O HCV foi criado em 1998 pelo Quality Housing and Work Response Act. Nesse programa, o HUD estabelece pagamentos padronizados (*standard payments*), que são os valores máximos de aluguéis contemplados pelo programa, de acordo com a localidade e o tamanho das habitações. Os pagamentos padronizados são baseados no cálculo do preço

8. Disponível em: www.hud.gov.

9. Disponível em: <https://www.hud.gov/hudprograms>.

justo de mercado (*fair market rent*), calculados para milhares de localidades, cuja fórmula é igual ao aluguel que corresponde ao quadragésimo percentil dos aluguéis, ou seja, o valor abaixo do qual estão 40% dos aluguéis, excluindo os imóveis de luxo, ofertados no mercado imobiliário de cada localidade, ajustados pelo tamanho dos imóveis.

São elegíveis aqueles com renda familiar de até 80% da mediana da localidade, ajustada pelo tamanho da família. O programa, porém, prioriza os mais pobres entre os elegíveis, uma vez que 75% do total de *vouchers* disponíveis para cada agência local (Housing Authority e outras) devem ser direcionados para famílias de renda extremamente baixa, de acordo com os critérios do HUD, o que significa ter renda de até 30% da mediana da renda familiar ajustada pelo tamanho da família, em cada localidade.

Esse programa é operado pelas PHAs locais, estaduais ou dos territórios, que recebem recursos do HUD para gerenciá-lo. Aqueles que são contemplados pelo programa escolhem imóveis ofertados no mercado e os submetem à aprovação da PHA, que inspeciona os imóveis para aferir determinados padrões de qualidade física e espaço disponível, podendo validar ou não o contrato. Uma vez feita a validação, os locatários pagam valores de até 30% de sua renda (ou mais, caso o valor do aluguel seja superior ao limite), ficando a PHA responsável pelo pagamento do restante do aluguel até o valor do pagamento padronizado para cada localidade, diretamente aos locadores. Caso o beneficiário queira mudar de imóvel, o *voucher* continua válido, e o processo de validação do novo imóvel se repete.

É importante notar que nem todos os beneficiários do programa conseguem alugar um imóvel no mercado por meio dos *vouchers*, e a taxa de sucesso do programa varia fortemente entre as diferentes localidades, sobretudo de acordo com a concorrência nos diversos mercados imobiliários locais.

Distribuição espacial

A tabela 6 mostra a distribuição do programa HCV nas principais áreas metropolitanas do país.

TABELA 6
Distribuição de *vouchers* (HCV) por região metropolitana, em maiores concentrações (2021)

CBSA ¹	Área metropolitana	HCV 2021		
		Total de UHs	%	Acumulado (%)
35620	New York-Newark-Jersey City, NY-NJ-CT-PA	255.491	9,57	9,57
31080	Los Angeles-Long Beach-Anaheim, CA	121.603	4,55	14,12
16980	Chicago-Naperville-Elgin, IL-IN-WI	94.160	3,53	17,65
99999	Non-Metro	82.743	3,1	20,75
14460	Boston-Cambridge-Newton, MA-NH	67.168	2,52	23,27
41860	San Francisco-Oakland-Hayward, CA	57.918	2,17	25,44
37980	Philadelphia-Camden-Wilmington, PA-NJ-DE-MD	49.891	1,87	27,31
19100	Dallas-Fort Worth-Arlington, TX	49.449	1,85	29,16
33100	Miami-Fort Lauderdale-West Palm Beach, FL	48.111	1,8	30,96
47900	Washington-Arlington-Alexandria, DC-VA-MD-WV	47.515	1,78	32,74
12060	Atlanta-Sandy Springs-Roswell, GA	42.675	1,6	34,34
42660	Seattle-Tacoma-Bellevue, WA	38.725	1,45	35,79
12580	Baltimore-Columbia-Towson, MD	33.710	1,26	37,05
41740	San Diego-Carlsbad, CA	31.559	1,18	38,23
19820	Detroit-Warren-Dearborn, MI	30.306	1,14	39,37

(Continua)

(Continuação)

CBSA ¹	Área metropolitana	HCV 2021		
		Total de UHs	%	Acumulado (%)
26420	Houston-The Woodlands-Sugar Land, TX	29.601	1,11	40,48
35380	New Orleans-Metairie, LA	27.031	1,01	41,49
33460	Minneapolis-St. Paul-Bloomington, MN-WI	24.128	0,9	42,39
41980	San Juan-Carolina-Caguas, PR	23.590	0,88	43,28
45300	Tampa-St. Petersburg-Clearwater, FL	22.595	0,85	44,12
38900	Portland-Vancouver-Hillsboro, OR-WA	22.551	0,84	44,97
41180	St. Louis, MO-IL	22.223	0,83	45,8
17460	Cleveland-Elyria, OH	21.891	0,82	46,62
40140	Riverside-San Bernardino-Ontario, CA	21.557	0,81	47,43
38300	Pittsburgh, PA	20.695	0,78	48,2
19740	Denver-Aurora-Lakewood, CO	20.527	0,77	48,97
47260	Virginia Beach-Norfolk-Newport, VA-NC	20.371	0,76	49,74
17140	Cincinnati, OH-KY-IN	20.090	0,75	50,49

Fonte: HUD User, Picture 2021.

Elaboração da autora.

 Nota: ¹ CBSA – Core-Based Statistical Areas.

3.1.2 Programas de produção de habitações para locação social pelo setor privado (Privately Owned Multifamily Housing)

Este grupo é formado por um conjunto de programas que, desde a década de 1960, viabilizaram a construção de habitações pelo setor privado e, em menor número, ONGs, destinadas ao aluguel para a população de baixa renda. Atualmente, cerca de 50% dos imóveis deste grupo são alugados para idosos. Entre esses programas encontram-se também aqueles criados para atender outras clientelas específicas, como pessoas com deficiência, veteranos de guerra, pessoas com morbidades (como HIV) e outros grupos.

Em 2021, cerca de 1,4 milhão de habitações construídas dentro desses programas recebiam subsídios, atendendo a cerca de 2 milhões de pessoas. Nesse mesmo ano, o HUD, por meio do Office of Housing, alocava mais de US\$ 14 bilhões de seu orçamento anual com esse grupo de programas (U.S. Department of Housing and Urban Development, 2022).

Originalmente, os programas desse grupo subsidiavam a construção de conjuntos habitacionais pelo setor privado, que deveriam ser alugados pela população de baixa renda por um determinado período e, após seu término, os proprietários poderiam se desvincular do programa e vender ou alugar os imóveis a preços de mercado (Schwartz, 2010). Entretanto, à medida que o período de permanência ia se esgotando, uma série de medidas era tomada pelo governo, sobretudo com o intuito de incentivar financeiramente os proprietários a manterem esse estoque de habitações disponíveis para o HUD.

Atualmente, a maior parte desses projetos recebe subsídios do governo federal por meio de *vouchers* para o aluguel. Porém, diferentemente do HCV, nesses programas os *vouchers* estão vinculados às unidades existentes em conjuntos habitacionais específicos, ou seja, o inquilino não pode transferir o *voucher* para outro imóvel.

Em 2021, o principal programa desse grupo era o Project Based Section 8, que fornecia auxílio aluguel para 1,3 milhão de habitações, seguido por um programa especial para idosos (Supportive Housing for the Elderly, Section 202), com 125 mil habitações, um programa especial para pessoas com deficiência, com 33 mil habitações, e ainda os programas Below Market Interest Rate e Moderate Rehabilitation, com cerca de 15 mil unidades cada.

Todos esses programas são operados pela FHA e têm como beneficiário qualquer entidade possuidora de UHs construídas a partir desses projetos, seja pelo setor privado, seja por organização não governamental, ou mesmo PHA.

A tabela 7 mostra a distribuição desse tipo de programa entre as maiores áreas metropolitanas do país.

TABELA 7
Conjuntos habitacionais privados com aluguel regulado e vouchers, nas maiores regiões metropolitanas receptoras (2021)

Privately Owned Multifamily Housing				
CBSA	Área metropolitana	Total de UHs	%	Acumulado (%)
35620	New York-Newark-Jersey City, NY-NJ-CT-PA	131.033	8,75	8,75
99999	Non-Metro	71.444	4,77	13,53
16980	Chicago-Naperville-Elgin, IL-IN-WI	55.273	3,69	17,22
14460	Boston-Cambridge-Newton, MA-NH	47.116	3,15	20,37
31080	Los Angeles-Long Beach-Anaheim, CA	46.206	3,09	23,46
37980	Philadelphia-Camden-Wilmington, PA-NJ-DE-MD	30.404	2,03	25,49
19820	Detroit-Warren-Dearborn, MI	29.740	1,99	27,47
47900	Washington-Arlington-Alexandria, DC-VA-MD-WV	26.737	1,79	29,26
33460	Minneapolis-St. Paul-Bloomington, MN-WI	24.288	1,62	30,88
41860	San Francisco-Oakland-Hayward, CA	22.645	1,51	32,4
39300	Providence-Warwick, RI-MA	22.001	1,47	33,87
38300	Pittsburgh, PA	20.717	1,38	35,25
12580	Baltimore-Columbia-Towson, MD	20.458	1,37	36,62
33100	Miami-Fort Lauderdale-West Palm Beach, FL	19.871	1,33	37,95
17460	Cleveland-Elyria, OH	18.328	1,22	39,17
12060	Atlanta-Sandy Springs-Roswell, GA	16.995	1,14	40,31
26420	Houston-The Woodlands-Sugar Land, TX	14.666	0,98	41,29
41180	St. Louis, MO-IL	14.607	0,98	42,26
17140	Cincinnati, OH-KY-IN	14.505	0,97	43,23
41980	San Juan-Carolina-Caguas, PR	14.258	0,95	44,18
34980	Nashville-Davidson-Murfreesboro-Franklin, TN	13.375	0,89	45,08
18140	Columbus, OH	12.433	0,83	45,91
28140	Kansas City, MO-KS	12.339	0,82	46,73
33340	Milwaukee-Waukesha-West Allis, WI	12.070	0,81	47,54
19740	Denver-Aurora-Lakewood, CO	10.651	0,71	48,25
19100	Dallas-Fort Worth-Arlington, TX	10.284	0,69	48,94
26900	Indianapolis-Carmel-Anderson, IN	9.494	0,63	49,57
41740	San Diego-Carlsbad, CA	9.230	0,62	50,19

Fonte: HUD User, Picture 2021.
Elaboração da autora.

3.1.3 Programa de locação social pelo setor público (Public Housing)

Em 2021, o Public Housing compreendia quase 1 milhão de unidades em conjuntos habitacionais, abrigando mais de 1,7 milhão de pessoas (tabela 8). Nesse programa, o estoque de habitações pertence às PHAs, instituídas pelos governos estaduais e locais. As famílias beneficiadas pagam uma fração de sua renda familiar mensal (em torno de 30%) como aluguel para as PHAs, no entanto, na maioria das localidades, as receitas de aluguéis não são suficientes para a gestão e a manutenção dos conjuntos. Atualmente, essas despesas são,

em grande medida, financiadas por transferências do governo federal (*block grants*) para as PHAs, que podem administrar os conjuntos diretamente ou transferir a gestão para organizações privadas ou não governamentais. Em 2021, o orçamento do HUD, por meio do Office of Public and Indian Housing, incluía cerca de US\$ 7,8 bilhões para transferências relacionadas com o programa Public Housing.

A maior parte dos conjuntos habitacionais de Public Housing foi construída até a década de 1980 (80%), quando o programa começou a ser redimensionado. Já na década de 1990, o estoque de habitações em Public Housing passou a ser reduzido fisicamente, ocorrendo demolições de imóveis.

Distribuição espacial

Existe uma grande diversidade quanto ao alcance e ao desempenho do programa entre os estados, cidades e localidades, especialmente no que diz respeito à quantidade de UHs administradas e à qualidade da gestão dos conjuntos. Destaca-se o caso da cidade de Nova Iorque, que possui o maior estoque de habitações entre as HAs e é reconhecida pela boa gestão e manutenção dos conjuntos (Schwartz, 2010; Bloom, 2008). Em contrapartida, a cidade de Chicago se apresenta como o exemplo oposto, de má gestão e redução do número de UHs no programa nas últimas décadas (Schwartz, 2010; Hirsch, 1998).

Como pode ser visto na tabela 8, a área metropolitana de Nova Iorque concentra 20% do total de habitações disponíveis em Public Housing, com um estoque muito superior às demais metrópoles. Nessa cidade, além de o estoque de unidades sempre ter sido maior, este foi mantido ao longo dos anos 1990, enquanto, em outras áreas, houve uma série de demolições.

TABELA 8
UHs em Public Housing por maiores regiões metropolitanas receptoras (2021)

Public Housing – 2021				
CBSA	Área metropolitana	Total de UHs	%	Acumulado (%)
35620	New York-Newark-Jersey City, NY-NJ-CT-PA	187.392	20,11	20,11
99999	Non-Metro	72.247	7,75	27,87
41980	San Juan-Carolina-Caguas, PR	33.741	3,62	31,49
14460	Boston-Cambridge-Newton, MA-NH	22.031	2,36	33,86
16980	Chicago-Naperville-Elgin, IL-IN-WI	19.478	2,09	35,95
37980	Philadelphia-Camden-Wilmington, PA-NJ-DE-MD	19.311	2,07	38,02
39300	Providence-Warwick, RI-MA	13.311	1,43	39,45
38300	Pittsburgh, PA	13.134	1,41	40,86
33100	Miami-Fort Lauderdale-West Palm Beach, FL	10.101	1,08	41,94
47900	Washington-Arlington-Alexandria, DC-VA-MD-WV	9.638	1,03	42,98
31080	Los Angeles-Long Beach-Anaheim, CA	9.524	1,02	44
17460	Cleveland-Elyria, OH	8.979	0,96	44,96
12580	Baltimore-Columbia-Towson, MD	8.522	0,91	45,88
19820	Detroit-Warren-Dearborn, MI	8.296	0,89	46,77
42660	Seattle-Tacoma-Bellevue, WA	7.896	0,85	47,62
41180	St. Louis, MO-IL	7.674	0,82	48,44
17140	Cincinnati, OH-KY-IN	7.608	0,82	49,26
33460	Minneapolis-St. Paul-Bloomington, MN-WI	7.049	0,76	50,01

Fonte: HUD User, Picture 2021.
Elaboração da autora.

3.2 Características das habitações e perfil dos moradores

Os dados do HUD Picture 2021 mostram que esses três grupos de programas atendem majoritariamente a população de renda mais baixa, de minorias étnicas, e as unidades disponíveis se encontram, em geral, em bairros de minorias étnicas e com alta proporção relativa de pobres. A maioria das famílias não é assalariada, mas tampouco vive apenas de benefícios sociais (*welfare*), deduzindo-se que atuam principalmente como trabalhadores informais ou são aposentados e pensionistas.

Nesse ponto, é importante observar que o HUD classifica como *welfare* as fontes de renda relacionadas a Temporary Assistance for Needy Families (Tanf) e Child Support, General Assistance e Public Assistance. Essas duas fontes correspondem a uma série de transferências sociais existentes no país, como: Supplemental Security Income (SSI), Supplemental Nutrition Assistance Program (SNAP), Special Supplemental Nutrition Program for Women, Infants, and Children (WIC) e General Assistance (GA), assim como seguro-desemprego e outros tipos de seguros e transferências, *exceto aposentadorias e pensões* (HUD User, dictionary 2021).¹⁰

É importante ressaltar que a maioria das famílias beneficiárias de programas de locação social do HUD também recebe auxílios para as contas da casa, que são os gastos com *utilities* (água, gás e energia elétrica). Somando-se o complemento da renda para o aluguel e para *utility*, chega-se a um subsídio total bastante alto com relação à renda familiar mensal média, como pode ser observado na tabela 9. Esses dados mostram que, na ausência dos programas de locação social, as famílias não poderiam arcar com os custos da habitação, pois sua renda cairia para próximo de zero.

TABELA 9
Custo da habitação para os beneficiários (2021), em valores médios
(Em US\$)

Gastos com habitação e renda domiciliar mensal	Public Housing	HCV	Privately Owned Multifamily Housing	Todos
Pagamento da família por mês (a)	354	395	320	364
Pagamento do HUD por mês (b)	701	883	847	839
Paramento do auxílio para despesas (c)	95	136	78	115
Custo total da habitação (a + b + c)	1.150	1.414	1.245	1.318
Renda domiciliar mensal (d)	1.329	1.298	1.146	1.254
Renda mensal da família, com subsídio habitacional (d - a)	975	903	825	890
Renda mensal da família, sem subsídio habitacional (d - a - b - c)	179	-116	-100	-64

Fonte: HUD User, Picture 2021.
Elaboração da autora.

Os dados mostram também a vulnerabilidade social dos beneficiários do HUD em outras dimensões, como: uma grande proporção de chefes de domicílios que são portadores de deficiências, assim como de chefes idosos (acima de 61 anos).

Nota-se que os programas Public Housing e HCV apresentam alta proporção de grupos étnicos minoritários e se inserem, com maior frequência, em bairros de minorias étnicas. Já os programas Privately Owned Multifamily Housing são majoritariamente ocupados por idosos, que não fazem parte de grupos étnicos minoritários e são, em geral, ocupados por apenas uma pessoa.

10. Base de dados HUD User disponível em: www.huduser.gov. HUD User dictionary disponível em: https://www.huduser.gov/portal/datasets/pictures/dictionary_2020.pdf. Informações adicionais disponíveis em: <https://www.census.gov/topics/income-poverty/public-assistance/about.html>.

As tabelas 10 e 11 resumem os dados do HUD Picture 2021 para os grandes grupos de programas do HUD e para cada um dos programas específicos em Privately Owned Multifamily Housing.

TABELA 10
Perfil dos beneficiários por grupo de programa (2021)

Programas do HUD	Public Housing	HCV	Privately Owned Multifamily Housing	Todos
Dados básicos dos programas				
Número de unidades subsidiadas disponíveis	931.624	2.669.691	1.496.727	5.098.041
Participação nas unidades subsidiadas disponíveis (%)	18	52	29	100
Unidades disponíveis ocupadas (%)	93	85	92	89
Número total de pessoas	1.731.689	5.192.254	2.246.148	9.170.091
Proporção no número total de pessoas (%)	19	57	24	100
Número de pessoas por unidade	2,1	2,2	1,6	2
Aluguel e renda				
Média de pagamento da família por mês (US\$)	354	395	320	364
Média de pagamento do HUD por mês (US\$)	701	883	847	839
Renda domiciliar anual (US\$)	15.945	15.577	13.747	15.045
Renda domiciliar anual <i>per capita</i> (US\$)	7.769	6.983	8.668	7.491
Renda domiciliar anual entre US\$ 1 e US\$ 4.999 (%)	11	8	10	9
Renda domiciliar anual entre US\$ 5.000 e US\$ 9.999 (%)	25	24	25	25
Renda domiciliar anual entre US\$ 10.000 e US\$ 14.999 (%)	25	28	32	29
Renda domiciliar anual entre US\$ 15.000 e US\$ 19.999 (%)	13	14	15	14
Renda domiciliar anual de US\$ 20.000 ou mais (%)	26	26	18	23
Domicílios onde salários são a maior fonte de renda (%)	26	25	14	22
Domicílios onde a transferência social é a maior fonte de renda (%)	4	3	2	3
Domicílios com outra maior fonte de renda (%)	64	66	80	70
Mediana local (renda domiciliar) (%)	24	21	21	22
Renda muito baixa (%)	91	95	97	95
Renda extremamente baixa (%)	74	77	78	77
Estrutura familiar				
2 ou mais adultos com crianças (%)	3	4	3	3
1 adulto com crianças (%)	32	36	21	31
Domicílios chefiados por mulheres (%)	74	78	70	75
Domicílios chefiados por mulheres com crianças (%)	33	36	21	31
Domicílios com pessoas com deficiência, entre chefe, esposo(a) ou segundo chefe, com 61 anos ou menos (%)	31	36	36	35
Domicílios com pessoas com deficiência, entre chefe, esposo(a) ou segundo chefe, com 62 anos ou mais (%)	53	68	26	46
Domicílios com pessoas com deficiência (%)	24	25	20	23
Chefe ou esposo(a) com 24 anos ou menos (%)	5	2	4	3
Chefe ou esposo(a) com 25 a 49 anos (%)	40	46	27	39
Chefe ou esposo(a) com 51 a 60 anos (%)	20	22	13	19
Chefe ou esposo(a) com 62 anos ou mais (%)	35	30	54	39
Chefe ou esposo(a) com 85 ou mais (%)	3	2	8	4
Raça/etnia				
Minoria étnica (%)	71	70	56	66
Negros não latinos (%)	43	48	33	42
Negros latinos (%)	4	2	1	2
Índigenas americanos não latinos (%)	1	1	1	1
Asiáticos ou das ilhas do Pacífico não latinos (%)	3	3	5	4
Latinos (%)	25	18	16	19

(Continua)

(Continuação)

Programas do HUD	Public Housing	HCV	Privately Owned Multifamily Housing	Todos
Raça/etnia				
Branços latinos (%)	20	15	9	14
Branços não latinos (%)	29	30	40	33
Múltiplas raças (%)	1	2	1	2
Outros latinos (%)	1	1	6	2
Condição social: inquilinos, UHs e bairros				
Média de meses em lista de espera	21	28	ni ¹	27
Média de meses morando	140	125	96	119
Auxílio para despesas (gás, luz, água) (%)	49	86	65	73
Média do auxílio despesas (US\$)	95	136	78	115
0 a 1 quarto (%)	41	33	66	45
2 quartos (%)	30	34	23	30
3 ou mais quartos (%)	28	33	12	26
Menos de uma pessoa por quarto (%)	18	22	7	17
Pobres nas unidades censitárias (%)	31	22	24	24
Minorias étnicas na unidade censitária (%)	61	56	50	55
Casas próprias nas unidades censitárias (%)	39	46	42	44

Fonte: HUD User, Picture 2021.

Elaboração da autora.

Nota: ¹ ni = não informado.

TABELA 11
Perfil dos beneficiários por subgrupo dos conjuntos habitacionais privados (2021)

Privately Owned Multifamily Housing	Mod Rehab	Project Based Section 8	Below Market Interest Rate (S236/BMIR)	Supportive Housing for the Elderly (202/ Project Rental Assistance Contract – PRAC)	Supportive Housing for Disabled (811/PRAC)
Dados básicos dos programas					
Número de unidades subsidiadas disponíveis	16.423	1.306.727	14.149	125.568	33.860
Participação nas unidades subsidiadas disponíveis (%)	0	26	0	2	1
Unidades disponíveis ocupadas (%)	78	93	-1	97	93
Número total de pessoas	28.746	2.044.953	7.522	130.992	33.935
Proporção no número total de pessoas (%)	0	22	0	1	0
Número de pessoas por unidade	1,4	1,7	1,8	1,1	1,1
Aluguel e renda					
Média de pagamento da família por mês (US\$)	252	316	823	324	289
Média de pagamento do HUD por mês (US\$)	715	904	-1	464	497
Renda domiciliar anual (US\$)	10.418	13.571	32.645	14.272	12.319
Renda domiciliar anual <i>per capita</i> (US\$)	7.370	8.077	17.707	13.245	11.372
Renda domiciliar anual entre US\$ 1 e US\$ 4.999 (%)	15	11	1	2	3
Renda domiciliar anual entre US\$ 5.000 e US\$ 9.999 (%)	31	25	5	23	37
Renda domiciliar anual entre US\$ 10.000 e US\$ 14.999 (%)	34	31	12	39	38
Renda domiciliar anual entre US\$ 15.000 e US\$ 19.999 (%)	9	15	14	22	14
Renda domiciliar anual de US\$ 20.000 ou mais (%)	11	18	67	15	8
Domicílios onde salários são a maior fonte de renda (%)	14	15	44	1	5
Domicílios onde transferência social é a maior fonte de renda (%)	8	2	1	1	1
Domicílios com outra maior fonte de renda (%)	66	78	54	98	91
Mediana local (renda domiciliar) (%)	15	21	45	24	22
Renda muito baixa (%)	98	97	66	99	98
Renda extremamente baixa (%)	91	79	31	75	85

(Continua)

(Continuação)

Privately Owned Multifamily Housing	Mod Rehab	Project Based Section 8	Below Market Interest Rate (\$236/BMIR)	Supportive Housing for the Elderly (202/PRAC)	Supportive Housing for Disabled (811/PRAC)
Estrutura familiar					
2 ou mais adultos com crianças (%)	1	3	8	0	0
1 adulto com crianças (%)	15	24	21	0	2
Domicílios chefiados por mulheres (%)	51	71	65	69	46
Domicílios chefiados por mulheres com crianças (%)	15	24	22	0	2
Domicílios com pessoas com deficiência, entre chefe, esposo(a) ou segundo chefe, com 61 anos ou menos (%)	46	32	15	61	99
Domicílios com pessoas com deficiência, entre chefe, esposo(a) ou segundo chefe, com 62 anos ou mais (%)	71	26	14	6	97
Domicílios com pessoas com deficiência (%)	41	19	9	6	92
Chefe ou esposo(a) com 24 anos ou menos (%)	3	5	4	0	2
Chefe ou esposo(a) com 25 a 49 anos (%)	34	29	36	0	38
Chefe ou esposo(a) com 51 a 60 anos (%)	30	14	17	0	33
Chefe ou esposo(a) com 62 anos ou mais (%)	33	51	43	100	27
Chefe ou esposo(a) com 85 anos ou mais (%)	2	7	4	16	0
Raça/etnia					
Minoria étnica (%)	72	57	58	49	35
Negros não latinos (%)	40	34	38	23	25
Negros latinos (%)	3	1	1	1	1
Índigenas americanos não latinos (%)	1	1	1	1	1
Asiáticos ou das ilhas do Pacífico não latinos (%)	2	5	3	10	2
Latinos (%)	30	16	16	16	7
Branços latinos (%)	27	9	7	10	4
Branços não latinos (%)	28	39	35	45	59
Múltiplas raças (%)	1	1	2	1	1
Outros latinos (%)	1	6	8	5	2
Condição social: inquilinos, UHs e bairros					
Média de meses em lista de espera	104	-1	-1	-1	-1
Média de meses morando	90	97	79	83	100
Auxílio para despesas (gás, luz, água) (%)	49	66	40	69	39
Média do auxílio despesas (US\$)	90	81	75	50	62
0 a 1 quarto (%)	76	62	55	100	90
2 quartos (%)	18	25	29	0	9
3 ou mais quartos (%)	6	13	15	0	1
Menos de uma pessoa por quarto (%)	5	8	9	0	6
Pobres nas unidades censitárias (%)	31	25	-1	20	19
Minorias étnicas nas unidades censitárias (%)	63	51	-1	50	42
Casas próprias nas unidades censitárias (%)	30	42	-1	47	54

Fonte: HUD User, Picture 2021.
Elaboração da autora.

4 QUADRO INSTITUCIONAL

4.1 Departamento de Habitação e Desenvolvimento Urbano (HUD)

O Department of HUD foi criado em 1965, por meio do Housing and Urban Development Act, quando passou a fazer parte do Cabinet, que é o nível mais alto da esfera executiva do governo federal nos Estados Unidos.¹¹ A partir de então, o HUD passou a abrigar as agências habitacionais que já estavam estabelecidas, e atualmente é um dos quinze departamentos que compõem o Cabinet, cujos membros são indicados pelo presidente e aprovados pelo Senado.

O HUD se organiza em um conjunto de *offices*, entre eles: i) o Office of Housing, que administra os programas de construção de casas para aluguel para pessoas de baixa renda (*project based voucher*), entre outros; ii) o Office of Public and Indian Housing, que administra a maior parte dos programas de locação social (*tenant based vouchers*) e o programa Public Housing, criado em 1937; e iii) o Office of Community Planning and Development, que administra *grants* (transferências) para governos subnacionais e ONGs, por meio de programas para construção de habitações para venda ou aluguel para a população de renda baixa, abrigos para sem-teto, entre outros.

Agências importantes no sistema de financiamento para a casa própria também estão vinculadas ao HUD, como a FHA, criada em 1934, que oferece seguros para financiamentos habitacionais, assim como a Government National Mortgage Association (GNMA), ou Ginnie Mae, que funciona como garantidora de hipotecas vinculadas a programas governamentais. Essas duas agências são financiadas por recursos próprios e, portanto, não constam do orçamento do governo federal.

A tabela 12 mostra o orçamento aprovado para o HUD, por *office* e programa, para 2020 e 2021, assim como o orçamento do HUD proposto pelo executivo para 2022 (antes da aprovação pelo Legislativo).

TABELA 12
Orçamento do HUD (2020-2022)
(Em US\$ milhões)

Programa	2020 Promulgado	2021 Promulgado	2022 Proposta do Executivo
Tenant-Based Rental Assistance	23.874	25.082	30.442
Public Housing Capital Fund	2.870	0	0
Public Housing Fund (antigo Public Housing Operating Fund)	4.549	7.806	8.575
Choice Neighborhoods	175	200	250
Self-Sufficiency Programs	130	155	175
Native American Programs (antigo Housing Block Grants)	825	825	1.000
Native Hawaiian Housing Block Grant	2	2	7
Indian Housing Loan Guarantee Fund (Section 184)	2	2	4
Subtotal Public and Indian Housing (PIH)	32.427	34.072	40.453

(Continua)

11. Informações adicionais disponíveis em: https://www.huduser.gov/hud_timeline/index.html.

(Continuação)

Programa	2020 Promulgado	2021 Promulgado	2022 Proposta do Executivo
Project-Based Rental Assistance	12.570	13.465	14.060
Housing for the Elderly (Section 202)	793	855	928
Housing for Persons with Disabilities (Section 811)	202	227	272
Mutual Mortgage Insurance Program/FHA Administrative Contracts and Credit Subsidy	130	130	180
Housing			
Housing Counseling Assistance (Section 106)	53	78	86
Green and Resilient Retrofit Program	0	0	250
Rental Housing Assistance (Other Assisted Housing)	3	0	0
Manufactured Housing Fees Trust Fund – General Fund	13	13	14
Manufactured Housing Fees Trust Fund – Receipts	-13	-13	-16
Subtotal Housing	13.751	14.755	15.774
Housing Opportunities for Persons with Aids	410	430	450
Community Development Fund	3.425	3.475	3.770
Community Planning and Development			
HOME Investment Partnerships Program	1.350	1.350	1.850
Self-Help and Assisted Homeownership Opportunity Program	55	60	60
Homeless Assistance Grants	2.777	3.000	3.500
Subtotal Community Planning and Development (CPD)	8.017	8.315	9.630
Policy Development & Research (Research and Technology)	98	105	145
Fair Housing & Equal Opportunity (Fair Housing Activities)	70	73	85
Other			
Climate Initiative ¹	0	0	800
Lead Hazard Control & Healthy Homes (Lead Hazard Reduction)	290	360	400
Subtotal Other	458	538	630
Salários e despesas de HUD	1.425	1.499	1.681
GNMA (Ginnie Mae) ²	32	35	40
Management and administration			
Information Technology Fund (Direct Appropriation)	280	300	323
Subtotal management and administration	1.736	1.833	2.045
Office of Inspector General	138	137	147
Total discricionário (bruto)	56.527	59.650	68.678³

Fonte: U.S. Department of Housing and Urban Development (2022).

 Notas: ¹ Financiamento para iniciativas para a promoção de resiliência climática está incluindo em: Public Housing (US\$ 300 milhões), Choice Neighborhoods (US\$ 50 milhões), Native American Programs (US\$ 100 milhões), Green and Resilient Retrofit for Multifamily Housing (US\$ 250 milhões) e RAD set-asides within Tenant-Based and Project-Based Rental Assistance (US\$ 100 milhões).

² Inclui Ginnie Mae financiamentos de dois anos e sem data.

³ Esse total não inclui US\$ 6 milhões de rescisão para o Native Hawaiian Loan Guarantee Fund e US\$ 16 milhões em receitas do Manufactured Housing Fees Trust Fund.

Nota-se que o orçamento do HUD oscilou entre US\$ 56 bilhões e US\$ 59 bilhões entre 2020 e 2021 e destinou-se, basicamente, a programas de locação social para a população de baixa renda, sendo os programas vinculados à casa-própria pouco importantes em relação ao total de valores orçamentários. Com efeito, dos programas discriminados na tabela 12, apenas os programas do tipo Home, operados pelo Office of Community, Planning & Development, são exclusivamente voltados para a casa própria (HUD-Programs). Isso ocorre porque o governo federal atua no mercado de compra e venda de imóveis, mas sobretudo por agências estatais que oferecem seguros e garantias sobre os financiamentos habitacionais. Esses recursos são operados principalmente pela FHA e pela Ginnie Mae, com recursos próprios, fora do orçamento federal. No orçamento proposto para 2022, o HUD solicita US\$ 400 bilhões para a FHA em *loan guarantee commitment authority* e US\$ 900 bilhões em *commitment authority* para a Ginnie Mae, para que estas operem no mercado de hipotecas para a população de baixa e moderada renda (Office of Management and Budget, 2020; U.S. Department of Housing and Urban Development, 2022).

A estrutura do HUD é enxuta em termos do quadro de pessoal empregado. Em 2021, o HUD tinha 7,2 mil funcionários, de um total de 2 milhões de funcionários do executivo federal e suas agências, inclusive militares. A tabela 13 mostra o total de funcionários (*full time equivalent* – FTE) de cada *office* do HUD, em 2021 e 2022. Nota-se que a tabela não mostra os funcionários da FHA, embora apresente o quadro de funcionários da Ginnie Mae.

TABELA 13
Salários e despesas
(Em US\$ mil)

Office do programa	2021		2022		Variação 2021-2022	
	Valor promulgado	Total FTE ¹	Valor requerido	Total FTE ¹	Valor	FTE
Public and Indian Housing	243.056	1.312	268.900	1.448	25.844	136
Housing	404.194	2.470	452.300	2.595	48.106	125
Community Planning and Development	131.107	767	146.600	877	15.493	110
Fair Housing and Equal Opportunity	79.763	549	93.100	624	13.337	75
Lead Hazard Control and Healthy Homes	10.303	47	11.100	60	797	13
Policy Development and Research	36.250	165	35.500	177	750	12
Executive Offices	17.292	63	16.200	95	1.092	32
Administrative Support Offices	576.689	1.867	657.250	2.093	80.561	226
Total do HUD	1.498.654	7.240	1.680.950	7.971	182.296	731
Ginnie Mae	33.500	167	40.350	214	6.850	47
Office of Inspector General	137.200	525	147.000	535	9.800	10

Fonte: U.S. Department of Housing and Urban Development (2022).

Nota: ¹ Total de funcionários em horário integral para valores promulgado e requerido.

4.2 Agências subnacionais vinculadas ao HUD: PHAs

É importante observar que os principais programas do HUD de locação social são operados por milhares de PHAs estaduais e locais, criadas a partir da legislação que instituiu o programa Public Housing, em 1937. Note-se que o tipo de localidade para as quais existe uma PHA é diferente para cada estado, pois, no federalismo norte-americano, os estados têm o poder de definir à sua maneira o tipo de divisão territorial e a forma de governo destas. Assim, existem vários tipos de localidades, desde *counties*, *municipalities*, *towns*, *townships*, *cities*, *boroughs* e *villages*, com ou sem governos locais. As PHAs locais, portanto, podem representar cidades grandes e pequenas ou localidades com relativamente poucos habitantes, e diferentes níveis de administração pública.

Em 2021, havia 3.701 agências habitacionais locais ou estaduais, ou PHAs, mas a maior parte destas operava um número pequeno de UHs para aluguel por meio de programas do HUD. Como pode ser visto na tabela 14, cerca de 60% das agências habitacionais operavam até trezentas unidades, respondendo por apenas 7% do total, enquanto as oito maiores agências, com mais de 30 mil unidades, operavam 17% do total de habitações (exceto as UHs operadas por locadores privados ou ONGs, como será visto mais à frente).

TABELA 14
Agências habitacionais vinculadas ao HUD (PHAs), por tamanho

Grupos de agências (por número de UHs)	Número de agências	%	Soma das UHs no grupo	%
de 1 a 99	1.240	33	60.805	2
de 100 a 299	962	26	173.725	5
de 300 a 499	383	10	149.237	4
de 500 a 999	461	12	321.715	9
de 1.000 a 2.999	428	12	706.227	20
de 3.000 a 4.999	103	3	383.849	11
de 5.000 a 9.999	74	2	492.718	14
de 10.000 a 29.999	44	1	710.904	20
mais de 30.000	8	0	618.560	17
Total	3.703	100	3.617.740	100

Fonte: HUD User, Picture 2021.
 Elaboração da autora.

Entre as oito maiores agências habitacionais, em 2021, três se localizavam no estado de Nova Iorque, sendo uma agência estadual (NYS) e duas locais (NYC). Além destas, destacavam-se as agências das cidades de Chicago, Los Angeles, Filadélfia, além do território de Porto Rico e do estado de Michigan.

A região metropolitana de Nova Iorque (que inclui Newark e Jersey City) apresentava o maior número de UHs em programas do HUD e é um exemplo da miríade de PHAs existentes. Além das três grandes agências citadas anteriormente, mais de uma centena de agências locais atuam na região, como pode ser visto na tabela 15.

TABELA 15
HAs da área metropolitana de NY-NJ (2021)

UF	CBSA	Housing Authority	UHs	%
NY	35620	New York City Housing Authority	266.045	59
NY	35620	NYS Housing Trust Fund Corporation	49.934	11
NY	35620	NYC Dept of Housing Preservation and Dev	39.060	9
NJ	35620	Newark Housing Authority	13.949	3
NJ	35620	Housing Authority City of Jersey City	6.990	2
NY	35620	The Municipal Hsng Authority City Yonkers	5.250	1
NJ	35620	Paterson Housing Authority	4.199	1
NJ	35620	Housing Authority of Bergen County	4.130	1
NJ	35620	Elizabeth Housing Authority	2.607	1
NJ	35620	Housing Authority of the City of Passaic	2.527	1
NJ	35620	Monmouth County PHA	1.889	0
NJ	35620	East Orange Housing Authority	1.651	0
NJ	35620	Bayonne Housing Authority	1.560	0
NJ	35620	North Bergen Housing Authority	1.521	0
NJ	35620	Hoboken Housing Authority	1.478	0
NY	35620	Town of Islip Housing Authority	1.456	0
NJ	35620	Long Branch Housing Authority	1.350	0
NJ	35620	Perth Amboy Housing Authority	1.311	0
NY	35620	Town of Hempstead Housing Authority	1.309	0
NJ	35620	New Brunswick Housing Authority	1.301	0

(Continua)

(Continuação)

UF	CBSA	Housing Authority	UHs	%
NJ	35620	Plainfield Housing Authority	1.252	0
NJ	35620	West New York Housing Authority	1.176	0
NY	35620	City of New Rochelle Housing Authority	1.165	0
NJ	35620	Union City Housing Authority	1.148	0
NJ	35620	Housing Authority of the Township of Lakewood	1.133	0
NY	35620	White Plains Housing Authority	1.075	0
NJ	35620	Lakewood Township Residential Assistance Program	1.066	0
NJ	35620	Housing Authority of the City of Orange	1.003	0
	35620	89 HAs com menos de 1.000 UHs	35.816	8
Total			454.351	100

Fonte: HUD User, Picture 2021.
Elaboração da autora.

Assim, o HUD mantém contratos com milhares de agências habitacionais e, principalmente por esses canais, direciona recursos do orçamento do governo federal para os programas de locação social para regiões específicas do país. Uma vez aprovados e liberados, esses recursos passam a ser operados pelas agências em suas localidades, estados ou territórios, seguindo as normas e os procedimentos definidos pelo HUD.

Além dos programas operados pelas PHAs, alguns programas, notadamente aqueles que são oriundos de parcerias com o setor privado para a produção de imóveis para locação social, são operados pela FHA.

Já o programa de renúncia fiscal, LIHTC, é operado pelas agências estaduais de financiamento habitacional (Schwartz, 2010; NCSHA, 2021).

5 COMENTÁRIOS FINAIS

Os dados apresentados neste relatório mostram que os programas de locação social nos Estados Unidos na atualidade são um importante instrumento da política de habitação social no país. Tais programas também podem ser compreendidos como elementos da política social mais ampla, uma vez que as famílias beneficiárias, em grande medida, escapam da situação de pobreza extrema, em termos de acesso aos bens e serviços básicos, na medida em que os gastos com habitação são subsidiados.

Dentro da política de habitação social, a modalidade locação social, instituída na década de 1930, mostrou-se resiliente com o passar dos anos, ainda que em seu percurso tenha sofrido alterações substantivas. O programa original de Public Housing, que visava a remover os chamados *slums* e em seu lugar construir habitações públicas para aluguel, foi um instrumento controverso de transformação das áreas de habitação popular de diversas cidades norte-americanas e prevaleceu desde a época do New Deal até meados do século XX. A partir da década de 1970, com a crise financeira internacional e a interdição das políticas de expansão do gasto público, a locação social passou a ser feita por meio de programas de *vouchers*, assim como programas visando à ampliação do papel do setor privado na oferta de habitações para aluguel subsidiado. Hoje, ao menos em âmbito federal, esses programas se tornaram majoritários.

Cabe destacar que os programas federais operam em um sistema nacional, organizado por agências estaduais e locais vinculadas ao Executivo federal, do qual recebem recursos orçamentários. Dessa forma, o governo federal mantém um nível determinado de recursos para a política habitacional em boa parte do território nacional, mas geridos por instâncias locais.

Embora fora do escopo deste estudo, cabe ressaltar que a literatura aponta para uma grande diversidade na gestão dos programas federais de locação social nas grandes cidades, assim como para a existência de programas estaduais e locais independentes, que resultam em qualidades diferentes dos serviços prestados em cada localidade. Nesse sentido, cabe notar que, a despeito da estigmatização dos conjuntos habitacionais em Public Housing na maior parte do país, em Nova Iorque, tal programa ainda pode oferecer apartamentos de qualidade para setores da classe média e de baixa renda em uma das metrópoles mais caras do mundo.

REFERÊNCIAS

- BAUER, C. K. **Modern Housing**. Minneapolis and London: University of Minnesota Press, 2020.
- BLOOM, N. D. **Public housing that worked**: New York in the twentieth century. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2008.
- EGGERS, F. J. **Characteristics of HUD assisted renters and their units in 2017**. Washington: [s.n.], 2020.
- ESPING-ANDERSEN, G. As três economias políticas do Welfare State. **Lua Nova**, n. 24, p. 85-116, 1991.
- GOETZ, E. G. **New Deal Ruins**: race, economic justice and public housing policy. Ithaca: Cornell University Press, 2013.
- HIRSCH, A. R. **Making the second ghetto**: race and housing in Chicago, 1940-1960. Chicago and London: The University of Chicago Press, 1998.
- HOFFMAN, A. V. High ambitions: the past and future of American low-income housing policy. *In*: VARADY, D. P.; PREISER, W. F. E.; RUSSEL, F. P. (Ed.). **New directions in urban public housing**. New Brunswick: CUPR Press, 1998. p. 3-22.
- JACKSON, K. T. **Crabgrass Frontier, the suburbanization of United States**. New York: Oxford University Press, 1985.
- MADDEN, D.; MARCUSE, P. **In defense of housing, the politics of crisis**. London and New York: Verso, 2016.
- MARCUSE, P. Mainstreaming public housing: a proposal for a comprehensive approach to housing policy. *In*: VARADY, D. P.; PREISER, W. F.; RUSSEL, F. P. (Ed.). **New directions on urban public housing**. New Jersey: CUPR Press, 1998. p. 23-44.
- NCSHA – NATIONAL COUNCIL OF STATE HOUSING AGENCIES. **The history of state housing finance agencies**. Washington: NCSHA, 2021.
- OFFICE OF MANAGEMENT AND BUDGET. **Budget of the U. S. Government**, Fiscal Year 2021. Disponível em: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/BUDGET-2021-BUD/pdf/BUDGET-2021-BUD-26.pdf>.
- SCHWARTZ, A. F. **Housing Policy in United States**. New York: Routledge, 2010.

TITMUS, R. **Essays on the Welfare State**. Londres: Allen and Unwin, 1963.

U.S. Department of Housing and Urban Development. **Major Legislation on Housing and Urban Development Enacted Since 1932**. 2014. Disponível em: https://www.hud.gov/sites/documents/LEGS_CHRON_JUNE2014.PDF.

U. S. DEPARTMENT OF HOUSING AND URBAN DEVELOPMENT. **Programs of HUD, Major Mortgage, Grant, Assistance, and Regulatory Programs**. 2020. Disponível em: <https://www.hud.gov/hudprograms>. Acesso em: 18 ago. 2020.

U. S. DEPARTMENT OF HOUSING AND URBAN DEVELOPMENT. **Budget in Brief**, fiscal year 2022. Disponível em: https://www.hud.gov/sites/dfiles/CFO/documents/2022_Budget_in_Brief_FINAL.pdf.

U. S. GOVERNMENT. Office of Management and Budget. **Budget of the U. S. Government**. Washington, 2020. Disponível em: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/BUDGET-2020-BUD/pdf/BUDGET-2020-BUD.pdf>.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Assessoria de Imprensa e Comunicação

EDITORIAL

Coordenação

Aeromilson Trajano de Mesquita

Assistentes da Coordenação

Rafael Augusto Ferreira Cardoso

Samuel Elias de Souza

Supervisão

Aline Cristine Torres da Silva Martins

Revisão

Bruna Neves de Souza da Cruz

Bruna Oliveira Ranquine da Rocha

Carlos Eduardo Gonçalves de Melo

Crislayne Andrade de Araújo

Elaine Oliveira Couto

Luciana Bastos Dias

Rebeca Raimundo Cardoso dos Santos

Vivian Barros Volotão Santos

Deborah Baldino Marte (estagiária)

Maria Eduarda Mendes Laguardia (estagiária)

Editoração

Aline Cristine Torres da Silva Martins

Camila Guimarães Simas

Leonardo Simão Lago Alvite

Mayara Barros da Mota

Capa

Andrey Tomimatsu

Danielle de Oliveira Ayres

Flaviane Dias de Sant'ana

*The manuscripts in languages other than Portuguese
published herein have not been proofread.*

Missão do Ipea

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DO
PLANEJAMENTO
E ORÇAMENTO

GOVERNO FEDERAL
BRASIL
UNIÃO E RECONSTRUÇÃO