

Bruno da Costa Marins

Locação social como uma alternativa de política habitacional

**a necessidade da diversificação de modalidades
habitacionais para provimento de moradia
digna no Brasil**



FRIPERJ
Fórum de Reitores das Instituições Públicas
de Ensino do Estado do Rio de Janeiro



Instituto
Pereira Passos

LETR**CAPITAL**



Copyright © Bruno da Costa Marins, 2025

*Todos os direitos reservados e protegidos pela Lei nº 9.610, de 19/02/1998.
Nenhuma parte deste livro pode ser reproduzida ou transmitida, sejam quais
forem os meios empregados, sem a autorização prévia e expressa do autor.*

EDITOR João Baptista Pinto
REVISÃO Do autor
CAPA Jenyfer Bonfim
PROJETO GRÁFICO Luiz Guimarães

doi.org/10.56257/lcbk.978-65-5252-254-2

CIP-BRASIL. CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO. SINDICATO NACIONAL DOS EDITORES DE LIVROS, RJ

M294L

Marins, Bruno da Costa

Locação social como uma alternativa de política habitacional [recurso eletrônico]: a necessidade da diversificação de modalidades habitacionais para provimento de moradia digna no Brasil / Bruno da Costa Marins. - 1. ed. - Rio de Janeiro [RJ] : Letra Capital, 2025.

Recurso digital ; 5 MB (1º Prêmio FRIPERJ-FAPERJ-IPP)

Formato: epdf; Requisitos do sistema: adobe acrobat reader; Modo de acesso: world wide web

Inclui bibliografia

ISBN 978-65-5252-254-2 (recurso eletrônico)

1. Política habitacional - Brasil. 2. Habitação popular - Brasil. 3. Livros eletrônicos. I. Título. II. Série.

25-102012.0

CDD: 363.58

CDU: 711.58



Gabriela Faray Ferreira Lopes - Bibliotecária - CRB-7/6643

CONSELHO EDITORIAL (SÉRIE LETRA CAPITAL ACADÊMICA)

Ana Elizabeth Lole dos Santos (PUC-Rio)
Beatriz Anselmo Olinto (Unicentro-PR)
Carlos Roberto dos Anjos Candeiro (UFTM)
Claudio Cezar Henriques (UERJ)
Ezilda Maciel da Silva (UNIFESSPA)
João Luiz Pereira Domingues (UFF)
Leonardo Agostini Fernandes (PUC-Rio)
Leonardo Santana da Silva (UFRJ)
Lina Boff (PUC-Rio)
Luciana Marino do Nascimento (UFRJ)
Maria Luiza Bustamante Pereira de Sá (UERJ)
Michela Rosa di Candia (UFRJ)
Olavo Luppi Silva (UFABC)
Orlando Alves dos Santos Junior (UFRJ)
Pierre Alves Costa (Unicentro-PR)
Rafael Soares Gonçalves (PUC-RIO)
Robert Segal (UFRJ)
Roberto Acízelo Quelhas de Souza (UERJ)
Sandro Ornellas (UFBA)
Sérgio Tadeu Gonçalves Muniz (UTFPR)
Waldecir Gonzaga (PUC-Rio)

LETRA CAPITAL EDITORA

Tels.: (21) 3553-2236 / 2215-3781 / 99380-1465

www.letracapital.com.br

Apresentação¹

O Fórum de Reitores das Instituições Públicas de Ensino do Estado do Rio de Janeiro - FRIPERJ foi criado em 2022. Fazem parte do FRIPERJ as seguintes instituições: Centro Federal de Educação Tecnológica Celso Suckow da Fonseca; Colégio Pedro II; Instituto Federal do Rio de Janeiro; Instituto Federal Fluminense; Universidade do Estado do Rio de Janeiro; Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro; Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro; Universidade Federal do Rio de Janeiro; Universidade Federal Fluminense e Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro.

Até o final dos anos 1970, só existiam instituições públicas de ensino superior no estado do Rio de Janeiro nos municípios do Rio de Janeiro, Niterói e Seropédica. A partir de 1980, as instituições hoje pertencentes ao FRIPERJ passaram por uma enorme interiorização, principalmente a partir do século XXI, e estão presentes em 62 dos 92 municípios fluminenses.

Uma das motivações para a criação do FRIPERJ é ampliar a integração entre as instituições acadêmicas públicas e a sociedade fluminense. Outro objetivo é estimular a reflexão regional sobre o estado do Rio de Janeiro.

Nessa direção, o FRIPERJ tem realizado encontros itinerantes nas oito regiões de governo do estado do Rio de Janeiro, além de um seminário anual de estudos sobre o estado, com apresentação de trabalhos acadêmicos e a realização de mesas redondas.

¹ Agradecemos ao Programa de Apoio à Pesquisa, Inovação e Cultura (PAPIC/UENF) pelo financiamento desta publicação, por meio do Edital PROPPG nº 09/2025 – PAPIC/FRIPERJ (Processo SEI nº 260002/008042/2025).

Realiza também um prêmio para dissertações de mestrado e teses de doutorado sobre o estado do Rio de Janeiro, a cada dois anos, em parceria com a FAPERJ e o Instituto Pereira Passos.

São critérios para a premiação: a originalidade do trabalho; sua relevância para a ampliação do conhecimento sobre o desenvolvimento social, urbano, econômico, político, cultural, ambiental e histórico do estado do Rio de Janeiro; e a possibilidade do aproveitamento dos conteúdos na formulação de políticas públicas.

Em 2023, foi realizada a primeira edição do Prêmio. Participaram trabalhos defendidos entre 1º de janeiro de 2019 e 31 de julho de 2023. Foram habilitados no concurso 242 trabalhos, sendo 141 dissertações de Mestrado e 101 teses de Doutorado. Reconhecer e divulgar os trabalhos acadêmicos que abordam a temática sobre o estado do Rio de Janeiro é uma maneira de valorizar o esforço, a dedicação e a competência desses pesquisadores em prol da produção científica e da construção de conhecimentos úteis para a sociedade fluminense. A divulgação desses trabalhos acadêmicos cria um ambiente de compartilhamento de saberes e de experiências, estimulando o diálogo e a troca de informações entre os pesquisadores, as instituições e a sociedade fluminense.

O FRIPERJ tem a alegria de publicar agora, em formato de livro, os trabalhos premiados em 2023.

Boa leitura!

Roberto de Souza Rodrigues

Presidente do FRIPERJ

Bruno da Costa Marins

LOCAÇÃO SOCIAL COMO UMA
ALTERNATIVA DE POLÍTICA HABITACIONAL:
a necessidade da diversificação de modalidades
habitacionais para provimento de moradia
digna no Brasil



Instituto
Pereira Passos

LETRCAPITAL



Agradecimentos

Este trabalho está diretamente ligado ao período que tive a oportunidade de atuar no desenvolvimento de políticas habitacionais na Secretaria de Habitação e Assentamentos Humanos da cidade de Maricá-RJ, entre julho de 2017 e setembro de 2019. Neste caminho tive a honra de trabalhar e trocar experiências com diversas pessoas entre funcionários da Secretaria de Habitação e outros órgãos da administração municipal, membros de outros órgãos do Governo Federal, em especial da SPU - Superintendência do Patrimônio da União, membros do Governo do Estado do Rio de Janeiro, em especial do ITERJ - Instituto de Terras do Estado do Rio de Janeiro, e da CEDAE - Companhia de Água e Esgoto; membros de movimentos sociais de luta por moradia como MNLM - Movimento Nacional de Luta por Moradia, moradores e lideranças das comunidades onde trabalhamos e colegas da academia, em especial da UFF - Universidade Federal Fluminense, aos quais registro meu sincero agradecimento, e com especial carinho, minha gratidão a toda a equipe da Secretaria de Habitação da época, sem a qual nada seria possível realizar.

Agradeço em especial a Dr(a).Rita de Cássia Rocha pela oportunidade de compor com ela a gestão da Secretaria de Habitação em Maricá e ao Prefeito Fabiano Horta por ser sensível as questões habitacionais, permitindo a criação da pasta em seu Governo.

Agradeço a todos os amigos e amigas do PPGAU-UFF em especial a turma de 2020, além de todos os professores e professoras que contribuíram para minha formação neste período, em especial à minha Orientadora Professora Dra. Regina Bienenstein.

Agradeço à minha família, em especial minha mãe e meu pai, por terem, apesar das dificuldades da trajetória de vida, me dado as condições necessárias para chegar até aqui.

Agradeço à minha madrinha de batismo, Arilda Rocha Vellasco, por também ter sido sempre uma grande incetivadora na minha vida.

Agradeço à minha amiga e companheira, neste período, Priscila Rodrigues Alves por todo apoio e compreensão.

Por fim, a Deus pela possibilidade de viver e lutar por um mundo de justiça, amor e paz.

Dedicatória

*A todos os brasileiros que não têm a oportunidade
de morar dignamente ao longo de suas vidas.*

*“Comece fazendo o que é necessário,
depois o que é possível,
em breve estarás fazendo o impossível.”*

São Francisco de Assis

Sumário

Prefácio - Enfrentando modos cristalizados de enfrentar o problema habitacional brasileiro.....	19
Introdução	22
Capítulo I - Notas sobre o processo de urbanização brasileiro e a questão da habitação de interesse social no Brasil.....	28
1.1 O período da República Velha e do Estado Novo: do modelo da casa alugada à ideologia da casa própria.....	30
1.2 A Fundação Casa Popular e os IAP'S: a consolidação do modelo da casa própria.....	35
1.3 Do Governo Militar à redemocratização: Casa Própria como modelo hegemônico.....	42
1.4 Do governo Lula ao governo Bolsonaro: novos arranjos sem a locação social.....	47
Capítulo II - A locação social na Europa e América Latina: visão geral e notas sobre a experiência de São Paulo e Maricá.	51
1.1 A locação social na Europa: apartamentos	52
1.2 A locação social na América Latina	74
Capítulo III - Sobre as vantagens da locação social: apartamentos	117
Considerações finais: Desafios, obstáculos, dificuldades e conclusões	124
Referências	139

LISTA DE FIGURAS, TABELAS, GRÁFICOS E DIAGRAMAS

Figura 2 - Cortiços na Cidade de São Paulo.....	31
Figura 3 - Inauguração da Vila Maria Zélia em 1917.....	32
Figura 4 - Conjunto Residencial Vila Guimar em Santo André, 1940 - 1953. IAPI.....	38
Figura 5 - Conjunto Residencial da Mooca em São Paulo, 1946 - 1950. IAPI.....	39
Figura 6 - Conjunto Residencial Santa Cruz em São Paulo, 1946-1950. IAPB	39
Figura 7 - Conjunto Residencial Pedregulho no Rio de Janeiro, 1946-1950. DHP	40
Figura 8 - Conjunto Residencial Presidente Getúlio Vargas no Rio de Janeiro, 1946-1950. FCP	40
Tabela 1 - Distribuição dos domicílios segundo o tipo de ocupação no município de São Paulo do período de 1920 a 1970..	42
Figura 9 - Favela do Esqueleto no Maracanã, removida para implantação do Campus da UERJ.....	44
Figura 10 - Vila Kennedy e Cidade de Deus na Década de 60.....	45
Figura 11 - A direita, foto de autoridades observando a Vila Kennedy, construída com recursos do USAID e a esquerda, foto da réplica da Estátua da Liberdade na Vila Kennedy no Rio de Janeiro, construída com recursos da Aliança para o progresso.....	45
Figura 12 - Viver Melhor Itaboraí, empreendimento faixa 01 do MCMV localizado na cidade de Itaboraí, Região do Leste Metropolitano do Rio de Janeiro, construído pela empresa Direcional Engenharia.(O autor trabalhou na coordenação da produção deste empreendimento nos anos de 2015 e 2016, obra com três mil unidades habitacionais executadas através do sistema de Parede de Concreto)	49
Gráfico 1 - Proporção de unidades habitacionais de locação social do mercado habitacional entre os 15 mais antigos Estados-membros da UE.....	53
Gráfico 2 - Proporção de unidades habitacionais de locação social do mercado habitacional entre os 12 mais novos Estados-membros da UE.....	54

Gráfico 3 - Demonstra o comportamento da moradia de aluguel na França ao longo do século XX início do XXI em milhares de unidades.	57
Figura 13 - Moradias de locação social do 18º arrondissement, bairro bem servido de postos de trabalho e próximo a espaços importantes com a basílica de Montmartre na França	64
Figura 14 - Moradia social na rue de Nantes, é uma rua muito tradicional de Haussmann com edifícios típicos do subúrbio parisiense próximo a Avenue de Flandre e do canal de L'Ourcq.	65
Figura 15 - Moradias Sociais em Londres, a esquerda o Golden Lane Estate(1955-1962), a direita, o Tom Collins House: Byker Estate, Newcastle Upon Tyne.	67
Figura 16 - A esquerda moradia municipal dos anos 1970 em Haringey, norte de Londres, a direita York Place Flats, West Yorkshire.	67
Figura 18 - Moradia Social na Dinamarca, a esquerda o conjunto Dorthavej Residence em Compenhague, prédio de 5 andares da Associação Dinamarquesa de Habitação sem fins lucrativos Lejerbo. A direita o conjunto habitacional Teglvaerkshavnen, são 120 apartamentos sendo 50% destinados à habitação social e o restante a comercialização privada, projeto realizado em uma zona portuária de Compenhague.	71
Figura 19 - Conjunto Landlust em Amsterdam,Holanda. Bloco de apartamentos com 4 pavimentos.....	73
Figura 20 - Moradias do sistema cooperativado em Montevideu no Uruguai, a esquerda cooperativas de vivenda Castilia y Cuareim de 2016; a direita cooperativa complexo habitacional Boulevard de 1972/1974.	81
Figura 21 - Moradia pública em Santiago no Chile – Bairro Maestrazza Ukamau construído através do Movimento Social e Popular Ukamau (3 hectares de terra e 424 apartamentos)	90
Figura 22 - Moradia Social na Colômbia, construída pelo mercado para venda com subsídio do Governo.	93
Figura 23 - Moradia Social na Província de Mendoza, Argentina.....	99

Figura 25 - Conjunto Habitacional Parque do Gato, localizado no Bom Retiro, próximo a Marginal Tietê, faz parte do programa de locação social da COHAB-SP	105
Figura 26 - Conjunto Olarias, pertencente ao programa de locação social da Prefeitura de São Paulo.....	105
Figura 27 - Residencial Vila dos Idosos, localizado no bairro Pari, pertencente ao programa de locação social da prefeitura de São Paulo.....	106
Figura 28 - Fachada dos Edifícios Palacete dos Artistas (direita) e Senador Feijó (esquerda), ambos no centro da cidade de São Paulo, revitalizados para programa de locação social.....	106
Figura 29 - Edifício Asdrúbal do Nascimento/Mario de Andrade, pertencente ao programa de locação social da Prefeitura de São Paulo	106
Figura 30 - Imóveis alugados pelo Programa de Locação Social de Maricá, a direita imóvel no bairro de Itapeba e a esquerda, imóvel no bairro de Araçatiba	115
Figura 31 - Imóveis alugados pelo Programa de Locação Social de Maricá, a direita, imóvel no bairro Centro e a esquerda, imóvel no bairro Araçatiba.	115
Figura 32 - Imóveis alugados pelo programa de Locação Social de Maricá, imóveis no bairro de Ponte Preta.....	115
Figura 33 -Imóveis alugados pelo programa de Locação Social de Maricá no bairro de Bambuí.....	116
Diagrama 1 - As quatro principais vantagens da Locação Social.....	123
Diagrama 2 - Os seis principais obstáculos para Locação Social.....	138
Diagrama 3 - Quatro passos iniciais para desenvolver um caminho para Locação Social no Brasil.....	138

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AEDES – Organização Central das Associações de Habitação Holandesas

AI-2 – Ato Institucional nº 2

AI-5 – Ato Institucional nº 5

AIDE LA PIERRE – Ajuda a Construção de Habitação Social (França)

AIDE PERSONNALISEE AU LOGEMENT – Assistência de Habitação Personalizada (França)

ANAH – Agence Nationale pour l'Amélioration de l'Habitat (França)

ANL – Aliança Nacional Libertadora

APL – Atendimento Personalizado à Habitação

ASTC – Associação Sem Teto do Centro

BBSH – Besluit Behoeftige Sociale-Huursector (Setor de Locação Social Holandês)

BHU – Banco Hipotecário do Uruguai

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento

BNH – Banco Nacional de Habitação

BNH – Banco Nacional de Hipotecas da Argentina

CECODHAS – Comitê Europeu de Ligação para Habitação Social

CEDAE – Companhia Estadual de Água e Esgoto do Rio de Janeiro

CEEP – Centro Europeu de Empregadores e Empresas que prestam Serviços Públicos

CEF – Caixa Econômica Federal

CEPAC – Certificado de Potencial Adicional de construção

CGLLS – Caisse de Garantie du logement locative (Fundo de Garantia de Locação Social)

CLT – Consolidação das Leis do Trabalho

CNC – Conselho Nacional das Cidades

COHAB's – Companhias de Habitação

COHAB-GB – Companhia de Habitação da Guanabara

COHAB-SP – Companhia de Habitação de São Paulo

CORVI – Corporação de Vivenda

CRI – Certificado de Recebíveis Imobiliários

CVM – Comissão de Valores Imobiliários

EGIS – Entidades de Gestão de Imóveis Sociais

EUA – Estados Unidos da América

FCP – Fundação Casa Popular

FCVS – Fundo de Compensação das Variações Salariais

FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço

FHC – Fernando Henrique Cardoso

FII – Fundos de Investimento Imobiliário

FLM – Frente de Luta por Moradia

FNV – Fundo Nacional de Habitação da Colômbia

FONAVI – Fundo Nacional de Habitação da Argentina

FONAVI – Fundo Nacional de Vivenda - Uruguai

FSV – Fundo de Solidariedade de Vivenda

FUCVAM – Federación Uruguay de Cooperativas de Vivenda por Ayuda Mútua

GLOCS – Gerência de Locação Social

HBM – Habitation à Bon Marche (Habitação Social)

HLM – Habitation à Loyer Modere (Habitação de Baixa Renda)

IAP's – Institutos de Aposentadorias e Pensões

IAPB – Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Bancários

IAPC – Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Comerciantes

IAPE – Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Estivadores

IAPETEC – Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Condutores de Veículos e Empregados de Empresas de Petróleo

IAPI – Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Industriários

IAPM – Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Marítimos

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ICT – Instituto de Crédito Territorial

IDEC – Instituto Nacional de Estadística e Censos da Argentina

INURBE – Instituto Nacional de Habitação e Reforma Urbana

INVI – Instituto de Vivenda do Chile

ITERJ – Instituto de Terras do Estado do Rio de Janeiro

IVA – Imposto sobre valor agregado

LCI – Letras de Crédito Imobiliário

LDM – Movimento Luta por Moradia Digna

LH – Letras Hipotecárias
MADVT – Ministério do Ambiente, Habitação e Desenvolvimento Territorial
MCMV – Minha Casa Minha Vida
MERVIR – Movimento pela Erradicação de Moradias Rurais Insalubres
MHC’S – Empresas de Habitação Municipal de Aluguel Social
MILOS – Missão de Inspeção Interministerial da Habitação Social
MINVU – Ministério da Habitação e Urbanismo
MLSM – Movimento de Luta Social por Moradia
MMRC – Movimento de Moradia da Região do Centro
MNLM – Movimento Nacional de Luta pela Moradia
MP – Medida Provisória
MPL – Movimento Passe Livre
MST – Movimento dos Trabalhadores sem Terra
MTST – Movimento dos Trabalhadores sem Teto
MVOTMA – Ministério de Vivenda, Ordenamento Territorial e Meio Ambiente
NBI – Necessidades Básicas Insatisfeitas
ONG’s – Organizações Não Governamentais
PACT-ARIM - Protéger, Améliorer, Consever, Transformer – Association de Restauration Immobilière (França)
PAR – Programa de Arrendamento Residencial
PCB – Partido Comunista Brasileiro
PlanHab – Plano Nacional de Habitação
PLS – Programa de Locação Social
PPGAU – Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo
PSH – Programa Social de Habitação
PT – Partido dos Trabalhadores
SBPE – Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo
SCIC-HLM – Empresa Coopertativa HLM (França)
SEHAB – Secretaria de Habitação
SEM – Empresas de Economia mista locais
SERI – Secretarias Ministeriais de Habitação e Urbanismo

SERVIU – Serviços de Habitação e Urbanização
SFH – Sistema Financeiro de Habitação
SFV – Subsídios à Vivenda Familiar
SNHIS – Serviço Nacional de Habitação de Interesse Social
SPU – Superintendência do Patrimônio da União
SRU – Lei da Solidariedade
UDN – União Democrática Nacional
UE – União Europeia
UERJ – Universidade do Estado do Rio de Janeiro
UF – Unidade de Fomento
UFF- Universidade Federal Fluminense
UNMP – União Nacional por Moradia Popular
UR – Unidade Reajustável
USAID – United States Agency for International Development
VMVDT – Vice-Ministério da Habitação e Desenvolvimento Territorial

Prefácio

Enfrentando modos cristalizados de enfrentar o problema habitacional brasileiro

Regina Bienenstein

Muito se tem falado e muito se tem lutado para que o direito à cidade e à moradia adequada se torne realidade para todos os segmentos de nossa sociedade. Na verdade, a cidade brasileira continua segregada, seletiva e desigual, conforme atestam suas duas faces: uma plena de serviços, de modernidades e permanentemente atualizada, onde mora a classe dominante, e uma outra, a chamada cidade popular, desprovida do que a vida urbana pode oferecer, onde o Estado raramente se faz presente, local de moradia dos trabalhadores de menor renda.

A urbanização brasileira continua a expressar e materializar a natureza desigual do capitalismo, onde o trabalhador, detentor apenas de sua força de trabalho, sem condições de acessar moradia no mercado imobiliário privado, nem mesmo na produção pública que é insuficiente, fica restrito às áreas impróprias para ocupação ou, naquele momento, relegadas pelo capital imobiliário. Nelas ocupam terrenos e constroem suas casas, gerando favelas e loteamentos irregulares, ou ocupam edificações abandonadas, ou ainda comprometem parcela significativa de sua renda com aluguel em bairros populares na periferia distante.

Neste cenário, a alternativa historicamente privilegiada pelo Estado tem sido o incentivo à casa própria, com programas de construção de conjuntos habitacionais, conforme ocorreu durante a vigência do Banco Nacional da Habitação (BNH) e em tempos recentes, com o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), sempre reforçando “O Sonho da Casa Própria”, conforme relembra Bruno Marins. No entanto, o BNH, especialmente, concentrou seus investimentos na classe média, deixando de lado a parcela mais empobrecida da população, onde se concentra o déficit habitacional qualitativo e quantitativo.

No caso do PMCMV, apesar da proposta de Faixa 1 e do MCMV-Entidades, beneficiando segmentos mais pauperizados com forte subsídio e iniciativas de autogestão, quando comparados os investimentos nas outras faixas, observamos que os valores ainda continuam discrepantes.

Adicionalmente, mas também em menor escala, são propostos programas de urbanização de assentamentos populares, desenvolvidos durante curto espaço de tempo e com abrangência restrita frente ao desafio existente, como o Favela Bairro ou o Morar Carioca, na cidade do Rio de Janeiro. Em época mais recente, inicialmente o PAC das Favelas e agora com a Secretaria das Periferias, ações de urbanização e regularização fundiária dos assentamentos populares são viabilizadas.

Neste cenário de ainda grande desafio, a reflexão desenvolvida por Bruno Marins aponta um caminho adicional, a Locação Social, entendida como “um

programa ou ação do Estado, podendo aparecer em parceria com o setor privado, para viabilizar o acesso à moradia por meio de pagamentos de taxas e/ou aluguel” (Balbim, 2015, p.14).

No desenvolvimento de sua reflexão, ele analisa o processo de urbanização brasileiro e a questão do direito à moradia, mostrando como tal direito ainda se constitui numa expectativa. Revê a presença do Estado no cenário da verdadeira crise habitacional presente nas cidades brasileiras. Se debruça no período da República Velha e Estado Novo, se detendo na Fundação Casa Popular e nos IAPs, caminhando desde a casa alugada até a afirmação da casa própria como sonho, frequentemente intangível, passando pelo governo militar, quando a casa própria se firma como modelo hegemônico, redemocratização do país, chegando até aos primeiros governos Lula e ao governo Bolsonaro.

Bruno Marins não se satisfaz em pensar a habitação no recorte da casa própria e foi buscar uma outra alternativa que permita atender também às parcelas mais pauperizadas da população, inclusive a população de rua.

Nesse sentido, visita e analisa exemplos de locação social na Europa, revendo as experiências no Reino Unido, Suécia, Dinamarca e Holanda; na América Latina, olhando para o Uruguai, Chile, Colômbia, Argentina e, no Brasil, as cidades de São Paulo e Maricá.

A reflexão avança, apontando a diferença entre o Aluguel Social e a Locação Social, deixando claro que Aluguel Social, apesar de ser uma medida emergencial e transitória importante, tem sido frequentemente usada, pelos governos de Estado e pelos Executivos Municipais, em substituição à política pública de habitação, sem que seja de fato assegurado o direito à moradia às famílias “beneficiadas” com tal auxílio. Por vezes, este instrumento é adotado por tempo limitado, sendo encerrado sem que seja dada qualquer alternativa de moradia para aquelas pessoas.

A experiência do município de Maricá, ainda que embrionária, somada à reflexão sobre os casos revisitados, fornece pistas sobre vantagens, desafios, obstáculos e dificuldades.

Fica claro que, no Brasil, a força da proposta de casa própria, somada à insegurança derivada de novos arranjos políticos surgidos a cada eleição e o frequente abandono das ações anteriores, resultam na rejeição da Locação Social por parcela significativa dos coletivos populares. Além disso, a necessidade de subsídio público permanente, somado ao valor da terra crescente, derivado da especulação imobiliária, no mínimo, dificultam a formação de um estoque de moradias voltado para a Locação Social.

Bruno Marins apresenta algumas vantagens da adoção da Locação Social como política pública de habitação, que valem a pena ser avaliadas quando o Estado objetiva o direito à moradia para os segmentos sociais de menor renda, incluindo aí famílias que hoje não conseguem acessar qualquer tipo de alternativa e estão em situação de rua. Menor custo, possibilidade do “inquilino” de mudar de moradia, conforme a realidade cotidiana se altera, redução dos custos da manutenção do imóvel são algumas das vantagens observadas.

Por tudo que foi apontado, vale a leitura deste rico trabalho, onde encontramos diferentes abordagens e formatos desta alternativa, que pode enriquecer a política pública de habitação, em especial para os grupos mais vulnerabilizados, que compõem a maior parte do déficit habitacional brasileiro.

Introdução

A precariedade habitacional nos municípios brasileiros é uma realidade. Trata-se da consequência de diversos fatores históricos, entre eles, um processo de industrialização que submeteu a classe trabalhadora a baixos salários, insuficientes para cobrir os custos da reprodução de sua força de trabalho, impossibilitando-a, assim, de ter acesso à moradia no **mercado formal privado**¹.

Nesse contexto, ao que tudo indica, o Estado brasileiro tem sido incapaz de atender à demanda social por moradia digna, serviços públicos e infraestrutura. No tratamento da questão da moradia de interesse social, o Estado tem priorizado o provimento de unidades habitacionais, sempre através de financiamento bancário, resultando numa produção insuficiente para atender a demanda existente e crescente, especialmente das famílias de mais baixa renda (MARICATO, 1996; BIENENSTEIN, 2001).

O resultado são cidades desiguais, seletivas e segregadas, onde o trabalhador está submetido a condições precárias de moradia, já que tem como opção dominante a ocupação de terras usualmente relegadas pelo mercado imobiliário privado (MARICATO, 1996; BIENENSTEIN, 2001).

Normalmente, essas ocupações ocorrem em loteamentos irregulares e favelas, através do processo de **autoconstrução/autoprodução**² da moradia. Segundo Ermínia Maricato (2000), no

1 O Mercado formal privado de Habitação é aquele que fornece moradia por meio de uma transação privada entre o ofertante e comprador, sem intervenção pública além do marco legal regulatório previsto para arrendamentos ou compra de imóveis. O preço, os termos e a qualidade do imóvel são acordados entre as partes. Em grande parte dos casos o comprador é obrigado a apresentar algum instrumento que minimize o risco de descumprimento do pagamento do aluguel, compra ou empréstimo hipotecário, podendo até ser um agente do Estado, mas agindo no âmbito do direito privado (PIRELLI, 2011).

2 Autoconstrução/autoprodução é quando as famílias sem condição de acesso ao mercado formal, constroem por sua conta própria suas moradias, normalmente sem acompanhamento técnico em loteamentos periféricos e sem atender aos padrões urbanísticos das legislações municipais. Prática muito comum em todas as cidades brasileiras (autor).

meio urbano, o investimento público, com frequência, é orientado por lobbies bem-organizados, alimentando a relação **legislação - mercado imobiliário restrito - exclusão socioespacial**. É nas áreas desprezadas pelo mercado imobiliário, ambientalmente frágeis, impróprias e, portanto, vetadas pela legislação à ocupação, ou nas áreas públicas que a população pobre acaba se instalando. A ocupação informal dessas terras se torna uma regra e não, uma exceção. E ela é vista com tolerância, como uma válvula de escape, frente à falta de alternativas do trabalhador de baixa renda (MARICATO, 2000), embora em alguns casos, tal tendência acaba por se transformar numa verdadeira batalha judicial e policial, acarretando inclusive, perda de vidas, nas disputas por territórios antes vistos como não utilizáveis pelo capital imobiliário.

Conforme aponta Corrêa (1989), a produção da moradia, a partir da década de 1940, tem sido o resultado da associação de diversos agentes, entre eles, os proprietários de terras e incorporadores imobiliários, o Estado e a população. Cabe a eles a modelagem do espaço habitacional em três formas principais de provimento de moradia popular: a produção empresarial, a produção estatal e a produção popular, pautada nos loteamentos periféricos, ocupação de terras e imóveis e na autoconstrução (CORRÊA, 1989; BIENENSTEIN, 2001).

Importante considerar que a habitação regular é resultado de um complexo processo de produção e comercialização que demanda imobilização prolongada de altas somas de capital, disponibilidade de terra, serviços e infraestrutura que precifica a moradia para além do valor dos salários médios no país (MARICATO, 1995; BIENENSTEIN, 2001).

Segundo Bienenstein (2001), com base em Pasternack (1997), o tratamento da questão da moradia popular no Brasil variou ao longo da história. Na verdade, a partir do momento em que a questão habitacional começa a ter maior visibilidade, no início da industrialização e urbanização, período da República Velha (1889-1929), o problema passa a necessitar de respostas concretas. Este é o período em que ocorre a abolição da escravidão (13 maio de 1888) e a aprovação do Código Civil (1917) que consolida o conceito de propriedade privada no

Brasil, intensificando-se as atividades urbanas e afirmando-se o mercado de trabalho remunerado. A implantação das primeiras indústrias movimenta uma massa de trabalhadores composta de imigrantes estrangeiros e escravos recém-libertos, em busca de emprego e moradia. Nesta época, a alternativa acessível a essa parcela da população era o aluguel de vagas em cômodos, cortiços, casas ou pensões, com precárias condições de habitabilidade. Em 1920, 81% dos prédios existentes em São Paulo não eram habitados por seus proprietários, predominando o aluguel como forma básica de acesso à moradia (BONDUKI, 1998).

O grande incremento da população urbana intensificou as questões de higiene e de saúde pública, levando o Estado a criar uma série de regulações de caráter higienista, na tentativa de controlar melhor as características da produção rentista. Associado a isto, são iniciadas obras de remodelação urbana que levam à expulsão da população pobre das áreas centrais, originando as primeiras favelas. Na Cidade do Rio de Janeiro é lançado, por exemplo, o **plano Agache**³ em 1930, foi o primeiro grande plano urbanístico da cidade que determinou através de legislação as zonas urbanas e suas funcionalidades com critérios de estratificação social bem definidos, ficando, de modo geral, o Centro como área administrativa e de negócios, a zona sul como bairros de alta renda, região da Grande Tijuca como bairros da classe média e o restante da zona norte como bairros operários, para isso foram removidos da área central todas as moradias da população de baixa renda incompatíveis com a nova cidade que nascia (NEMER, 2020).

3 O Plano Agache foi a primeira proposta de intervenção urbanística na cidade do Rio de Janeiro com preocupações genuinamente modernas. Concluído em 1930, introduziu no cenário nacional questões típicas da cidade industrial, tais como planejamento do transporte de massas e do abastecimento de águas, habitação operária e o crescimento de favelas. Além disso debates emergentes como necessidade de zoneamento para cidade e delimitação de áreas verdes. Donat Alfred Agache (1875-1959) era um arquiteto francês fundador da Sociedade Francesa de Urbanistas, sendo atribuído a ele a criação do vocábulo URBANISMO. Em 1927 é convidado para uma série de conferências sobre urbanismo no Rio de Janeiro que culminam na contratação dele para elaboração do plano urbanístico para cidade (Disponível em <http://planourbano.rio.gov.br>).

No período do Estado Novo (1937-1945), por um lado, as leis de proteção aos inquilinos e por outro, as questões higienistas e a produção e financiamento de moradia proletária pelo Estado, marcam o início da transição para o conceito da casa própria. Segue-se o período de inflação crescente e congelamento dos salários, concomitante à adoção de políticas de incentivo à indústria e à concentração fundiária no meio rural. Este cenário, caracterizado também pelas precárias condições de vida do trabalhador rural, potencializou a migração do campo para cidade, a intensificação da urbanização, somado à incapacidade de absorção pela indústria de toda mão-de-obra disponível que chegava as cidades. O resultado foi o agravamento da questão habitacional, com o aumento das favelas e loteamentos irregulares (BIENENSTEIN, 2001).

Os períodos seguintes a partir de Vargas⁴ são caracterizados pela maior intervenção do Estado com uma política econômica e social mais direcionada para a classe trabalhadora. Na política habitacional foram formulados programas de produção de moradias e de proteção do inquilinato, houve a formação dos Institutos de Aposentadoria e a criação da Fundação Casa Popular (WEFFORT, 1980). Entre 1964 e 1985, período dos governos militares, foram criados o Banco Nacional de Habitação e o Sistema Financeiro de Habitação, quando a política da casa própria entra definitivamente na agenda governamental como estratégia do governo para ampliar o mercado de trabalho e melhorar as condições sociais. Isto levou a uma produção significativa de moradia, apesar de incapaz de fazer frente à precariedade habitacional brasileira, sendo que em alguns momentos, quando deixam de priorizar as faixas de menor renda, concorreram para sua reprodução e agravamento (BONDUKI, 1998).

4 Getúlio Vargas foi um dos grandes nomes da história do Brasil no Século XX, ficou conhecido por ter sido o presidente brasileiro que mais tempo ocupou a presidência ininterruptamente entre 1930 a 1945. Foi em seu Governo que houve a consolidação das leis sociais do trabalho com a criação do Ministério do Trabalho e a CLT – Consolidação das Leis do Trabalho. Também neste período os sindicatos foram estimulados na intenção de trazer o movimento operário para dentro do processo de industrialização do país e dar suporte popular ao Governo garantindo melhores condições de trabalho aos operários na indústria nascente do Brasil, surgindo então um movimento conhecido como trabalhismo brasileiro (Disponível em <http://pdtrs.org.br>).

As iniciativas públicas recentes, como o programa Minha Casa Minha Vida⁵ (2009 -2019), repetem conceitos dos programas habitacionais do passado e reforçam a visão de que é necessário dar o direito à propriedade – “O Sonho da Casa Própria”, claramente colocado no nome do programa, endossando o ideário de ser proprietário. No entanto, este modelo já havia se mostrado insuficiente e ineficaz para resolver a questão de moradia digna nos seus mais diversos aspectos, especialmente para as parcelas mais empobrecidas que têm estado excluídas dos programas de produção de novas moradias.

Uma alternativa já experimentada com certo êxito em outros países é a política de provimento de moradia digna através da Locação Social “que consiste em um programa ou ação do Estado, podendo haver parceria com o setor privado, para viabilizar o acesso à moradia por meio de pagamentos de taxas e/ou aluguel” (BALBIM, 2015, p.14).

Flávio Villaça (2012), em seu livro “Reflexões sobre as Cidades Brasileiras”, aponta que as soluções para problemas urbanos só serão atingidas quando reduzirmos as desigualdades espaciais. Nesta perspectiva, um programa público de provisão de moradia baseada na locação social, pensado como alternativa complementar à modalidade casa própria e regularização fundiária da produção popular, coloca um novo elemento na dinâmica da política habitacional. Quando aplicada em áreas centrais e em regiões dotadas de serviços e infraestruturadas, a reserva de imóveis para habitação de interesse social, dentro da modalidade locação social, pode ser fator adicional no sentido de contribuir para reduzir a periferização da pobreza, a segregação do espaço na cidade, e também garantir para famílias de rendas mais baixas o direito de morar em condições dignas e poder compartilhar espaços públicos com outras classes sociais, contribuindo para a compactação das cidades, permitindo o acesso de tais segmentos sociais à malha urbana infraestruturada.

Neste sentido, o objetivo deste trabalho é discutir a Locação

5 MCMV – Minha Casa Minha Vida, é um programa do Governo Federal que oferece subsídios para o financiamento de moradias nas áreas urbanas para famílias de até R\$ 7.000,00 por mês (Disponível em <http://www.caixa.gov.br>).

Social enquanto uma alternativa de política habitacional, observando experiências existentes, aprofundando a reflexão sobre dificuldades e obstáculos, vantagens e desvantagens, na tentativa de oferecer uma contribuição complementar na busca por mitigar a questão da habitação de interesse social e, de fato, interferir positivamente na dinâmica de provimento de moradia digna para as faixas de renda mais populares. Está organizado em cinco partes, além desta introdução a saber: o Capítulo I traz notas sobre o processo de urbanização brasileiro e a questão da habitação no Brasil; o Capítulo II apresenta um rápido panorama sobre experiências de locação social na América Latina e Europa, trazendo como complemento, uma breve revisão das experiências nas cidades de São Paulo e Maricá, não para compará-las mas para evidenciá-las e destacar seus valores empíricos; o Capítulo III contém as considerações sobre as vantagens da locação social, trazendo algumas propostas e, por fim, as Considerações Finais, com a sistematização das reflexões realizadas, identificando os desafios, obstáculos e dificuldades da locação social como alternativa de política habitacional no Brasil.

Capítulo I

Notas sobre o processo de urbanização brasileiro e a questão da habitação de interesse social no Brasil

A partir da Revolução Industrial, o processo de urbanização é intensificado e começa então a surgir, de maneira mais significativa, a questão da moradia. Os trabalhadores com seus baixos salários e a dinâmica excludente do mercado imobiliário na produção de habitação ocasionaram uma grande precariedade das moradias em um cenário de urbanização intensa. Portanto, é no século XIX que surgem as primeiras iniciativas significantes para intervenção na questão habitacional, as vilas e as cidades operárias na Europa e na América, iniciativas essas de caráter não-governamental. Porém, tais iniciativas não eram suficientes, frente ao adensamento das grandes cidades que tinham como solução habitacional principal os cortiços e as moradias precárias promovidas pelo parco capital rentista da época. Na virada do século XIX para o século XX, fica cada vez mais clara a necessidade de produção habitacional para atender a população de baixa renda (BONDUKI, 1998).

No Brasil, após a abolição da escravidão em 1889, com a intensificação das atividades urbanas ligadas à produção do café, em especial na cidade de São Paulo, e em seguida, com o surgimento das indústrias, há uma rápida expansão na oferta por trabalho remunerado nas cidades, o que atraiu os escravos recém-libertos e os imigrantes estrangeiros que chegavam ao país, normalmente fugidos das guerras, aumentando bruscamente a demanda por moradia e trabalho (PECHMAN, 1985). Em 1917, é lançado o Código Civil que concretiza a propriedade privada no país, já ensaiada na Lei de Terras de 1850, que passa a engendrar uma densa estrutura de leis e códigos com o intuito de criar um sistema de proteção em torno da propriedade (MARICATO, 1996).

Instrumentos legislativos e jurídicos contribuíram para afastar essa massa pobre, que estava “livre” ou era imigrante, de ter acesso a um pedaço de terra ou de ser proprietária de algo, deixando como única opção submeter-se às condições de emprego e moradia oferecidas pelos detentores das propriedades e dos meios de produção da época. Coincidentemente, a atividade empresarial é regulamentada em 1890, logo após o fim da escravidão (MARIGATO, 1996). Como não se podia mais ter escravos, a solução então, era virar empresário. Partindo deste marco histórico, aqui brevemente apresentado, este primeiro capítulo buscará, através de um percurso histórico sucinto, evidenciar os acontecimentos e arranjos que contribuíram para formação da realidade urbana e habitacional do Brasil, com ênfase no processo de transição do modelo da casa alugada para o modelo hegemônico da casa própria, mostrando a falta da construção de alternativas e soluções para a questão da habitação (Figura 01) no Brasil.

Figura 1 - Expressão da Questão da Habitação no Brasil



Fonte: produzido pelo autor com fotos de Clariudo Menezes, fotógrafo da Prefeitura Municipal de Maricá .

1.1 O período da República Velha e do Estado Novo: do modelo da casa alugada à ideologia da casa própria.

No Brasil, no período anterior ao Estado Novo⁶, conhecido como República Velha⁷ (1889-1930), a cidade de São Paulo se destaca no cenário nacional por ser sede da economia cafeeira da época e, juntamente com o Rio de Janeiro, receber o maior fluxo imigratório estrangeiro, o que resulta em intenso processo de urbanização, supervalorização de glebas, terrenos e edificações. Neste contexto, a locação habitacional tinha grande rentabilidade. Em 1920, 81% dos prédios existentes em São Paulo não eram habitados por seus proprietários, predominando o aluguel como forma básica de acesso à moradia (BONDUKI, 1998).

A rentabilidade da construção para aluguel neste período produziu várias soluções habitacionais para faixas variadas de renda, favorecendo a diversificação de tipologias construtivas que marcaram o espaço da cidade, nestas primeiras décadas do século XX. Os cortiços (Figura 2) eram a mais precária forma de habitar em salubridade e qualidade construtiva, progressivamente se transformando em problema de saúde pública (BONDUKI, 1998).

6 Estado Novo é o nome com que é tradicionalmente designado na historiografia brasileira o período ditatorial que, sob a égide de Getúlio Vargas, teve início com o golpe de estado de 10 de novembro de 1937 e se estendeu até a deposição de Vargas, em 29 de outubro de 1945. Duas linhas básicas de interpretação têm prevalecido na maneira de situar essa fase abertamente ditatorial no curso do processo político inaugurado pela Revolução de 1930. Uma primeira interpretação tende a situar o Estado Novo como um parêntese ditatorial, provocado por causas conjunturais internas e externas, no processo de democratização das instituições políticas brasileiras iniciado em 1930 e retomado em 1945. A outra interpretação, ao contrário, vê o Estado Novo como resultante do prevalecimento da vertente autoritária contida na própria Revolução de 1930, vertente essa que expressaria uma tendência estrutural nos países de capitalismo retardatário e dependente (Disponível em <http://www.fgv.br>).

7 República Velha corresponde ao período de 15 de novembro de 1889, quando o Brasil adotou o modelo republicano como forma de governo, até 1930 quando acontece a Revolução de 1930 por Getúlio Vargas com apoio dos Militares (Disponível em <http://www.politize.br>).

Figura 2 - Cortiços na Cidade de São Paulo



Fonte: <http://www.acervosdacidade.prefeitura.sp.gov.br>

Os aluguéis neste período eram de livre negociação entre o inquilino e o proprietário, não tendo nenhum controle pelo Estado. O valor do aluguel então torna-se a grande questão entre os inquilinos e os locadores, mobilizando os locatários em torno do problema. Porém, os movimentos existentes e a sociedade em geral não viam o Estado como responsável pela questão habitacional, seu papel era o de estimular o setor privado a investir, produzir moradias mais baratas e, portanto, aluguéis mais baixos. A solução mais adotada foi as vilas operárias, produzidas pelos industriais, para servirem de moradia para seus empregados, modelo que teve grande incentivo por parte do poder público. Surgiram, então, duas alternativas: alugadas a baixo custo ou oferecidas gratuitamente aos operários das fábricas. Estes foram os primeiros empreendimentos habitacionais de grande monta construídos no Brasil. A Vila Maria Zélia (Figura 3), construída pelo industrial Jorge Street, em São Paulo, situada ao lado da fábrica, pode ser considerada um exemplo emblemático, contando com escola, creche, igreja, armazém e salão de eventos, de boa qualidade habitacional, além de reproduzir a utopia empresarial do controle total dos trabalhadores (ROLNIK, 1981).

Figura 3 - Inauguração da Vila Maria Zélia em 1917



Fonte: <https://saopauloantiga.com.br/vilamariazelia/>

A revolução de 1930 rompe com este modelo de Estado que passa, então, a intervir mais diretamente na economia e nas relações entre o capital e o trabalho, tendo como base de sustentação as massas populares urbanas que emergem em novos setores sociais organizados, fornecendo bases de legitimidade ao Novo Estado Brasileiro de Vargas (WEFFORT, 1980). Neste contexto, a política habitacional teve como objetivo principal ampliar a legitimidade do regime e proporcionar uma maior acumulação de capital no setor urbano, isto feito através da redução do custo de reprodução da força de trabalho. Sendo a habitação um problema de grande espectro, frente ao custo do aluguel que consumia parcela significativa do salário dos trabalhadores, a formulação pelo Governo de um programa de produção de moradias e de proteção do inquilinato, tinha boa aceitação pelas massas populares urbanas e sinalizava uma preocupação do governo com as condições de vida da população menos favorecida (WEFFORT, 1980).

Neste período dos anos 30 aos 40 a potencialização dos ideais facistas⁸ e socialistas⁹ favoreceu à intervenção do Estado na economia, nas condições básicas de vida dos trabalhadores, incluindo a habitação. Em diversas manifestações de Ministros do Governo, empresários e do próprio Presidente Vargas já sinalizava, o que se confirmou ao longo do tempo, de que o mercado privado não daria conta de atender a demanda por habitação no Brasil e que o Estado precisava intervir para proporcionar moradia através do modelo da pequena propriedade e da casa própria (NEMER, 2020).

Dia a dia se verifica, nas grandes cidades, que não é possível obter, da iniciativa particular, a construção de vivendas populares em número suficiente para as necessidades das populações. No regime econômico em que vivemos, os capitais procuram lucros ou remunerações que não podem ser dados pelos pequenos orçamentos das famílias operárias e das classes menos favorecidas. A casa individual no regime normal, só deve ser proporcionada àqueles que têm recursos suficientes para arcar com o ônus criado. Dadas as exigências que devem preencher as habitações pelo conceito real que hoje temos da vida, não é possível proporcionarmos, pelos meios comuns, habitação conveniente para a grande massa popular das grandes cidades. Não é possível também aguardarmos, por tempo indeterminado, que o padrão geral de vida médio

8 Fascistas é um termo ligado ao termo Fascismo que é um movimento político ultranacionalista e armamentista que surgiu na Itália no início do Século XX, prega um Estado forte e paramilitar, geralmente ligado a uma identidade étnica, com rejeição a outras culturas e vinculado a imagem de um líder. O termo é utilizado para designar movimentos de extrema direita que flertam com algumas das ideias promovidas pelo fascismo (TEXEIRAS, 2020. Disponível em: <http://noticias.uol.com.br>).

9 “O socialismo é uma ideologia de matriz política, econômica e filosófica que realizou uma análise científica do capitalismo como forma de propor a sua superação. Os socialistas defendem o estabelecimento de uma sociedade justa e igualitária e traçaram caminhos diferentes para que isso fosse alcançado.

Assim, foram estabelecidos dois tipos de socialismo, a saber: o utópico e o científico. O primeiro defende a transformação da sociedade por meio de reformas, e o segundo defende a transformação da sociedade e a abolição do capitalismo pela via revolucionária”. (SILVA, 2022, Disponível em: <https://brasilescola.uol.com.br/historiag/socialismo.htm>)

se eleve, por toda parte, a um tal grau, que dentro do regime econômico vigente e sob a ação da lei da oferta e da procura, possa a iniciativa particular proporcionar casas confortáveis para todos os que delas precisam (SIMONSEN, 1942)

Na visão do governo, convencer o trabalhador de baixa renda a morar longe do centro e de seu local de trabalho como única forma de conseguir acesso à moradia própria (propriedade) mostraria para sociedade a importância do trabalho na produção de riqueza, na estabilidade econômica e social, além de frear as idéias socialistas e comunistas¹⁰ que conquistavam espaço no imaginário dos trabalhadores (NEMER, 2020).

Com o Decreto-Lei do Inquilinato (1942), instalou-se no país o congelamento dos valores de aluguel que perdurou por 22 anos, medida que teve impacto e se refletiu na produção de moradias populares, criando um ambiente desfavorável ao investimento em moradias de aluguel e forçando muitos proprietários a venderem suas casas então alugadas, devido à desvalorização dos aluguéis. O investimento em casas para alugar deixa assim de ser rentável, liberando recursos e estimulando a aplicação deles na indústria (BONDUKI, 1998). A lei do inquilinato progressivamente levou não somente à redução drástica de novas construções de casas para aluguel, mas também ao despejo de muitas famílias, com os imóveis sendo retomados pelos proprietários para cumprir novas funções. Torna-se muito difícil encontrar um imóvel para alugar compatível com o salário recebido pela classe trabalhadora, instaurando-se uma grave crise habitacional (BONDUKI, 1998).

Sem ter onde morar, essa população de baixa renda se direciona para a periferia, consolidando a partir dos anos 1940, a ocupação de áreas periféricas, onde a própria pessoa construía sua casa, em uma dinâmica de autoconstrução, com o fortalecimento do conceito da casa própria autoconstruída. Também corroboraram para o crescimento da periferia,

10 O Comunismo é uma ideologia que prega a abolição da propriedade privada e o fim da luta de classes através de um regime político e econômico que possibilite o estabelecimento de uma sociedade igualitária (CANCIAN, Renato, Disponível em <http://educação.uol.com.br/disciplinas/comunismo>).

intervenções urbanas, como aberturas de grandes avenidas e a revitalização de áreas centrais antes ocupadas por população de baixa renda (BONDUKI,1998).

Neste contexto histórico, as ações desarticuladas da época, sem uma efetiva estruturação de uma política habitacional de enfrentamento real do problema, com a delegação de poderes a um órgão responsável por coordená-la e implementá-la de forma abrangente, compreendendo diversos espectros, como a regulamentação do mercado de locação, o financiamento habitacional, a gestão dos empreendimentos e a política fundiária, resultaram no aumento de favelas e loteamentos periféricos desprovidos de infraestrutura urbana.

1.2 A Fundação Casa Popular e os IAP'S: a consolidação do modelo da casa própria.

A visão da necessidade da criação de um órgão nacional para tratar da questão habitacional ganha força no meio governamental e empresarial o que pressiona o governo a adotar iniciativas. Como uma resposta à crise habitacional do pós-guerra, o **governo Dutra**¹¹ em 1946 cria a **Fundação Casa Popular (FCP)** que tinha como único objetivo a produção de moradia e infraestrutura para população de baixa renda, tendo como atribuições:

Financiar obras urbanísticas de abastecimento de água, esgotos, energia elétrica, assistência social e outras que visem à melhoria das condições de vida e bem estar das classes trabalhadoras; finaciar as indústrias de material de construção, quando por deficiência do produto no mercado se tornar inspensável o estímulo de crédito; proceder a

11 O Governo Dutra ocorreu de 1946 a 1951, sendo o primeiro governo do período conhecido como República de 1946 ou Quarta República. Esse foi o primeiro momento democrático após o fim da Era Vargas. Eurico Gaspar Dutra foi eleito Presidente do Brasil por meio de uma eleição realizada em 1945. Seu governo ficou marcado por uma política externa alinhada com EUA, rompeu relações diplomáticas com a União Soviética e perseguiu os Comunistas no Brasil, fechando o PCB e cassando mandatos dos políticos eleitos por esse partido (SILVA, Daniel. Disponível em <https://lbrasil escola.uol.com.br/historiab/governo-dutra.htm>).

estudos e pesquisas de métodos e processos que visem ao barateamento de construção; financiar as construções de iniciativa ou sobre a responsabilidade de prefeituras municipais, empresas industriais ou comerciais e outras instituições, de residências tipo popular destinadas à venda a baixo custo ou **locação**, a trabalhadores, **sem objetivo de lucro**, estudar e classificar os tipos de habitação denominados populares, tendo em vista as tendências arquitetônicas, hábitos de vida, condições climáticas e higiênicas, recursos de material e mão-de-obra das principais regiões do país (NEMER, 2020; BONDUKI, 1998).

A instituição da FCP evidenciava a total falta de estruturação política no tema da habitação no país, ou seja, não havia até aquele momento nenhuma estrutura governamental que desse sustentação a uma política habitacional consistente que fosse capaz de fazer frente a questão da habitação. Suas atribuições estavam alinhadas com o momento do país que necessitava de implantação de infraestrutura em loteamentos populares e conjuntos habitacionais, isso associado as prefeituras poderia ter proporcionado excelentes resultados através de intercâmbios técnicos entre a FCP e os órgãos municipais favorecendo o uso de materiais e mão-de-obra locais. Entretanto, o tráfico de influência de natureza político partidária, o uso político da FCP não permitiu que os trabalhos avancem adequadamente, colocando a instituição em um segundo plano pela administração federal, sem autonomia e recursos suficiente para implantar de fato uma política habitacional robusta (NEMER, 2020). Ou seja, “a trajetória da Fundação Casa Popular mostrou que a questão da produção de moradias nunca esteve no centro das preocupações dos governos populistas” (BONDUKI, 1998).

Os Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAP's)¹², instituídos anteriormente à FCP, já financiavam a construção

12 Em 1923 foram criadas as Caixas de Aposentadoria e Pensões para regulamentar a previdência social, estas instituições foram autorizadas a financiar moradia. Em 1933 foram criados os IAP's – Institutos de aposentadoria e Pensões em âmbito nacional, muitos dos quais substituíram as Caixas de Aposentadorias e Pensões. Os institutos eram divididos por categorias profissionais, a saber: marítimos (IAPM), industriários (IAPI), bancários (IAPB), comerciários (IAPC), condutores de veículos e

de conjuntos habitacionais (Figuras 4, 5 e 6) com os recursos dos trabalhadores através de três planos, os planos A¹³ e B¹⁴ eram voltados para as habitações sociais e o Plano C¹⁵ para incorporação imobiliária de setores de média renda (FARAH, 1984; MELO, 1987). Com o tempo e a baixa rentabilidade dos planos A e B, os IAPs passaram a investir basicamente no Plano C; houve, então, uma produção significativa, porém insuficiente, pois somente atendia uma parcela da população específica, empregada e vinculada aos institutos. Enquanto isso, outras iniciativas se destacavam como o edifício do Pedregulho (Figura 7), construído no Rio de Janeiro pelo Departamento de Habitação Popular da Prefeitura do Distrito Federal, para abrigar servidores municipais de baixa renda, e o Residencial Presidente Getúlio Vargas (Figura 8), também no Rio de Janeiro, realizado pela FCP que dependia basicamente dos recursos da União, que eram escassos, o que dificultou a capacidade do órgão Federal em desenvolver grandes projetos habitacionais (BONDUKI, 1998).

As atividades dos IAP's tinham como principal objetivo a concessão de aposentadorias, portanto, a aplicação de seus recursos visava o maior retorno possível ao fundo. Entretanto, com advento da revolução de 30, a partir de 1937 são criadas as carteiras prediais dos institutos autorizando a destinação de metade de suas reservas ao financiamento habitacional, estabelecendo melhores condições de financiamento, como a redução da taxa de juros e ampliação do prazo de pagamento, o Estado regulamenta e fortalece a atuação dos IAP's na área habitacional (NOGUEIRA, 1998).

empregados de empresas de petróleo (IAPETEC) e estivadores (IAPE) (BARON, 2011).

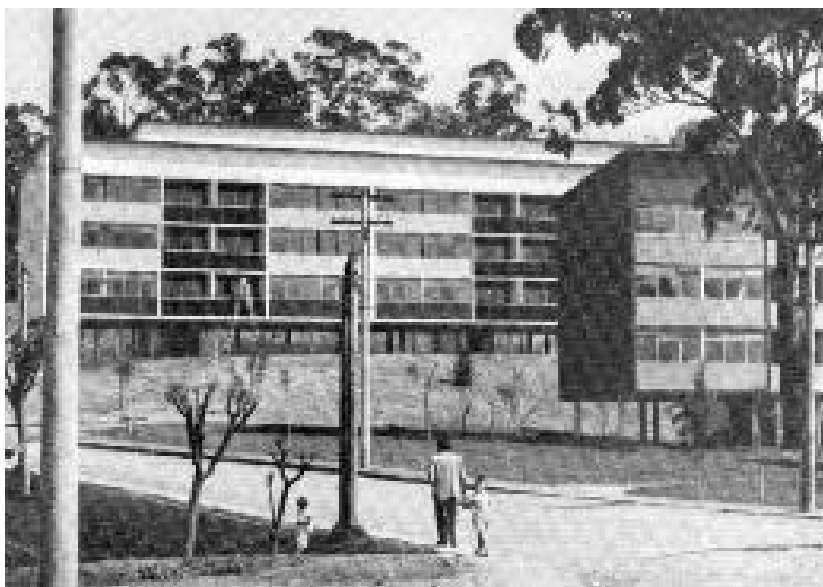
13 Plano A – Locação ou venda de unidades habitacionais em conjuntos residenciais adquiridos ou construídos pelos institutos, com objetivo de proporcionar aos associados moradia digna, sem prejuízo da remuneração mínima do capital investido (BONDUKI, 1998).

14 Plano B – Financiamento aos associados para aquisição da moradia ou construção da moradia ou construção em terreno próprio (BONDUKI, 1998).

15 Plano C – Empréstimos hipotecários feitos a qualquer pessoa física ou jurídica, bem como outras operações imobiliárias que o instituto julgasse conveniente, no sentido de obter uma constante e mais elevada remuneração de suas reservas (BONDUKI, 1998).

Segundo Fausto (1998), mesmo como o incentivo do governo ao conceito da casa própria grande parte da produção dos institutos era voltada para moradia de locação como forma de investimento, evidenciando que, até a chegada dos efeitos da lei do Inquilinato, os aluguéis seguiam o valor do mercado e a demanda de parte da população que tinha acesso a essa modalidade de moradia possuía recursos para manter-se nesta modalidade, mas não tinha recurso para adquirir a casa própria pelo mercado. Isto gerou uma série de debates a época, de formas de baratear os custos da habitação, prevalecendo como soluções incorporadas até os dias atuais, técnicas construtivas alternativas que acelerassem e tornassem mais barato o processo construtivo, como por exemplo, os pré-moldados e a parede de concreto, e os locais onde as construções deveriam ser inseridas, quanto mais distantes dos centros urbanos mais barato os custos com o terreno.

**Figura 4 - Conjunto Residencial Vila Guiomar
em Santo André, 1940 - 1953. IAPI**



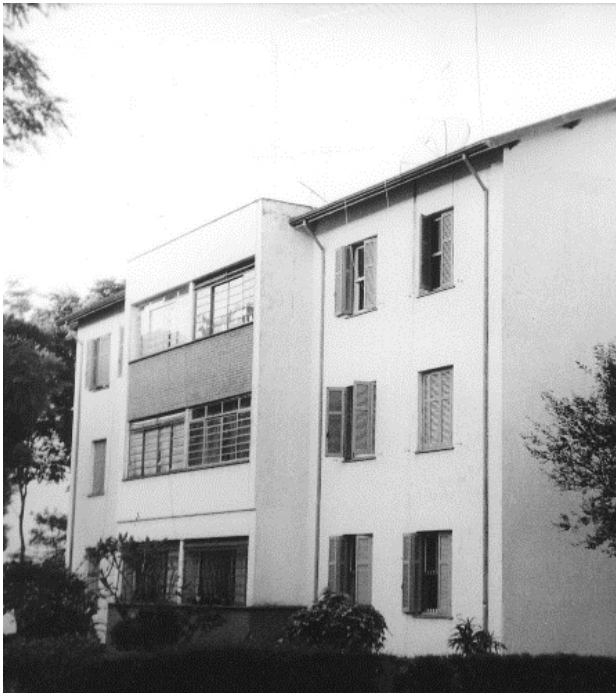
Fonte:chc.fau.usp.br

**Figura 5 - Conjunto Residencial da Mooca
em São Paulo, 1946 - 1950. IAPI**



Fonte:chc.fau.usp.br

**Figura 6 - Conjunto Residencial Santa Cruz
em São Paulo, 1946-1950. IAPB**



Fonte:chc.fau.usp.br

Figura 7 - Conjunto Residencial Pedregulho no Rio de Janeiro, 1946-1950. DHP



Fonte: Livro – Pedregulho – O Sonho pioneiro da Habitação Popular no Brasil , de Alfredo Britto.

Figura 8 - Conjunto Residencial Presidente Getúlio Vargas no Rio de Janeiro, 1946-1950. FCP



Fonte: Imagem do google, acesso 24.07.22

A visão populista¹⁶ e clientelista¹⁷, as iniciativas dispersas, a falta de critérios sociais rígidos que garantissem o retorno dos investimentos e a grande inflação da época impactaram nos valores dos aluguéis e prestações, inviabilizando a capacidade de ação da Fundação Casa Popular, acarretando sua ineficiência, caracterizando assim, a falta de capacidade dos governos de sustentarem uma política habitacional efetiva. Mesmo com o fracasso da FGP, a criação de um órgão nacional para tratar da questão habitacional coloca de vez a pauta do provimento de moradia para população de baixa renda como uma das obrigações do Estado brasileiro (BONDUKI, 1994).

Todo esse contexto histórico deixa a classe trabalhadora sem alternativa e leva a intensificação aguda da produção de favelas e loteamentos periféricos sem infraestrutura urbana. Em São Paulo, ao contrário do Rio de Janeiro, ficou claro que viabilizar a solução periférica, através da produção da casa própria de baixo custo, era a alternativa habitacional viável para o momento. Contudo, a grande questão era viabilizar o acesso ao lote próprio, que foi possibilitado através de baixas prestações dos lotes em regiões distantes. Mesmo com a carência de transporte e de infraestrutura urbana e as dificuldades financeiras para construção dos imóveis, o crescimento dessas áreas periféricas não foi inviabilizado, visto que era a única alternativa disponível. Tudo isto promoveu uma crescente enculturação do conceito da casa própria, somente possível para classe menos favorecida através de grandes sacrifícios. Neste sentido, é relegado pelo poder público qualquer padrão urbanístico mínimo, a administração pública se fazendo ausente, representando uma forma de institucionalização desses tipos de assentamentos humanos,

16 Prática política exercida por governos da América Latina ao longo do Século XX e que tem seus desdobramentos até os dias atuais. Consiste em governos com um grande apelo com as camadas mais pobres do local que governa (SILVA, Daniel. Disponível em <https://www.historiadomundo.com.br>).

17 Prática eleitoreira de certos políticos que consiste em privilegiar uma clientela - conjunto de indivíduos dependentes - em troca de votos; troca de favores entre quem detém o poder e quem vota (Disponível em <http://www2.camara.leg.br>).

precários e insalubres, como única alternativa à falta de moradia digna para essa parcela da população mais carente (BONDUKI, 1994).

A tabela 01 mostra a distribuição dos domicílios segundo o tipo de ocupação no município de São Paulo do período de 1920 a 1970, evidenciando o processo de desmonte do modelo da casa alugada, impulsionado pelas ações legislativas e econômicas como a Lei do Inquilinato que congelava os aluguéis, a Lei dos Condomínios que permitia a propriedade individual de unidades residenciais em uma habitação coletiva, o aumento dos financiamentos e a regulamentação da venda de lote, marcando a transição para o modelo da casa própria como forma de moradia da maior parcela da população urbana do Brasil incluindo a classe trabalhadora (VILLAÇA, 1986).

Tabela 1 - Distribuição dos domicílios segundo o tipo de ocupação no município de São Paulo do período de 1920 a 1970

	1920	1924	1940	1950	1970
Alugados	78,6%	74,5%	67,7%	59,3%	38,2%
Próprios	19,1%	23,8%	25,0%	37,7%	53,8%
Outros	2,3%	1,7%	7,3%	5,2%	8,0%

Fonte: VILLAÇA, Flavio. O que todo cidadão precisa saber sobre habitação
pág.23.

1.3 Do Governo Militar à redemocratização: Casa Própria como modelo hegemônico.

No período do Governo Militar (1964-1986), com a criação do Banco Nacional da Habitação (BNH) e do Sistema Financeiro de Habitação (SFH), a política da casa própria entra definitivamente na agenda governamental e enterra-se no país qualquer ideia de produção para locação. Neste período, a produção foi de 4,5 milhões de moradias como estratégia do governo para ampliar o mercado de trabalho, gerando empregos através de obras de

produção das moradias [e infraestrutura, grandes projetos etc.], melhorando as condições sociais de uma parcela da população na busca pela estabilidade social, modelo este, de aquisição da casa própria, que se tornou hegemônico no país até a atualidade (ROLNIK, 2015).

Sandra Cavalcanti, primeira presidente do BNH e ex-secretária de Serviços Sociais do Governo Carlos Lacerda¹⁸ do Estado da Guanabara, em sua gestão removeu muitas favelas, entre elas a favela do esqueleto¹⁹ no Maracanã (Figura 9), construiu os conjuntos habitacionais da Cidade de Deus e da Vila Kennedy (Figura 10) para realocação das famílias, através

18 Carlos Frederico Werneck Lacerda, nasceu na cidade do Rio de Janeiro em 30 de abril de 1914. Jornalista, escritor e empresário, fundador do jornal *Tribuna da Imprensa* e da editora Nova Fronteira. Iniciou-se na política como marxista e, em 23 de março de 1935, participou da fundação da Aliança Nacional Libertadora (ANL), que propunha ser uma frente popular contra o integralismo, o imperialismo e o latifúndio. Rompeu com o comunismo em 1939. Em 1945, filiou-se à União Democrática Nacional (UDN) e, em 1947, foi eleito Vereador do Rio de Janeiro, então Distrito Federal, renunciou ao mandato no mesmo ano em protesto contra a aprovação no Senado da diminuição das prerrogativas da Câmara Municipal. Opositor ferrenho do segundo governo de Getúlio Vargas. Eleito Deputado Federal em outubro seguinte com a maior votação do Distrito Federal. Eleito em outubro de 1960 Governador da Guanabara, Estado recém-criado, renunciou ao mandato de Deputado para assumir o governo estadual (1960-1965), à frente do qual removeu favelas e realizou importantes obras viárias, de abastecimento de água e esgotamento sanitário. Por muitas vezes entrou em choque com o presidente Jânio Quadros (jan.ago.1961) e fez oposição sistemática a João Goulart (1961-1964). Apoiou o golpe de 1964 e em novembro, já divergindo dos militares que tomaram o poder, lançou-se candidato à Presidência pelo UDN. Contudo teve suas pretensões frustradas pelo ato institucional nº 2 (AI-2) de 27 de outubro de 1965, que acabou com a eleição direta para Presidente da República. Em 1966, com apoio de Kubitschek e Goulart, que se encontravam exilados, articulou a Frente Ampla, pregando a união das forças democráticas em torno da necessidade de redemocratização do país. Em abril de 1968, a Frente foi banida, e, em 14 de dezembro seguinte, um dia após a edição do AI-5, Lacerda foi preso. Morreu no Rio de Janeiro em 1977 (Disponível em <http://www2.camara.leg.br>).

19 A Favela do esqueleto, no Maracanã, tinha esse nome por se tratar de uma invasão de um terreno onde havia um esqueleto de um prédio de um hospital inacabado. Foi removido pelo governo Carlos Lacerda no início da década de 60 para dar lugar ao campus universitário da UERJ. Grande parte de seus moradores foi assentada na Vila Kennedy (Disponível em <http://multirio.rio.rj.gov.br>).

da COHAB-GB (Companhia de Habitação da Guanabara) modelo que se estendeu por todo país. Neste período foram criadas 19 COHABs em todo o Brasil. Esta política de construção de novas casas (Figura 11) fazia parte do programa norte-americano de cooperação com a América Latina do Presidente Kennedy²⁰, lançado em 1961, conhecido como **Aliança para o progresso**, que tinha como principal objetivo o desenvolvimento econômico dos países da América Latina no intuito de barrar as idéias comunistas que ameaçam o ideal Americano (ROLNINK, 2015).

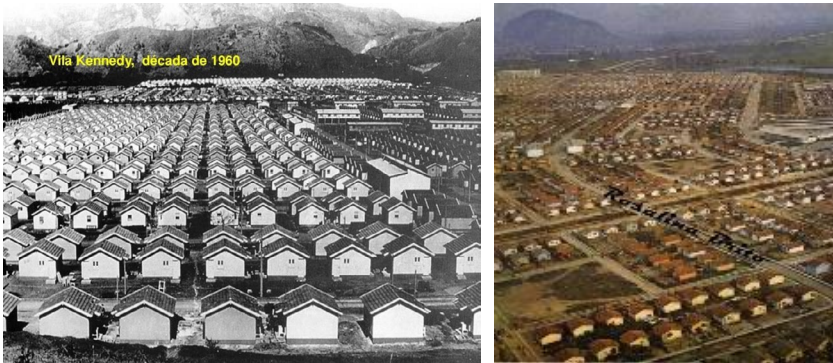
Figura 9 - Favela do Esqueleto no Maracanã, removida para implantação do Campus da UERJ



Fonte:multirio.rio.rj.gov.br

20 John Fitzgerald Kennedy foi presidente dos EUA de 1961 a 1963 quando foi assassinado. Foi o idealizador da Aliança pelo Progresso, um programa do Governo Americano de ajuda financeira de longo prazo aos países da América Latina com objetivo de fazer frente a influência da União Soviética na região. Em agosto de 1961 em Punta del Leste no Uruguai foi aprovado a “Declaração aos Povos da América” contendo os princípios fundamentais do programa: apoio aos regimes democráticos; aceleração do crescimento econômico e do desenvolvimento social, estímulo às reformas estruturais, melhoria nas condições de educação e saúde da população e implantação de políticas monetária e fiscal contra a inflação e incentivos a empresas privadas. O Brasil era um alvo claro do programa, a Usaid (United States Agency for International Development) canalizou recursos exclusivamente para os Estados brasileiros alinhados ideologicamente com os Estados Unidos, beneficiou o regime militar até 1967 e encerrou suas atividades em 1969 com a posse do republicano Richard Nixon (Disponível em <http://memorialdademocracia.com.br>).

Figura 10 - Vila Kennedy e Cidade de Deus na Década de 60.



Fonte: wikifavelas.com.br

Figura 11 - A direita, foto de autoridades observando a Vila Kennedy, construída com recursos do USAID e a esquerda, foto da réplica da Estátua da Liberdade na Vila Kennedy no Rio de Janeiro, construída com recursos da Aliança para o progresso.



Fonte: memorialdademocracia.com.br

A redemocratização, a partir de 1985, não trouxe alteração nesse panorama até 2002, mesmo com a extinção do BNH, em 1986. Na verdade, a transferência de suas funções para a Caixa Econômica Federal (CEF) reforçou a provisão de crédito para aquisição de moradia no mercado através do desenvolvimento de novas formas de financiamento habitacional e novas fontes de recursos além do FGTS e da cardeneta de poupança, consórcio de imóveis, recursos de fundos perdidos e arrendamento residencial. Também foram introduzidos novos elementos para ampliar a participação do capital financeiro no mercado

imobiliário através da criação de novos produtos financeiros para vincular o mercado de títulos ao mercado imobiliário, como por exemplo, certificado de 'recebíveis imobiliários (CRI)²¹, fundos de investimento imobiliário (FII)²², criação de regras para o estabelecimento de companhias securitizadoras de créditos imobiliários e a introdução do regime de alienação fiduciária²³ (ROLNINK, 2015).

No Governo FHC – Fernando Henrique Cardoso, dois programas de habitação social em pequena escala foram lançados, o Programa de Arrendamento Residencial (PAR), onde o empreendedor privado era responsável por todas as etapas do processo, desde a compra do terreno, elaboração

21 Certificado de Recebíveis Imobiliários -CRI é um produto financeiro criado no Brasil em 1997 como uma alternativa para quem quer liquidez e segurança para investir no mercado imobiliário. Até então, o sistema habitacional brasileiro tinha somente a poupança como principal fonte de recursos que baseavam as operações de crédito imobiliário. Então os valores a serem recebidos pelos imóveis foram securitizados por meio da Lei 9.514, isso facilitou a criação de garantias com a alienação de imóveis, com isso os Certificados de Recebíveis Imobiliários foram criados como promessas de pagamento em dinheiro, principalmente em prazos mais longos (Disponível em <http://conteúdos.xpi.com.br>; acessado em 03.07.22).

22 Fundos imobiliários (FII) são fundos de investimento destinados à aplicação em empreendimentos imobiliários, o que inclui, além da aquisição de direitos reais sobre bens imóveis, o investimento em títulos relacionados ao mercado imobiliário, com letras de crédito imobiliário (LCI), letras hipotecárias (LH), cotas de outros FII, certificado de potencial adicional de construção, (CEPAC), certificado de recebíveis imobiliários (CRI), e outros previstos na regulamentação. Os FII foram criados pela Lei nº 8.668/93 e são regulamentados pelo instrumento CVM nº 472/08. O seu funcionamento e a oferta pública de cotas de sua emissão dependem de prévio registro na Comissão de Valores Imobiliários (CVM) (Disponível em <http://investidor.gov.br>; acessado em 03.07.22).

23 Alienação fiduciária é uma modalidade contratual que até 1997 não estava prevista no direito civil do Brasil e tem por objetivo fortalecer as garantias de retorno dos investimentos. Antes deste regime para proteger a segurança da posse dos moradores, a legislação brasileira, não permitia a penhora do bem de família em caso de dívida, quando ele representava a única propriedade da família e quando era efetivamente utilizada para fins de moradia. Essa restrição é superada com o advento da possibilidade da venda de unidades habitacionais por meio de contratos de alienação fiduciária, que mantém a propriedade jurídica da unidade habitacional com o credor até que o pagamento total da dívida, momento em que o tomador do empréstimo obtém o título de propriedade (ROLNINK, 2015).

do projeto até a execução da obra, sendo o governo federal o financiador direto e o município responsável pela seleção dos beneficiários, que receberiam os subsídios do governo federal através da Caixa Econômica Federal (CEF). O outro era o Programa Social de Habitação (PSH), que consistia em leilões de subsídios por região onde bancos poderiam adquirir, em parceria com os municípios, para construir moradias (ROLNINK, 2015).

Desse modo, e em resumo, tanto no período da ditadura civil-militar, como no período pós redemocratização, a ênfase ocorreu no financiamento da casa própria, isto feito com recursos das carteiras dos próprios trabalhadores, isto é, do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS)²⁴ e do incentivo à poupança (ORLANDO, 2011). No entanto, esses modelos foram incapazes de fazer frente à precariedade habitacional e, em alguns momentos, até concorreram para sua reprodução e agravamento quando não favoreceram as faixas de renda mais baixas.

1.4 Do governo Lula ao governo Bolsonaro: novos arranjos sem a locação social

A criação do Ministério das Cidades, em 2003, colocou outras propostas para o tratamento da habitação, incluindo a recuperação por urbanização e a regularização fundiária de territórios populares, o aproveitamento de imóveis vazios e subutilizados em regiões centrais da cidade. O Programa Minha Casa Minha Vida (2009 a 2019) retomou fortemente a construção de moradias para famílias de baixa renda, com subsídio para as faixas de renda mais baixas, evidenciando novos arranjos na relação entre o Estado e o mercado no que se referia à questão da habitação de interesse social.

²⁴ O Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS foi criado pela Lei nº 5.107, de 13 de setembro de 1966 e vigente a partir de 01 de janeiro de 1967, para proteger o trabalhador demitido sem justa causa. O FGTS é constituído de contas vinculadas, abertas em nome de cada trabalhador, quando o empregador efetua o primeiro depósito. O saldo da conta vinculado é formado pelos depósitos mensais efetivado pelo empregador, acrescidos de atualização monetária e juros (Disponível em <http://fgts.gov.br>).

Entretanto, no Rio de Janeiro, por exemplo, a população vivendo em favelas cresceu numa velocidade maior que à cidade formal chegando a 23% do total da população em 2010 segundo censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). O Governo de coalizão do Partido dos Trabalhadores (PT) que chega ao poder em 2003, pautado na luta dos trabalhadores, apesar dos novos arranjos e das políticas criadas através do Ministério das Cidades, promoveu na prática o avanço da financeirização da terra e da moradia no Brasil agravando a crise urbana do país (ROLNIK, 2015).

Em 2004 o governo Lula, adota medidas na direção de ampliar o crédito habitacional, como por exemplo, a resolução do Banco Central que obrigava os bancos a aplicarem parte do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE) e do Fundo de Compensação das Variações Salariais (FCVS) em empréstimos imobiliários e a “MP do Bem” que insentava de impostos a venda de imóveis, desde que o resultado fosse aplicado na compra de outro imóvel residencial, ampliando significativamente os recursos, além da Resolução do Conselho Gestor do FGTS que também permitiu o governo federal ampliar os subsídios para habitação (ROLNIK, 2015).

Como isso, o programa de estímulo a produção em massa da casa própria via mercado através do programa Minha Casa Minha Vida (Figura 12) lançou 100 bilhões de reais em crédito imobiliário residencial, só nos primeiros 2 anos, articulado com subsídios para compra de moradias produzidas pelo mercado, isso coincidindo com a preparação das cidades que iriam receber a Copa do Mundo e em especial o Rio de Janeiro com as Olimpíadas, como justificativa para expandir e potencializar o mercado privado de moradias, transferindo recursos públicos para a iniciativa privada e acentuando a especulação da terra urbana e da moradia no Brasil em especial na cidade do Rio de Janeiro (ROLNIK, 2015).

Figura 12 - Viver Melhor Itaboraí, empreendimento faixa 01 do MCMV localizado na cidade de Itaboraí, Região do Leste Metropolitano do Rio de Janeiro, construído pela empresa Direcional Engenharia.(O autor trabalhou na coordenação da produção deste empreendimento nos anos de 2015 e 2016, obra com três mil unidades habitacionais executadas através do sistema de Parede de Concreto)



Fonte: ofluminense.com.br

Por fim, em 2020, o Programa Casa Verde Amarela substituiu o MCMV e propõe três frentes principais de ação: (i) o clássico financiamento habitacional por faixas de renda, excluindo a faixa de renda mais baixa, (ii) a regularização fundiária e (iii) melhorias habitacionais. Em todo esse período, a locação social ficou praticamente esquecida no Brasil, não havendo nenhuma sinalização por parte do Governo Federal de encampar esta alternativa²⁵.

O que temos na prática são raras experiências locais impulsionadas pelo debate acadêmico e a luta dos movimentos

²⁵ Nota de Observação: Em 31.03.22, e atualizado em 21.07.22, no site do Ministério do Desenvolvimento Regional do Governo Federal foi publicado o seguinte texto sobre locação social: Outra iniciativa do Programa Casa Verde e Amarela é a locação social, que está em fase de desenvolvimento de projeto-piloto. A iniciativa visa enfrentar o ônus excessivo com o aluguel, caracterizado quando as famílias comprometem mais de 30% da renda com o pagamento de aluguel da moradia. A locação social está sendo pensada em três eixos: apoio à estruturação de parque público municipal ou estadual com unidades habitacionais voltadas à locação social; apoio à estruturação de uma parceria-público-privada entre ente local e setor privado, com essa mesma finalidade; ou apoio ao ente local na estruturação e/ou subsidiando a operação de políticas de voucher voltadas ao pagamento de aluguel do público beneficiário (Disponível em <https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/habitacao/casa-verde-e-amarela/locacao-social>).

pelo direito a moradia, como o exemplo da Cidade de São Paulo que, a partir de 2002, coloca a Locação Social na agenda governamental da cidade, com a criação do Programa de Locação Social (PLS), movido principalmente pela demanda dos **movimentos populares de luta por moradia (LDM, MNLM, MLSM, FLM, ASTC, MMRC e outros)**²⁶ acessível na região central de São Paulo. Posteriormente, a equipe da Secretaria Municipal de Habitação (SEHAB), entendendo a locação social como alternativa de solução habitacional para São Paulo, inclui o programa em instrumentos legais que estruturam iniciativas vinculadas ao planejamento urbano como o Plano Diretor Estratégico de 2002-2012 (Lei nº 13.430/2002), a Lei do Fundo Municipal de Habitação (Lei nº 13.509/2003) e a Lei Orgânica do Município de São Paulo (Emenda nº 26/2005). Em 2016, é criada a Gerência de Locação Social (GLOCS), responsável pela coordenação e monitoramento do Programa de Locação Social (MORAES, M.IVY, 2018). No nível federal, o único esforço para criar uma política de locação social no Brasil foi elaborado pela equipe técnica do Ministério das Cidades em 2009, que foi apresentada ao Conselho Nacional das Cidades (CNC), dando origem à Resolução nº 75, de julho de 2009, fruto do Seminário Internacional de Locação Social, promovido, à época, pelo Ministério das Cidades (BALBIM, 2015). Apesar de grandes diferenças no texto, a discussão gerou a PL nº 6342, de novembro de 2009, que institui no âmbito nacional o Serviço Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) para famílias de baixa renda, paralisado na Câmara dos Deputados até o momento, além disto no Plano Nacional de Habitação V (PlanHab), o termo Locação social aparece como um subitem de uma das linhas de ação do plano.

26 Movimentos de Luta por Moradia são grupos de famílias que vivem em ocupações, vítimas do descaso do Estado e da especulação imobiliária, que buscam através da organização coletiva o cumprimento do que garante o artigo 6º da Constituição Brasileira – que dispõe sobre a moradia e a assistência aos desamparados como direito social. Dentre os principais movimentos temos: O Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST), o Movimento dos Trabalhadores sem Terra (MST), o Movimento Nacional de Luta pela Moradia (MNLM), Movimento Luta por Moradia Digna (LMD), Movimento de Luta Social por Moradia (MLSM), Frente de Luta por Moradia (FLM), Associação Sem Teto do Centro (ASTC), Movimento de Moradia da Região do Centro (MMRC), União Nacional por Moradia Popular (UNMP) (Adaptado pelo autor do site gazetadopovo.com.br).

Capítulo II

A locação social na Europa e América Latina: visão geral e notas sobre a experiência de São Paulo e Maricá.

O acesso à habitação continua sendo um grande desafio no século XXI e a locação pode ser uma alternativa para famílias de baixa renda, já tendo sido adotada principalmente nos países ditos desenvolvidos. A locação social permite atender às famílias cujos poucos recursos as impedem de ter acesso à casa própria por meio de financiamento. Trabalhadores informais ou imigrantes recentes e mesmo pessoas em situação de rua não têm como comprovar renda regular e ter acesso a crédito hipotecário. Mesmo quando conseguem, uma parte desses mutuários acabam não quitando seus débitos (PEPPERCORN & TAFFIN, 2013).

Até a crise de 2008, as políticas habitacionais na maioria das nações concentraram-se na casa própria, muito pouco debate ocorrendo quanto à alternativa de locação de moradia. Entretanto, o restrito alcance da política da casa própria abre a necessidade de colocar a moradia de aluguel como opção (PEPPERCORN e TAFFIN, 2013).

A maioria dos países desenvolvidos já possui um considerável conjunto de iniciativas voltadas ao aluguel social. Mesmo assim, principalmente após 2008, a demanda por moradia não pôde ser atendida, existindo grandes filas por moradias subsidiadas nas grandes cidades. Já nos países emergentes e pobres, a maioria das moradias acessíveis por aluguel está no mercado informal, em condições precárias de habitabilidade. Muito comum na Europa Central e Ocidental é a política pública de moradia por locação social, voltada para grupos-alvos específicos, selecionados a partir de critérios de renda máxima, para os quais são oferecidos modos específicos de alocação (PEPPERCORN e TAFFIN, 2013).

Conforme já apontado, a locação social pode ser uma saída para pessoas ou famílias que não possuem renda formal suficiente para pagar por uma casa ou alugar no mercado formal. Exemplos dessa situação são jovens adultos, com renda insuficiente; migrantes, oriundos de áreas rurais; alunos que vivem em dormitórios ou dividem apartamentos alugados com outros colegas; profissionais urbanos que desejam morar nas áreas centrais das cidades, todos eles têm motivos para alugar: a mobilidade e a baixa renda. A locação social também se aplica a moradores em situação de rua ou que moram em área de risco e em áreas frágeis (PEPPERCORN e TAFFIN, 2013).

Este segundo capítulo buscará traçar um panorama sobre as experiências no campo da locação social, ou sua ausência, em países da Europa e América Latina por meio da análise de documentos governamentais e estudos publicados sobre o tema, trazendo considerações sobre as experiências deste países para o melhor entendimento dos elementos fundamentais dessa política habitacional nas realidades dos países em que foi implementada. Além disto, fará uma revisão específica das experiências brasileiras realizadas nas cidades de São Paulo e Maricá.

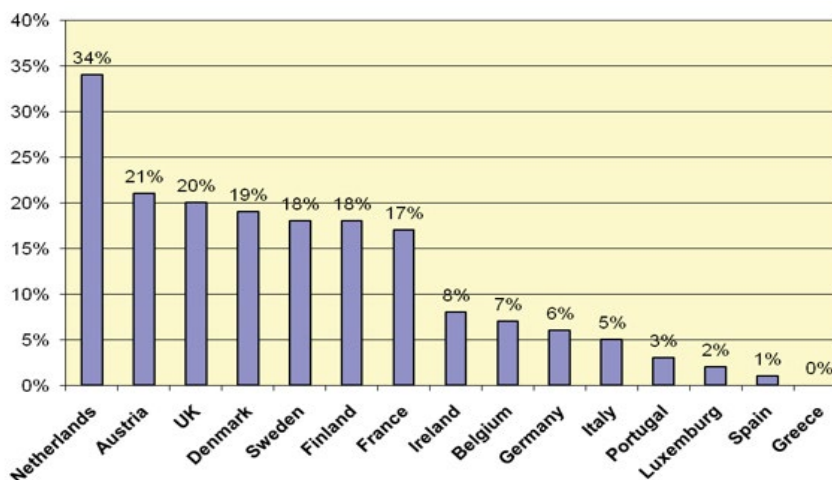
1.1 A locação social na Europa: apontamentos

A locação social é uma realidade em diversos países, em especial os europeus, com uma grande variedade e diferenças na forma de aplicação; porém, todos com a presença forte do Estado, associado em diversas ações com o setor privado na concepção, produção e disponibilização de moradias com condições adequadas de habitabilidade e urbanidade, como garantia do bem-estar social. Nesses países, a questão da habitação foi tratada como um mecanismo fundamental para garantir a reprodução da força de trabalho e tornar viável a recuperação das economias no pós-Guerra. A necessidade de reconstrução da Europa após a Segunda Guerra Mundial, que teve cidades inteiras completamente destruídas, levou à urgência de edificar moradias para população de maneira rápida, eficiente e com baixo custo, o que conduziu a quase um consenso entre

os governos da época sobre a necessidade de impulsionar o mercado de aluguel de moradias como uma política estruturada de Estado (BALBIM, 2015).

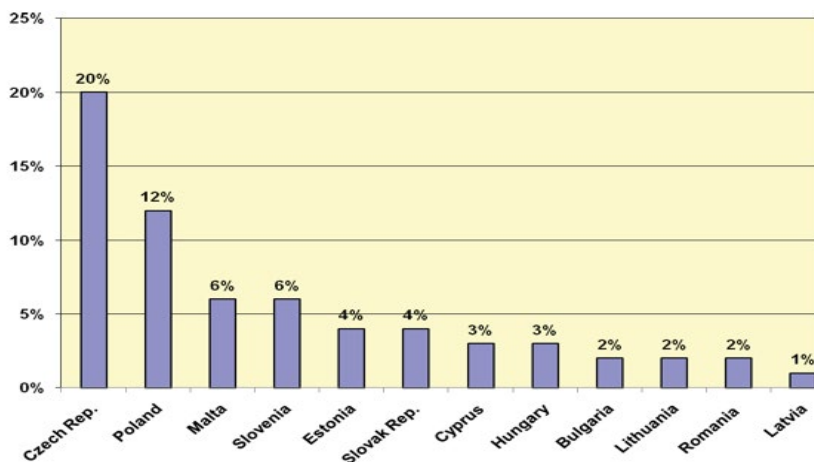
Na Europa, alguns países se destacam na política da Locação Social com estoques públicos ou semi-públicos que representam até os dias atuais, uma parcela significativa das moradias. Entre eles, a França, país com um dos maiores estoques públicos da Europa, o Reino Unido, com um grande estoque, os países baixos, com cerca de 1/3 do total das moradias, além da Áustria, Polônia, República Tcheca, Dinamarca, Suécia e Finlândia, também com parcela significativa das moradias em regime de locação social. Outros países como a Alemanha, Irlanda, Itália, Bélgica, Espanha, Grécia e Portugal possuem políticas estruturadas, porém com menor abrangência da parcela do mercado de moradia em regime de locação social ou quase nenhuma, no caso da Grécia, que optou pela propriedade e locação privada conforme demonstram os gráficos 1 e 2 (PAOLINELLI, 2017).

Gráfico 1 - Proporção de unidades habitacionais de locação social do mercado habitacional entre os 15 mais antigos Estados-membros da UE.



Fonte: Amzallag and Taffin (2019).

Gráfico 2 - Proporção de unidades habitacionais de locação social do mercado habitacional entre os 12 mais novos Estados-membros da UE.



Fonte: Amzallag and Taffin (2019).

Para evidenciar melhor esse caminho, retornaremos brevemente na história da trajetória da França na implementação desta política que acabou servindo de exemplo para outros países da Europa.

A Revolução Industrial levou ao aumento da oferta de trabalho nas cidades onde as indústrias eram instaladas, o que gerou uma demanda por um lugar para morar, atendida inicialmente de forma precária em moradias para locação, com sérias questões sanitárias. De modo geral, em meados do século XIX, o mercado imobiliário ficava concentrado na mão de poucos proprietários abastados, e inquilinos pobres, a massa operária que não tinha condições de ter sua própria habitação. Com o adensamento populacional, os problemas nesses centros urbanos se intensificam, levando a burguesia da época a desejar uma cidade saneada, livre das doenças e do aspecto sujo e miserável que população operária representava. São desse período, os planos de reurbanização, como por exemplo, o plano Hausmann²⁷ para Paris. Nesse período, o Estado incentiva

²⁷ O plano Hausmann tinha como objetivo a reforma urbana de Paris para liberar o tecido urbano para manobras militares, construção de barricadas e melhora da fluidez para a circulação de mercadorias, para atingir tal

as famílias operárias a pouparem, com intuito de adquirir sua moradia. É quando, em 1850, Jules Siegfried e Jean-Baptiste Godin, dois industriais, criam as chamadas “Sociedades de Habitações Baratas”, uma organização que administrava a poupança popular para a construção de baixo custo para seus associados. Porém, havia uma divergência de ideias, uma vez que Siegfried era partidário do acesso à propriedade e Godin, da locação social (ABIKO; GÓES; BARREIROS, 1994).

Godin pode ser considerado o pai da habitação locativa social, pois entendia que não era obrigação do operário a preocupação com a obtenção de moradia, mas dos empregadores e do Estado. Construiu próximo a sua indústria, um conjunto locativo com capacidade para atender 1170 pessoas, ou seja, centenas de moradias que, além de boas condições de habitabilidade, contava com escolas, teatros, comércio e lazer. Sua obra durou de 1858 a 1877 e foi chamada de “Palis Social de L’Avenier”. Foi administrada por uma associação por mais de 90 anos e representou um exemplo para o sistema cooperativo habitacional europeu (ABIKO; GÓES; BARREIROS, 1994).

As questões colocadas por Siegfried e Godin aprofundaram o debate sobre as políticas habitacionais que seriam implementadas no Século XX. Os defensores do acesso à propriedade indicavam o caminho da poupança, o que favorecia um equilíbrio econômico nacional, incrementava a responsabilidade individual e era um sistema favorável à produção industrial habitacional. Já os defensores da Locação Social indicavam o maior acesso a moradia para os mais pobres, favorecimento da maior mobilidade residencial, a proximidade com o local de trabalho e a maior liberdade individual diante do não endividamento (ABIKO; GÓES; BARREIROS, 1994).

Após algumas iniciativas de cunho sanitarista, incentivando a construção de moradias com melhores condições de habitabilidade e alguns esforços, como o da “Sociedade das Cidades Operárias de Paris”, entidade pré-sindical que edificou 600 unidades para moradia de aluguel de excelentes condições habitacionais, em 1884, a Lei Siegfried permite a criação das

objetivo muitas edificações foram demolidas dando lugar a grandes avenidas, parques e jardins (Havery, 2015).

HBM²⁸ (*Habitation à Bon Marché*) pelo Estado, para incentivar mecanismos de isenção de impostos e financiamento da construção de moradias para venda ou locação, sem grande preocupação com a qualidade construtiva dos empreendimentos. Não sendo suficiente, é aprovada, em 1906, a Lei Strauss que flexibilizou a criação de cooperativas HBM, e em 1908, a Lei Ribot institui empresas de crédito imobiliário, permitindo que elas recebam apoio financeiro dos governos. Em 1912, a Lei Bonnevey cria organismos descentralizados junto às comunas (municípios) e aos departamentos (Estados) para cuidar da habitação popular (AMZALLAG E TAFIIN, 2019).

Porém, do início do Século XX até os anos 1930, com os efeitos nefastos da I Guerra Mundial e da crise financeira de 1929, a produção habitacional de um modo geral ficou bastante prejudicada. Já durante a II Guerra Mundial, a produção foi praticamente interrompida (AMZALLAG E TAFIIN, 2019). No final da II Guerra, a situação era desoladora, com muitas pessoas sem moradia, muitos deficientes da guerra, doentes e situação econômica temerária (AMZALLAG E TAFIIN, 2019). A reconstrução era urgente, conforme demonstra o gráfico 3.

Em 1950, é aprovado uma nova lei que cria as HLM (*Habitation à Loyer Modere*)²⁹, com forte incentivo financeiro do Estado para construção de habitações para moradia de aluguel, que também estabeleceu uma contribuição mínima de 1% das empresas sobre o valor da folha de pagamento para a habitação de locação social, uma das formas de garantir recursos para os empréstimos as instituições HLM. Os recursos poderiam

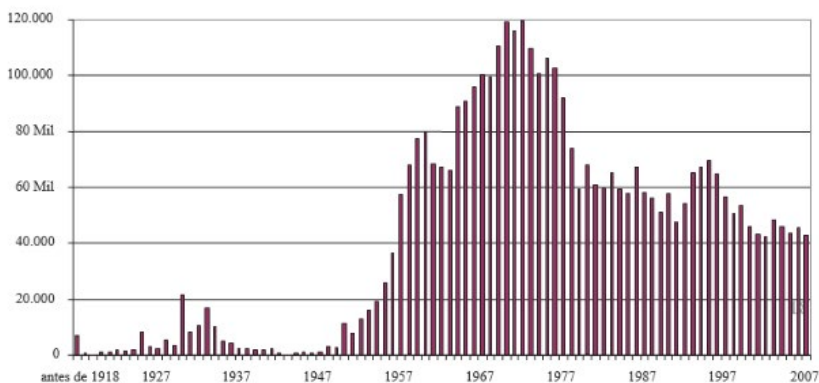
28 HBM são habitações de baixo custo, correspondia até 1950 o que hoje é conhecido como HLM, criada pela “Lei-HBM” oficializou a criação da sociedade francesa HBM que são empresas privadas de lucro limitado e regulado pelo governo, que receberiam reduções fiscais e empréstimos para a produção de habitação (PAOLINELLI, 2017).

29 Habitação de interesse social ou HLM é a habitação construída com auxílio estatal e que está sujeita a regras específicas de construção, gestão e atribuição. Os aluguéis também são regulamentados e o acesso à moradia está sujeito aos recursos máximos, são realizadas por agências públicas, de regime jurídico próprio, gestão autônoma e orçamento independente; empresas sociais para habitação; organizações sem fins lucrativos regidas por regulamentação específica; e sociedades de economia mista, criadas geralmente pelo governos locais (PAOLINELLI, 2017; BALBIN, 2015).

ser aplicados diretamente pelas empresas para construção de moradias para seus empregados ou destinado a organizações credenciadas no Estado para promoção de moradia da locação social (PAOLINELLI, 2017).

A partir de 1973, já com uma maior estabilidade, novos arranjos sociais vão se estruturando através dos movimentos culturais que surgem à época na França, trazendo maior participação da sociedade nas decisões governamentais. As questões econômicas de ordem global levam a uma revisão das políticas habitacionais, reduzindo o incentivo às produções habitacionais coletivas, substituindo-as por soluções mais individualizadas que oferecessem maior capacidade de absorver as verbas diminuídas, que se adequassem à escassez de recursos frente ao custo cada vez maior da produção. Os novos programas passam então a observar também questões urbanísticas como a recuperação das áreas centrais abandonadas e seus edifícios, os novos projetos comprometidos com melhores dimensões dos espaços, projetos arquitetônicos preocupados com a forma e não somente com a otimização de custos da padronização, o uso adequado dos espaços urbanos no entorno, dentre outros aspectos que passam a fazer parte das novas diretrizes habitacionais (AMZALLAG E TAFIIN, 2019).

Gráfico 3 - Demonstra o comportamento da moradia de aluguel na França ao longo do século XX início do XXI em milhares de unidades.



Fonte: Amzallag and Taffin (2019). Ministry of Housing (2009)

1.1.1 Sobre a locação social na França: notas

Na França, país com o maior número absoluto de estoque público de moradias da Europa, sendo 17,5% do estoque referente ao setor social e 20,5% ao aluguel privado, esta parcela social sendo gerenciada por um sistema conhecido como HLM (Habitations à Loyer Modere). Como evidenciado na seção anterior, existe uma série de marcos legais da habitação através de regulamentos nacionais, abrangendo a segmentação de diversos subsídios e estabelecendo descontos fiscais. A responsabilidade pela habitação social é compartilhada com os governos locais que são responsáveis pelo planejamento urbano e habitacional local, que fica com a efetiva implementação da política habitacional local, principalmente com a disponibilização de terrenos para a construção das moradias. O processo de descentralização é importante para aumentar a capacidade do poder local de investir no campo da habitação que pode realizar ajustes mais finos em regulamentações locais, mais próximas à realidade de sua população e no nível de subsídios aos mercados locais (SCHAEFER, 2017).

As regras da habitação social na França, os aluguéis HLM, assim como a designação de inquilinos estão sujeitos a regras estabelecidas pelo Estado. O valor do aluguel por m² é limitado e o locatário terá de passar por uma comissão de alocação para obter habitação. Nesta etapa, as solicitações dos candidatos são analisadas de acordo com critérios precisos, em particular o limite de renda, estando o acesso à habitação social condicionado, de fato, aos recursos máximos, uma vez que a habitação deve permitir que as famílias de baixa renda se beneficiem de aluguéis mais baixos do que na habitação privada, a renda familiar é necessariamente limitada (SCHAEFER, 2017).

Desde 1979, é celebrado um acordo entre o senhorio social (aquele que constrói e administra a habitação social) e o Estado que inclui a habitação na categoria de habitação social. Estamos falando da convenção APL (atendimento personalizado à habitação). Este acordo vai desencadear o auxílio, tanto para os inquilinos, auxílio à habitação personalizado, mas também o auxílio ao locador para a construção. É este mesmo acordo que

determinará o valor do aluguel por metro quadrado. Com efeito, esta é uma das características da habitação social na França: a natureza do empréstimo concedido pelo Estado para financiar a construção do edifício determinará o valor da renda. Quanto maiores os empréstimos e subsídios, mais o locador, em troca, terá que oferecer aluguéis baixos, destinados a pessoas com recursos modestos (REMPP, 1980).

A estruturação do programa Francês HLM, que passou por diversas adaptações ao longo do tempo em dias atuais, é dividido em duas frentes principais:

- AIDE PERSONNALISEE AU LOGEMENT que é um auxílio destinado a uma determinada família que pretende cobrir o pagamento parcial ou total das despesas de habitação, incluindo os custos para pagamento de contas referentes aos serviços públicos como água, luz, gás, dentre outros, em um determinado local e por um tempo determinado, bancado pelo governo e variável de acordo com a composição da renda familiar, sofrendo revisões anuais. Nesta modalidade os alugueis são mais baratos, com o objetivo de atender famílias e pessoas que, em média, possuem renda inferior de duas a três vezes a renda de quem consegue alugar pelo mercado privado, principalmente nas zonas centrais onde a procura por habitação barata é superior a oferta existente. Ou seja, o trabalhador que procura moradia no centro encontra dificuldade devido a oferta insuficiente de moradia social, que em alguns caso, podem estar ocupadas por quem já melhorou seu padrão de renda. Dentro dessa perspectiva de escassez, foi que o *National Housing Commitment Act* de 2006 tornou obrigatório o pagamento de um suplemento de aluguel solidário. Esta medida obriga o inquilino que, ao entrar na habitação social, ultrapassar os limites máximos de renda, pague uma parte adicional da renda. Se essa ultrapassagem do teto for muito significativa, o inquilino terá de abandonar o seu alojamento, para isto todos os inquilinos devem declarar sua renda ao seu locador a cada ano (Ministério da Transição Ecológica e Coesão Territorial da França, 2022).

- AIDE A LA PIERRE é um auxílio financeiro para construção de moradia para locação social, sempre coordenado pelo governo do Estado ou do Município, desde que apresente demanda significativa e estrutura compatível para o gerenciamento dos projetos. Existem algumas modalidades de programas que utilizam planos que têm por objetivo a melhoria do habitat. Tais planos estabelecem todos os critérios para a construção de locação social, tais como a localização dos empreendimentos, o número de unidades, o dimensionamento das edificações, o dimensionamento dos equipamentos comunitários de apoio, as formas de financiamento, a escolha dos agentes a serem financiados e a escolha da demanda a ser atendida. A criação destes planos conta com a participação de diversos agentes, além do governo local e seus técnicos. A ANAH (*Agence Nationale pour l'Amélioration de l'Habitat*), um órgão nacional responsável pelos recursos financeiros e a adequação do plano as políticas nacionais, atua de forma descentralizada. Os PACT-ARIM (*Protéger, Améliorer, Conserver, Transformer – Association de Restauration Immobilière*) são organizações não governamentais, que possuem normatização federal e atuam junto à população, organizando as demandas e fornecendo assistência técnica, social e jurídica. Dentre outros organismos sociais, podemos citar igrejas, organizações estudantis e comitês interprofissionais de habitação (Ministério da Transição Ecológica e Coesão Territorial da França, 2022).

Os planos possuem intensa participação de todos os agentes envolvidos e os financiamentos podem ser destinados para construtores ou associações de construtores e proprietários de terrenos que pretendem edificar moradias para locação social ou podem ser destinadas para construção pelo próprio poder público que passa a ser o proprietário dos imóveis. Mesmo após a entrega das moradias aos inquilinos, permanece o controle do poder público e das organizações não governamentais envolvidas para garantir os adequados aspectos do convívio social entre os moradores e a manutenção dos edifícios (AMZALLAG; TAFINN, 2019). O público alvo da locação social francesa atualmente são:

- Pessoas jovens e sozinhas, estudantes ou profissional em início de carreira;
- Casais jovens no começo de vida conjugal;
- Pessoas que precisam de mobilidade residencial por demandas de trabalho;
- Pessoas que precisam de mobilidade residencial por demandas pessoais específicas, como separação, tratamento médico e outras questões familiares;
- Pessoas que precisam ter dupla residência devido ao trabalho;
- Pessoas que precisam residir próximo aos serviços urbanos e não possuem condições de comprar um imóvel.

Outros arranjos de organizações foram constituídos entre o público e o privado, sendo que os escritórios de habitação pública, em 2009, chegavam a 278 unidades em toda França e 281 ESH (Empreendimentos sociais para habitação) que são ligados a iniciativa privada. Mas recentemente, após a lei SRU (Lei da Solidaridade), foi criada uma nova categoria de organização, “a empresa cooperativa HLM de interesse público” ou “SCIC-HLM”, dando ainda mais flexibilidade às organizações no que diz respeito às faculdades de acionistas, sem mudar sua finalidade, permitindo que o quadro social das cooperativas de interesse público fosse mais variado, de forma a atrair investidores para sua composição, chegando a 165 cooperativas em 2009 (AMZALLAG; TAFINN, 2019).

As organizações HLM se dividem em quatro principais competências:

- **Locação social:** Construção, aquisição e gestão de unidades habitacionais dedicadas a famílias e pessoas de baixa renda, podem adquirir hotéis, destinados a acomodações temporárias de pessoas com dificuldades, dentre outras possibilidades.
- **Primeira propriedade residencial:** Construção de unidades habitacionais para adquirentes que as utilizarão para uso pessoal como “primeira residência”, com preço máximo de venda e limites de renda definidos por lei, ou destinadas ao aluguel. Neste caso, há uma série de isenções fiscais

para estimular os investimentos em favor da construção de novas unidades destinadas à venda ou aluguel, submetidos a regras que estabelecem limites para o preço de venda ou do valor do aluguel deste imóveis.

- **Zoneamento:** operações previstas no código de Urbanização como regularização fundiária, loteamentos e melhorias habitacionais.
- **Serviços:** Escopo ampliado para atender às diversas realidades, como gestão de unidades habitacionais de aluguel ou empreendimentos em construção em nome de outra HLM, construção e gestão de unidades para categorias específicas como policiais, bombeiros etc., assistência técnica a pessoas físicas ou construtoras que desejam construir dentro dos padrões do programa, dentre outras possibilidades.

As organizações HLM, as empresas não comerciais constituídas sobre os termos das empresas de crédito imobiliário, as construtoras cooperativas e as empresas e associações que atuam na área de habitação social são submetidas a procedimentos de controle e fiscalização realizada por uma comissão conhecida como “Missão de Inspeção Interministerial da Habitação social” (MILOS), formada por funcionários do Ministério da Habitação e da Fazenda e tem como objetivo garantir a conformidade do uso dos recursos, subsídios e vantagens concedidas pelo Estado e adequação às diretrizes legais e regulamentos que regem essas organizações. Há também uma rede de solidariedade entre essas organizações, centralizada em uma organização pública de nível nacional conhecida como “Caisse de garantie du logement locatif” (CGLLS), composto por representantes do Estado, das organizações HLM e SEM (Empresas de economia mistas locais), dentre outros membros ligados à área da habitação e seu objetivo é diminuir os riscos financeiros e prevenir dificuldades dessas organizações (AMZALLAG; TAFINN, 2019).

Além deste, também existe a União Social para a Habitação um movimento de representação das organizações HLM, reunindo mais de 800 organizações ao todo, tendo como principal função a representação de seus membros junto ao governo, municípios e outras organizações profissionais. Ela

participa das atividades do Comitê Europeu de Ligação para habitação Social (CECODHAS) e faz parte do Centro Europeu de empregadores e empresas que prestam serviços públicos (CEEP), não se restringindo apenas à representação, mas atuando na formação, treinamento, informação e assessoria das organizações membros, bem como na prevenção de dificuldades financeiras, colocando em prática dispositivos federais de centralização de dados financeiros de seus membros para identificar e antecipar possíveis falhas. Estão dentro do CGLLS e participam na recuperação e reorganização de membros em dificuldade, podendo assinar convênio com o Estado que possa desenvolver a melhoria dos serviços prestados, o equilíbrio econômico e a modernização das condições operacionais das organizações (AMZALLAG;TAFINN, 2019).

Quanto aos ocupantes das habitações de interesse social, na atualidade, grande parcela são famílias de casais ou pais solteiros com pelo menos três filhos, sendo este último parcela sensível numericamente (16% dos domicílios), o que indica a presença de muitas crianças e jovens com menos de 18 anos, poucas famílias jovens com pessoas com menos de 30 anos, muitos imigrantes, estudantes, trabalhadores e grande parte de pessoas envelhecidas, o que tem provocado o aumento de unidades subpovoadas, e tem coloca um problema particular do sistema HLM, a saber, o equilíbrio entre as necessidades das famílias e as ocupações, porém controverso, uma vez que há dificuldade de exigir que uma pessoa na velhice deixe uma unidade habitacional onde acumulou memórias, ainda mais se isto impõe uma mudança de vizinhança, dentre outras questões práticas como a existência de poucas unidades individuais no sistema no mesmo preço que as unidades mais antigas (AMZALLAG; TAFINN, 2019).

Os valores dos alugueis do HLM não são definidos com base nos valores do mercado, mas pelo financiamento dos programas dentro dos limites estabelecidos em regulamento, sendo o nível dos valores dos alugueis no setor social muito abaixo do setor privado. Com isso, o comprometimento da renda de um inquilino HLM é bem menor comparado ao do setor privado; entretanto, os encargos e as taxas são semelhantes ao do aluguel privado. O

acesso à habitação social é pautado em limites de renda máxima que são revisados anualmente, sendo dependente do tipo de financiamento, região geográfica e composição dos domicílios. Os pedidos de moradia social podem ser protocolados por meio das organizações HLM ou SEM (Empresas de economia mistas locais), junto a organismos comunitários competentes ou diretamente com os serviços do Estado, o que vem aumentando nos últimos anos devido à pauperização do trabalho e à crise econômica (AMZALLAG; TAFINN, 2019).

Baseado nos elementos da experiência francesa, sucintamente abordados nestes apontamentos, pode-se afirmar que o princípio geral de uma política habitacional deve ser o direito à moradia digna de todos e todas, um direito fundamental que envolve um amplo aparato de medidas legais e administrativas voltadas para as pessoas necessitadas desta política pública. Tal direito passa pela liberdade de escolha da modalidade de provimento, tipo de moradia e de localização, o que exige a oferta adequada de moradia que vem acompanhada de uma preocupação com o equilíbrio na diversidade da posse entre proprietários, acomodações públicas e privadas associadas a uma utopia possível de um “mix social” (Figuras 13 e 14) de forma a evitar, ou pelo menos mitigar, a segregação social do espaço.

Figura 13 - Moradias de locação social do 18º arrondissement, bairro bem servido de postos de trabalho e próximo a espaços importantes com a basílica de Montmartre na França.



Fonte: Casavogue (casavogue.globo.com/arquiteruta/edificios/noticia/2015/02/habitacao-social) acessado em 16.05.22

Figura 14 - Moradia social na rue de Nantes, é uma rua muito tradicional de Haussmann com edifícios típicos do subúrbio parisiense próximo a Avenue de Flandre e do canal de L'Ourcq.



Fonte: archdaily.com.br, acessado 16.05.22.

1.1.2 Locação social e mais algumas notas sobre a Europa

A Locação Social na Europa, de modo geral, tem um papel significativo na política de habitação e isto está ligado diretamente ao peso histórico do pós-guerra e à existência de fortes movimentos operários que impulsionaram a moradia social nestes países. Considerada pilar central do contrato social entre o Estado e seus cidadãos, produziu formas variadas de moradia para locação social em toda Europa, com resultados socialmente justos que aliviaram o deficit quantitativo produzido pela Segunda Guerra e elevou significativamente o padrão de vida das famílias e dos trabalhadores fomentando mobilidade e ascensão social (POGGIO E WHITEHEAD, 2017).

As formas de gestão, as condições de acesso, os meios de subsídios e financiamentos dos programas variam bastante de um país para o outro. Entretanto, compromissos assumidos no âmbito da União Europeia quanto a política habitacional obrigam aos países a adotarem instrumentos e princípios gerais que direcionam os governos nacionais a estabelecer leis e regras nacionais para fomentar a política habitacional,

visando promover o **bem estar social**³⁰. A habitação ocupa papel importantíssimo na política regional e local, pois é vista como fundamental na coesão social, portanto figura como política prioritária dos fundos estruturais europeus.

Apesar de haver uma diretriz geral no que se refere à política habitacional em parcela considerável do continente europeu, as condições de moradia apresentam grande variação nas formas de ocupação e a capacidade dos programas de locação social também varia significativamente de um país para o outro. Comparar as capacidades de habitação social nos países da União Europeia demandaria um trabalho hercúleo de pesquisa entre seus 27 países membros e suas legislações nacionais específicas, o que não é o objeto desta dissertação. Entretanto, será abordado uma análise geral dos principais aspectos de alguns países que figuram na vanguarda da política de locação social, de modo a traçar um panorama dos elementos fundamentais presentes nessas experiências.

Os operadores de moradia de aluguel, aqueles que constroem, gerenciam e possuem habitação de interesse social na atualidade são em sua maioria, atores privados, empresas sem fins lucrativos e associações frente um passado que era predominantemente público, resultando dois tipos principais de gestão da habitação: os governos locais e as organizações sem fins lucrativos.

1.1.2.1 Reino Unido

No Reino Unido, após 1945, o crescimento da economia estava direcionado para habitação, o planejamento dos municípios foi reforçado e as autoridades locais autorizadas a tomar empréstimos públicos com taxas amigáveis para investimento em habitação. A lei da habitação, em 1949, colocou o compromisso do Estado com a habitação, acarretando a construção de um número sem precedentes de moradias de alta qualidade (LUNDQVIST, 1992).

30 O bem-estar-social é entendido como a provisão de recursos, bens e serviços capazes de satisfazer as necessidades humanas básicas como alimentação, saúde, educação, moradia e seguridade social (MESSINA, 2010).

Atualmente, os municípios continuam sendo os principais gestores da habitação de locação social, com aproximadamente 2 milhões de unidades. Contudo, os municípios não constroem mais novas unidades, estando apenas autorizados a criar organizações de gestão, destinadas a gerir e reformar as habitações sociais (Figura 15 e 16) já existentes. Com isso, as associações de proprietários sociais são as que constroem e se beneficiam da transferência de ativos imobiliários provenientes dos governos locais, em um processo continuado de substituição da gestão do poder público para a gestão privada (BLACKWELL & BENGTTSSON, 2021).

Figura 15 - Moradias Sociais em Londres, a esquerda o Golden Lane Estate(1955-1962), a direita, o Tom Collins House:Byker Estate, Newcastle Upon Tyne.



Fonte: https://stringfixer.com/pt/Council_estate. Acessado em 25.06.22.

Figura 16 - A esquerda moradia municipal dos anos 1970 em Haringey, norte de Londres, a direita York Place Flats, West Yorkshire.



Fonte: https://stringfixer.com/pt/Council_estate . Acessado em 25.07.22

A introdução do direito de compra, combinada com restrições nos empréstimos reduziram a oferta e as associações de habitação privadas se tornaram preferidas pelo Governo, a partir da gestão de Margaret Thatcher, que promoveu a ocupação por proprietários e reestruturou os subsídios habitacionais de forma a desprestigiar o setor público e favorecer o setor de aluguel privado (BLACKWELL & BENGTTSSON, 2021).

Esses processos de mudança ficaram evidentes a partir da década de 1980, com a transferência de quase um milhão de unidades de locação social para os inquilinos, diminuindo o estoque de moradia social, aumentando a pressão sobre as autoridades locais e as associações de moradores, além da marginalização de algumas comunidades e da dificuldade de muitos, que exerceram seu direito à compra, de cobrir os custos da propriedade. A transferência da habitação social para os circuitos financeiros no Reino Unido provocaram uma redução do direito à moradia dos mais pobres e regressão das condições de moradia para as atuais gerações (ROLNIK, 2015).

O setor foi sendo desarticulado por decisões políticas que não foram revertidas com eleições de trabalhistas, em 1980, a cada três britânicos, um vivia em casa de locação social, já, em 2000, esse número era de cinco para um (BLACKWELL & BENGTTSSON, 2021).

Na França, na Itália, na Polônia, na Alemanha e na Suécia, a atribuição dos governos locais continuam, em alguns casos raros, atribuição direta do Governo Federal, como em Luxemburgo, Irlanda e Portugal. No Leste Europeu, as moradias de locação social públicas, após a queda do muro de Berlim, foram transferidas para os governos locais, em parte vendidas para seus ocupantes, transformadas em propriedades privadas ou cooperativadas, ou transferidas para empresas estatais criadas para este fim, de modo a garantir a gestão e modernização desse parque locatício.

1.1.2.2 Suécia

Na Suécia, as primeiras MHC's – Empresas de Habitação Municipal de Aluguel Social datam da década de 1910 e, após

os anos 40, passam a funcionar como um pilar da política de habitação universal, implementada pelos governos social-democratas, com a criação de um sistema de financiamento habitacional através de empréstimos estatais, a todos os tipos de posse. Esse modelo tinha como objetivo central fornecer habitação para todos, desqualificando a especulação imobiliária, assim como tornar a produção e gestão habitacional menos sensível às flutuações do mercado (SEJERSTED, 2011).

Com uma legislação de 1947, que ampliava a capacidade dos municípios no provimento de moradia para atingir o objetivo da universalização, somente com um programa de construção habitacional, criado no período entre 1965-1974, o deficit habitacional se transformou em superávit, quando foi investido em larga escala em habitações para aluguel (Figura 17), em um modelo que combinou regulamentação do aluguel, com segurança da posse, baseado na representação corporativista. Entretanto, o crescimento rápido da oferta gerou alguns vícios e problemas de gestão das vagas e segregação de parte dos alocados (SEJERSTED, 2011).

Com a melhoria das condições de vida e melhoria da renda das famílias, a classe média começa a abandonar as moradias municipais, o que levou à redução do estoque por vendas a investidores privados ou conversão para cooperativas, tornando o setor mais residual e segregado (SEJERSTED, 2011).

Figura 17 - Moradias Sociais na Suécia



Fonte: <https://rehabitare.direito.ufmg.br/www.dw.com/pt-br/projeto-habitacional-re%C3%BAne-refugiados-e-idosos-na-su%C3%A9cia/a-51765898>.
Acessado em 14.08.22.

1.1.2.3 Dinamarca

Na Dinamarca, a habitação de locação social começa, em 1919, com o surgimento da Organização Conjunta das

Empresas Dinamarquesas de Habitação sem fins lucrativos, que obtinha empréstimos a juros baixos do Estado para produção habitacional. Após as leis que favoreceram os subsídios e regulamentaram as construções para aluguel, as atividades de construção para provimento de moradia através da locação social cresceram rapidamente (LARSSON & THOMASSEN, 1991).

Ao contrário do Reino Unido e da Suécia em que, no início, as autoridades locais assumiram o comando da provisão de locação social, na Dinamarca, o protagonismo foi das associações habitacionais sem fins lucrativos, que continuam sua liderança até os dias atuais, com independência financeira, mas regulamentadas e subsidiadas pelo Estado através do Fundo Nacional para Construção (LARSEN & LUND HANSEN, 2015).

Diferentemente do Reino Unido e da Suécia, a Dinamarca manteve o nível de construção de moradias para locação social (Figura 18) em alta até os anos 2000, sendo a estrutura baseada em associações inseridas na “democracia de inquilinos”³¹, apontada como uma explicação para resiliência do sistema dinamarquês. (BENGTTSSON & JESEN, 2020).

Apesar de o crédito hipotecário ter sido fortemente regulamentado na Dinamarca e ampliado devido às várias reformas ao longo do tempo, a propriedade aumentou modestamente frente a proporção de pessoas vivendo em locação social que aumentou constantemente. Apesar de o sistema de subsídios da Dinamarca ser menos robusto frente a outros países, ele permanece inalterado até os dias atuais, com base na forma de capital municipal e garantias de crédito. Essas características, juntamente com a independência do setor e um sistema estável de financiamento habitacional baseado em títulos, têm sido os pilares fundamentais do relativo sucesso e resiliência do modelo de locação social dos dinamarqueses (BENGTTSSON & JESEN, 2020).

³¹ Forma de gestão democrática das associações que envolvem os inquilinos nas decisões em todos os aspectos da atuação das instituições (BENGTTSSON & JESEN, 2020).

Figura 18 - Moradia Social na Dinamarca, a esquerda o conjunto Dorthavej Residence em Copenhague, prédio de 5 andares da Associação Dinamarquesa de Habitação sem fins lucrativos Lejerbo. A direita o conjunto habitacional Teglvaerkshavnen, são 120 apartamentos sendo 50% destinados à habitação social e o restante a comercialização privada, projeto realizado em uma zona portuária de Copenhague.



Fonte: casacor.abril.com.br e concursosdeprojeto.org, acessado em 12.08.22

1.1.2.4 *holanda*

Na Holanda, o seu sistema unitário³² de aluguel coloca a relação aluguel-qualidade do setor de locação social muito próximo do setor comercial de aluguel. Isto é visto como um dos pontos fortes do sistema habitacional do referido país, pois garante uma dinâmica de grande influência sobre o mercado, com uma ampla estrutura pública, com moradias bem localizadas, uma das mais importantes variáveis, que determinam o preço de mercado dos imóveis e dos aluguéis, pois garante um número de oportunidades de empregos ao alcance nas proximidades do local em que se mora (BOEEHOUWER & PRIEMUS, 2012).

As associações habitacionais holandesas baseiam-se em lei de 1901 que deu o status de instituições para as associações habitacionais como instituições privadas de interesse social sem fins lucrativos. Algumas delas já haviam sido formadas antes da legislação, ainda no século XIX, além do que, também foram criadas empresas municipais de habitação, que forneciam habitação social por via pública. Ao longo do tempo,

³² Setor social e privado competem diretamente não havendo diferença ou havendo mínima diferença na qualidade da habitação oferecida (autor baseado em BOEEHOUWER & PRIEMUS, 2012).

a participação do mercado no setor de aluguel social holandês foi aumentando gradualmente e, atualmente, fica com grande parcela do setor (BOEEHOUWER & PRIEMUS, 2012).

Em 1993, foi promulgado o Decreto de Gestão do Setor de Locação Social Holandês (Besluit Beheer Sociale-Huursector: BBSH), que estabelece as tarefas públicas a serem cumpridas pelas associações (PRIEMUS, 1997), a saber:

- I – Dar prioridade no mercado de habitação às famílias que não podem prover suas necessidades de alojamento de forma independente;
- II – Envolver os inquilinos nas decisões sobre políticas e gestão das associações de habitação;
- III – Construir uma unidade habitacional de alta qualidade;
- IV – Investir em qualidade de vida no ambiente habitacional;
- V – Salvar a continuidade financeira das associações de habitação;
- VI – Contribuir para integração entre a moradia e moradores.

As associações de habitação também devem desenvolver e operar bens sociais nas áreas de assistência social, saúde, educação, cultura, comunidade e equipamentos públicos.

Os objetivos básicos da habitação social (Figura 19) são definidos no código AEDES (organização central das associações de habitação holandesas) e estão profundamente enraizados na mentalidade da maioria dos funcionários das associações habitacionais.

As associações devem fazer tudo o que estiver ao seu alcance para conseguir uma boa habitação, em cooperação com as pessoas que as convocam para lhes proporcionar alojamento. Para pessoas com renda baixa, que acima de tudo precisam de uma moradia de boa qualidade e acessível. Para pessoas idosas, que desejam permanecer independentes pelo maior tempo possível. Para quem procura o primeiro imóvel, sem ter que esperar anos. Para pessoas com problemas psicológicos e físicos, que desejam levar uma vida plena. Para pessoas que vivem em áreas desfavorecidas e que

desejam a perspectiva de melhorar suas condições de vida. Para aqueles que tiveram poucas oportunidades na vida: crianças sem-teto e adultos que precisam de um teto sobre suas cabeças (Código AEDES).

A lei da habitação holandesa coloca a política habitacional como uma responsabilidade do governo federal e local, cabendo aos municípios estabelecer as regras, indicando de forma objetiva, definindo com clareza o que espera das associações habitacionais. Devem também celebrar acordos de desempenho quantificáveis e orientados para os resultados das associações habitacionais e avalia-los todos os anos (SERVERIJIN, 2010).

Figura 19 - Conjunto Landlust em Amsterdam, Holanda. Bloco de apartamentos com 4 pavimentos.



Fonte: Poletto, 2011

Frente ao exposto até aqui, podemos observar que a habitação de locação social na Europa operou, na maioria das experiências, para atender a necessidade de moradia digna através de princípios sem fins lucrativos, em sistemas inicialmente universais que foram se tornando mais seletivos ao longo do tempo pelos próprios limites da política e os requisitos de renda mínima.

A dependência forte do Estado para os subsídios e o financiamento da Política Habitacional com algumas poucas exceções, como a Dinamarca que não exclui a participação do Estado, mas vem mostrando uma maior independência, aponta a necessidade fundamental da criação de estruturas de Estado que tratem a questão, deixando claro que não é possível relegar a responsabilidade simplesmente ao mercado privado de habitação³³.

Quanto ao padrão e à qualidade das moradias, o estoque de habitação de locação social possui condições tão boas quanto do setor privado na maioria dos parques locatícios, característica que, junto à segurança da posse, dá robustez e resiliência às habitações de locação social, que continuam na atualidade tendo importante função social com parcela significativa do mercado em grande parte dos países Europeus. Mesmo frente aos ataques ao sistema social engendrados por setores conservadores e liberais que, através de políticos alinhados com o capital financeiro, são favoráveis ao sistema da propriedade e tentam promover e implantar leis e políticas que tornam o sistema de habitação de interesse social vulnerável às retrações e privatizações (PRIEMUS, 2013).

1.2 A locação social na América Latina

Na América Latina, o BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento) financiou pesquisa em 19 áreas metropolitanas em 9 países da América Latina e do Caribe, a saber, Montevidéu (Uruguai), Lima e Trijillo (Peru), Cidade do México e Guadalajara (México), Kingston (Jamaica), San Salvador e Santa Tecla (El Salvador), Bogotá, Medellín e

³³ O Mercado privado de habitação é aquele que fornece moradia por meio de uma transição privada entre o ofertante e comprador, sem intervenção pública além do marco legal regulatório previsto para arrendamentos ou compra de imóveis. O preço, os termos e a qualidade do imóvel são acordados entre as partes. Em grande parte dos casos o comprador é obrigado a apresentar algum instrumento que minimize o risco de descumprimento do pagamento do aluguel, compra ou empréstimo hipotecário, podendo até ser um agente do Estado, mas agindo no âmbito do direito privado (PIRELLI, 2011).

Barranquilla (Colômbia), Santiago, Valparaíso e Concepción (Chile), São Paulo, Curitiba e Salvador (Brasil) e Buenos Aires e Rosário (Argentina), verificando que os governos optaram nesses países em trabalhar a habitação como um bem de capital, com a ideia da posse da casa. Entretanto, a prática vem mostrando que adotar exclusivamente essa política reduz a capacidade do mercado de atender a demanda, afeta a mobilidade dos trabalhadores, aumenta o risco financeiro por concentração de ativos, reforça o desenvolvimento periférico e impacta significativamente nas finanças públicas como um modelo oneroso e difícil de ampliar (BLANCO ET. AL, 2014).

Em todas essas regiões os trabalhadores, em sua grande maioria, não conseguem aderir a um financiamento imobiliário e os que conseguem, comprometem significativamente sua renda. Além disso, os projetos de habitação de interesse social dos governos são geralmente localizados em regiões distantes das áreas centrais estruturadas e os assentamentos informais periféricos são a principal alternativa da população. Mesmo dentro de um cenário de desprestígio da política de locação social, a existência de iniciativas ou a ausência delas merece ser evidenciada para o fortalecimento do entendimento da importância da diversificação da política habitacional, sendo a locação social uma das alternativas viáveis da qual se buscará, de forma sucinta, identificar os principais desafios, obstáculos e dificuldades encontrados para aplicação de tal política pública na América Latina.

1.2.1 Locação social: Uruguai, Chile, Colômbia, Argentina e Brasil

Na América Latina, a questão persistente da pobreza e suas diversas expressões fazem com que, a partir da década de 90, algumas nações latinoamericanas passem a formular políticas sociais, em geral focadas no combate a pobreza extrema. Neste contexto de grande pobreza e concentração populacional em áreas urbanas, invadir, ocupar e autoconstruir têm sido as alternativas de milhares de famílias na América Latina, sendo

os assentamentos irregulares uma expressão visível da pobreza urbana latinoamericana (PIRELLI, 2011).

A questão da habitação de interesse social na América Latina é urgente e necessita de soluções concretas que entreguem não só moradia para algumas famílias pobres, através da política da casa própria, ao alto custo de deixar outras esperando por décadas em condições precárias de moradia nos assentamentos irregulares. Nesse caso, o tempo importa muito, pois cada dia que uma criança ou jovem passa morando em tais condições de insalubridade, pode designa-lo a permanecer na pobreza pelo resto de sua vida adulta (VAN DER REST, 2006).

Portanto, a questão deve ser tratada com o máximo senso de necessidade e urgência, pois trata-se de uma realidade que é intrinsecamente relacionada com o desenvolvimento da sociedade e diretamente vinculada com as questões de saúde, trabalho, segurança pública e educação.

Nas seções seguintes deste trabalho, serão colocados apontamentos quanto às políticas habitacionais de quatro nações irmãs, além do Brasil, que evidenciarão os caminhos adotados por cada uma delas quanto às soluções ou falta delas, para moradia das camadas mais populares, em especial a existência ou não da política de Locação Social.

1.2.1.1 Uruguai

No Uruguai, o conceito de habitação de interesse social surge pela primeira vez em uma legislação em La Ley de Vivenda Nº 13.728 de 1968, que ratifica o papel do Estado na provisão de moradia, tanto na sua produção quanto no financiamento. O sistema proposto pela legislação abre espaço para o cooperativismo e amplia para o mercado através de financiamento com recursos do Fundo Nacional de Vivenda (FONAVI) que recebeu aportes em relação aos salários, feito pelo patrões e pelos operários (MAGRI, 2011, com base em PIOTTI, 1992).

Entre 1968 e 1974, a produção de moradias se dividiu em 19,8% realizadas pelo setor público, 22,6% pelo setor privado, 20,2% cooperativas de ajuda mútua³⁴ e 34,7% através de empréstimo

³⁴ Aquelas sociedades que, regidas pelos princípios do cooperativismo, têm

da poupança. No mesmo período, surge o movimento pela erradicação de moradias rurais insalubres (MEVIR, Lei nº 13.640 de 1967) que procurava tratar o problema das propriedades rurais precárias (MAGRI, 2011, com base em PIOTTI, 1992). Todavia, o texto destaca a importância do cooperativismo no Uruguai, como forma de viabilizar alternativas ao provimento de moradia de interesse social, em diversas modalidades e formas de acesso, entre elas, a locação social.

O movimento cooperativista nasce do movimento sindical organizado, estando associado à autoprodução familiar solidária e de ajuda mútua, com uma proposta política de vincular a moradia a uma luta mais ampla por direitos sociais, na busca por um Uruguai melhor (NAHOUM, 2008). Com uma rede administrativa e com o marco regulatório colocado, a alternativa do cooperativismo se mostrou viável a partir do momento que as experiências foram se concretizando, ao ponto de se tornarem a alternativa preferida pela população, entre todos os sistemas que a Lei de Vivenda previa, em 1975, com 50% do crédito hipotecário solicitado ao Banco do Uruguai, correspondendo ao sistema cooperativo (NOHAUM, 2008).

Este sistema, baseado em grande parte na propriedade coletiva, por requerer estruturas de uso comum e administração, favorece a solução de outros problemas, pois reduz os custos de gestão, normalmente absorvidos pelas construtoras nas obras de mercado, elimina custos de intermediações, reduz custo com a mão-de-obra e aportes sociais, melhora a adequação dos projetos aos interesses dos cooperativados, chegando a soluções construtivas de melhor qualidade (CASTILLO & VALLES, 2014).

No sistema Uruguio cooperativado com relação ao acesso à moradia, as cooperativas podem ser de proprietários individuais ou de usuários coletivos. Neste último caso, a propriedade é da cooperativa e os cooperativados têm o direito de uso e gozo sem limite de tempo, com transferência aos herdeiros, além da

por objetivo principal prover aos seus associados a moradia adequada e estável, mediante a construção de habitações por esforço próprio, ajuda mútua, administração direta ou contratos com terceiros e proporcionar serviços complementares à moradia (GALIZA, 2015 com base em CAZERES, 2008).

possibilidade de ser cedido por ato entre vivos, porém sujeito a limitações estabelecidas por lei (CASTILLO & VALLES, 2014).

Na década de 70, a ditadura militar acabou com o Ministério de Vivenda, desarticulando a política que vinha sendo desenvolvida até então. O governo cívico-militar optou por fortalecer o BHU (Banco Hipotecário do Uruguai), associado a operadores do mercado, construtoras e empresas que atuavam com o rótulo de cooperativistas, retirando progressivamente o fator social de suas propostas (MAGRI, 2011).

A moradia de aluguel, com o Decreto-Lei nº 14.219, em 1974, ficou inviabilizada e associado a precarização das condições de emprego, principais fatores para a formação das moradias precárias nos subúrbios da região metropolitana de Montevideu. Por outro lado, as cooperativas de ajuda mútua foram desestimuladas e tiveram seus empréstimos suspensos, sendo obrigadas a adotar a propriedade privada individual através do Decreto-Lei nº 15.501 de 1983, inviabilizando um dos principais fundamentos do cooperativismo e dificultando sua operação (MAGRI, 2011).

Todo este movimento tinha por objetivo substituir as cooperativas por “sociedades civis de propriedade horizontal (Decreto Lei Nº 14.804 de 1978, caracterizando um grande golpe promovido por especuladores imobiliários). Como resultado deste período tem-se a consolidação das ideias neoliberais que se impuseram nas décadas seguintes (MAGRI, 2011).

Nos anos 90, com a recriação do Ministério de Vivenda, Ordenamento Territorial e Meio Ambiente (MVOTMA), o Estado, através de contratação de construtoras, volta a construir moradias para os mais pobres, famílias com rendimentos menores que 60 UR³⁵. Assim, como em outras políticas sociais, o conceito “SOCIAL” passou a estar vinculado diretamente à questão da pobreza e vulnerabilidade, perdendo sua dimensão de qualidade e bem-estar, bastando ser uma solução rápida e barata (MAGRI, 2011), conceito que se repete em diversos outros países da América Latina, incluindo o Brasil, com o Programa de mercado Minha Casa Minha Vida.

35 UR- Unidade Reajustável, uma moeda específica reajustada em função do índice médio de salários (autor baseado MAGRI, 2011).

No etendimento de Nahoum³⁶ (2008), no caso do Uruguai, a solução está com o Estado e passa pelo mercado, empresas privadas e pelo cooperativismo. Ao Estado, cabe subsidiar, financiar, supervisionar e controlar. Ao mercado e empresas privadas, o fornecimento de equipamentos e construção, nos casos que couber, e aos cooperativados (beneficiários), administrar e construir. Entretanto, para que o setor cooperativista tenha condições de se desenvolver, é necessário um marco legal pertinente, apoio político e formas de financiamento que possibilitem, tanto a construção quanto o pagamento das moradias, tributação e contribuição, de acordo com sua finalidade social e assessoria técnica especializada.

Para isso, devem haver empréstimos estatais ou privados, fundo estatal para subsídio, subsídio personalizado ajustável regularmente, não exigência de renda mínima e integração familiar. Segundo Nahoum, moradia é um direito essencial que não pode estar diretamente sujeito ao mercado especulativo, não há moradia se não há terra urbanizada. Nesta perspectiva, ganha importância um banco de terras estatais (GALIZA, 2015).

O Estado então tem papel central na garantia de acesso democrático ao solo urbanizado, permitindo o pleno gozo de sua função social. Subsidiar uma moradia bem localizada não é mais caro que incentivar ocupações na periferia, a médio e longo prazo é um investimento que proporciona sustentabilidade e economias sociais e urbanas (GALIZA, 2015 com base em VALLÉS, 2014).

Exemplos de sucesso desse modelo são os imóveis reabilitados na área central de Montevideo, por iniciativa da prefeitura, com objetivo de aproveitar a infraestrutura já existente. O cooperativismo então se destaca como instrumento de reabilitação de uma política urbana de democratização da cidade infraestruturada. Diversos imóveis históricos foram recuperados e transformados em apartamentos multifamiliares,

36 Nahoum é engenheiro civil, milita desde 1973 no setor da habitação popular, em atividades de coordenação em instituições municipais e nacionais e em centros cooperativistas no Uruguai, atuando com formulador de políticas habitacionais e professor na Faculdade de Engenharia e Arquitetura. Também é assessor técnico especial da Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivenda por Ayuda Mútua (FUCVAM), (autor baseado em NAHOUM, 2008).

comprovando a total compatibilidade entre o cooperativismo e a preservação do patrimônio histórico cultural, com a habitação de interesse social e a recuperação de áreas centrais, sem a remoção da população residente (GALIZA, 2015).

Segundo Vallés³⁷ (2014), a forma de posse, através da “propriedade coletiva”, tem demonstrado ser um pilar para assegurar a permanência dos setores sociais beneficiados, diminuindo os processos de gentrificação na área central da cidade. As cooperativas de ajuda mútua articularam-se em uma organização maior, chamada FUCVAM – Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivendas por Ayuda Mútua, que cumpre um papel central de representar os movimentos junto às instituições públicas e privadas, criando relações em todas as instâncias de Governo, sociedade e relações com instrumentos de apoio internacional, também atuam na produção, com a compra centralizada de materiais de construção, capacitação de dirigentes e quadros profissionais das cooperativas (GALIZA, 2015).

Em vista do relativo sucesso, salvo as sabotagens do mercado, as experiências do cooperativismo Uruguaio (Figura 20) podem indicar alguns caminhos positivos para uma política de moradia como, por exemplo, o acesso a moradia através de instrumentos diversos da propriedade individual, como a locação social e a propriedade coletiva, se colocando como um eficaz mecanismo de defesa contra a especulação.

Um dos grandes obstáculos que se coloca à alternativa da Locação Social no Brasil é a dificuldade do poder público em gerenciar e manter um parque locatício. Isso tem sido eficientemente superado nas experiências cooperativadas do Uruguai que demonstraram uma maior capacidade dos associados na gestão destes imóveis. O fato de o estatuto das cooperativas impedir a venda individualizada do imóvel e de

37 Raúl Vallés é arquiteto e professor da Faculdade de Arquitetura e membro fundador do Instituto Hacer-Desur que presta assessoria técnica às cooperativas habitacionais uruguaias. Palestrou em dezembro de 2014 no Seminário “A arquitetura e a moradia Popular - o fazer projetual para além do produto” promovido pelo PROURB da UFRJ sobre o tema “El sistema cooperativo Uruguayo, un proyecto de habitabilidad colectiva – Reflexiones entre teoría y práctica” (GALIZA 2015).

as famílias pagarem o aluguel mensalmente à cooperativa, de acordo com suas possibilidades financeiras, mostram que as cooperativas estão contempladas na política habitacional, o que possibilita a diversificação de modalidades de acesso a moradia digna, garantindo as famílias de menor renda à ampliação do acesso as mesmas (GALIZA, 2015).

Figura 20 - Moradias do sistema cooperativado em Montevidéu no Uruguai, a esquerda cooperativas de vivenda Castilia y Cuareim de 2016; a direita cooperativa complexo habitacional Boulevard de 1972/1974.



Fonte: <https://www.archdaily.com.br/br/947330/a-experiencia-cooperativista-de-habitacao-no-uruguai-um-breve-panorama-historico>. Acesso em 12.08.22

1.2.1.2 Chile

No Chile, em 20 de Fevereiro de 1906, é promulgada a lei que cria os Conselhos de Habitação Operária, começando a trabalhar a questão da habitação de interesse social no país que, através das experiências ao longo das décadas, ampliou o estoque habitacional para as camadas mais populares, em especial durante a segunda parte do Século XX até os anos 2000. Em 1935, é constituído o La Caja de la Habitación, um fundo que centralizou a administração dos recursos, construía as obras e facilitava empréstimos e subsídios para construção de moradia acessível, beneficiando a classe trabalhadora. Em 1943, o fundo passa por uma reestruturação que concedeu uma série de isenções fiscais as habitações econômicas, incentivando as empresas imobiliárias (MINVU, 2022).

Em 1944, é lançada uma Portaria Especial de Urbanização e Construções Econômicas, que definiu o conceito de habitação

econômica, seus padrões de construção, seu preço mensal de aluguel, que não podia exceder 30% de duas vezes e meia o salário-mínimo, além de criar parâmetros para moradias temporárias emergenciais, relacionados a reconstruções, devido ao fenômeno natural dos terremotos, recorrentes no país. Sucessivos governos, a partir de 1946, instituíram programas de erradicação de Callampa³⁸. Em 1953, a Caja de la Habitación foi fundida com a corporação para reconstrução e socorro, originando à Corporação de Habitación (CORVI), ligada ao ministério de Obras Públicas onde foi elaborado pela primeira vez o Plano Nacional de Habitación, que não foi cumprido (CASTILLO & HIDALGO, 2007).

Dos anos 50 ao 70, com o fracasso do Plano Nacional de Habitación, a solução predominante foi a ocupação irregular do solo. Os movimentos populares, frutos da migração do campo para cidade, foram ocupando terrenos vagos e áreas não utilizadas para montar tendas ou construções de folha de zinco, com a bandeira do Chile, sempre presente como elemento simbólico. Com o crescimento das ocupações irregulares, algumas delas ligadas a grupos políticos que tentavam lhes dar um caráter paramilitar, é que passaram a ser chamados de populações de callampas, sinônimo de fungos, cogumelos, pela velocidade com que se reproduziam do dia para noite (CASTILLO & HIDALGO, 2007).

Em contrapartida, o setor privado cria a Câmara Chilena de Construção, reunindo empresas ligadas à indústria da construção civil, mercado imobiliário e proprietários de terras, com o objetivo de fortalecer o mercado e poder então exercer maior pressão sobre o Governo, fato consumado a partir da lei do Plano Habitacional de 1959 que incorpora definitivamente o setor privado, criando o sistema nacional para financiamentos e empréstimos para as classes média e alta. Também foram criadas Cooperativas Habitacionais Populares, do setor privado sem fins

38 No Chile, Callampa significa cogumelos. Porém, a expressão também é utilizada para referir-se às casas dos pobres, feitas de materiais diversos nas periferias das cidades que crescem rapidamente como cogumelos, “broton como callampas”, além das semelhanças na forma (Disponível em <http://etimologias.dechile.net>. Acesso em 20.01.22).

lucrativos, regulamentadas pelo Estado, além do instituto de Habitação Popular do Chile (RUBIO, 2006).

Em 1965, é criado o Ministério da Habitação e Urbanismo (MINVU), com atuação principal na coordenação das instituições governamentais que atuavam com as questões habitacionais, sendo o foco desse período a “moradia decente”, aquela que o cessionário poderia pagar. Entretanto, em 1967, os orçamentos para CORVI diminuíram drasticamente e, conseqüentemente, as ocupações de terra aceleraram, passando de um movimento social que reenvidicava moradia, para um movimento político de grande intensidade que ocupava terras diariamente em Santiago, no Chile (SEPÚLVEDA, 1998).

O governo Allende (1970 - 1973), da Unidade Popular, apesar de curto, colocou como pauta principal a questão da habitação, como parte central de um projeto político de mudança social, definindo que a habitação é um direito inalienável e é obrigação do Estado fornecer moradia a seu povo e que a mesma não pode ser objeto de lucro. Para tanto, propôs um programa de construção habitacional para todos, em substituição a autoconstrução, a partir da concepção de que não deveria ter padrões diferenciados por renda, se aproximando de uma lógica universalista de bem estar social, fora da capacidade real da indústria de construção civil e do governo da época (CASTILLO & HIDALGO, 2007).

Independentemente das diferentes modalidades que surgiam a cada mudança de governo até este período, é possível constatar que, para o provimento de moradia para os trabalhadores e os setores mais populares, foi necessário a presença forte do Estado na produção da habitação de interesse social e, para classe média, um cofinanciamento.

O período de 1973 a 1989 do regime autoritário de Pinochet introduziu reformas pró-mercado onde a seguridade social, saúde e educação foram privatizadas, com a visão de redução dos gastos públicos, a descentralização e a inclusão de mecanismos de mercado e incentivos econômicos na operação de serviços que tiveram ajustes nos governos pós-redemocratização como subsídio a demanda, vouchers em educação, faturamento para cuidados com saúde (PIRELLI, 2011).

Na área habitacional no Chile, a partir dos anos 1978, o Estado passa a desenvolver basicamente a função de subsidiário, como forma de incentivar a produção habitacional pelas construtoras para as camadas mais pobres, com o objetivo de reduzir o déficit habitacional e reforçar o papel suplementar do Estado em uma economia neoliberal. Esse modelo, mesmo após a mudança do regime, foi mantido; as famílias são responsáveis por encontrar habitação no mercado e o Estado complementa o valor necessário para as famílias de baixa renda, ou seja, a habitação no Chile perde seu valor de uso, deixando de ser um direito e passando a configurar exclusivamente como um bem de capital (ROLNIK, 2015).

Segundo Rolnik (2015), baseado em Ana Sugranyes em “La política habitacional en Chile, 1980-2000” de 2010, em material emitido pelo Ministério da Habitação de 1978, a casa é definida como um bem que se conquista através do esforço de poupança das famílias, com suporte do Estado, através de subsídios. Famílias e Estado compartilham a responsabilidade quanto ao sonho da casa própria. “Em seu papel subsidiário o Estado ajuda em dinheiro para compra da casa, assim você ganha a dignidade humana que tanto merece pelo esforço do seu trabalho” (ROLNIK, 2015).

O Chile passou por um rápido e radical processo de liberalizações, privatizações e desregulamentações das políticas sociais e econômicas, tornou-se um Estado Liberal com uma dívida social que colocou 40% da população na pobreza. Os governos pós-redemocratização passam então a buscar o crescimento econômico e a redução da pobreza, com a visão de que o papel do Estado não era garantir o bem-estar dos seus cidadãos, mas maximizar as oportunidades para que os indivíduos alcançassem seu próprio bem-estar (OLMOS & SILVA, 2010).

Entretanto, os governos democráticos vêm, ao longo do tempo, devido à pressão popular, introduzindo elementos de solidariedade nas políticas públicas chilenas, promovendo mudanças graduais não estruturais, mas que buscam mitigar os efeitos injustos das reformas promovidas na década de 80, um retorno do Estado na prestação da previdência social de forma

residual para camadas mais pobres, aumento de investimentos em educação, saúde, entre outros (MARTINEZ, 2007).

Na política habitacional, frente uma demanda reprimida, foi desenvolvida uma série de programas habitacionais que impulsionou a construção civil a partir de 1991. Em todos os casos, sempre considerando uma única modalidade de acesso, a casa própria escriturada que, em resumo, acarretou um relativo sucesso nessa política no que tange a redução do déficit quantitativo habitacional. Porém, diversos problemas foram verificados, como a má qualidade construtiva, localização periférica dos imóveis em regiões sem infraestrutura adequada para absorver aquele aumento populacional, se tornando assim, áreas de concentração de pobreza. Ou seja, a adoção dessa política de construção de conjuntos em regiões periféricas só tem aprofundado a segregação socio-espacial das cidades chilenas (PIRELLI, 2011).

Muitos moradores destes conjuntos periféricos abandonam ou desejam se mudar motivados pelas questões de violência, drogas, problemas de convívio social e estigmatização, o que implica na perda de oportunidades de emprego, aumento de custos com deslocamentos e dificuldades de acesso aos serviços públicos. De pseudo-solução, os conjuntos habitacionais periféricos se mostraram um problema de concentração de pobreza e questões de difícil gerenciamento pelo poder público. Um exemplo disso, foi o que aconteceu com dois grandes conjuntos que foram totalmente demolidos no Chile, escancarando que tal política não passa de uma indústria de produção de moradia barata e de má qualidade, com principal objetivo de impulsionar o mercado da construção civil e financeirizar o setor de habitação social. Ou seja, o governo usa recursos públicos para que produtos de baixíssima qualidade sejam colocados como única opção das famílias mais pobres, enquanto enche os bolsos de acionistas de empresas do mercado imobiliário e de construção (ROLNIK, 2015).

Entretanto, a partir dos anos 2000, foram sendo introduzidos refinamentos na política habitacional, na tentativa de mitigar as questões do modelo único até então implementado. Foi reconhecido o papel importante da organização social como

postulante a recursos para desenvolvimento de projetos, foi criado um sistema de informação para os candidatos e modificados os indicadores de necessidade habitacional e seus parâmetros (arquivo CAS II)³⁹. Como, por exemplo, a organização da demanda pelo acesso coletivo ao benefício estadual, permitindo maior apropriação dos usuários dos espaços e ambientes que desejam habitar (SUGRANYES, 2005).

Duas frentes principais marcam a nova diretriz da política habitacional chilena, os recursos federais direcionados para prover soluções de moradia às camadas mais empobrecidas e a gestão privada do subsídio habitacional, ou seja, com a saída do Estado na tarefa de produção da habitação, se consolida a organização da demanda por agentes privados. Foram criados instrumentos para financiamento de projetos para as camadas mais populares, entre eles, o Fundo competitivo para projetos habitacionais solidários⁴⁰ (FSP, 2005).

No governo de Michelle Bachellet (2006 a 2010), foram criados instrumentos para reforçar a importância da participação social nos projetos habitacionais, com o objetivo de contemplar as diversas vulnerabilidades que não necessariamente estavam relacionadas exclusivamente com a pobreza, possibilitando a promoção e formulação de propostas alternativas às políticas pelos cidadãos, via organização dos conselhos (PIRELLI, 2011).

Através das Secretarias Ministeriais de Habitação e Urbanismo (SERI), o governo tem atuado para concretização da Política Nacional de Habitação, Urbanismo e Equipamentos Sociais, colaborando diretamente com as prefeituras municipais para ampliar sua capacidade de planejamento urbano, capaz de atuar no desenvolvimento de projetos de equipamentos sociais e comunitários, no mapeamento e aquisição de terras

39 Uma espécie de indicadores sociais do Governo Chileno, utilizado para enquadramento de possíveis beneficiários de programas sociais de moradia (entendimento do autor baseado nas informações do MINVU, 2022).

40 Em 2001, foi criado o Fundo Competitivo para Projetos habitacionais solidários para gerir o VSDSD do OS 155, que vem sendo chamado de Fundo de Solidariedade Habitacional (FSV). O mecanismo operacional tem sido a concessão de subsídios habitacionais por meio da seleção de projetos gerados por instituições intermediárias, como municípios, fundações, ONGs e corporações, que também estavam encarregados de organizar a demanda (PIRELLI, 2011).

para desenvolvimento de planos de desenvolvimento regional, considerando as possibilidades de crescimento das áreas urbanas, bem como a realização dos estudos de estradas urbanas e elaboração de planos de conservação do pavimento (PIRELLI, 2011).

Outra novidade da nova política habitacional são os Serviços de Habitação e Urbanização (SERVIU). Essas são entidades descentralizadas, com as atribuições de executar nos municípios, funções relacionadas à política habitacional como desenvolver os estudos para aquisição, desmembramentos e remodelagem de terrenos para elaboração dos projetos e execução das obras de urbanização ou equipamentos comunitários e de moradia (PIRELLI, 2011).

Um aspecto importante no Chile é institucionalidade do setor habitacional que, ao longo do tempo, acumulou uma série de conhecimentos que favoreceu o desenvolvimento da nova política, a saber: informações territoriais; experiência na criação e gestão de programas urbanos, expertise em regulações urbanas e políticas urbanas locais, recursos humanos profissionais no governo federal e em universidades de alta qualificação, flexibilidade para criar e financiar novos programas e experiência de diálogo com diversos setores da cidadania (FSP, 2010).

Na história da habitação chilena, o papel das organizações sociais não governamentais para enfrentar o problema da habitação também merece ser destacado. Uma delas tem sido a fundação habitacional do Hogar de Cristo⁴¹ que, entre 1958 e 2006, entregou mais de 400.000 mil casas de emergência, para famílias que vivem em assentamentos irregulares ou vítimas de terremotos, frequentes no país andino (PIRELLI, 2011).

O instrumento do Fundo Competitivo para Projetos Habitacionais Solidários, conhecido como Fundo de Solidariedade Habitacional (FSV), criado em 2001, tem por objetivo financiar, através de uma seleção, projetos desenvolvidos sob demanda de

⁴¹ Hogar de Cristo é uma instituição beneficente chilena criada pelo Padre Jesuíta Luis Alberto Hurtado Cruchaga, em 1944, para acolher pessoas em condição de rua. Desenvolve trabalhos em diversas frentes específicas de combate a pobreza no Chile, entre elas, no fornecimento de moradias para pessoas pobres através de fundo habitacional próprio (Disponível em <https://www.hogardecristo.cl/nuestra-historia/>).

famílias pobres necessitadas de moradia digna, por instituições como municípios, fundações, ONGs e corporações, com a finalidade de diminuir o déficit habitacional nas camadas de mais baixa renda, garantindo uma moradia de melhor qualidade. Isso deve acontecer através de concepções projetuais adequadas e da construção, promovendo o empoderamento social dos beneficiários e viabilizando moradias (Figura 21) em bairros e cidades com melhores localizações, infraestrutura e serviços que atendam as necessidades reais das famílias (PIRELLI, 2011).

O FVS possibilitou que novas figuras jurídicas fossem incorporadas para gestão dos subsídios, tanto para aplicação individual quanto coletiva. As entidades organizadoras da demanda, com ou sem fins lucrativos, podem ser os próprios municípios, cooperativas, associações, fundações ou entidades prestadoras de assistência técnica, registradas no cadastro de consultores do MINVU e SERVIU da respectiva região. Eles têm sido responsáveis por apoiar a organização de grupos, preparar os projetos, gerenciar as licenças e aprovações correspondentes, além de apresentar os grupos e seus projetos correspondentes às competições regionais, nas busca pelos recursos e controle do plano de poupança comprometido, bem como a assinatura do convênio com a SERI de Habitação da região onde desenvolvem suas atividades (MINVU, 2004; MINVU, 2008).

Essa descentralização da gestão habitacional pelo Estado, permite vislumbrar mais claramente o “subsídio à demanda”, uma vez que o MINVU, em vez de licitar a oferta de subsídios diretamente às construtoras, solicita a apresentação de projetos elaborados a partir da especificidade de cada contexto local. Junto com o subsídio, é concedida assistência técnica aos projetos selecionados para contratação e execução das obras, e ao Plano de Empoderamento Social que reúne uma série de atividades para que as famílias participem na definição das características e qualidade de suas casas. Além disso, consolidará, junto as famílias beneficiadas, a responsabilidade das mesmas quanto à manutenção e ao cuidado com lar, e à adequada integração social para alcançar uma melhor convivência e, conseqüentemente, uma melhor qualidade de vida em suas novas habitações (MINVU, 2008).

A partir de 2005, as entidades organizadoras tornaram-se Entidades de Gestão de Imóveis Sociais (EGIS). A incorporação destes novos agentes na gestão imobiliária social traz um caráter inovador e representa um avanço na política habitacional, pois, embora ainda não haja avaliações e estudos importantes sobre o impacto dessas mudanças, já se pode destacar melhorias dos padrões de qualidade da habitação social na regulação térmica, nas dimensões maiores dos cômodos, quando construídas no âmbito do Fundo de Habitação Solidária (FSP, 2010). A diversificação dos programas também é um destaque nas mudanças da política habitacional do Chile, orientada anteriormente quase que exclusivamente para a produção de novas casas, e que hoje vêm assumindo modalidades mais complexas como o subsídio *Arriendo de Vivenda*.

O subsídio de aluguel é uma contribuição temporária, fornecida pelo Estado às famílias que podem fazer um pagamento mensal pelo aluguel de uma casa. As famílias beneficiadas recebem um subsídio total de 170UF⁴² que é entregue mensalmente com limite e pode ser utilizado de forma consecutiva ou fragmentada por um período máximo de 8 anos. Dessa forma, as famílias devem pagar mensalmente uma parte do aluguel, pois a outra, o subsídio paga. Essa flexibilidade do subsídio permite a mudança de habitação para qualquer região do país e a candidatura, no futuro, para um subsídio para compra da casa própria (MINVU, 2022).

Os requisitos mínimos para postulação são:

- Ter no mínimo 18 anos de idade;
- Ter cédula nacional de identidade vigente. Pessoas

⁴² A Unidade de Fomento (UF) é uma Unidade de Conta pertencente ao Chile. Não tem moedas, nem notas. Seu valor está relacionado com o Peso Chileno e atualmente, o câmbio flutua de acordo com a taxa de inflação. A Unidade de Fomento é usada para fixar o preço de coisas como hipotecas, empréstimos, impostos, aluguéis etc. As coisas valorizadas em Unidades de Fomento permanecem com o preço da Unidade de Fomento, enquanto a taxa de câmbio para o peso flutua. Por exemplo, se o aluguel de uma casa é 20UF por mês, o valor efetivamente pago, a cada mês, irá variar de acordo com a taxa de câmbio da UF mês a mês (MINVU, 2022).

estrangeiras devem apresentar cédula de identidade para estrangeiros vigente;

- Inscrever-se, pelo menos com seu conjugê, parceiro civil, parceiro ou filho. Pessoas com mais de 60 anos, no momento da inscrição, não precisam ter núcleo familiar;
- Estar inscrito no cadastro social de domicílios e não ultrapassar a faixa de 70% de qualificação socioeconômica, permitindo, nesse caso, uma inscrição de RSH em cada chamada;
- Comprovar uma poupança mínima de 4UF numa conta poupança para habitação no momento da candidatura, que deve estar em nome do requerente, conjugê ou parceiro;
- Nesta chamada, ele está disposto a ter uma renda familiar entre 7 UF e 25 UF. Se o seu núcleo familiar tiver mais de três membros, por cada membro extra, acrescem 8 UF ao rendimento mensal máximo. O UF deve ser do valor atual no último dia do mês anterior ao período de inscrição (UF=\$31.727, em 31/03/2022), (MINVU, 2022).

Figura 21 - Moradia pública em Santiago no Chile – Bairro Maestranza Ukamau construído através do Movimento Social e Popular Ukamau (3 hectares de terra e 424 apartamentos)



Fonte: Fabián Dejtiar, através do Site: <https://www.archdaily.com.br/br/982257/bairro-maestranza-ukamau-e-o-direito-a-moradia-no-chile>, acessado em 13.08.22

1.2.1.3 Colômbia

Na Colômbia, em 1932, é criado o Banco Central de Hipotecas para concessão de créditos para construção de moradias. Em 1939, cria-se o Instituto de Crédito Territorial (I.C.T), órgão responsável por atender as necessidades de moradias para a população de baixa renda até o ano de 1991. O ICT desenvolvia diretamente todas as ações necessárias para produção de habitação, o planejamento, projeto, construção, alocação e crédito aos beneficiários, com taxas com grandes subsídios (GIL, 2014).

Em 1942, a criação da Caja de Vivienda Popular fez parte de uma série de medidas do Governo Colombiano para incentivar a indústria da construção civil com objetivo de melhorar a habitação popular no país. Através de um Decreto Nacional, autorizou o Ministério da Fazenda, a época, a conceder empréstimos aos municípios para a construção de bairros modelos populares, sendo construídos, entre 1942 e 1957, na cidade de Bogotá, diversas unidades habitacionais de dois andares que constituíram a primeira experiência de qualidade em termos urbanos e arquitetônicos realizados pelo Estado (GIL, 2014).

Essas três instituições são criadas pelo Estado como medidas em busca de soluções para a população, devido ao rápido adensamento nas principais cidades do país, que gerou os graves problemas de crescimento urbano desordenado, com os assentamentos irregulares superadensados, informalidades de todos os tipos, questões de saneamento e saúde pública (GIL, 2014).

A partir de 1991, houve mudanças no sistema financeiro, com a criação de instrumentos facilitadores de acesso ao crédito, aumentando os recursos disponíveis para as pessoas físicas e, por outro lado, a Constituição, em seu artigo 51, passa a estabelecer a moradia como um direito. Entretanto, o Governo à época diminuiu o papel do Estado, passando para iniciativa privada grande parte das responsabilidades em relação a construção habitacional, se restringindo a ser um facilitador (GIL, 2014). Assim, se estruturam duas novas bases de apoio da política habitacional da Colômbia: o Sistema de Subsídios à Habitação Familiar (SFV) e o Instituto Nacional de Habitação e Reforma Urbana (INURBE).

O INURBE regulamenta e administra o sistema de subsídios à moradia para famílias de baixa renda, além de captar recursos do orçamento nacional e dar assistência técnica para governo, entidades locais e organizações populares de habitação. Já o SFV é uma contribuição do Estado, através de Fundo de Compensação a famílias de baixa renda que, juntamente com a poupança, concede um crédito complementar às famílias de determinadas faixas de renda para compra ou construção de uma solução habitacional, diretamente com o mercado imobiliário (GIL, 2014).

Em resumo, no período de 1991 a 1997, os programas habitacionais na Colômbia se restringiram às soluções de mercado, como lotes urbanizados para construção, construção de unidades básicas em lotes urbanizados, melhoria do ambiente habitacional, visando superar as deficiências em condições básicas como estabilidade estrutural, água e esgoto e também, programa de regularização fundiária, através de titularização de famílias que eram donas de imóveis, sem a devida documentação de propriedade legal das mesmas (GIL, 2014).

Essas políticas, entretanto, ao longo do tempo tem-se mostrado insuficiente para atender a demanda por moradia digna na Colômbia. Os baixos valores dos subsídios, o acesso limitado ao sistema de crédito, os mecanismos de alocação fortemente influenciados por interesses políticos, as mudanças frequentes nas regras do sistema, dentre outros problemas, dificultam o acesso dos mais pobres (GIL, 2014).

A partir do início dos anos 2000, é estabelecido um novo regulamento para o SFV que buscou aumentar o valor dos subsídios para atingir até 60% do valor do imóvel. A aplicação do sistema de poupança programada, como requisito para a elegibilidade do subsídio e assim, garantir a capacidade de pagamento pelas famílias e melhorar a transparência e efetividade do sistema, com unificação dos procedimentos de acesso ao sistema, não resolveu o problema para as famílias de menor renda (GIL, 2014).

A partir de 2003, o governo realiza uma reestruturação do setor habitacional com objetivo de fortalecer o papel do Estado sobre o setor e cria o VMVDT – Vice-Ministério da Habitação e Desenvolvimento Territorial, vinculado ao também criado

MAVDT – Ministério do Ambiente, Habitação e Desenvolvimento Territorial, o INURBE é extinto e cria-se o FNV – Fundo Nacional de Habitação, ligado ao VMVDT (GIL, 2014).

O então governo de Uribe Vélez lança sua política habitacional, chamada de “País dos Proprietários”, que buscou incentivar a compra de moradias (Figura 22), criando uma garantia para os compradores contra as flutuações da inflação, fazendo com que o plano de pagamentos fosse conhecido previamente, reduzindo a taxa real de juros, fazendo com que o crédito competisse diretamente com as taxas de aluguel, tornando aparentemente mais vantajoso a compra do imóvel do que pagamento de aluguel (GIL, 2014).

Essa política também não alcançou as famílias de mais baixa renda e foi um desestímulo à descentralização e à atuação dos municípios na busca por soluções habitacionais para suas realidades específicas, restando à população de menor renda a autoconstrução em regiões periféricas e o aluguel em condições precárias com comprometimento significativo da renda (GIL, 2014). Neste contexto de priorização da propriedade privada, não houve espaço na Colômbia para desenvolvimento de políticas alternativas de moradia digna, como a de locação social, sendo a produção de mercado, com subsídios do governo, a opção adotada no Estado colobiano.

Figura 22 - Moradia Social na Colômbia, construída pelo mercado para venda com subsídio do Governo.



Fonte: <https://www.portafolio.co/mis-finanzas/vivienda/como-va-la-vivienda-de-interes-social-en-colombia-520009> / <https://www.larepublica.co/economia/las-viviendas-de-124-2-millones-serian-consideradas-de-interes-social-2826721> , acessado em 13.08.22

1.2.1.4 Argentina

Na Argentina, assim como nos demais países da América Latina, a década de 1990, após o período da ditadura, marca um aprofundamento na mudança ideológica do papel do Estado quanto a política habitacional, em que o setor privado passa a ser visto como caminho principal e o Governo apenas com um incentivador e não mais produtor de habitação. Tal mudança se materializa no país através de uma reforma substantiva do sistema financeiro da habitação, com a reestruturação do FONAVI – Fundo Nacional da Habitação, que criou um novo marco institucional e financeiro voltado para política habitacional, o Sistema Federal de Habitação, pensado como um instrumento para permitir as condições necessárias para um acesso rápido à moradia pela população. Isto levou à reorganização do Banco Nacional de Hipotecas (BNH) e à promoção do setor privado, através da constituição de um mercado de títulos imobiliários de longo prazo, por meio da securitização das hipotecas (CUENYA, 2000).

A reforma possibilitou alguns aspectos positivos como a descentralização dos recursos do FONAVI, viabilizando que os municípios e entidades sem fins lucrativos possam ter maior acesso aos recursos e autonomia para conduzir seus próprios projetos habitacionais, o que anteriormente só poderia ser exercido pelo órgão federal. Segundo balanços oficiais do Governo, a implantação do novo sistema possibilitou maior número de construções entregues por ano e maior diversificação dos projetos em relação às tipologias. Foi também possível aumentar os recursos para habitação, com a possibilidade de agregar recursos dos próprios municípios, privados e do sistema financeiro, além de contribuir para a geração de empregos. Como ponto negativo é apontado que as construções via empresas foi predominante, se comparado a outras modalidades, o que não alcançou, na escala desejada, a esperada diversificação de alternativas por outros atores sociais como o cooperativismo, ONG's e outras organizações que trabalham junto a demanda (CUENYA, 2000).

A partir dos anos 2000, a idéia de recuperar a capacidade do Estado no investimento em políticas de desenvolvimento, ligadas à necessidade de reativar a economia por meio de investimentos

em obras públicas, coloca a habitação como política capaz de gerar maior número de empregos em menor tempo, de contribuir para distribuição de renda através da concessão de moradia para famílias de baixa renda, superando uma situação habitacional precária por maior qualidade de vida para as famílias, além de fortalecer a cadeia produtiva vinculada à construção habitacional. Para isso, foram fortalecidos o Sistema Federal de Habitação, o FONAVI e a Agência Nacional de Habitação, com incorporação de recursos e agregando novos programas em suas estruturas, ficando evidente a vontade política de priorizar certas questões sociais como a moradia, o que resultou no aumento da produção do setor da construção civil (BARRETO, 2012).

A Política Federal de descentralização e o campo ideológico do governo, a partir de 2003, afasta um pouco o setor financeiro privado, enquanto o FONAVI continua destinando aos governos provinciais recursos para aplicação de políticas locais (BARRETO, 2012). A aplicação destes recursos ocorreu através de políticas muito diferentes umas das outras em cada caso, como as experiências das províncias de Mendoza e San Luís que serão abordadas sucintamente a seguir.

Mendoza e San Luís são exemplos de formas distintas de aplicação de política habitacional que podemos comparar. São somente possíveis pela liberdade da política de descentralização adotada pelo ente federal que permite que cada município, de posse dos recursos, os aplique conforme suas realidades locais.

Mendoza e San Luís são províncias do centro-oeste argentino, com ligações comerciais e características comuns, apesar de algumas diferenças no campo de formação histórica e política que, com base na política nacional de descentralização, adotaram modelos completamente diferentes na busca das soluções para suas questões habitacionais, sendo ambos considerados casos de relativo sucesso, se comparados às demais províncias da Argentina (LENTINI E PALERO, 2006).

O cenário em que as políticas habitacionais dessas duas províncias foram formuladas apresentam condições políticas, territoriais, sociais e econômicas diferentes que deram focos distintos à política aplicada. Em Mendoza, a descentralização para os municípios foi implementada, o que proporcionou

maior participação de organizações sociais e autonomia dos municípios para decidir sobre suas questões habitacionais, em vista da característica particular de uma província com maior autonomia política, devido ao fato da maior parte da população não se concentrar na capital (LENTINI E PALERO, 2006).

O percentual de população urbana de Mendoza atingiu 79,3% em 2001 e o estado era dividido em 18 municípios. Na divisão dos recursos federais para habitação, Mendoza recebe menos que a média nacional em termos per capita. Entretanto, esta província é uma das 4 mais desenvolvidas do país, o que é demonstrado pelos índices sociais, como por exemplo, a taxa de pobreza que foi de 7,6% em 2010, medida pelo índice NBI⁴³, ligeiramente inferior à média nacional de 9,1%. Esse índice é o que mais se relaciona com as questões habitacionais, pois dos 5 indicadores, três estão ligados às condições de moradia. São eles: moradia insalubre, falta de banheiro e mais de três pessoas por quarto (LENTINI E PALERO, 2006).

A nível de organização social, Mendoza tem uma variedade de organizações participativas e associativas (cooperativas, cooperativas de ajuda mútuas, sindicatos, movimentos sociais, associações de bairros, dentre outras organizações civis), o que favoreceu a incorporação das mesmas no sistema habitacional como atores principais, participando desde a escolha do terreno, a elaboração do projeto, execução e alocação dos beneficiários (LENTINI E PALERO, 2006).

A política habitacional, pautada na busca por soluções habitacionais, cofinanciamento, diversificação da oferta, descentralização e incorporação de novos atores na gestão do processo habitacional e papel subsidiário do Estado, incorporou na prática e no discurso, a idéia de que o Estado deve oferecer diversas opções para atender uma demanda heterogênea em

43 NBI - Necesidades Básicas Insatisfeitas. O conceito de necessidades básicas insatisfeitas permite a delimitação de grupos de pobreza estrutural e representa uma alternativa para identificação da pobreza considerada apenas como renda insuficiente. Por meio dessa abordagem, identificam-se as dimensões da privação absoluta e a pobreza é vista como o resultado de um acúmulo de privações materiais essenciais. É medido através do censo demográfico do Instituto Nacional de Estatística e Censos da Argentina (IDEC) (Disponível em <https://www.indec.gob.ar/>).

suas necessidades e capacidades de pagar, apontando uma mudança no sentido de ampliar as alternativas de provimento de moradia, sendo os municípios responsáveis por planejar a utilização dos recursos captados por um sistema de cotas que priorize crédito a projetos sociais, técnicos e financeiros, adequados para execução das obras e intervenções no setor da habitação (BARRETO, 2012).

Ao Governo provincial cabe, através do Instituto Provincial de Habitação, administrar e distribuir os recursos, além do controle através de auditorias e avaliações dos programas implementados pelas prefeituras (BARRETO, 2012). Portanto em Mendoza, as entidades, com apoio do poder municipal, decidem onde construir, que tipo de moradia desejam, quem vai construí-las, ou seja, os beneficiários organizados, entendendo seus problemas específicos de habitação, buscam soluções que melhor os atendam, e isso é refletido nas obras desenvolvidos (Figura 23⁴⁴).

A diversidade de atores envolvidos, seja do Estado e da sociedade civil, evidencia o estímulo a um amplo processo participativo no desenvolvimento da política habitacional, com papel de destaque para os governos municipais, além de resumir a importância da ideia de fortalecimento institucional e desenvolvimento de uma alta densidade democrática, uma das propostas principais em que este trabalho de mestrado deseja colocar luz.

Já em San Luís, um único grupo político dominava com uma forte liderança, personificada no Governador Adolfo Rodríguez Saá⁴⁵, que ficou no poder de 1983 a 2001, com forte monopólio sobre as decisões. Nesse contexto, o governo estadual adotou uma política de intervenção direta do Estado na construção das moradias de interesse social, como estratégia para alavancar a economia e gerar empregos, ficando com os créditos políticos diretos da política habitacional (LENTINI E PALERO, 2006).

44 Ver página 70 desta dissertação.

45 Adolfo Rodríguez Saá é advogado e político argentino, tornou-se Governador da província de San Luis em 1983, após fim do processo de reorganização nacional da ditadura militar e permaneceu no cargo até 2001, quando foi eleito, em eleições indiretas, Presidente interino da Argentina, porém renunciou ao cargo no mesmo ano. É senador da República (Disponível em https://pt.wikipedia.org/wiki/Adolfo_Rodr%C3%ADguez_Sa%C3%A1).

San Luís historicamente era uma província com pouco desenvolvimento econômico, até surgir o regime de incentivo à indústria que elevou rapidamente a migração para região, sendo o crescimento populacional das últimas décadas quase o triplo da média nacional. O índice de desemprego, abaixo da média nacional, é resultado do dinamismo econômico dos últimos anos, no NBI possui taxa de pobreza de 7,9% também inferior a média nacional, conforme o último censo de 2010 (LENTINI E PALERO, 2006).

O modelo centralizador a nível do Governo provincial desestimulou a participação do usuário através de organizações sociais, sendo a relação com a sociedade civil caracterizada pela hierarquização e mecanismos de cooptação de lideranças o que esvazou os espaços sociais de organização que são ignoradas nas tomadas de decisão e formulação de políticas para o setor habitacional, reduzindo a participação de atores externos ao Estado na elaboração e execução de programas e projetos, realizado quase que exclusivamente pelo Estado (LENTINI E PALERO, 2006).

Uma característica importante de San Luis é que, diferentemente de Mendoza, a predominância são de casas e poucos edifícios, sendo o centro histórico relacionado ao comércio e serviços e ao redor as áreas residenciais tradicionais e novos bairros onde se concentram tanto as habitações da elite, quanto as de interesse social e os recursos públicos em infraestrutura, não sendo observados a existência de assentamentos precários, característica presente na área metropolitana de Mendoza (LENTINI E PALERO, 2006).

A política habitacional provincial consiste em dois programas: um de urbanização e habitação, através do qual são desenvolvidos os planos habitacionais dentro das áreas urbanas de maior relevância para o Estado, através de licitações que atendem a critérios do planejamento urbano; e o outro, baseado em planos habitacionais para regiões do interior da província, através de concursos públicos e gestão municipal, o município sendo pago como se fosse uma empresa, para execução da obra, o que lhe garante recursos e saldo político como fonte de trabalho e garante ao Governo Estadual (provincial) o capital político como produtor das habitações.

O governo manteve um único protótipo oficial de habitação completa (Figura 24), que se repete em todos os conjuntos habitacionais como uma marca única da gestão estadual (LENTINI E PALERO, 2006).

Figura 23 - Moradia Social na Província de Mendoza, Argentina.



Fonte: Prensa IPV Mendoza, através do site: <http://www.ipvmendoza.gov.ar/autor/prensa/page/26/> acessado em 12.08.22

Figura 24 - Moradia Social na Província de San Luis, Argentina.



Fonte: <https://www.argentina.gob.ar/habitat/procrear/desarrollosurbanisticos/san-luis-san-luis>

1.2.1.5 Brasil

No Brasil, assim como na América Latina de modo geral, o maior desafio para implementação de uma política de locação social é a superação do conceito da casa própria, impregnado nas políticas habitacionais do país, historicamente promotoras da propriedade privada e dos interesses econômicos do mercado imobiliário e do setor de construção. O Plano Nacional de Habitação, aprovado em 2007 pelo Conselho das Cidades (ConCidades), é reflexo dessa política e da falta do adequado debatesobrealternativasdepolíticashabitacionais, pois não prevê nenhuma ação de incentivo aos municípios para construção de parque público de habitação para locação social, se restringindo a promoção de unidades habitacionais em centros históricos e áreas urbanas consolidadas, portanto uma proposta já limitada e pouco abrangente (SILVA, 2013). Em 2009, é lançado o Programa Minha Casa Minha Vida, com foco na propriedade privada, com raras exceções do MCMV-Entidades, o que se perpetua como referência recente de política habitacional de grande escala no Brasil. Entretanto, os municípios podem fazer uso do seu atual papel complementar, destinando recursos de seus orçamentos para o desenvolvimento de iniciativas próprias de locação social, como fizeram alguns poucos municípios brasileiros, dos quais serão evidenciados, a saber, a experiência pioneira da Cidade de São Paulo e a de menor expressão, mas não menos importante, da cidade de Maricá, os quais se discorre a seguir.

1.2.1.5.1 A EXPERIÊNCIA DA LOCAÇÃO SOCIAL EM SÃO PAULO

Em São Paulo, o Programa de Locação Social da Prefeitura Municipal, criado em 2002, através da Resolução nº 23 do Conselho Municipal de Habitação, sob pressão dos movimentos de luta por moradia, dentro do âmbito do Programa Morar no Centro⁴⁶, tem como objetivo a construção e a requalificação de imóveis vazios, abandonados ou subutilizados no Centro, voltados para população de baixa renda, de modo a fazer frente

⁴⁶ O programa Morar no Centro visa “melhorar as condições de habitação de quem já vive no Centro, promover inclusão social da população de baixa renda e atrair novos moradores para região” (PMSP/SEHAB, 2004).

à periferação e segregação socioespacial na cidade de São Paulo. Com isso, o programa visa ampliar as formas de acesso à moradia para a população de baixa renda que não tenha possibilidade de participar de programa de financiamento para aquisição de imóveis ou que, por suas características, não tenha interesse na aquisição, contribuindo para requalificar áreas específicas na centralidade da cidade para o uso habitacional, uma visão inovadora até então (SILVA, 2013).

O objetivo principal do programa era a viabilização de moradias em que a propriedade não é transmitida aos beneficiários, mas pertencente a um estoque público para serem distribuídas, através de pagamento de um aluguel, durante um período de tempo. Os contratos eram feitos inicialmente por 48 meses com base na Lei Federal nº 8245/91, Lei do Inquilinato, podendo ser renovado. O valor dos aluguéis era calculado com base na recuperação mensal do valor investido pelo poder público, cada família deve pagar um valor de aluguel que não comprometa mais que 15% da renda familiar, se o valor for inferior ao valor base de referência, será complementado com um subsídio. Este subsídio é intransferível e pode ser renovado a cada 12 meses, mediante comprovação de renda junto a COHAB-SP. Tem prioridade no acesso ao programa, famílias com renda até 3 salários mínimos, pessoas maiores de 60 anos, pessoas em situação de rua, pessoas com necessidades especiais e moradoras de áreas de risco (SILVA, 2013).

Foram construídos três empreendimentos, o Parque do Gato (Figura 25), com 486 unidades entre quitinetes e apartamentos de 1 a 2 quartos; Olarias (Figura 26), com 137 unidades, com foco no público de moradores de rua, em especial os trabalhadores da reciclagem e pessoas morando em situação de risco; e a Vila dos Idosos (Figura 27), com 145 unidades, com o diferencial de atender apenas pessoas acima dos 60 anos de idade. Os recursos para financiar as obras foram obtidos através de várias fontes oriundas do Fundo Municipal de Habitação, da CEF, do BID e do Ministério das Cidades. Após esses empreendimentos, foram comprados edifícios para requalificação e adequação para uso habitacional, o Senador Feijó (Figura 28) com 45 unidades entre quitinetes e apartamentos de 1 quarto e o Asdrúbal do

Nascimento/Mário de Andrade (Figura 29), com 40 unidades entre quitinetes e apartamentos de 1 a 2 quartos. Mais a frente, em 2014 (Gestão Fernando Haddad), o edifício Palacete dos Artistas (Figura 28), com 50 unidades, foi incorporado ao parque locatício num total de 6 edifícios e 903 unidades disponíveis para locação social. Desde então, a prefeitura de São Paulo tem mantido o parque com a mesma configuração sem ampliação no número de unidades (CHIAVONE, 2018).

As unidades de propriedade municipal são disponibilizadas para atender a famílias de até 3 salários mínimos, o valor a ser pago do aluguel é calculado a partir do parcelamento do valor investido na unidade habitacional pelo prazo de 30 anos, tendo que corresponder a, no máximo, 15% da renda familiar do beneficiário. A COHAB-SP disponibiliza subsídio às famílias, de acordo com a renda determinada em função da diferença entre o valor do aluguel e o valor de referência formado pelo investimento, mais a taxa de administração e de manutenção, renovado a cada 2 anos (D'OTTAVIANO, 2014).

Despesas como contas das concessionárias de serviços públicos e condomínio são por conta do locatário e os custos de manutenção de equipamentos como elevadores e reformas preventivas são realizados com recursos do Fundo Municipal de Habitação. Entretanto, existem problemas nestes conjuntos com relação as inadimplências dos alugueis e taxas de condomínios, vandalismo, falta do adequado acompanhamento social e gestão das áreas condominiais, repasses ilegais de unidades (D'OTTAVIANO, 2014).

A resistência por parte da população potencial beneficiária quanto a Locação Social como alternativa se coloca como um desafio, em vista do histórico de encarar a moradia como um bem que daria uma garantia para aposentadoria, a idéia de que este sistema é provisório, destinado a demandas específicas, a dificuldade de encontrar terra disponível a preço justo, na centralidade da cidade de São Paulo, a regularização documental e os custos operacionais para manter um parque locatício público, tudo isso se coloca como desafios a serem superados e apontam a necessidade de estruturação de um programa que tenha, além do aspecto da adequada localização nas áreas já

infraestruturadas e com serviços e equipamentos públicos disponíveis, um sistema de gestão e manutenção adequados, frente à realidade social do público alvo deste tipo de política no Brasil (MORAES, 2018).

Outros aspectos como problemas de ordem regulatória, que levaram à ausência de apoio institucional adequado, as implantações sem o devido zelo pelas diretrizes do programa, como ausência de políticas vinculadas de emprego e renda, educação e assistência social, falta de equipe para gestão e coordenação adequada do PLS, sendo a gestão social entregue a empresa tercerizada ou a COHAB-SP, que acabam não realizando tais ações, de forma permanente e regular, leva a não observação adequada das regras de convivência e de manutenção dos espaços coletivos (MORAES, 2018).

Todos esses obstáculos e desafios estão intrinsicamente ligados à dinâmica de descontinuidade das políticas públicas, inerente ao processo político brasileiro, o que prejudica imensamente todo trabalho desenvolvido, diminuindo as possibilidades de sucesso. Apesar de todas essas dificuldades, em pesquisa realizada pelo Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos em 2012, foi constatado que os beneficiários da política de locação social de São Paulo consideram a opção da moradia de aluguel positivamente, indicando que a redução do custo com aluguel para índices menores que 50%, ampliou o poder de consumo das famílias. A pesquisa também defendeu uma gestão condominial compartilhada entre moradores, poder público e movimentos sociais (MORAES, 2018).

A experiência de São Paulo é de muita relevância, pois colocou a pauta da locação social como alternativa de política habitacional no debate público. Entretanto, seus limites de abrangência impedem qualquer comparação com a modalidade da casa própria. Não houve um acompanhamento sistemático sobre o programa ao longo dos anos, da mesma forma comparações com outras cidades do Brasil não são relevantes, em vista de diversos fatores que diferenciam os contextos políticos, sociais, urbanísticos e econômicos.

De qualquer forma, essas limitações não desqualificam a experiência no seu valor empírico e de promoção do debate,

na busca por alternativas viáveis ao modelo hegemônico da propriedade, através de financiamento bancário ou da precarização da autoconstrução em loteamentos periféricos e favelas, no caso da população de menor renda. O PLS de São Paulo permite apontar mais alguns desafios e obstáculos, além dos já relatados até aqui, que se colocam para superação, como os limites de uma política experimental que expõe o desafio central do ganho de escala, os gastos com políticas transitórias, cada vez maior principalmente com o acentuamento das questões climáticas, coloca o desafio da necessidade de ampliação de investimentos massivos em políticas de permanência, o que é complicado ser realizado apenas com recursos municipais; ou seja, é imperioso subsídios públicos também dos Estado e do Governo Federal, como demonstram as experiências internacionais.

As experiências europeias demonstram que suas políticas têm na centralidade subsídios combinados entre a demanda e a oferta, de quem precisa de moradia digna e quem tem capacidade de produzir essas moradias.

O PLS traz o desafio da política assistida, para garantir o acesso à moradia digna plenamente, depende de uma capacidade de administrar os recursos envolvidos, desde de a escolha do imóvel, os critérios de ocupação e acompanhamento pós-ocupação na manutenção e gestão dos espaços comuns e da construção de um ambiente adequado de convívio social. Para que isso seja possível, projetos de menor escala, direcionados para demandas locais específicas, com participação das pessoas no processo de concepção e construção dos empreendimentos possibilita um maior controle de gestão e resultados mais positivos quanto a sustentabilidade desses conjuntos, dado a maior percepção de pertencimento dos moradores àquele espaço.

Por fim, a descontinuidade política, frente às mudanças de governo, foi o que mais prejudicou os avanços do programa de Locação Social na cidade de São Paulo. Na verdade, a descontinuidade das ações impede os progressos e as devidas análises das experiências.

Importante destacar que a experiência de São Paulo se torna real com as demandas concretas dos movimentos de luta por moradia, fomentando o debate a partir do momento

em que as pessoas começam a experimentar essa “nova” forma de morar que, mesmo nos casos que apresentaram pontos negativos críticos, a experiência tem mostrado que as famílias integradas ao programa tem vivido com maior qualidade do que anteriormente. Essa perspectiva passou a incentivar que outras cidade como Maricá, por exemplo, buscassem desenvolver suas próprias experiências de um programa de Locação Social.

Figura 25 - Conjunto Habitacional Parque do Gato, localizado no Bom Retiro, próximo a Marginal Tietê, faz parte do programa de locação social da COHAB-SP



Fonte: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/habitacao/noticias/?p=227179> , acessado 13.08.22

Figura 26 - Conjunto Olarias, pertencente ao programa de locação social da Prefeitura de São Paulo.



Fonte: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/habitacao/noticias/?p=227023>

Figura 27 - Residencial Vila dos Idosos, localizado no bairro Pari, pertencente ao programa de locação social da prefeitura de São Paulo



Fonte: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/habitacao/noticias/?p=11085>, acessado em 13.08.22

Figura 28 - Fachada dos Edifícios Palacete dos Artistas (direita) e Senador Feijó (esquerda), ambos no centro da cidade de São Paulo, revitalizados para programa de locação social



Fonte: <http://cohab.sp.gov.br> , acessado em 13.08.22

Figura 29 - Edifício Asdrúbal do Nascimento/Mario de Andrade, pertencente ao programa de locação social da Prefeitura de São Paulo



Fonte: <https://www.capital.sp.gov.br/noticia/prefeito-visita-obras-de-retrofit-em-edificio-no-centro-da-cidade>

1.2.1.5.2 DIFERENÇA ENTRE AUXÍLIO ALUGUEL OU ALUGUEL SOCIAL PARA UMA POLÍTICA DE LOCAÇÃO SOCIAL: UM PARENTESIS IMPORTANTE.

Nas últimas décadas, com a criação das regulamentações em âmbito municipal, o gasto é frequente com o auxílio aluguel ou aluguel social que não deve ser confundido com uma política de Locação Social, pois se trata de uma política emergencial e transitória, para os casos que demandam uma resposta imediata, frente à indisponibilidade de uma solução definitiva, ou seja, é uma política temporária, ao contrário da Locação Social que é uma política habitacional de permanência.

O Auxílio Aluguel é uma quantidade de dinheiro que permita, de forma rápida e sem compromisso obrigatório com a disponibilidade imediata de moradia, remediar a situação emergencial de parte da população que se encontra em situação de risco, em decorrência de fenômenos naturais extremos, remoção por obras urbanas ou casos de extrema vulnerabilidade social, permitindo-lhe o complemento de renda necessário para acesso ao aluguel no mercado formal, por tempo determinado, podendo ser renovado, dependendo do problema que gerou a demanda (Portaria 131- SEHAB-SP, 2015).

Esse instrumento válido, mas de caráter temporário, não deve ser encarado como a principal alternativa. A elevação da proporção do uso deste recurso, sem o devido acompanhamento por soluções definitivas, pode significar o risco de disvirtuar os objetivos do auxílio, tornando-o quase que obrigatório e permanente, para qualquer tipo de situação, em vistas das determinações judiciais, além de onerar os cofres públicos com a manutenção prolongada do auxílio que, em alguns casos, acaba incentivando o mercado informal de moradias para aluguel, devido o valor baixo do auxílio aluguel e o uso do dinheiro para outras necessidades básicas da família, como por exemplo, compra de comida. Estes aspectos e a dificuldade de controle dos benefícios concedidos podem, de forma contraditória, perpetuar a precarização das condições de moradia (CUNHA, 2020).

Uma política de Locação Social, baseada na complementação da renda para acesso à moradia digna, diferencia-se do auxílio aluguel, pois é uma política assistida, que envolve uma série

de imóveis previamente cadastrados em um parque locatício, seja privado e/ou público, disponíveis para locação. Trabalha com incentivos a construtores, incorporadores e associações sem fins lucrativos para que disponibilizem parte de unidades habitacionais produzidas para compor o parque locatícios, desde que cumpram os pré-requisitos de limite de valor máximo do aluguel, qualidade construtiva das moradias e concordância com as demais regras do programa. Portanto, há uma forte associação entre a política habitacional federal, que deve conceder os principais subsídios e regulamentações, com os governos locais que gerenciam seus parques locatícios, controlando a qualidade desses imóveis e regulando os aluguéis a nível local. No caso de São Paulo, a experiência de Locação Social existente manifesta-se como uma política isolada de uma grande cidade brasileira (CHIAVONE, 2018).

1.2.1.5.3 A EXPERIÊNCIA DA LOCAÇÃO SOCIAL EM MARICÁ

A cidade de Maricá, com aproximadamente 161mil habitantes (IBGE, 2019), localizada na região metropolitana do Rio de Janeiro, vem experimentando ao longo dos últimos anos iniciativas inovadoras no campo das políticas públicas. Em junho de 2017, com a criação da Secretaria de Habitação e Assentamentos Humanos, as questões habitacionais da cidade entram na pauta do governo, muito ligada à regularização fundiária, mas não se limitando apenas a esta linha de ação. Em novembro de 2017, a cidade realizou um Workshop focado no debate das políticas de aluguel social, abrigos temporários e locação social (MARICÁ-PMM, 2017). Como consequência, a Secretaria de Habitação abre processo administrativo para criação do Programa Municipal de Locação Social, que foi aprovado pela Câmara dos Vereadores, através da Lei nº 2.831 de 26 de outubro de 2018 (JOM, Ed. nº 905, 2018), sendo regulamentado pelo Decreto Municipal nº 289 de 26 de Fevereiro de 2019 (JOM, Ed. nº 936, 2019).

A partir desse momento, com o arcabouço legal instituído, a Prefeitura implementa de fato sua primeira experiência com o Programa de Locação Social. Entretanto, desde então, algumas dificuldades têm sido enfrentadas para, de fato, aplicar a Lei aprovada. Esses obstáculos são inerentes à **cultura**

segregacionista do espaço⁴⁷, presente, inclusive, nos próprios agentes do Estado que têm extrema dificuldade para entender a moradia como um direito, criando empecilhos e dificuldades burocráticas internas para que os processos de locação não fossem a frente e concluídos.

Órgãos de controle interno, procuradorias e órgãos de controle externo, bem como o judiciário, precisam rever seus entendimentos sobre moradia como direito fundamental e auxiliar o executivo a implementar as políticas públicas necessárias no campo da habitação social, superando a visão mercadológica da moradia, como um bem de consumo, privilégio de poucos.

Na tentativa de melhorar este entendimento por parte dos membros da administração pública municipal e da sociedade civil de modo geral, a SEHAB-Maricá organizou uma série de seminários, através de uma ação que ficou conhecida como “Ação Interdisciplinar Habitação, Cidade e Cidadania” que promovia várias palestras, cursos e atividades voltadas para temática habitacional, convidando para participar do debate os órgãos internos e externos, além da população em geral (MARICÁ JÁ, 2019). Reforçando essa iniciativa, também foi promovido, em agosto de 2019, o 1º Seminário de Habitação de Interesse Social de Maricá que trouxe especialistas da área, para abordar temas como o Direto a Cidade, instrumentos de regularização fundiária urbana, a locação social como alternativa de política habitacional e a assistência técnica e melhorias habitacionais (CAU-RJ, 2019).

Dando continuidade ao rol de obstáculos, outro aspecto importante é o valor de mercado das moradias em Maricá, devido à especulação imobiliária praticada na cidade, muitas vezes endossada pelo próprio poder público na promoção de condomínios fechados com espaços de lazer e convívio internos

47 A segregação é uma cultura e impregna o instinto. A reação ao diferente é impulsiva, irracional. Como a do ianque que despreza muçulmano por identificar nele um terrorista em potencial; do judeu sionista em relação a árabes; do branco racista frente ao negro; do cristão homofóbico diante de um homossexual, do rico diante do pobre, do estudado diante do ignorante; de quem pode pagar pela sua moradia daquele que não pode morar dignamente. Essa cultura nefasta impregna também os governos, instituições e seus setores, chega a ser atávica. A cultura segregacionista reduz a pessoa à sua função, origem, cor e condição social (Frei Betto, adaptado pelo autor, retirado do site dom.total.com).

em uma reprodução de áreas segregadas de alta renda e classe média, em que a seletividade dos usuários expõem a clivagem social existente na cidade. Além da segregação socio-espacial e a elevação dos preços de moradia, a aprovação de condomínio fechados e grandes glebas vem impedindo as ligações urbanas de vias entre loteamentos, dificultando a adequada mobilidade urbana da cidade, que hoje depende inteiramente da Rodovia Amaral Peixoto como via arterial, para a qual todo fluxo urbano se direciona como única alternativa de deslocamento entre as regiões da cidade, fato que o Plano de Mobilidade em andamento na cidade, promovido pela Secretaria de Urbanismo, deve apontar e propor soluções.

Apesar do esforço inicial da Secretaria Municipal de Habitação de criar um parque imobiliário privado, chamando as imobiliárias e os proprietários para cadastrarem seus imóveis junto à prefeitura, houve pouco interesse do mercado. A principal justificativa para tal reação era o preço do aluguel, limitado inicialmente a R\$ 900,00, fato que foi alterado pelo Decreto Municipal nº 413, de 8 de Novembro de 2019 (JOM, Ed. nº 1004, 2019), que institui o valor da locação vinculado a um laudo de avaliação mercadológico, permanecendo neste campo, o preconceito com a origem das famílias e a preocupação com danos aos imóveis.

Por fim, se coloca também como obstáculo, a questão da regularidade dos imóveis na cidade para locação com o poder público. A grande maioria dos imóveis na cidade de Maricá, mesmo os que estão em loteamentos formais, não possuem regularidade documental junto à prefeitura, devido à cultura da autoconstrução e às altas taxas para legalização, o que desestimula os proprietários a buscarem a regularidade de seus imóveis. Apesar da Lei que instituiu o Programa de Locação Social flexibilizar essa questão, devido ao conhecimento dos gestores a época da realidade municipal, criando o instrumento da vistoria técnica para verificação da habitabilidade do imóvel, com emissão de laudo de vistoria assinado por responsável técnico (arquiteto ou engenheiro civil), há grande restrição interna quanto a locação de imóveis sem habite-se e, por outro lado, a prefeitura não possui nenhum programa de incentivo à regularização de imóveis na cidade.

Apesar dos esforços iniciais, após as últimas eleições, houve um novo arranjo político que levou a mudanças de diretrizes do governo, que culminou na troca da gestão da pasta de Habitação, alterando alguns conceitos básicos na condução dos programas implementados, como por exemplo, os benefícios de locação passaram a ser pagos diretamente aos beneficiários, terceirização de atividades antes realizadas por equipe própria, alterações legislativas, paralização parcial do programa de realocação das famílias moradoras em áreas de risco, em especial as que moram as margens do rio Mumbuca no centro da cidade, objeto do inquérito civil do MP (Ministério Público) nº 2010.00070905, dentre outras, o que demonstra a dificuldade de continuidade inerente ao processo político brasileiro, mesmo em caso de reeleições.

Em 14.06.2021, a Lei Municipal nº 2831/2018 foi alterada através da Lei Municipal nº 3022/2021, com a justificativa de reduzir a burocracia e facilitar o acesso à moradia. O contrato de locação, anteriormente feito entre a Prefeitura e o proprietário, passa a ser entre o proprietário e o beneficiário, cabendo à prefeitura conceder o dinheiro diretamente ao beneficiário que fica responsável por buscar moradia por conta própria e apresentar à prefeitura, imóvel compatível com as regras do programa. O valor do benefício passa a ser creditado em moeda Mumbuca⁴⁸, tendo como fonte os recursos dos royalties do petróleo. A manutenção do subsídio está condicionada à adimplência de todos os encargos, tributos, taxas e serviços ligados ao imóvel, cabendo ao beneficiário apresentar trimestralmente à Secretaria de Habitação, os comprovantes. O valor mensal do subsídio temporário, o tempo de vigência do benefício não foram definidos nessa publicação (JOM, Ed. nº 1176, 2021).

A Lei nº 3022 de 14 de junho de 2021 altera o caput do Art 1º e inclui o parágrafo único neste artigo e altera o caput e os §§ 1º Usque 3º e inseri o §4º, do art 5º da Lei nº 2.831 de 26 de Outubro de 2018 e passou a ter a seguinte redação:

48 Mumbuca é uma moeda social criada no município de Maricá para fomentar a economia local. Inicialmente pensado como um auxílio complementar da renda de famílias de baixa renda, foi ampliado para uma estrutura de fomento de diversas naturezas de economia solidária (autor).

Art 1º - Esta lei institui o Programa de Locação Social de Maricá, que tem por objetivo a concessão do benefício denominado Locação Social, em forma de pecúnia, na moeda social Mumbuca, considerando a oferta de habitação como parte de uma política urbana comprometida com o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, do direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte, aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer.

Parágrafo único. Programa de Locação Social de Maricá trata-se de benefício assistencial eventual, destinado a atender necessidades advindas de vulnerabilidade temporária e calamidade pública.

Art. 5º A Locação Social será instituída mediante contrato estabelecido entre o beneficiário e o proprietário do imóvel, restando a obrigação de apresentação do referido contrato à Secretaria de Habitação e Assentamentos Humanos, em prazo e condições a serem definidos por Decreto.

§ 1º O valor mensal da concessão temporária do subsídio do Programa Locação Social, por habitação, será definido após análise técnica de Comissão Especializada, com critérios a serem estabelecidos por meio de Decreto.

§ 2º Será condição para manutenção do subsídio a adimplência de todos os encargos, tributos, taxas e serviços referentes ao imóvel: condominiais, energia, água, IPTU, aluguéis mensais e quaisquer outras relacionadas ao imóvel.

§ 3º Somente poderão ser objeto de locação nos termos do Programa Locação Social os imóveis localizados no Município de Maricá.

§ 4º O Programa a que se refere esta Lei não poderá ser implementado em áreas de risco, definidas pela Defesa Civil, e em áreas de preservação ambiental permanente, definidas em lei.¶

Após a alteração na lei, foi emitido o Decreto nº 717 de 07 de Julho de 2021 que regulamenta a Lei nº 3.022/21 e revoga o Decreto nº 413 de 08 de novembro de 2019, sendo atualmente a legislação que vigora no município para o programa de Locação Social. Alguns pontos e termos relevantes devem ser destacados nesta regulamentação (JOM, Ed. nº 1186, 2021):

- Ter como um dos objetivos, a adequação das políticas urbanas por meio do cumprimento da função social da propriedade;
- As competências da Secretaria de Habitação, não só na gestão dos benefícios, mas também como promotora das articulações necessárias ao melhor apoio as famílias na garantia da habitabilidade dos imóveis, através das avaliações prévias das edificações e de cadastramento de banco de imóveis, e também, no âmbito de outras políticas públicas que possam desenvolver a autonomia das pessoas e mobilidade social, grande desafio de uma política de Locação Social;
- A inclusão definitiva do Banco Popular de Maricá como órgão responsável principal pelo pagamento dos subsídio de locação social ao beneficiário em moeda social Mumbuca.
- A vedação expressa de locação de imóveis em áreas de risco ou inapropriadas para moradia, deixando claro que a locação do imóvel pelo beneficiário não pode conflitar com objetivo do programa de evitar que novas ocupações de áreas de risco ou inapropriadas venha a ocorrer, potencializadas pelo programa, algo comum de acontecer nos programas de aluguel social normalmente aplicados pelos governos estaduais e municipais no Brasil;
- O imóvel deve estar localizado em uma distância máxima de 10 (dez) quilômetros da residência originária do beneficiário, onde o grupo familiar desempenha suas atividades, trabalho, escola, etc.;
- Os valores do subsídio mensal serem definidos por meio de pesquisa mercadológica, realizada através da comissão de avaliação do programa, sendo o valor do benefício limitado ao máximo de 14 UFIMAS mensais – Unidades Fiscal de Maricá.

Além das alterações na legislação, foi lançado em setembro de 2021, um edital de credenciamento de imóveis para possíveis aquisições, conforme interesse da administração para

atendimento às demandas habitacionais. A ideia é formar um parque imobiliário, o preço pago pelo município, caso venha adquirir alguns dos imóveis cadastrados, fica condicionado ao limite máximo de valores, relatório de vistoria do imóvel e social e a aprovação do Legislativo para cada aquisição. Segundo informações do site da prefeitura, até a data do 08 de Janeiro de 2022, haviam sido aprovadas três compras pelo Legislativo Municipal (JOM, Ed. nº 1260, 2021).

Com o evento mais recente das chuvas de 1 de abril de 2022, que atingiram parte significativa da cidade de Maricá com enchentes e alagamentos, houve a necessidade emergencial de ampliar a concessão do benefício e, segundo informações do site da Prefeitura, 150 famílias tiveram que deixar suas casas e passaram a receber o aluguel social no valor de 1500 mumbucas, ampliando os beneficiários de 20 até então, para 170 aproximadamente (MARICÁ-PMM,2022),

O programa também está servindo para atender as famílias que estão sendo retiradas da área caracterizada pela Defesa Civil como de risco geológico alto, conhecida como “Comunidade do Morro do Amor”, na região Central da Cidade de Maricá. Apesar do caráter inovador da política proposta inicialmente e das particularidades do programa maricaense, o que na prática existe hoje, é um programa com características transitórias entre uma política de “Aluguel Social Melhorado” para um programa de Locação Social, por contar em seu arcabouço legal, com premissas e critérios mais sérios para adesão ao programa, como por exemplo, laudos da Defesa Civil classificando o risco do imóvel, a existência de uma comissão para avaliação da concessão e acompanhamento dos benefícios, critérios de habitabilidade para os imóveis alugados, proximidade do local de vivência dos grupos familiares. Ou seja, existe uma preocupação expressa na legislação, em blindar os efeitos negativos de uma política puramente de aluguel social, além de formas operacionais mais controladas que permitem maior domínio da gestão sobre os efeitos práticos do programa na garantia de condições mínima de habitabilidade dos imóveis alugados (Figura 30-33), evitando o fomento de novas ocupações irregulares.

Figura 30 - Imóveis alugados pelo Programa de Locação Social de Maricá, a direita imóvel no bairro de Itapeba e a esquerda, imóvel no bairro de Araçatiba



Fonte: SEHAB-Maricá

Figura 31 - Imóveis alugados pelo Programa de Locação Social de Maricá, a direita, imóvel no bairro Centro e a esquerda, imóvel no bairro Araçatiba.



Fonte: SEHAB - Maricá

Figura 32 - Imóveis alugados pelo programa de Locação Social de Maricá, imóveis no bairro de Ponte Preta.



Fonte: SEHAB - Maricá

Figura 33 -Imóveis alugados pelo programa de Locação Social de Maricá no bairro de Bambuí.



Fonte: SEHAB – Maricá

Capítulo III

Sobre as vantagens da locação social: apontamentos

Baseado no apresentado até aqui, pode-se afirmar que o objetivo principal da locação social é atender às necessidades de moradia digna, disponibilizando habitações acessíveis, seguras e com boas condições de habitabilidade, principalmente para as famílias que não conseguiriam acesso a tais condições de outras formas, sem a intenção de auferir lucros.

Partindo deste entendimento, antes de elencar as vantagens da locação social como política pública, faz-se importante destacar da observação das experiências existentes, alguns princípios fundamentais desta política habitacional, a saber:

- 1) Primeiro, a não-lucratividade; isto, contudo, não exclui possibilidades de participação da iniciativa privada com vista ao justo lucro, mas deixa claro a centralidade e a necessidade das instituições sem fins lucrativos na viabilização deste tipo de política, como demonstrado no capítulo anterior nas experiências europeias, que contam com diversas instituições sem fins lucrativos na promoção do provimento de moradia digna, sendo um contraponto à lógica do mercado, de maximização dos lucros, que não permite que suas soluções cheguem às famílias de menor renda.
- 2) Um segundo fundamento é a não produção de externalidades negativas, ou seja, a garantia de que as habitações para locação social devem ser de boa qualidade, bem localizadas, de preferência nas centralidades urbanas com equipamentos públicos e acesso aos serviços e transportes, ou seja, as mesmas

condições que uma moradia fornecida pelo mercado privado podem proporcionar.

- 3) Um terceiro pilar fundamental é a segurança na posse do imóvel, garantindo ao morador de não ser despejado arbitrariamente, nem sofrer com grandes aumentos nos valores praticados dos aluguéis. A robustez necessária de um sistema de locação social, portanto, só é possível com um núcleo institucional forte, com diretrizes claras, instituídas através da criação e melhoria do arcabouço legal quanto a política habitacional que inclua a locação social como alternativa.

Salvaguardados os fundamentos, a locação social, como alternativa de política habitacional, apresenta várias vantagens e pode ser um instrumento eficaz de provimento de moradia digna. Frente aos modelos internacionais de aplicação dessa alternativa habitacional, expostos no capítulo anterior, podemos elencar algumas das vantagens institucionais e sociais da implementação de um programa estruturado de Locação Social no Brasil, como forma de evidenciar uma efetiva e eficiente alternativa, necessária para complementar a política da casa própria, equilibrar o mercado e promover a moradia digna para a população de menor renda. Dentro desse contexto além das vantagens algumas propostas e formas de viabilizá-las também serão elencadas.

Algumas propostas e as vantagens institucionais delas:

- O Estado como agente regulador: garante as regras e define os critérios para financiamento e subsídios. O Estado pode atuar como potencializador da inserção urbana dessa habitação. Garantir para locação social, através da legislação urbanística, um percentual mínimo de imóveis, em relação ao número total de unidades construídas em empreendimentos habitacionais, e disponibilizar terra bem localizada para habitação de interesse social, considerando a oferta de transporte e infraestrutura urbana. O Estado pode também construir e requalificar edificações abandonadas ou subutilizadas.

Tudo isso eleva a capacidade de atendimento ao público alvo, a população de menor renda, isso feito através de Programa de Locação Social, garantindo um valor do aluguel compatível com a renda e dando maior flexibilidade de mudança de moradia, de acordo com as necessidades das famílias, permitindo assim, a existência de um serviço público contínuo de moradia.

- Empresas públicas ou privadas, sem fins lucrativos, como os agentes construtores e gestores da habitação social: esses agentes recebem financiamentos e subsídios do governo, entre eles, a diminuição de impostos para construção, operação e gestão de habitações sociais, facilitando a implantação de maior número de projetos compatíveis com a realidade local de cada município ou região.
- Bancos públicos e o Estado (Governo Federal, Estadual e prefeitura local) como financiadores: fornecem o financiamento, garantindo mais recursos e diversificando as fontes orçamentárias.
- Incentivos econômicos do Estado para agentes construtores e gestores: subsídios, empréstimos, isenções fiscais, créditos fiscais, redução de impostos, terras com custos menores, potencializando a viabilidade dos projetos.
- Incentivos econômicos aos beneficiários: Os valores do aluguel inferiores ao de mercado. Subsídios de acordo com o tipo de realidade dos beneficiários a serem atendidos; tempo ilimitado no imóvel, desde que cumpridos os pré-requisitos de renda; facilidade da mudança do local ou tipo de moradia, conforme a realidade presente da família.
- Contrapartidas dos agentes construtores ou gestores: garantia de uma porcentagem mínima de unidades habitacionais construídas a serem destinadas para habitação de interesse social; apresenta como vantagem a presença de mix social nos empreendimentos

habitacionais e no território; obrigação de manutenção e gestão dos imóveis, desonerando o Estado de um grande contingente de funcionários para a construção e gestão dos programas de Locação Social.

- Utilização de imóveis públicos e privados: viabilizar a utilização de imóveis públicos ou privados já disponíveis na centralidade das cidades, otimizando os espaços já construídos, dando-os uma função social e diminuindo a necessidade de construção de novas moradias.
- A existência de um parque locatício público permite influenciar nos preços do mercado de aluguel para moradia, mitigando os excessos da especulação imobiliária.
- A locação social como política pública habitacional de longo prazo, quando existe um parque público, permite, através dos pagamentos dos aluguéis, o retorno do valor investido nas unidades habitacionais, o que não é possível nos programas de financiamento da casa própria em que o subsídio público (dinheiro público) é transferido para o mercado imobiliário privado.

Vantagens sociais para os beneficiários:

- Menor custo para morar com dignidade: o aluguel é uma opção mais econômica para quem não pode se comprometer com os custos envolvidos na compra e manutenção de uma casa própria.
- Mobilidade: o aluguel viabiliza maior mobilidade para pessoas que, por motivos diversos, como por exemplo, mudança de local de trabalho e estudo, necessitem mudar e não podem estar vinculados definitivamente a um local.
- Flexibilidade financeira: o aluguel permite, conforme o momento financeiro de cada família ou pessoa, mudar de uma moradia mais cara para uma mais barata ou vice-versa.

- Manutenção do imóvel: Menor custo com manutenção dos imóveis, pois grande parte dos custos de manutenção está a cargo do proprietário ou das instituições gestoras do parque locatício.
- Moradia adequada para pessoas com necessidades especiais ou doenças crônicas: Imóveis adaptados, próximos aos serviços de saúde e urbanos, viabilizam o exercício das rotinas dessas pessoas, permitindo que as mesmas desenvolvam uma vida plena e com maior independência.

Ao longo do tempo, as experiências dos países que aplicaram a política de Locação Social mostram que foram sendo adotadas diferentes abordagens, e ajustes foram feitos, conforme a aprendizagem, as necessidades que se apresentaram e os avanços dos processos de gestão dos programas. Isto traz a vantagem do aprendizado já acumulado destas experiências. No início, o Estado praticamente atuava sozinho no provimento e gestão do parque locatício, o que foi sendo substituído pelas entidades, restando ao Estado a função de regulador e financiador das entidades sociais e/ou privadas para construção e gestão das moradias.

O sistema de duplo subsídio, incentivos para construção e manutenção das unidades habitacionais para construtores e empresas privadas e para os beneficiários, através da complementação dos valores do aluguel, ou seja, incentivos tanto ao provimento, quanto ao acesso a unidade habitacional, proporcionou moradia digna inserida na malha urbana infraestruturada, mostrando a capacidade da política de Locação Social dialogar efetivamente com a política de planejamento urbano, o que caracteriza uma outra grande vantagem desta alternativa.

O atendimento a diversas classes sociais, em especial as de menor renda, com valores de alugueis abaixo do mercado favorece o mix social, sem restrições de tempo e com subsídios de acordo com o tamanho da família, permite a mobilidade tanto na localização quanto no tamanho do imóvel, e em caso de melhoria da renda há possibilidade de permanecer no

programa, realizando ajustes na faixa de renda de acordo com a nova situação da família. Tudo isto se coloca como vantagens em vista do modelo da casa própria e explica parte do êxito em locais onde foram implementados, pois não onera as famílias com uma grande dívida, imobilizando-a para sempre em determinado local, tendo em vista os longos prazos de financiamento, dando às famílias maior liberdade ao longo da vida para atender suas reais necessidades.

Tudo isso favorece o atendimento à necessidade por moradia digna, de forma mais ágil e contínua, do que o provimento pelo modelo de mercado da casa própria, com redução de custos de construção e operacionais para o Estado, com a interação entre o estoque público e privado em áreas urbanizadas e de melhor localização. Na perspectiva urbanística e ambiental, essa política favorece uma compactação da cidade e evita seu espraiamento, um efeito negativo clássico dos conjuntos habitacionais da modalidade casa própria.

Todas essas vantagens e potencialidades da política de locação social, apresentadas no texto, de fato, só poderão ser concretizadas se houver a construção de uma política completa, estruturada como uma alternativa ampla, com um processo participativo de formulação, gestão compartilhada e um forte e efetivo acompanhamento social, associado a outras políticas públicos de educação, saúde, emprego e renda, dentre outras.

Entretanto, apesar da locação apresentar as vantagens elencadas acima, a sua implementação como política pública encontra obstáculos e dificuldades muito ligados a pré-conceitos construídos ao longo de décadas de políticas voltadas exclusivamente para o mercado imobiliário e que precisam ser enfrentados e superados para que seja possível avançar na diversificação de alternativas de provimento de moradia digna para população brasileira, que é diversa, heterogênea e apresenta necessidades específicas que variam de cidade para cidade. O diagrama 01 faz uma síntese em quatro, as principais vantagens de um sistema de locação social que, em resumo, abarca os apontamentos deste capítulo.

Diagrama 1 - As quatro principais vantagens da Locação Social



Fonte: produzido pelo autor através da ferramenta Canva.

Considerações finais:

Desafios, obstáculos, dificuldades e conclusões

Em pleno Século XXI, a questão da moradia ainda não foi resolvida na grande maioria dos países, em especial, nos da América Latina como o Brasil. O tema está no debate público e coloca dois aspectos principais, a necessária reconsideração da perspectiva do papel do poder público e a do direito ao acesso à moradia, imprescindível à vida digna, independentemente da classe social e nível de renda.

Conforme abordado pelo Capítulo I, o processo de urbanização brasileiro gerou a questão habitacional do Brasil, com períodos de total ausência de qualquer política pública habitacional ou de governos que optaram por políticas habitacionais exclusivamente direcionadas para a propriedade privada e o “sonho da casa própria”. O custo social de uma progressiva política de mercantilização da moradia tirou dela a sua natureza social, transformando-a em um componente de transações financeiras privadas. É evidente que no sistema econômico capitalista no qual estamos inseridos, a propriedade privada individual é um elemento central (ROLNIK, 2015).

Entretanto, conforme as evidências das práticas das políticas habitacionais implementadas até o momento no Brasil (baseada na produção massiva, localização periférica e propriedade privada e individual) e dos conceitos e argumentos teóricos trazidos pelo texto demonstram, é necessário refletir e debater o conceito da casa própria como estratégia única de provimento de habitação para os brasileiros, principalmente no contexto das grandes cidades.

Este modelo tem demonstrado grande limitação quanto a garantir o direito à cidade e à moradia digna. As experiências de produção habitacional para compra da casa própria, na grande maioria dos casos, acabam funcionando como uma transferência de recursos públicos para o mercado imobiliário,

beneficiando proprietários e investidores, em detrimento das soluções adequadas para a população de menor renda. Portanto, é necessário desmistificar que somente a propriedade de um imóvel é capaz de fornecer moradia digna às pessoas e abrir a possibilidade para implementação de diversas outras modalidades de soluções habitacionais que podem também, efetivamente, garantir este direito e superar este ideário. Este é o grande desafio a ser enfrentado (ROLNIK, 2015).

Este conceito da necessidade de diversificação de soluções habitacionais se sustenta na demanda que é diversificada. As necessidades habitacionais da população brasileira variam de acordo com as diferenças sociais, econômicas, regionais e étnicas de um país continental como o Brasil. Sendo assim, para universalizar o acesso à moradia digna faz-se necessário ampliar as alternativas de soluções habitacionais.

Nesse contexto, o papel da habitação de interesse social como um serviço público, através de um programa permanente de Locação Social, ganha importância, frente aos diversos obstáculos que dificultam o acesso à moradia digna, dentre eles, o principal é reverter a lógica da produção habitacional periférica, para uma lógica de moradia de interesse social bem localizada, próxima das oportunidades de trabalho e dentro das áreas com infraestrutura e serviços urbanos. A disponibilização de moradias, a preços acessíveis, é um dos caminhos para sair da dinâmica segregacionista dos programas habitacionais de mercado e seus financiamentos que excluem as famílias de mais baixa renda da possibilidade de morar dignamente.

Dentro da lógica da produção de mercado, outra grande questão que se coloca é a permanência das famílias nas moradias disponibilizadas que, no modelo atual, acabam sendo, em grande parte, expulsas ou subjulgadas por poderes paralelos ao Estado, nas comunidades mais periféricas, ou pelo processo de gentrificação, em outros contextos de regiões mais valorizadas, ou seja, o repasse para famílias de renda superior, por meio da venda do imóvel, que pode ser realizada através de registro de imóveis no cartório e órgãos públicos ou de maneira informal, às margens do sistema.

No sistema de Locação Social, essas externalidades negativas podem ser superadas por não ser dada a propriedade. Os imóveis são públicos ou privados e as famílias pagam um valor de aluguel subsidiado vinculado a renda familiar e não ao valor de mercado do imóvel. Neste sistema, as pessoas têm o direito à moradia digna garantido, mas não tem o direito de vender ou se apropriar indevidamente do investimento público, sendo o controle social da pós-ocupação mais efetivo, realizado pelos órgãos municipais ou pelas próprias organizações sociais sem fins lucrativos envolvidas na gestão do parque locatício.

Outro aspecto positivo da locação social é ser uma política diretamente alinhada com o conceito de Direito à Cidade, pois é um instrumento que desvincula o direito à moradia do direito de propriedade privada e protege o beneficiário das flutuações comuns do mercado. Desenvolver um mercado de aluguel requer um conjunto de medidas tanto para proteger o inquilino, quanto o proprietário. Neste cenário, também são desafios a serem enfrentados, melhorar o arcabouço legal, criar ferramentas para incentivar investimento em locação de imóveis (BALBIM, 2015).

As experiências internacionais trazidas sucintamente pelo Capítulo II, em especial as europeias, que dispõem de um conhecimento acumulado e seus pontos comuns demonstram um caminho para o Brasil que pode e deve ser aproveitado, principalmente no que cabe às lições aprendidas. Entretanto, cabe ressaltar também que não podem ser adotadas, sem antes uma reflexão sobre os contextos regionais e urbanos do Brasil que são diferentes das de outros países (MARICATO, 2015).

As formas de subsídios para o provimento de moradia de aluguel nas experiências europeias basicamente se resumem em reduzir o custo da moradia a um nível acessível e/ou dar apoio financeiro ao inquilino para completar o valor do aluguel. O primeiro, a redução do custo da moradia, é destinado ao segmento da sociedade que constrói, com objetivo de aumentar a oferta de habitação, ou seja, a produção de moradia para locação. Podemos citar alguns exemplos sobre essa situação na União Europeia, como a redução de alíquota do IVA (Imposto sobre o Valor Agregado), podendo ser zerado no Reino Unido; diminuição de impostos sobre a propriedade a nível local em cidades na França;

empréstimos públicos diretos a juros baixos são fornecidos na Áustria e Noruega através de fundos provinciais rotativos ou, no caso da Noruega, pelo Banco Estatal de Habitação. Os municípios e governos estaduais podem fornecer terrenos para programas de habitação social e os fundos necessários para infraestrutura e melhorias das habitações existentes, bem como fornecer garantias para empréstimos dentre outras formas, muitas vezes, simultâneas de subsídios (PEPPERCORN e TAFFIN, 2013).

O Segundo envolve os inquilinos, empregadores e organizações sociais. Na França, existe uma contribuição obrigatória para todas as empresas não agrícolas, com mais de 20 funcionários, fixada em 1% da folha de pagamento que é usada no setor de locação social, em subsídios e empréstimos com juros baixos para construção e melhorias das unidades habitacionais. Na Áustria, os inquilinos, após 10 anos de ocupação, têm o direito de comprar o imóvel; na Dinamarca, é solicitado o depósito de 2% do valor da moradia, reembolsável após partida (quando a família deixa o imóvel), e que pode ser obtido com empréstimo junto à prefeitura para financiar o depósito. Outras formas são os pagamentos diretos mensais dados aos inquilinos para ajudá-los no valor do aluguel, modalidade muito adotada na maioria dos países europeus, por meio de vouchers que são dados aos inquilinos para que eles possam encontrar moradia de aluguel, dentre outros modalidades (PEPPERCORN e TAFFIN, 2013).

O Capítulo II também traz alguns apontamentos sobre países da América Latina. De modo geral, é possível observar um grande atraso na construção de soluções alternativas à produção de mercado, muito devido à influência da corrente neoliberal que passa a prevalecer a partir dos governos militares que tomaram grande parte dos países latinos. Esta ideologia culmina no que Ermínia Maricato chama de analfabetismo urbanístico e geográfico, uma expressão para resumir a ignorância que predomina nos governos e na população sobre a realidade da cidade, o que explica em parte a ausência de política urbana adequada, em especial na área habitacional, econômica e social (MARICATO, 2015).

Mesmo assim, existem experiências importantes na América Latina, como o sistema cooperativista do Uruguai que

viabilizou alternativas de provimento de habitação de interesse social, em diversas modalidades e formas de acesso, entre elas a locação social. Através de uma rede de administração de propriedades coletivas, foram gerados projetos mais adequados aos interesses dos cooperativados, com soluções construtivas de melhor qualidade (CASTILLO E VALLES, 2014).

No Chile, apesar do radical processo de liberalizações e desregulamentações das políticas sociais e econômicas, tornando-o um Estado predominantemente liberal, foram mantidas estruturas como o Ministério da Habitação e do Urbanismo que acumulou experiências e proporcionou uma grande produção habitacional de interesse social, através do mercado, que atendeu parte significativa do déficit quantitativo existente nesse período, mas agravou a crise urbana com seus conjuntos periféricos (SUGRANYES, 2005; PIRELLI, 2011).

A partir dos anos 2000, com a bagagem histórica acumulada, o Chile vem buscando aprimorar sua política nacional de habitação, através da colaboração das Secretarias Ministeriais de Habitação e Urbanismo com as prefeituras, em relação ao planejamento urbano. Houve mudanças em marcos legais que viabilizaram a incorporação de entidades descentralizadoras, com funções de realizar estudos para aquisição de terrenos para os programas, execução de obras etc. Nesse sentido, foi criado o Fundo Competitivo para projetos habitacionais solidários (FVS) que tem por objetivo financiar projetos das entidades organizadoras da demanda, cooperativas, associações dentre outras (SUGRANYES, 2005; PIRELLI, 2011).

Essa descentralização da gestão habitacional pelo Estado proporciona maior clareza quanto à demanda, pois muda a lógica. Assim, no lugar de o Governo se restringir a licitar e financiar a oferta, subsidiando as construtoras, torna-se necessário apresentar projetos elaborados de acordo com a especificidade de cada contexto local, com elementos que viabilizem o empoderamento social do empreendimento para o qual se deseja o apoio financeiro. A incorporação das entidades de gestão de imóveis sociais traz uma inovação na política chilena e possibilita a diversificação dos programas que, anteriormente, eram exclusivamente para produção de novas casas e hoje, vêm

assumindo modalidades mais complexas, como os subsídios para locação social (SUGRANYES, 2005; PIRELLI, 2011).

Na Colômbia, existiram desde a terceira década do século XX, estruturas de governo criadas para o desenvolvimento direto de ações relacionadas a produção habitacional. Entre tais instituições, pode destacar o Banco Central de Hipoteca, o I.C.T (Instituto de Crédito Territorial) e a Caja de Vivenda Popular, que proporcionaram transferência de recursos financeiros para os municípios construírem bairros modelos. Esses bairros serviram como instrumento para incentivar a indústria da construção civil, sendo responsáveis por grande parte das estruturas existentes das cidades na Colômbia. Vigoraram até 1991, quando houve mudança no sistema financeiro que facilitou o acesso ao crédito, estruturando novas bases de apoio à política habitacional com o Sistema de Subsídios a Habitação Familiar (SFV), cuja função era fornecer crédito para compra de moradia no mercado e o Instituto Nacional de Habitação e Reforma Urbana (INURBE) que desempenhava a tarefa de regulamentar e administrar o sistema de subsídio à moradia para famílias de baixa renda, dando assitência técnica aos governos municipais, entidades locais e organizações populares de habitação. Com isso, era demonstrado que havia, até então, duas vertentes, uma voltada para o mercado e outra, que possibilitava, mesmo que modestamente, algumas alternativas. No entanto, isso se perde totalmente, a partir de 2003, com a extinção do INURBE e a implantação da política chamada de “País dos Proprietários” que incentivou a compra de moradia no mercado, através de mecanismos de aumento do valor do subsídio fornecido pelo SFV, redução das taxas de juros, entre outras ações que acabaram por desestimular a descentralização da política habitacional, não havendo a partir de então, nenhum espaço para pensar o desenvolvimento de políticas alternativas de moradia digna. Prevaleceu desde então, a propriedade privada como única opção, o que acabou por agravar ainda mais a crise urbana na Colômbia (GIL, 2014).

Na Argentina, após um novo marco institucional e financeiro voltado para política habitacional, foi criado o Sistema Federal de Habitação, pensado como um instrumento para viabilizar as

condições necessárias para um acesso mais rápido à moradia pela população. Tal sistema possibilitou alguns resultados positivos, como a descentralização dos recursos do FONAVI (Fundo Nacional de Habitação), permitindo que os municípios e entidades sem fins lucrativos pudessem ter maior acesso aos recursos e autonomia para conduzir seus próprios projetos habitacionais, o que anteriormente só poderia ser executado pelo governo federal.

A implantação do novo sistema possibilitou maior número de construções entregues por ano e maior diversificação dos projetos em relação às tipologias. Foi possível também aumentar os recursos para habitação, com a viabilidade de agregar recursos dos próprios municípios, privados e do sistema financeiro, além da contribuição na geração de empregos. Entretanto, a construção via empresa foi predominante, se comparado a outras modalidades, o que não alcançou, na escala desejada, a esperada diversificação de alternativas por outros atores sociais como o cooperativismos, ONG's e outras organizações que trabalham junto a demanda permanecendo a predominância das soluções de mercado (CUENYA, 2000).

No Brasil, conforme o Capítulo I demonstra em seu sucinto histórico, que a moradia de aluguel era predominante em grandes cidades como São Paulo, fato que começou a mudar após Lei do Inquilinato, congelando os aluguéis, levou a um desestímulo na produção de moradia de aluguel, passando o governo a concentrar esforços no provimento de moradia por financiamento bancário, através da política da casa própria, em uma estratégia de alavancar a construção civil, forma rápida de criar empregos, estimular a economia e trazer estabilidade política aos governos, o que foi consolidado definitivamente nos governos militares e acentuado após processo de redemocratização.

Dentro deste contexto, o Estado brasileiro, até os dias atuais, tem como política habitacional o provimento de moradia através do mercado, modelo que já demonstrou suas limitações e tem cobrado um preço à sociedade brasileira, a acentuação dos problemas urbanos. Isto coloca a necessidade urgente de se pensar alternativas de moradia digna e o aluguel pode ser uma opção de moradia para muitas pessoas.

Alguns municípios, no seu papel complementar, têm experimentado algumas alternativas, como o programa de locação social da cidade de São Paulo que viabilizou algumas moradias para aluguel na centralidade da cidade. Os empreendimentos construídos e reformados compõem um parque locatício municipal e atende famílias com renda de até três salários mínimos.

Os recursos para as intervenções foram originários do Fundo Municipal de Habitação e de verbas federais; os beneficiários pagam um valor de aluguel que não ultrapassa o limite de 15% da renda familiar, sendo o restante subsidiado pela COHAB-SP. O aluguel recolhido retorna para o Fundo Municipal de Habitação (D'OTTAVIANO, 2014).

O contrato do aluguel pode ser renovado a cada dois anos, os custos das contas de prestadoras de serviços e do condomínio são pagos pelos moradores, os custos com manutenções preventivas, como de elevadores, por exemplo, são custeados pela prefeitura através do Fundo Municipal de Habitação.

Os obstáculos e dificuldades ao longo do tempo foram se apresentando sendo, em São Paulo, a gestão do parque locatício o maior deles, pois é necessário um forte aparato de acompanhamento que o governo municipal não consegue dar conta, frente a realidade social dos beneficiários. Outro aspecto principal são as dificuldades inerentes ao processo político brasileiro que provoca descontinuidade de políticas públicas não estruturais. Entretanto, mesmo com todas essas questões, as famílias usuárias do programa de locação paulista apresentaram melhora significativa nas condições de vida frente a realidade vivida anteriormente (D'OTTAVIANO, 2014).

A experiência pioneira da cidade de São Paulo serviu de exemplo para que outros municípios brasileiros, em iniciativas solitárias e de menor expressão, dessem passos para implementação de suas próprias políticas de locação social.

O município de Maricá, situado na região metropolitana do Rio de Janeiro, tenta estabelecer, através de um modelo transitório entre uma política de aluguel social e uma política de locação social sua experiência, que necessitou de muito diálogo para a construção do entendimento, por parte da municipalidade,

da proposta em questão, criação de legislação específica para regulamentar um programa que incorporasse idéias avançadas em suas normativas e estruturação da equipe para fazer frente a demanda foram grandes desafios.

Como obstáculos e dificuldades, destacaram-se a falta de compreensão dos órgãos internos quanto a necessidade de implantação dessa política, a construção dos caminhos para implementá-la de fato, junto ao executivo e ao legislativo municipal, os valores de mercado dos aluguéis, o preconceito com a origem das famílias, a regularidade documental junto a prefeitura dos imóveis disponíveis para locação e por fim o próprio processo político brasileiro que provoca, devido aos novos arranjos políticos, total ou parcialmente, neste caso parcialmente, a descontinuidade da política pública, mesmo em caso de reeleição.

Confrontar o histórico brasileiro e as experiências de alguns locais do mundo, apresentados no texto, com as questões que nos instigam hoje no debate de soluções alternativas para a questão habitacional é fundamental para aprofundar a reflexão sobre a complexidade do tema abordado. É importante destacar que, em todo este contexto, a questão fundiária tem protagonismo para tornar possível a implementação de projetos habitacionais, adotar medidas que assegurem a disponibilidade de terrenos onde os projetos deverão ser implementados. A abordagem da questão habitacional sobre uma perspectiva mais abrangente, vinculada à questão da política urbana, com instrumentos de gestão do solo eficientes e controle da especulação imobiliária é impressindível.

Há interdependência entre políticas públicas, e a questão da moradia está diretamente ligada a outras dimensões complementares, por isso, nem sempre basta reforçar e implementar programas habitacionais para as camadas mais pobres. É necessário que outras políticas urbanas caminhem juntas como, por exemplo, as de esgotamento sanitário e abastecimento de água, as de transporte, infraestrutura urbana, geração de renda, regularização fundiária e a democratização do acesso a terra (AZEVEDO, 2007).

Portanto, é impressindível que a política habitacional aconteça associada com uma política urbana que viabilize

e acione efetivamente a função social da propriedade e os instrumentos urbanísticos e legislativos de democratização da terra, para não repetir os graves impasses do Programa Minha Casa Minha Vida, onde seus resultados mostram a total falta de diálogo entre a política habitacional e a política urbana (MARICATO, 2015). Isto destaca a importância de que os repasses financeiros aos municípios estejam atrelados ao desenvolvimento de suas estruturas de planejamento urbano e de implementação dos instrumentos e legislações urbanísticas que demonstre empenho do governo municipal com uma política urbana estruturada e atualizada (LIMA, 2018).

A partir do conhecimento da problemática e o comportamento das iniciativas ao longo da história, é possível constatar que as normas, códigos fiscais e regulamentações não podem servir para empurrar a população cada vez mais para a informalidade e, portanto, devem ser atualizadas e revistas, de forma a incorporar elementos que criem um ambiente que incentive a regularidade dos imóveis e favoreça um mercado de locação social. Para isso, os governos federal, estadual e municipal precisam trabalhar uma série de questões, que inclui desde suas estruturas de planejamento urbano, a avaliação do setor de locação, marcos legais e contratuais, tributações e subsídios e assim, desestimular o desenvolvimento de novas periferias.

A questão da propriedade, base fundamental da política da locação social, impõe a importância de pensar mecanismos que simplifiquem o acesso à moradia digna que passa, necessariamente, por não dar a propriedade e trabalhar com o mecanismo de concessão. Isso está ligado à dificuldade de conseguir terra de qualidade no mercado devido aos seus custos, à necessidade de fazer valer a função social da propriedade, sejam elas públicas ou privadas, e à viabilidade financeira dos empreendimentos públicos voltados para habitação de interesse social. Isto é, superar o conceito da casa própria para um modelo de moradia no seu valor de uso e não como bem de consumo, transpor os preconceitos e inércias normativas e jurídicas, impregnadas na administração pública, que dificultam a implementação dos programas de PLS, que não deve ser

confundido com o programa de “Aluguel Social”, praticado em alguns municípios, como na cidade Maricá atualmente, onde os valores são oferecidos a população em situações de emergência por um tempo limitado, para a família procurar um imóvel no mercado. Isto não é **Política de Locação Social**, apesar dos elementos inovadores presentes nas normativas, pois não considera a locação como uma possibilidade de moradia definitiva e sim, na esperança de uma política futura com a finalidade de conseguir a propriedade de um imóvel (MILANO, 2014).

Portanto, para que, de fato, uma **Política de Locação Social** possa ser implementada pelos municípios brasileiros é necessário viabilizar um parque locatício, e isto passa também, pela implementação de instrumentos de política urbana já existentes, dentre eles, os presentes na Lei nº 10.257/2001, conhecida como Estatuto da Cidade, a saber: desapropiação urbana, a dação em pagamento de terreno urbano, instauração de processo administrativo de arrecadação para imóvel abandonado, doação de terrenos e imóveis, em função da transferência do direito de construir, compra de terrenos com valor referente à venda de certificados de potencial adicional de construção, utilização do instituto do direito de preempção⁴⁹, imóveis arrecadados em função de herança vacante, a cota de solidariedade⁵⁰, dentre outras possibilidades (LIMA, 2018).

Portanto, desenvolver, de fato, uma política urbana de acordo com o estabelecido no Estatuto da Cidade, se coloca também como uma das grandes dificuldades para a implantação de um programa de locação social, porque os executivos e legislativos municipais evitam aplicar leis tão avançadas, como o Estatuto da Cidade. Ao aplica-las, é colocado em cheque o próprio sistema político vigente, baseado no patrimonialismo, uma

49 Direito de preempção confere ao Poder Público municipal preferência para aquisição de imóvel urbano objeto de alienação onerosa entre particulares (Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001).

50 A cota de solidariedade é quando um empreendimento reserva parte de sua produção para habitação de interesse social, ou faz doação de terreno para construção de habitação de interesse social ou doações financeiras para que o município produza habitação e equipamentos públicos sociais relacionados a moradia (LIMA, 2018).

prática comum nos municípios brasileiros onde os vereadores, prefeitos, secretários e seus asseclas fazem uso pessoal da esfera pública e o exercício da política de favor, muitas vezes interferindo nos processos administrativos, criando e alterando legislações de forma tendenciosa, emitindo licenças ilegais para favorecimento de uns e outros, em detrimento da legislação e do controle urbano da cidade. Por outro lado, o Judiciário, em grande parte de suas decisões, coloca o direito à propriedade acima do direito à moradia e do coletivo, sendo que, na Constituição brasileira, a moradia é um direito absoluto e a propriedade, um direito relativo à função social (MARICATO, 2015).

A Locação Social, portanto, se situa dentro de um contexto maior, de uma mudança de paradigma quanto a prática de política habitacional e urbana no Brasil, passando de uma política exclusivamente de mercado para um Serviço Social de Moradia, o SUS da Habitação, um serviço público permanente de responsabilidade de todos os entes federativos, mas com protagonismo e autonomia dos municípios e das organizações da sociedade civil sem fins lucrativos. Para tanto, é necessário um marco regulatório nacional que reformule toda política habitacional do país, agregando diversas alternativas e soluções de moradia digna, integradas com a política urbana, dando as diretrizes e regras, definindo as possibilidades de fontes de recursos e formas de financiamentos, os instrumentos tributários e fundiários, as formas de subsídios e demais condições e parâmetros, de forma clara e detalhada, em especial, a descentralização e distribuição dos recursos para os municípios e a integração das organizações sociais sem fins lucrativos, como agentes principais na assessoria técnica a demanda, produção, gestão e manutenção do parque locatício público e privado.

A construção de um sistema como este, potencializaria as articulações entre as políticas públicas, as forças sociais e econômicas. Com isso, haveria uma convergência de forças de diferentes frentes que promoveriam a diversificação das modalidades de provimento de moradias e, conseqüentemente, a produção em escala de moradia digna que talvez possa se replicar em todo o Brasil, em iniciativas diversas, dando respostas concretas para combater a precariedade habitacional nos municípios

brasileiros, que é a grande questão habitacional do País. Além de alcançar a população de mais baixa renda, através da diversificação da oferta de unidades habitacionais, a regulamentação da moradia, como um serviço público estruturado, traz algumas vantagens, dentre elas, destaca-se o impacto no mercado privado de aluguel, controlando a especulação e garantindo preços de aluguéis mais justos, facilitando significativamente o acesso a moradia à população de um modo geral.

Portanto, incluir a locação social como alternativa adicional na política habitacional, tendo essa modalidade como um marco do entendimento de políticas habitacionais estruturadas no conceito de moradia como um serviço, que atenda, de maneira flexível, constante e imparcial às necessidades dos diversos segmentos sociais, não tendo a pretensão de ser um substituto, mas sim, um complemento à política da casa própria, pode contribuir para diversificação de possibilidades de provimento moradia digna para população, dentro dos contextos espaciais e locais específicos de cada município brasileiro.

Concluindo a abordagem deste trabalho, em síntese, os apontamentos e notas, muitas vezes confusos trazidos por este limitado autor que, ao final desse período, chega com um certo sentimento de frustração por não conseguir abarcar todos seus anseios ou porque depositou muita expectativa nos possíveis resultados deste trabalho, talvez pela formação originária das ciências exatas, acreditou que era possível atingir respostas exatas, o que ao longo do processo de construção deste mestrado, foi sendo desconstruído a cada disciplina, a cada seminário, a cada conversa com a orientação, a cada debate e experiência vivenciada, dando lugar à edificação de novos conceitos, novas formas de ver os problemas que se apresentavam, a consciência de que as questões sociais e urbanas não têm fórmula matemática, que as variáveis são diversas e que, trabalhar nessa diversidade, é um grande desafio que se coloca diariamente na construção dos caminhos e das alternativas para as questões sociais que se apresentam, em especial na área habitacional, que a mais de um século, se coloca como problema a ser resolvido no Brasil.

Dentro dessa perspectiva, após as reflexões proporcionadas pela construção desta dissertação, chego a conclusão, na minha

humilde e limitada percepção dos fatos, que o caminho para as soluções efetivas para questão da habitação no Brasil passa por uma política habitacional que garanta a diversificação de alternativas de moradia, a casa própria escriturada não representa a real necessidade de moradia digna para toda a população e nem é por todos desejada. Portanto, o governo deve proporcionar às pessoas alternativas que sejam adequadas às suas necessidades e realidades, e a Locação Social pode ser um caminho para pessoas que não desejam ser proprietárias, para os jovens que estão iniciando suas vidas, para os trabalhadores que precisam morar próximo a seus empregos, para quem deseja mobilidade, para quem não pode arcar com os custos financeiros de obter a propriedade, para aqueles que não tem um teto digno sobre suas cabeças.

Por fim, é necessário superar a propriedade privada como único meio de acesso a habitação adequada no país e reconhecer a moradia de aluguel como uma alternativa fundamental em uma política habitacional que reflita as reais e diversas necessidades da população brasileira, não deixando de associa-la a uma adequada política urbana que garanta moradia de interesse social bem localizada, isto requer aplicar os instrumentos urbanísticos de democratização do acesso a terra previstos no Estatuto da Cidade.

Os diagramas 2 e 3 retratam um esforço de sintetizar, respectivamente, os principais obstáculos para locação social a serem superados e os quatros passos iniciais para desenvolver um caminho para locação social no Brasil, uma tentativa de resumir e condensar as idéias principais abordadas nestas considerações finais. E assim finalizo com a certeza de que existem muitos obstáculos e dificuldades para resolver a questão da habitação no Brasil, mas também certo de que há caminhos que são possíveis de serem construídos. Somente viáveis com muita resistência e luta diária, contra os instrumentos e aliados do atraso, que impregnam o Estado brasileiro e suas estruturas de poder, impedindo o adequado provimento do bem estar social da população, função principal do Estado de Democrático de Direito.

Diagrama 2 - Os seis principais obstáculos para Locação Social



Fonte: produzido pelo autor através da ferramenta Canva.

Diagrama 3 - Quatro passos iniciais para desenvolver um caminho para Locação Social no Brasil



Fonte: produzido pelo autor através da ferramenta Canva.

Referências

- ABIKO, Alex Kenya; GOES, L.F; BARREIROS, M.A.F. Política Habitacional na França: Locação Social e Villes Nouvelles. EPUSP, São Paulo,1994.
- AMZALLAG, Michael; TAFFIN, Claude. Social Rental Housing In France. Published by Social Union for Housing and World Bank, 2019.
- AZEVEDO, Sergio. Desafios da habitação popular no Brasil: políticas e tendências. In: Habitação Social nas metrópoles brasileiras: Uma avaliação da políticas habitacionais no final do século XX. Porto Alegre.Habitare, 2007.
- BALBIM, Renato. Serviço de moradia social ou locação social: Alternativas à política habitacional. Texto para Discussão, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2015.
- BARON, Cristina M. P. Introdução à História da Tecnologia de Conjuntos Habitacionais. Dissertação apresentada a Escola de Engenharia de São Carlos da Universidade de São Paulo, São Carlos, 1999.
- BARRETO, Miguel Ángel. Cambios y continuidades en la política de vivienda argentina (2003 – 2007). Cuadernos de Vivienda Y Urbanismo, vol 5 n° 9, 2012. Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, Colombia.
- BENGTTSSON, B. & JENSEN, L. (2020) 'Unitary housing regimes in transition – comparing Denmark and Sweden from the perspective of path dependence and change'. [online] <http://uu.diva-portal.org/smash/get/diva2:1463975/FULLTEXT01.pdf>
- BENGTTSSON, Bo; BLACKWELL, Timothy, The resilience of social rental housing in the United Kingdom,Sweden and Denmark. How institutions matter. Housing Studies, Routledge Taylor & Francis Group, 2021
- BIENENSTEIN, Regina. Tese de Doutorado. Redesenho Urbanístico e Participação Social em Processo de Regularização Fundiária. USP, 2001.
- BLANCO, Andrés; CIBILIS, Vicente; MUNÓZ, Andrés. Procura-se casa para alugar. Opções de política para a América Latina e Caribe. BID, 2014.
- BOEEHOUWER, Peter; PRIEMUS Hugo. Housing system reform: The opinion of advisory boards versus political reality in the Netherlands. Springer, Netherlands, 2012.
- BONDUKI, Nabil. Origens da habitação social no Brasil: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria, Ed. Estação Liberdade,1998.
- CASTILLO, Alina del; VALLÉS, Raúl. Cooperativas de Vivienda – Passado, Presente e Futuro? In Revista de la Facultad de Arquitectura,Nº 12. Universidad de la Republica. Octubre 2014, Montevideo/Uruguay.
- CASTILLO, Maria José; HIDALGO, Rodrigo.1906/2006 Cien años de política de vivienda en Chile, Ed. UNAB, Santiago, 2007.
- CAU-RJ.Divulgação do primeiro 1º Seminário de Habitação de Interesse

Social promovido pela Secretaria de Habitação de Maricá, 2019.(Disponível em <http://www.caurj.gov.br/prefeitura-de-marica-promove-seminario-de-habitacao-de-interesse-social/> publicado em 25.07.2019).

CAZERES, Jose Luis. La base jurídica. Em: NAHOUM, Benjamim. Una historia con quince mil protagonistas. Las cooperativas de vivienda por ayuda mutua uruguayas. Montevideu: Junta de Andalucía, Consejería de Obras Públicas y Transporte, Dirección General de Arquitectura y Vivienda, Agencia Espanola de Cooperación, 2008.

CHAVONE, João Araújo; SANTORO, Paula Freire. Proposta de Políticas Habitacionais de Locação Social de Mercado em São Paulo : O desafio de atender a quem precisa. Enanparq, Salvador, 2018.

CHILE. Fundación para la superición de la pobreza (FSP). Umbrales Sociales 2006. Propuesta para la futura politica social. Chile, 2005. (Disponível em <http://www.superacionpobreza.cl> acessado em 25.07.22)

CHILE. Fundación para la superición de la pobreza (FSP). Umbrales sociales para Chile.Hacia una futura política social, 2010. (Disponível em <http://www.superacionpobreza.cl> acessado em 25.07.22)

CORRÊA, Roberto. O Espaço Urbano. Ed. Atica,1989.

CUENYA, Beatriz. Cambio,logros y conflictos en la politica de vivienda en Argentina hacia fines del siglo XX.Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Madrid, Buenos Ares, 2000.

CUNHA,Tales. “A conta não fecha”: O Boom do auxílio aluguel em São Paulo – Uma análise a partir do caso da favela de Paraisópolis. Dissertação, FAU/ USP, São Paulo, 2020.

D’OTTAVIANO, Camila. Política Habitacional no Brasil e Programa de Locação Social Paulistano.Caderno CRH v.27, nº 71, p.255-266. Salvador, 2014.

DAVID, Harvery. Paris Capital da Modernidade. Ed. Boitempo,São Paulo, 2015.

ENGELS, Friedrich. A situação da classe trabalhadora na Inglaterra,1845. Boitempo Editorial, São Paulo, 2015.

ENGELS, Friedrich. Sobre a questão da Moradia,1873.Boitempo Editorial, São Paulo, 2015.

ESTATUTO DA CIDADE, Lei nº 10257 de 10 de Julho de 2001 (Disponível em <http://www.planalto.gov.br>).

FAUSTO, Boris. História do Brasil. 6ª edição, Editora da Universidade de São Paulo e Fundação do Desenvolvimento da Educação, SP, 1998.

FRANÇA, Ministério da Transição Ecológica e Coesão Territorial, 2022 (Disponível em <http://www.ecologie.gouv.fr/politiques/logement-social>; Acessado em 24.08.21)

GALIZA, Helena Rosa dos Santos. (Tese de Doutorado). Reabilitação de áreas centrais sem gentrificação, UFRJ/FAU, Rio de Janeiro, 2015.

GIL,Sandra; GIL, Glória. Vivienda de Interés Social En Colombia,una mirada a

- partir de experiencias exitosas en México Y Chile. Dissertação de Mestrado. Universidad Tecnológica de Bolívar, Facultad de Economía y Negocios, 2014.
- HAFFNER, Marietta; HOESKSTRA, Joris; OXLEY, Michel; HEIJDEN, Harry. Bridging the gap between social and market rented housing in six European Countries? Housing and Urban Policy Studies. IOS Press, Netherlands, 2009.
- LARSEN, H.G. & LUND Hansen, A. Commodifying Danish housing commons, Geografiska Annaler. Series B. Human Geography, 97, pp. 262–274, 2015.
- LARSSON, L. & THOMASSEN, O. Urban planning in Denmark, in: Hall, T. (Ed) Planning and Urban Growth in the Nordic Countries (Abingdon: Taylor & Francis), 1991.
- LIMA, Mateus (Dissertação). Se a demanda por moradia é variável, por qual motivo a oferta deve ser homogênea? A Locação Social como instrumento de garantia do direito à moradia adequada. Centro de Ciências Sociais, Faculdade de Direito, UERJ, 2018.
- LUNDQVIST, L.J. 'Dislodging the welfare state? Housing and privatization in four European nations'. Housing and Urban Policy Studies 3 (Delft: Delft University Press), 1992.
- MAGRI, A. De José Batlle y Ordóñez a José Mujica. Ideas, debates y políticas de vivienda en Uruguay 1900- 2012. CSIC-UdelaR, Montevideo, 2011.
- MARICÁ, Decreto Municipal nº 289, JOM – Jornal Oficial de Maricá, Ano XI, Ed nº 936, 2019. (Disponível em <http://www.marica.rj.br>.)
- MARICÁ, Decreto Municipal nº 413 de 08 de Novembro de 2019, JOM – Jornal Oficial de Maricá, Ano XI, Ed nº 1004, 2019. (Disponível em <http://www.marica.rj.br>.)
- MARICÁ, Lei Municipal nº 2.831 de 26 de Outubro de 2018, JOM – Jornal Oficial de Maricá, Ano X, Ed nº 905, 2018. (Disponível em <http://www.marica.rj.br>.)
- MARICÁ, Decreto Municipal nº 717 de Julho de 2021, JOM – Jornal Oficial de Maricá, Ano XIII, Ed nº 1186, 2021. (Disponível em <http://www.marica.rj.br>.)
- MARICÁ, Lei Municipal nº 3022 de 14 de Julho de 2021, JOM – Jornal Oficial de Maricá, Ano XIII, Ed nº 1176, 2021. (Disponível em <http://www.marica.rj.br>.)
- MARICÁ, Notícia de Edital de credenciamento de imóveis pela prefeitura municipal de Maricá, JOM – Jornal Oficial de Maricá, Ano XIII, Ed nº 1260, 2021. (Disponível em <http://www.marica.rj.br>.)
- MARICÁ, Notícia sobre a promoção de evento voltado para debate de política de aluguel social, no site da prefeitura, 2017. (Disponível em <http://www.marica.rj.gov.br/2017/12/13/prefeitura-promove-workshop-para-prevenir-as-tragedias-do-verao/>)
- MARICÁ, Notícias sobre ações da Prefeitura de Maricá após chuvas de 1 de abril de 2022 no site da Prefeitura, 2022. (Disponível em <http://www.marica.rj.gov.br/2022/04/03/com-estrategia-e-acao-rapida-prefeitura-de-marica-paga-aluguel-social-a-familias-vitimas-das-chuvas/>.)

MARICÁJÁ, Notícia da revista online Maricaja sobre a 4ª Edição da Ação Interdisciplinar, Habitação, Cidade e Cidadania promovida pela Secretaria de Habitação e Assentamentos Humanos de Maricá, 2019. (Disponível em <http://maricaja.com.br/2019/03/26/encerrada-4a-edicao-do-curso-interdisciplinar-habitacao-cidade-e-cidadania/>).

MARICATO, A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil Industrial. São Paulo: Editora Alfa-Omega, 1982.

MARICATO, Ermínia. Metrópole na Periferia do Capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência. São Paulo: Hucitec, 1996.

MARICATO, Ermínia. Metrópole na periferia do Capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência, 1996.

MARICATO, Ermínia. Para Entender a Crise Urbana. Cadernos do Núcleo de Análises Urbanas, Volume 08 nº 01, 2015.

MARICATO, Ermínia; VAINER, Carlos; ARANTES, Otilia. A cidade do pensamento único. Ed. Vozes, 2000.

MARTINEZ, Juliana. Regimenes del bienestar en América Latina. Documento de trabajo nº 11. Fundación Carolina, CeALCI, 2007. www.fundacioncarolina.es acessado em 05.04.2022.

MELLO, Cristina; Bezerra, Maria do Carmo. Contribuição para o provimento da moradia por locação social: o que aprender com a experiência internacional. Guaju, Matinhos v.5, n 2, p.30-41, Jul/Dez.2019.

MILANO, Joana Zattoni (Dissertação). Um lugar para chamar de seu? O Programa Minha Casa Minha Vida e a ideologia da casa própria. Faculdade de Arquitetura/UFRGS, Rio Grande do Sul, 2014.

MINVU, 2004. Chile. Un siglo de políticas en vivienda y barrio. División técnica de estudios y fomento habitacional (DITEC), MINVU, Pehuén Editores. Santiago, Chile (Disponível em www.fsv.cl).

MINVU, 2008. Fondo solidario de Vivienda. Manual para dirigentes y familias. Santiago de Chile (Disponível em www.fsv.cl).

MINVU, 2022. História del Ministerio de Vivienda y Urbanismo del Chile. (Disponível em <http://www.minvu.gob.cl/sobre-minvu/historia/>, 2022).

MORAES, Ivy Mayumi (Dissertação de mestrado). Locação Social em São Paulo entre 2001 e 2016 : Definição da Agenda Governamental. FGV – Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2018.

NAHOUM, Benjamin. Uma historia com quince mil protagonistas: Las cooperativas de vivienda por ayuda mutua uruguayas. Intendencia Municipal de Montevideo, División Espacios Públicos, Habitat y Edificaciones, Junta de Andalucía, Consejería de Obras Públicas e Transporte, Dirección General de Arquitectura y Vivienda; Agencia Española de Cooperación para el Desarrollo; Montevideo – Uruguai 2008.

NEMER, Luciana. Rio de Janeiro: 100 anos de Habitação popular. Ed. Milfontes, 2020.

NOGUEIRA, A. P. Projeto Moderno e Cidade Real: Habitação Social no Brasil dos Anos 30. (CD ROM) In: Seminário de História da cidade e do Urbanismo, 5., Campinas, 1998. Anais... Campinas, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Pontifícia Universidade Católica de Campinas, 1998.

OLMOS, Claudio; SILVA, Rodrigo. “El rol del Estado chileno en el desarrollo de las políticas de bienestar.” *Revisa Mémesis* (eletrônica). Universidad de Chile, 2010. <https://revistanemesis.uchile.cl/index.php/RN/article/view/66568/69986>. Acessado em 04.04.2022.

ORLANDO FILHO, C. Tese de Doutorado. As políticas federais de habitação no Brasil (1964 a 2002) e a reprodução da carência e escassez da moradia dos trabalhadores. FAU-UnB, Brasília, 2011.

PALERO, Delia; LENTINI, Mercedes. Política habitacional comparada: Mendoza e San Luis en el marco de la descentralización. *Revista INVI* n° 56, 2006.

PAOLINELLI, Mariana. Locação Social eem Belo Horizonte: possibilidades e desafios. XVII ENANPUR, São Paulo, 2017.

PASTERNAK, Suzana. Favela e Cortiços no Brasil: 20 anos de pesquisas e políticas. Ed. FAU/USP, 1997.

PECHMAN, Robert Moses. A Gênese do mercado urbano de terras, a produção de moradias e a formação dos subúrbios no Rio de Janeiro. Tese, UFRJ/PUR, 1985, RJ.

PEPPERCORN, I. e C. TAFFIN. Rental Housing: Lessons from International Experience and Policies for Emerging Markets. *Directions in Development*. Washington, DC: Banco Mundial. 2013.

PIOTTI, D. 100 años de historia del Banco Hipotecario Uruguay. Ed. BHU. Montevideo, 1992.

PIRELLI, Maria. Políticas de Habitação Social no Chile e Uruguai: 2000-2009. Tese, Faculdade de Ciencias Sociales, Universidad de La República. Montevideo, Uruguay, 2011.

POGGIO, T. & WHITEHEAD, C. () Social housing in Europe: Legacies, new trends and the crisis, *Critical Housing Analysis*, 4, 2017. Pp. 1–10.

POLETO, Salua Kairuz Manoel. Tese de Doutorado. Referências europeias de arquitetura e urbanismo nas origens da produção de habitação de interesse social no Brasil (1930 – 1964). Escola de Engenharia de São Carlos da Universidade de São Paulo, 2011.

PRIEMUS, Hugo. Growth and Stagnation in Social Housing: What is “Social” in the Social rented Sector? *Housing Studies*, 12:549-560.

PRIEMUS, Hugo. The Future of Social Housing. The Dutch case. *International Journal of Co-operative Management*. Volume 6, number 2. United Kingdom, 2013.

REMPP, Jean-Michel. Les habitations à Loyer Modéré Avante la Réforme de 1978. *Economie et statistique* n° 128, 1980.

- RODRÍGUEZ, Alfredo; SUGRANYES, Ana; Los con techo: Un desafío para la política de vivienda social. Ediciones SUR, Santiago, Chile, 2005.
- ROLNIK, Raquel. Cada um no seu lugar; São Paulo início da industrialização: Geografia do poder. Dissertação (Mestrado) - Universidade de São Paulo, 1981.
- ROLNIK, Raquel. Guerra dos Lugares: A colonização da terra e da moradia na era das finanças. 1º Ed. São Paulo: Boitempo, 2015.
- RUBIO, Rodrigo. Lecciones de la política de vivienda en Chile. En revista Bitacora Urbano nº 10, 2006.
- SCANLON, Kathleen; WHITEHEAD, Christine; ARRIGOITA, Melissa. Social Housing in Europe, United Kingdom. 2014.
- SCHAEFER, Jean-Pierre. Financing Housing in France. IUT, Belgim, 2017.
- SEJERSTED, F. The Age of Social Democracy: Norway and Sweden in the Twentieth Century (Princeton: Princeton University Press), 2011.
- SEVERIJN, M. Onderzoekprestatieovereenkomsten tussen gemeenten en woningcorporaties, Denekamp (SeverijnBV), 2010.
- SILVA, Valério. Dissertação de mestrado, A locação social como forma de acesso à moradia: a experiência de São Paulo como oposição as várias formas de aluguel social temporário. PUC-Rio, 2013.
- SIMONSEN, Roberto. Conferência inaugural da “Jornada da Habitação Econômica”, proferida e promovida pelo Instituto de Organização Racional do Trabalho de São Paulo – IDORT. In Revista do Arquivo Municipal, Ano VII, Volume LXXXII, março – abril, São Paulo, 1942.
- VAN DER REST, Josse. Calidad, pobreza y segregación. Tema de discusión en la sección de foros de la XV Bienal de Arquitectura de Chile, 2006. www.bienaldearquitectura.cl.
- VILLAÇA, Flavio. O que todo cidadão precisa saber sobre Habitação. Ed.Global, São Paulo, 1986.
- VILLAÇA, Flavio. Reflexões sobre as cidades brasileiras, Ed. Studio Nobel, São Paulo, 2012.
- WEFORT, Francisco, 1980 – O Populismo na Política Brasileira, Ed. Paz e Terra, Rio de Janeiro.
- WHITEHEAD, Chustene; FREITAS, Fernando; ROSA, Junia; ROSSBACH, Anaclaudia. Dialogue Brazil and European Union: Social Housing, Finance and Subsidies, Ministério das Cidades – Brasília, 2015.

ISBN 978-65-5252-254-2



9 786552 152254



FRIPERJ

Fórum de Reitores das Instituições Públicas
de Ensino do Estado do Rio de Janeiro



PREFEITURA
do RIO

Instituto
Pereira Passos

LETR**CAPITAL**



FAPERJ