



**Universidade de Brasília**

Faculdade de Arquitetura e Urbanismo

Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo

# **Locação Social:**

estratégia de provisão de moradia  
a população de baixa renda

Doutoranda: Cristina Maria Correia de Mello

Orientadora: Prof. Dra. Maria do Carmo de Lima Bezerra

Brasília, setembro 2022

**LOCAÇÃO SOCIAL:  
estratégia de provisão de moradia a população de baixa renda**

Cristina Maria Correia de Mello

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de Brasília como requisito parcial à obtenção do título de Doutora em Arquitetura e Urbanismo.

Área de Concentração: Projeto e Planejamento

Orientadora: Prof. Dra. Maria do Carmo de Lima Bezerra

Brasília, setembro de 2022.

## **TERMO DE APROVAÇÃO**

### **LOCAÇÃO SOCIAL:**

#### **estratégia de provisão de moradia a população de baixa renda**

Cristina Maria Correia de Mello

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de Brasília como requisito parcial à obtenção do título de Doutor em Arquitetura e Urbanismo

Resultado da avaliação: \_\_\_\_\_

### **BANCA EXAMINADORA:**

---

Prof. Dra. Maria do Carmo de Lima Bezerra  
(Presidente e Orientadora – PPG-FAU/UnB)

---

Prof. Dr. Benny Schvarsberg  
(PPG-FAU/UnB)

---

Prof. Dra. Tatiana Mamede Salum Chaer  
(UCB)

---

Prof. Dra. Lúcia Zanin Shimbo  
(IAU/USP)

---

Prof. Dra. Carolina Pescatori Candido da Silva  
(PPG-FAU/UnB)

Brasília, setembro de 2022.

## Ficha catalográfica

M1 Mello, Cristina Maria Correia de  
Locação social: estratégia de provisão de moradia a  
população de baixa renda / Cristina Maria Correia de Mello;  
orientador Maria do Carmo de Lima Bezerra. - - Brasília, 2022.  
373 p.

Tese (Doutorado – Doutorado em Arquitetura e Urbanismo)  
- Universidade de Brasília, 2022.

1. Locação social. 2. Provimento habitacional. 3. Política  
Habitacional. 4. Habitação social. I. Bezerra, Maria do  
Carmo de Lima, orient. II. Título.

À minha mãe (*in memoriam*), a maior incentivadora de todas as minhas conquistas! Agora, mesmo longe aos meus olhos, continua sendo minha força, minha luz, minha inspiração maior!

## AGRADECIMENTOS

Nenhum caminho é fácil de ser percorrido, mas com pessoas cruzando no momento certo essa trajetória acabou se tornando mais fácil.... Elas trouxeram a coragem que faltava, a dica indispensável, a ajuda primordial e hoje estou aqui a agradecer!

Primeiramente agradeço à Deus por mais essa oportunidade na vida, por trilhar o meu caminho e me dar forças para resistir, mesmo nos momentos mais difíceis.

Agradeço à SEDUH/GDF, por viabilizar e permitir minha dedicação integral à pesquisa. Thiago de Andrade, Mateus Oliveira, Vicente, Heloisa, Rubens, Eneida e Marília, gratidão!

Aos meus amigos e colegas de trabalho, Érika, Raquel e Rubens (o grande incentivador disso tudo ter acontecido!) pela ajuda e apoio.

À PPG-FAU/UnB pela acolhida nesses quatro anos, colocando no meu caminho os melhores professores! Maria do Carmo, Benny, Valério, Holanda, Marcos Tadeu e Rossetti, aprender com vocês foi muito gratificante e enriquecedor. O conhecimento deveria ser para todos, ele realmente move o mundo!

Aos funcionários da Secretaria da PPG-FAU, principalmente ao Júnior, Diego e Valmor pela ajuda durante todo esse período.

Agradeço à minha querida orientadora, professora Maria do Carmo, pela compreensão, ajuda e incentivo. Tenho uma grande admiração pela sua trajetória! Como um breve diálogo conseguia encaixar meus pensamentos desconexos?! Queria eu ter esse dom de ensinar!

Aos professores, Benny, Tatiana Chaer e Lúcia Shimbo, pela leitura atenta e pelas enriquecedoras contribuições na banca de qualificação. Com certeza contribuíram para tornar esse trabalho melhor!

Não posso deixar de agradecer, também, à banca de qualificação de mestrado (professores Benny e Tatiana) pela confiança que depositou na minha pesquisa e pela indicação ao alçado ao doutorado. Ao professor Valério minha gratidão por conduzir o processo de alçado.

Ao pessoal de São Paulo, principalmente à Fernanda Zacchi, pela ajuda em todo o processo da pesquisa na cidade.

Aos amigos dessa caminhada acadêmica: Carlla, Marecilda e Mário, e aos colegas/amigos do grupo de pesquisa de Gestão Urbana: Rubens, Aline, Rafaella e Matheus, por dividirem comigo os momentos de alegrias e de dificuldades.

Ao meu pai, pelo incentivo de sempre, pela alegria demonstrada em cada etapa conquistada.

Ao meu marido, Maurício, e aos meus filhos (Bruna, Guga e Arthur) gratidão pela compreensão e apoio nos vários momentos desse doutorado. Obrigada por estarem sempre ao meu lado, por lerem meus textos, por vibrarem com as minhas conquistas, pela força nos momentos mais difíceis os quais eu pensava em desistir, pela compreensão das minhas ausências (nem sempre tão compreendida! rrsrs). Vocês foram fundamentais nessa caminhada! Amo vocês!

À Bruna, pela ajuda na revisão do trabalho e à Deana, pela revisão do resumo em inglês.

Enfim, a todos que, de alguma forma, contribuíram para eu chegar até aqui, a minha gratidão! Tudo valeu muito a pena!

## RESUMO

As políticas de habitação social praticadas no Brasil dispõem de uma única alternativa de provisão habitacional: construção de unidades habitacionais para venda subsidiada, o que se caracteriza um tratamento da habitação como um bem de consumo, pois está associada à conquista da propriedade. Essa prática não tem conseguido ao longo dos anos suprir toda a demanda de moradia para a população de baixa renda, ocasionando filas enormes na espera pelas residências, incentivo a ocupação irregular do solo urbano e a manutenção de uma população morando de aluguel no mercado privado de loteamentos periféricos ou nos assentamentos informais já existentes, nos quais o governo não atua para regular atenuando sobre preços para famílias de baixa renda. Por outro lado, a locação social, apesar de presente em alguns planos habitacionais brasileiros como uma alternativa para moradia, ainda não é uma política difundida no Brasil, sendo sua adoção uma mudança na percepção da habitação que passa a ser tratada como um serviço público oferecido pelo Estado. Foi incluída na Política Nacional de Habitação em 2004, decorrente da visão de técnicos do setor que vislumbravam para o Brasil os resultados que se obtém com sua aplicação no plano internacional onde, consegue atender um maior quantitativo de pessoas ao mesmo tempo que dialoga com a política de desenvolvimento urbano. Passados dezoito anos essa alternativa encontra-se sem maior aderência com a prática dos diferentes agentes produtores e promotores da habitação no Brasil. A pesquisa debruça-se sobre as condições institucionais e normativas que levam aos diferentes agentes intervenientes na habitação a não se mobilizarem para sua adoção no país vis a vis o que ocorre na experiência internacional. A discussão iniciou-se pela revisão conceitual e teórica da habitação social, relacionando-a como um bem de consumo ou como um serviço e ponderando as dificuldades de novas estratégias de moradia devido à cultura da casa própria. Seguiu com a construção de procedimentos de análise a partir das experiências de locação social na França, Inglaterra e Estados Unidos, avaliando os agentes intervenientes e observando as estratégias e ações capazes de promover os êxitos e/ou entraves de cada programa de locação social. Observou-se ainda os atores participantes do processo de produção da moradia social brasileira e a visão geral da política de locação social no Brasil, estudando os municípios que a contemplam e o que tem sido feito para a sua implantação. Considerou-se para estudo no Brasil o Programa de locação social do município de São Paulo, que possui maior grau de implantação, onde foi identificado toda a rede de agentes presente nas várias etapas do programa, além das suas características, ações e inserção urbana, de forma a contrapor os achados com os procedimentos de análise estruturados a partir de uma das experiências internacionais: o Programa das HLM na França. Vários foram os resultados obtidos em termos de aprendizado para concepção de um programa bem-sucedido de locação social com destaque para o fato de aqui, no Brasil, notar a presença exclusiva de agentes públicos, o Estado, desenvolvendo as mesmas funções de promoção/regulação, gestão, operação e financiamento do programa. Fato diferente ocorre na França, onde o Estado passou a ter as funções apenas de regular/promover e, por vezes, financiar a locação social, enquanto as entidades sociais e/ou construtores privados ficaram com as funções de produzir e gerir as unidades habitacionais. Nesse papel regulador se encontra, também, uma forte articulação entre políticas habitacionais e urbanas, promovendo uma boa inserção da habitação na estrutura da cidade e apoiando projetos de revitalização urbana.

**PALAVRAS-CHAVE:** locação social; provisão habitacional; política habitacional; habitação social.

## ABSTRACT

The social housing policies practiced in Brazil have a single alternative for housing provision: construction of housing units for subsidized sale, which characterizes a treatment of housing as a consumer good, as it is associated with the conquest of property. Over the years, this practice has not been able to meet all the housing demand for the low-income population, causing huge queues waiting for homes, encouraging irregular occupation of urban land, and maintaining a population living on rent in the private market of outlying subdivisions or in existing informal settlements, in which the government does not act to regulate by mitigating prices for low-income families. On the other hand, social leasing, despite being present in some Brazilian housing plans as an alternative to housing, is still not a widespread policy in Brazil, and its adoption is a change in the perception of housing that is treated as a public service offered by the State. It was included in the National Housing Policy in 2004, as a result of the vision of technicians in the sector who envisioned for Brazil the results obtained with its application at the international level, where it manages to serve a greater number of people while dialoguing with the policy of urban development. Eighteen years later, this alternative is without greater adherence to the practice of different housing producers and promoters in Brazil. The research focuses on the institutional and normative conditions that lead the different agents involved in housing not to mobilize for its adoption in the country vis a vis what happens in the international experience. The discussion began with a conceptual and theoretical review of social housing, relating it to a consumer good or a service and considering the difficulties of new housing strategies due to the culture of home ownership. It continued with the construction of analysis procedures based on the experiences of social leasing in France, England and the United States, evaluating the intervening agents and observing the strategies and actions capable of promoting the successes and/or obstacles of each social leasing program. It was also observed the actors participating in the production process of Brazilian social housing and the overview of the social rental policy in Brazil, studying the municipalities that contemplate it and what has been done for its implementation. The Social Lease Program in the city of São Paulo was considered for study in Brazil, which has a higher degree of implementation, where the entire network of agents present in the various stages of the program was identified, in addition to its characteristics, actions and urban insertion, in order to contrast the findings with the analysis procedures structured from one of the international experiences: the HLM Program in France. There were several results obtained in terms of learning for the design of a successful program of social rental, highlighting the fact that here, in Brazil, we notice the exclusive presence of public agents, the State, developing the same promotion/regulation functions, management, operation and financing of the program. A different fact occurs in France, where the State has only the functions of regulating/promoting and, sometimes, financing social leasing, while social entities and/or private builders are left with the functions of producing and managing housing units. In this regulatory role, there is also a strong articulation between housing and urban policies, promoting a good insertion of housing in the city structure and supporting urban revitalization projects.

**KEY WORDS:** social leasing; housing provision; housing policy; social housing.



## LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Classificação dos produtos. _____	52
Figura 2. Exemplos de propagandas sobre moradia realizadas pelo governo ou por empresas privadas. _____	53
Figura 3. Exemplo de edificação destinada para locação social na França. _____	94
Figura 4. Primeira Council House em Londres. _____	116
Figura 5. Habitação acessível nos Estados Unidos. Residences PS 186: prédio antigo de uma escola reformado para abrigar habitações acessíveis. _____	135
Figura 6. Circuito de Promoção Pública da Política Habitacional – Modelo SNHIS/ FNHIS. _____	170
Figura 7. Circuito de Promoção Privada da Política Habitacional. _____	177
Figura 8. Cronologia das normativas que amparam a habitação social no Brasil. _____	181
Figura 9. Cronologia da Locação social nos municípios brasileiros. (Autoria própria) ____	182
Figura 10. Agentes da Locação Social – PLS/SP. Figura elaborada pela autora com base no acervo de dados. _____	208
Figura 11. Operação macrolot na França. _____	249
Figura 12. Empreendimentos do Programa de Locação Social de São Paulo. _____	290
Figura 13. Localização dos empreendimentos do Programa de Locação Social de São Paulo no município de São Paulo. _____	291

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Composição de Provisão Habitacional na França. _____	95
Gráfico 2. Perfil dos Beneficiários de locação social na França. _____	107
Gráfico 3. Composição de Provisão Habitacional na Inglaterra. _____	119
Gráfico 4. Perfil dos Beneficiários de locação social na Inglaterra. _____	127
Gráfico 5. Composição de Provisão Habitacional nos EUA. _____	136
Gráfico 6. Distribuição do estoque habitacional em Nova York. _____	140

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1. Percentual de domicílios próprios e alugados em grandes cidades. _____	92
Tabela 2. Habitação na Europa por tipo de ocupação: referência ano de 2018. _____	92
Tabela 3. Composição de Provisão Habitacional na França na última década. _____	95
Tabela 4. Déficit habitacional na França. _____	112
Tabela 5. Quantitativo de moradias ao longo dos anos na França. _____	112
Tabela 6. Déficit habitacional na Inglaterra. _____	130
Tabela 7. Quantitativo de moradias ao longo dos anos na Inglaterra. _____	131
Tabela 8. Quantitativo de moradias ao longo dos anos em Nova York. _____	151
Tabela 9. Habitação acessível e Programa Housing New York 2.0: quantitativo de produção entre 2014 e 2020. _____	153
Tabela 10. Fases dos empreendimentos do PLS/SP. _____	298

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1. Modelos de Habitações de aluguel moderado - HLM. _____	99
Quadro 2. Visão geral da Locação Social na França. _____	115
Quadro 3 – Modelos de Habitações de aluguel social na Inglaterra. _____	120
Quadro 4. Resumo da Habitação Social na Inglaterra. _____	134
Quadro 5. Resumo dos Programas de Habitação Social estudados nos Estados Unidos. ____	150
Quadro 6. Visão geral da Locação Social nos Estados Unidos. _____	158
Quadro 7. Análise da Locação Social no exterior. _____	161
Quadro 8 - Agentes que promovem habitação para locação social. _____	162
Quadro 9. Diferenças/semelhanças entre o PMCMV e o Casa Verde e Amarela. _____	167
Quadro 10. Quadro geral do modelo PMCMV. _____	179
Quadro 11. Característica da Locação Social em Santos. _____	184
Quadro 12. Característica da Locação Social no município de São Paulo. _____	186
Quadro 13. Característica da Locação Social em Campo Grande. _____	190
Quadro 14. Característica da Locação Social em Goiás. _____	192
Quadro 15. Característica da Locação Social no Paraná. _____	194
Quadro 16. Característica da Locação Social em Belo Horizonte. _____	196
Quadro 17. Característica da Locação Social no Distrito Federal. _____	199
Quadro 18. Característica da Locação Social em Porto Alegre. _____	200
Quadro 19. Característica da Locação Social em São Luís – MA. _____	203
Quadro 20. Análise da Locação Social nos municípios brasileiros. _____	205
Quadro 21. Panorama geral da Locação Social no Brasil. _____	206
Quadro 22. Agentes intervenientes participantes do processo de produção habitacional. ____	209
Quadro 23. Regulamentação municipal de São Paulo. _____	273
Quadro 24. Principais agentes do Programa Locação Social de São Paulo. _____	285

Quadro 25. Programa de Locação social do município de São Paulo. _____	293
Quadro 26. Principais problemáticas abordadas nas entrevistas sobre o PLS/SP. _____	311
Quadro 27. Relação entre os Programas de Locação social da França e de São Paulo. ____	319
Quadro 28. Relação entre os instrumentos de planejamento urbano e habitação de São Paulo e da França e a moradia digna. _____	329
Quadro 29. Agentes dos Programas de Locação Social da França e de São Paulo. _____	330

## LISTA DE ABREVIATURAS

**ANRU** - Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine (Agência Nacional de Renovação Urbana)

**APUR** - Atelier Parisiense d'Urbanisme

**BID** - Banco Interamericano de Desenvolvimento

**BNH** – Banco Nacional da Habitação

**CCH** - Código de Construção e Habitação

**CDC** - Caisse des Dépôts et Consignations

**CDHU** - Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano

**CEF** – Caixa Econômica Federal

**CF** – Constituição Federal Brasileira

**CFMH** - Conselho do Fundo Municipal de Habitação

**CMH** - Conselho Municipal de Habitação

**CODHAB** - Companhia de Habitação do Distrito Federal

**COHAB** - Companhias Habitacionais

**Cohapar** - Companhia de Habitação do Paraná

**DEMHAB** - Departamento Municipal de Habitação

**DHCR** - Division of Housing and Community Renovation

**DPU** – Direito de Preempção Urbana

**ELAN** - Loi Evolution du Logement et Aménagement

**EMHA** - Empresa Municipal de Habitação

**EPF** - Estabelecimentos Públicos Fundiários Estaduais

**ERLS** - Espaços Reservados para Habitação Social

**ESH** - Les Entreprises Sociales Pour l' Habitat

**FAR** – Fundo de Arrendamento Residencial

**FCP** - Fundação Casa Popular

**FEHIS** - Fundo Estadual de Habitação de Interesse Social

**FGTS** - Fundo de Garantia por Tempo de Serviço

**FHC** – Presidente Fernando Henrique Cardoso

**FMH** - Fundo Municipal de Habitação

**FNHIS** - Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social

**FUNDURB** - Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano

**HFA** - Housing Finance Agency

**HIS** - Habitação de Interesse Social

**HLM** – Organizações Habitations à Loyers Modérés

**HPD** - Departamento de Preservação e Desenvolvimento da Habitação (Department of Housing Preservation and Development)

**HUD** - Department of Housing and Urban Development

**IAP** - Instituto de Aposentadoria e Pensão

**INSEE** - L'Institut national de la statistique et des études économiques

**IPTU** - Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana

**LIHTC** - Programa Low-Income Housing Tax Credits

**LUOS** - Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo

**MDR** - Ministério do Desenvolvimento Regional

**MFI** - Renda Familiar Mensal Média

**MILLOS** - Missão de Fiscalização das Habitações de Arrendamento Social

**NYCHA** - New York City Housing Authority

**OGU** – Orçamento Geral da União

**ONU** - Organização das Nações Unidas

**OPH** - Les Offices Publics de l'habitat

**OUC** - Operações Urbanas Consorciadas

**PAC** - Programa de Aceleração do Crescimento

**PAIH** - Plano de Ação Imediata para a Habitação

**PAR** - Programa de Arrendamento Residencial

**PAS** - Programa de Aluguel Social

**PDE** - Plano Diretor Estratégico

**PDOT** - Plano Diretor de Ordenamento Territorial

**PDUI** - Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado

**PEHIS** - Plano Estadual de Habitação de Interesse Social

**PEUC** - Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios

**PLANDHIS** - Plano Distrital de Habitação de Interesse Social

**PlanHab** - Plano Nacional de Habitação

**PLH** – Plano Local de Habitação

**PLHIS** - Plano Local de Habitação de Interesse Social

**PLS/SP** - Programa de Locação Social do município de São Paulo

**PLU** - Plano Urbano Local

**PLUi** - Plano Urbano Intercomunitário Local

**PMCMV** – Programa Minha Casa Minha Vida

**PMHIS** - Plano Municipal de Habitação de Interesse Social

**PNH** - Política Nacional de Habitação

**PNHR** - Programa Nacional de Habitação Rural

**PNHU** - Programa Nacional de Habitação Urbano

**PNRU** - Programa Nacional de Renovação Urbana

**PPRI** - Plano de Prevenção de Riscos e Inundações

**RTB** - Right to buy

**SCOT** - Padrão de Coerências Territoriais

**SEADS** – Secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social

**SEHAB** - Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano

**SBPE** – Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo

**SFH** - Sistema Financeiro de Habitação

**SMS** - Setor de Mix Social

**SNH** - Sistema Nacional de Habitação

**SNHIS** - Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social

**SRU** - Loi Solidarité et au Renouvellement Urbains

**UH** – Unidade Habitacional

**URBEL** - Companhia Urbanizadora e de Habitação de Belo Horizonte

**VEFA** - Venda em Futuro Estado de Conclusão (Raison des Vices de Construction)

**ZAC** - Zonas de Desenvolvimento Concertado (Zone de Aménagement Concertée)

**ZEIS** - Zona Especial de Interesse Social

**ZUS** - Zonas Urbanas Sensíveis



## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>21</b>
Motivações da pesquisa .....	25
Metodologia .....	31
<b>CAPÍTULO 1 - Habitação social no Brasil: moradia como um bem de consumo ou um serviço?</b> .....	<b>36</b>
1.1.Habitação e a importância da sua regulação por políticas públicas urbanas .....	37
1.2.Principais mecanismos de provisão da habitação social .....	41
1.2.1.Unidade habitacional para venda – a casa própria .....	41
1.2.2.Unidade habitacional para aluguel – locação .....	45
1.3.Bem de consumo e serviço: algumas definições .....	51
1.4.Síntese das políticas habitacionais adotadas no Brasil: provisão da habitação como bem de consumo.....	58
1.4.1. Estado Novo: início da ação do Estado na habitação social (1930-1945).....	60
1.4.2. O período democrático ou desenvolvimentista (1946-1964) .....	63
1.4.3. O Governo Militar (1964-1985) .....	63
1.4.4. Período de transição da redemocratização (1985 a 1995) e a retomada do planejamento urbano e da habitação (1985 até a atualidade) .....	67
1.5.O percurso histórico da legislação e das relações locatícias no Brasil .....	74
1.6.Dificuldades de mudanças de estratégias habitacionais .....	84
1.7.Conclusão do Capítulo .....	86
<b>CAPÍTULO 2 – Modelos de Locação Social: algumas das experiências existentes no mundo</b> .....	<b>88</b>
2.1. Locação social na França .....	94
2.1.1. Agentes intervenientes na produção e gestão da moradia para locação na França ..	96
2.1.2. Características da locação, legislação e sua influência no desenvolvimento urbano .....	106
2.1.3. Grau de satisfação dos franceses com a locação .....	110
2.2. Locação social na Inglaterra .....	116
2.2.1. Agentes intervenientes na produção e gestão da moradia para locação .....	120
2.2.2. Características da locação e sua influência para o desenvolvimento urbano .....	125

2.2.3. Grau de satisfação dos Ingleses com a locação .....	128
2.3. Locação social nos Estados Unidos: o exemplo de Nova York .....	135
2.3.1. Agentes intervenientes na produção e gestão da moradia para locação nos EUA com foco nos Programas pioneiros de New York City .....	137
2.3.2. Produção habitacional e influência da habitação acessível para o desenvolvimento urbano .....	151
2.3.3. Grau de satisfação dos americanos com a locação .....	155
2.4. Conclusão do Capítulo .....	159
<b>CAPÍTULO 3 – Agentes intervenientes dos Programas Habitacionais Brasileiros .....</b>	<b>164</b>
3.1. Produção habitacional no Brasil e seus agentes .....	168
3.1.1. Agentes da casa própria: o PMCMV e o Programa Casa Verde e Amarela .....	172
3.2. Panorama geral da experiência nacional em locação social .....	180
3.2.1. Locação Social em Santos .....	183
3.2.2. Locação social em São Paulo .....	184
3.2.3. Locação Social em Campo Grande .....	187
3.2.4. Locação social nos municípios de Goiás .....	190
3.2.5. Locação social no município de Curitiba e no Estado do Paraná .....	192
3.2.6. Locação social em Belo Horizonte .....	195
3.2.7. Locação social no Distrito Federal .....	197
3.2.8. Locação social no município de Porto Alegre .....	199
3.2.9. Locação social no município de São Luís – MA .....	201
3.3. Análise geral da aplicação da locação social nos municípios brasileiros .....	203
3.4. Agentes presentes na locação social .....	207
3.5. Diferenças entre os agentes intervenientes presentes no processo habitacional internacional e brasileiro .....	208
3.6. Conclusão do Capítulo .....	211
<b>CAPÍTULO 4 – O Programa das HLM na França: sua concepção e análise da participação dos agentes .....</b>	<b>214</b>
4.1. As Organizações HLM e seu papel na política habitacional francesa .....	216
4.1.1. Mudanças ocorridas nas Organizações HLM a partir da década de 2000.....	222
4.2. O papel dos agentes no desenvolvimento da locação social HLM .....	224
4.2.1. A atuação do Governo: agente promotor/ regulador, na provisão da moradia para locação .....	225

4.2.1.1. Governo Federal: leis francesas em destaque .....	227
4.2.1.2. Governo Local: Integração de Instrumentos de planejamento urbano no que tange a promoção da habitação .....	235
4.2.1.3. Governo local: Instrumentos de viabilização do uso das terras para as HLM promoverem habitação para locação social .....	239
4.2.2. Agente financeiro e seu papel na produção de moradias pelas Organizações HLM .....	243
4.2.3. A influência do agente mercado na produção de moradias pelas Organizações HLM .....	246
4.2.4. Agente operacional (produtor e executor) e gestor de moradias para locação social na França .....	250
4.3. Locação social e a contribuição para moradia digna e a cidade sustentável .....	252
4.4. Conclusão do Capítulo .....	258

**CAPÍTULO 5 – O PLS do município de São Paulo: concepção e análise da participação dos agentes..... 260**

5.1. O papel dos agentes no desenvolvimento da locação social no município de São Paulo .....	261
5.1.1. O Estado como agente promotor e regulador da habitação para locação social .....	262
5.1.1.1. Governo Federal: leis nacionais em destaque .....	263
5.1.1.2. Governo municipal: onde deve ocorrer a integração de instrumentos de planejamento urbano e habitação .....	263
5.1.2. Agente financeiro responsável pela produção de moradias para locação social no município de São Paulo .....	281
5.1.3. Agente operacional e gestor do Programa de Locação Social em São Paulo .....	282
5.2. Concepção e implantação do Programa de Locação Social do município de São Paulo - PLS .....	286
5.2.1. Estudo empírico sobre a implantação do Programa de Locação Social de São Paulo .....	296
5.2.1.1. Projetos analisados no estudo empírico .....	299
5.2.1.2. Realização e análise das entrevistas com os agentes gestores e executores do PLS/SP .....	300
5.3. Conclusão do Capítulo .....	313

**CAPÍTULO 6 – Análise comparativa entre os Programas de locação social francês e paulista: aprendizados para aplicação da provisão de habitação social ..... 316**

6.1. Análise comparativa entre o PLS/SP e o Programa de Locação Social das HLM .....	317
--	-----

6.2. Aprendizado para concepção de um programa adaptado à realidade brasileira .....	332
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>334</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>347</b>
<b>ANEXO I – Roteiro de Entrevistas .....</b>	<b>371</b>

## **INTRODUÇÃO**

---

Esta pesquisa versa sobre os obstáculos impostos na trajetória da política habitacional brasileira à concepção e implementação da estratégia de provisão<sup>1</sup> de moradia, a locação social. A investigação procura, com base nas experiências internacionais (França, Inglaterra e Estados Unidos) e nacionais (São Paulo), discutir os possíveis caminhos sobre o tema. Observa-se, como foco principal, a atuação dos agentes intervenientes, analisando as suas características, funções e ações para proporcionar moradias com inserção urbana, a moradia digna.

Definida pela Constituição Federal de 1988, no seu Artigo 6º, como um direito social de todo cidadão, a habitação é uma necessidade básica com grande importância para a vida do ser humano. Ela extrapola o conceito de “casa” / “abrigo” e engloba também a cidade na busca pela moradia digna (BRASIL, 1988; AZEVEDO, 2012). O direito à moradia digna, envolve o acesso à infraestrutura, serviços e equipamentos públicos, demandando a presença do Estado na construção de políticas públicas<sup>2</sup> que garantam habitação adequada para os diferentes segmentos da população.

Observa-se que a moradia é condicionada pelo acesso à terra/ao solo, que acaba sendo responsável por definir as características da inserção da habitação no contexto da cidade. Para os setores populares da sociedade, o acesso à terra urbanizada, devido ao seu alto custo, é um impeditivo a uma moradia digna, o que torna imprescindível a presença do Estado no fornecimento desse direito.

Desde meados do século XX, a partir do crescimento desordenado das cidades e da iniciativa do Estado na provisão da habitação no Brasil, temos quatro mecanismos de acesso à terra/habitação: a produção de mercado, a produção pública por incorporação, a produção doméstica e a produção por encomenda (JARAMILLO, 1982), as quais levam à produção de moradias por meio da casa própria e do aluguel. A moradia por aluguel pode se dar por meio de três modalidades: o **aluguel de mercado**, o **auxílio aluguel**, os quais contribuem para a

---

<sup>1</sup> “A estrutura de provisão de habitação descreve um processo histórico dado, destinado a prover e reproduzir a entidade física “casa”, focalizando os agentes sociais essenciais a esse processo e a relação entre eles” (BALL, 1986).

<sup>2</sup> Política pública não é um instrumento neutro administrativamente e com técnica isenta. Por trás de uma “aparente neutralidade” existe a produção com base em critérios valorativos explícitos e objetivos definidos, a depender dos planos do Estado, que organiza as relações entre ele e àqueles para os quais quer se adequar (ARRETCHE, 2013).

acumulação do capital via extração de renda do aluguel ao beneficiar a classe dos proprietários, e a **locação social**, que pode ser vista como um serviço produzido pelo Estado, seja para públicos específicos, associados às políticas de assistência social, seja para baixa renda. Esses três modelos se articulam e possuem alguns pontos comuns, definidos pelas políticas, pelos programas e outras regulações<sup>3</sup>.

Tanto o mercado quanto o poder público precisam de terras para prover a moradia, o que nem sempre ocorre no ritmo da demanda. As famílias que não são atendidas acabam se valendo da informalidade<sup>4</sup>. Entretanto, observa-se que quase na sua totalidade essas formas de acesso à habitação/terra possuem como estratégia a moradia nos moldes da casa própria<sup>5</sup>.

Muito se tem escrito (AZEVEDO, 2007; ARRETCHE, 1990; CARDOSO, 2013; ROLNIK, 2016) sobre a casa própria. Ao olhar a ação do poder público na questão habitacional, observa-se que sucessivos governos vêm ofertando moradias, tendo como modelo predominante unidades habitacionais para venda em detrimento da produção da moradia para aluguel. Essa abordagem tornou o setor da produção residencial uma fronteira de expansão do capital financeiro, dissociado da concepção da moradia como um serviço público perene a ser disponibilizado pelo Estado para a população, onde a habitação aparece como um motivo para a criação de novos instrumentos de crédito, direcionados para a concentração financeira do capital (FIX, 2011; ROYER, 2009).

Assim, os diferentes governos têm estabelecido modelos, definido programas e ações para a construção de unidades habitacionais de interesse social destinadas à venda financiada e subsidiada. Para a faixa da população de menor renda, a estratégia tem sido adotada com exclusividade pelo Estado, o que reforça a cultura da casa própria e fecha outras possibilidades de provisão habitacional.

A casa própria para o brasileiro, hoje, não é só uma moradia. Ela representa também um domínio social, econômico (elemento estrutural de estabilidade financeira) e cultural

---

<sup>3</sup> O Estado pode regular cada um desses modelos de locação: urbanisticamente, financeiramente e/ou com regras específicas para as características em geral. Observa-se que cada vez mais o mercado atua na produção, também, da locação para a baixa renda por meio de Parcerias Público Privadas – PPP e de nichos específicos para locação (estudantes e idosos).

<sup>4</sup> Produzida pela ocupação ilegal e irregular. Para a baixa renda, a informalidade pode se dar em loteamentos localizados nas periferias das cidades ou nos assentamentos informais (as favelas), localizadas na malha já existente na cidade.

<sup>5</sup> A moradia própria se apresenta como um elemento de domínio social, econômico e ideológico, trazendo temas não só relacionados à estabilidade financeira, mas também ligado à herança, legado familiar e economia urbana da informalidade (ABRAMO, 2003). Na cultura da casa própria frases relacionadas com a moradia oferecida pelo governo viram jargão, como: “é longe e ruim, mas é meu”; “não pago aluguel porque é dinheiro jogado fora”; “aluguel é ruim porque não é meu”.

(principalmente ligado à questão da herança familiar). No que se refere à estruturação das cidades, a produção da casa própria para a baixa renda tem acontecido, na maioria das vezes, em loteamentos localizados em áreas urbanas não consolidadas e, portanto, sem os serviços urbanos adequados, apesar dos avanços que ocorreram após a criação da Lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade). Sua produção também sofre altos e baixos, com paralisações e retomadas, a depender das prioridades de cada governo.

Uma rápida avaliação de uma política habitacional voltada, praticamente, para uma única estratégia fez com que toda a rede de agentes da produção habitacional tenha se voltado para o modelo patrocinado pelo Estado. São exemplos as experiências do Banco Nacional da Habitação - BNH nos anos 1970/1980 e do Programa Minha Casa Minha Vida - PMCMV nos anos 2000, o que pode ter levado a restrições do mercado para outras possibilidades de provisão habitacional.

A periferação da moradia para venda acaba interferindo na eficácia das estratégias habitacionais para a moradia popular, como já bastante discutido em diferentes trabalhos (BONDUKI, 2004; MARICATO, 2000; VALADARES, 1978), pois promove/promove a dispersão urbana com consolidação de um alto déficit habitacional expresso nas longas filas de espera por uma habitação, resultando no aumento da informalidade como decorrência da necessidade de morar da população.

As famílias com renda de até três salários mínimos são as mais afetadas pelos entraves que rondam a habitação no Brasil. O mercado informal acaba absorvendo essa população, seja na forma de loteamentos periféricos, ou na reprodução interna das favelas já existentes, onde moradores mais antigos se tornam, muitas vezes, provedores de moradia de aluguel. Tudo resulta no que se denomina há anos de “questão da habitação”, onde várias famílias são privadas do acesso à cidade devido à deficiência na efetiva inclusão social<sup>6</sup>, por não ter o acesso à terra/moradia inserida na cidade.

A faixa da população com renda mensal de até um salário mínimo é a que possui maior dificuldade de entrar no mercado formal da moradia, mesmo pelos programas habitacionais do governo, como o PMCMV e o atual Programa Casa Verde e Amarela<sup>7</sup>. Por tudo isso, ironicamente, o aluguel é hoje a forma central de provisão habitacional para os setores

---

<sup>6</sup> Mesmo com a aplicabilidade de conceitos previstos no Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001) para obter uma efetiva inclusão social, esta ainda não foi atingida na maioria dos municípios brasileiros. Existe a necessidade de implementar mecanismos complementares de forma a ajudar a evitar a segregação social.

<sup>7</sup> O Programa Casa Verde e Amarela foi instituído por meio da Medida Provisória nº 996, de 25 de agosto de 2020 (BRASIL, 2020) e substituiu o PMCMV.



populares da sociedade brasileira<sup>8</sup>, com maior concentração nas famílias com faixa de renda de até três salários mínimos (ABRAMO, 2009). Essa parcela da população também representa o maior índice do déficit habitacional<sup>9</sup> e acaba tendo um excessivo comprometimento da renda familiar com aluguel (que às vezes ocorre em área informal por um mercado clandestino), morando em ambientes precários, adensados, ou em coabitação.

Então, por que utilizar na política habitacional, quase que exclusivamente, a estratégia da construção para venda, quando existem outras possibilidades que podem ajudar na diminuição do problema habitacional brasileiro, como a locação social? Como se dá a experiência internacional com essa modalidade de provisão habitacional?

Entender como está ocorrendo a provisão real da moradia mostra que o aluguel é uma prática utilizada por maiores faixas de renda no mercado formal e de modo informal para ofertar baixa qualidade de moradia à população de menor renda.

Diante do exposto, no que se refere à política habitacional recorrente no país, temos em síntese os seguintes problemas: (i) a ineficácia no fornecimento de moradias para o atendimento aos setores populares da sociedade brasileira; (ii) uma rede de agentes intervenientes na habitação voltada para a provisão da moradia por meio da casa própria, onde empresários recebem subsídios governamentais a fim de produzirem unidades habitacionais a preços reduzidos<sup>10</sup>; (iii) a descontinuidade de programas habitacionais; e (iv) a criação de conjuntos habitacionais para a população de baixa renda nas periferias, muitas vezes sem infraestrutura e gerando uma cidade dispersa e descontínua.

### **Motivações da pesquisa**

A partir da colocação do problema verifica-se que a estratégia corrente no Brasil difere do que ocorreu em outros países, onde a alternativa da locação de imóvel para a população foi adotada para buscar solucionar a questão da moradia (MAHER JÚNIOR, 2015). No Brasil, a locação sempre foi vista como algo temporário/provisório e pouco considerada enquanto política habitacional em grande escala.

---

<sup>8</sup> A prática rentista é estrutural na lógica da economia brasileira. A habitação tida como o investimento mais seguro tanto do ponto de vista da sua valorização quanto no enfrentamento dos momentos cíclicos da instabilidade econômica, também é vista por todas as faixas de renda como um complemento de renda quando alugada.

<sup>9</sup> Nesse caso, há déficit habitacional por ônus excessivo com aluguel – componente principal do déficit habitacional no Brasil.

<sup>10</sup> Argumento geralmente utilizado para diminuir a qualidade do projeto e da obra das unidades habitacionais produzidas para os setores de menor renda.

A locação social se fundamenta na ideia de prestação de um serviço pelo Estado. As suas unidades habitacionais podem ser fornecidas por diferentes modalidades: privadas, públicas ou público/privadas, mobilizando uma rede com diferentes agentes sociais e institucionais, indispensáveis para o sucesso do programa.

Estudos (BALBIM, 2015; PAOLINELLI e COSTA, 2015; MILANO, 2013; D’OTTAVIANO, 2014; SILVA, 2013) indicam que, aparentemente, a locação gera um atendimento do déficit habitacional de forma mais rápida, dialogando com o estoque privado de imóveis ociosos<sup>11</sup> em áreas já urbanizadas e de melhor localização dentro da cidade, respondendo aos desejos das famílias. Do ponto de vista socioambiental e de padrão de urbanização, a estratégia também parece constituir melhores cidades para evitar o espraiamento urbano, um dos efeitos associados aos conjuntos habitacionais, a morfologia típica das estratégias das políticas públicas de provisão da casa própria.

No Brasil, existe a tradição de políticas, programas e projetos habitacionais que vão e vêm de acordo com os diferentes governos. Assim, esse deve ser um aspecto a ser observado, pois a locação social, como existente em outros contextos, comparece como uma ação de política pública contínua, e esse parece ser o seu sucesso. Outro ponto a ser observado, e de grande relevância para a locação social, é a questão da manutenção das unidades habitacionais alugadas por agentes participantes da política habitacional (GATTI, 2015), o que significa existir uma boa gestão do parque habitacional.

A partir de todas as observações de dificuldades da locação social no país e de possibilidades de sucesso internacional com essa estratégia, temos como **premissas** para nortear o trabalho:

- (1) a história nos mostra a grande difusão da Locação Social como modelo de provisão habitacional em diversos países do mundo, em oposição ao que ocorre no Brasil;
- (2) a estratégia brasileira de moradia centrada na propriedade não tem conseguido reduzir o déficit habitacional nem garantir o direito à cidade, principalmente aos setores populares da sociedade brasileira; e
- (3) as políticas habitacionais executadas e geridas apenas com a interveniência do Estado vêm mostrando dificuldades de crescimento, o que aponta para a necessidade de

---

<sup>11</sup> O Estoque privado de imóveis ociosos é grande no Brasil, equivalente ao tamanho do déficit habitacional brasileiro. O déficit habitacional é de 5.876.699 milhões de domicílios (FJP, 2021) e o número de imóveis vagos localizados em área urbana é de 6.350.010 milhões (FJP, 2018).

maior participação de associações/cooperativas e o mercado privado, onde cabe a definição de atuação para cada agente.

Apesar de constar da base normativa da habitação, não existem hoje no Brasil incentivos governamentais nem agentes privados voltados à produção de imóveis para locação social. Ela não é contemplada pelo Sistema Financeiro de Habitação (SFH) e nem pelo financiamento com uso do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço - FGTS (MAHER JÚNIOR, 2015) e tem surgido de forma tímida em alguns municípios<sup>12</sup> brasileiros.

Assim, o tema se coloca como relevante na medida em que existe, na base legal, uma Política Habitacional Federal (Política Nacional de Habitação - PNH), instituída em 2004, que tem como principal meta garantir à sociedade, especialmente ao segmento de baixa renda, o acesso à habitação digna, contemplando diferentes opções de provisão habitacional, dentre elas a locação social. A PNH conta com um conjunto de instrumentos criados com o intuito de viabilizar a sua implementação: o Sistema Nacional de Habitação<sup>13</sup> (SNH), o Plano Nacional de Habitação (PlanHab<sup>14</sup>), o Desenvolvimento Institucional<sup>15</sup> e o Sistema de Informação, Avaliação e Monitoramento da Habitação<sup>16</sup>. Esses mecanismos não foram implementados, mas destaca-se a continuidade de programas voltados para a construção e venda subsidiada da moradia: a casa própria.

Dessa forma, apesar de ser uma das modalidades de provisão da moradia presente nos planos habitacionais brasileiros e das suas aparentes vantagens para atendimento da oferta habitacional, a Locação Social ainda não é uma estratégia de provisão muito difundida no Brasil<sup>17</sup>. A análise das razões pode ser de diferentes ordens: incapacidade da gestão

---

<sup>12</sup> Os municípios de Santos (1996), São Paulo (2002), Campo Grande (2005), Curitiba (2008), Fortaleza, Belo Horizonte (2015), o Distrito Federal (2017), Porto Alegre (2018), São Luís (2019) e o Estado de Goiás (2006) possuem, de alguma forma, a locação social citada nas suas políticas sociais e/ou habitacionais.

<sup>13</sup> O Sistema Nacional de Habitação é o principal instrumento da PNH, criado pela Lei nº 11.124/2005.

<sup>14</sup> O Plano Nacional de Habitação foi publicado em 2009 pelo Ministério das Cidades, no qual estabelece metas, linhas de financiamento e os programas a serem implementados. O Planhab pretendia ser um importante instrumento de planejamento de longo prazo do setor habitacional e tinha como diretriz reduzir, no prazo de até 15 anos, o déficit habitacional, mas foi desconsiderado e até “atropelado” pelo MCMV e pelo PAC. Ele não foi implementado e está em revisão desde 2021.

<sup>15</sup> O Desenvolvimento Institucional viabiliza a política de forma descentralizada, por meio do Plano de Capacitação e Desenvolvimento Institucional.

<sup>16</sup> O Sistema de Informação, avaliação e monitoramento da habitação garante o processo permanente de revisão e redirecionamento da política habitacional e de seus programas.

<sup>17</sup> Apesar de não muito difundida, observa-se um movimento em vários países da América Latina, inclusive no Brasil, para fomentar o debate sobre a locação social como provimento da moradia, não tão somente pelos movimentos sociais, mas também pelos órgãos públicos federais, estaduais e municipais – responsáveis pelas políticas públicas habitacionais, pelas universidades e até mesmo por financiadores como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

institucional; características econômicas, sociais e culturais; interesses econômicos e políticos dos gestores públicos e das empreiteiras/indústria da construção civil; enfim, é possível realizar essa análise por meio do entendimento dos mecanismos que podem mobilizar os agentes da habitação para outra opção que não seja a “casa própria”.

Para sua compreensão se fez necessário conhecer as iniciativas, mesmo que incipientes, de políticas habitacionais de locação social em municípios brasileiros para um estudo vis a vis o que se encontra em outras localidades, principalmente nos países europeus e nos Estados Unidos, onde a estratégia está mais consolidada.

Nesse estudo o papel dos agentes intervenientes em sua concepção, implantação e utilização foram avaliados para verificar a aderência do que ocorre no plano internacional à realidade brasileira. Importante observar que a experiência internacional mostra que a Locação Social nunca foi ou é limite para a contínua produção da casa própria. O intuito é que a locação seja somada às políticas públicas de construção de moradias para venda a fim de diminuir o déficit habitacional e proporcionar moradia digna à população em um tempo mais curto.

A partir das considerações expostas acima, surgem algumas questões mais específicas (por meio das quais se estrutura essa tese!) a serem verificadas:

- 1. Quais agentes são relevantes para a implantação de uma política de locação social vis a vis a experiência internacional?**
  - 2. No Brasil dispomos desses agentes voltados à provisão da habitação? Caso eles não estejam mobilizados para locação social, o que pode impulsionar essa rede de agentes para essa modalidade de provisão habitacional?**
  - 3. A experiência internacional de locação social possibilita promover uma moradia melhor inserida na estrutura urbana das cidades? Se sim, o Brasil possui os mesmos mecanismos para viabilizar esses objetivos?**
- 1. Qual o conjunto mínimo de requisitos para garantir a sustentação de um Programa de locação social em todas suas etapas: regulação, execução, financiamento, promoção das ações e gestão?**

Assim, por meio da sistematização das experiências internacionais (França, Inglaterra e Estados Unidos) e por meio do arcabouço de exemplos de locação social em desenvolvimento e já existentes no Brasil, considerando o caso com maior grau de implementação (São Paulo) para estudo de caso, buscou-se responder às questões de pesquisa de forma a contribuir para o

alcance de uma política pública de locação social no Brasil, regulamentada a partir do poder público (da união com estados e municípios) e executada com associações/cooperativas de moradores e setor privado para a população de baixa renda.

Constatou-se quem são os agentes intervenientes dos programas de locação social, a contemplação de aspectos como as normas legais, a relação entre política habitacional e urbana, a demanda, as características dos programas e ações, para verificar se existe ou não condições para aderência da locação social em programas no Brasil de forma mais abrangente, que responda a diminuição do déficit habitacional e promova a conquista da moradia digna.

Versa que programas de locação social devem ser uma política de Estado de forma que se traduza em um programa contínuo/ perene, sendo necessário uma rede de agentes (público e/ou privados) construída de forma pactuada, ter regulamentações do Estado voltadas para políticas urbanas e habitacionais (no Brasil temos as normas, mas falta uma melhor utilização!), financiamentos e órgãos implementadores. A presença de agentes privados trouxe dinamismo para os programas habitacionais, mas essa função também pode ser desenvolvida por outros agentes, como os movimentos sociais voltados para moradia. É importante observar que no Brasil nós temos esses agentes, porém, às vezes com atuações diferentes das existentes nas previsões legais.

A partir das análises, foram destacados pontos que levam a obstáculos e que devem ser evitados quando da criação de programas de locação social assim como, alguns requisitos mínimos, do ponto de vista do Estado, da sociedade, do mercado e da cidade, que devem ser considerados quando da criação de programas adaptados à realidade brasileira.

Assim, o **objetivo principal** dessa pesquisa é analisar os obstáculos à implementação da locação social no Brasil a partir do estudo dos agentes intervenientes, na concepção, execução e gestão dessa modalidade de provisão habitacional, identificando as condições adequadas às circunstâncias brasileiras para um arranjo de agentes que viabilize sua implantação de modo a garantir uma moradia digna.

Como **objetivos específicos**, temos:

1. Contextualizar os limites/obstáculos que se impuseram na trajetória das políticas públicas habitacionais nacionais para entender as opções e características que a provisão habitacional por meio da casa própria adquiriu em detrimento de qualquer outra estratégia.

2. Analisar os agentes, as estratégias e as ações utilizadas em Programas de Locação Social já realizados/implementados, estudando, para tal, as políticas de locação social existentes na França, Inglaterra, Estados Unidos e Brasil.
3. Identificar as características da inserção urbana existentes nos Programas de Locação Social estudados, contrapondo com as iniciativas realizadas no Brasil de locação social e de construção de moradias para venda, como o PMCMV.
4. Avaliar e sistematizar as iniciativas de locação social no país, com destaque para a de melhor desempenho enquanto modalidade de provisão habitacional (o Programa de Locação Social do município de São Paulo), frente ao escopo e atributos identificados como essenciais para o êxito de um programa habitacional de locação social nas experiências internacionais estudadas, verificando o que e como de fato estão sendo executadas além das condições e obstáculos existentes.
5. Sistematizar e analisar as legislações e instrumentos existentes, a partir do levantamento dos principais marcos legais que favoreceram a implementação da locação social na França (modelo internacional) e em São Paulo (modelo brasileiro).
6. Realizar uma análise comparativa entre a locação social paulista frente aos programas internacionais para verificar no que tange a: (1) Concepção: as características do público-alvo, atributos da moradia frente a sua inserção urbana e demais condicionalidades da seção da moradia e (2) Implementação: papel dos diferentes agentes intervenientes.

Os estudos e análises procedidas foram ponderados pelas correlações com a realidade brasileira de modo a identificar os passos a serem seguidos para que a locação social constitua uma opção a provisão de habitação para os setores populares da sociedade.

Sem ser o objetivo finalístico da pesquisa, mas a título de entendimento dos aspectos de ordem sociocultural e político-econômico que podem estar criando entraves ao tema, esses foram contextualizados no cenário do município de São Paulo com a finalidade de melhor discutir as possibilidades e dificuldades de implantação e desenvolvimento de um programa habitacional como um serviço público.

## Metodologia

Para buscar caracterizar as questões desta pesquisa, este trabalho se valeu de pesquisa bibliográfica (levantamentos de dados por meio das fontes secundárias, utilizando livros, artigos, instrumentos legais, urbanísticos e administrativos dos casos estudados), pesquisa comparativa, estudo de caso e entrevistas semiestruturadas (MANZINI, 1990/1991; MARCONI e LAKATOS, 2003), privilegiando perguntas abertas, com a finalidade de conferir a hipótese elencada na tese. Utilizou ainda um estudo empírico com abordagem metodológica qualitativa, se inserindo em um paradigma de pesquisa não-positivista (GEPHART, 1999).

Como forma de ampliar essa discussão e para melhor entendimento da visão dos agentes habitacionais brasileiros com relação à locação social e ao seu desenvolvimento, foram realizados estudos em três frentes principais:

- (a) Base legal, Lei nº 6679/79 – Lei do Inquilinato no Brasil e suas posteriores modificações, além de documentações administrativas e demais legislações federais, estaduais e municipais sobre o tema;
- (b) Utilização do método global denominado “Estudo de caso”, tratando da especificidade de um único caso, bem demarcado: o município com maior grau de implementação da locação social no Brasil - São Paulo, conhecendo o programa, agentes e ações, valorizando em profundidade e com riqueza de detalhes o seu contexto (STAKE, 1998);
- (a) Entrevistas semiestruturadas (com observação, coleta, análise e interpretação de dados), utilizando roteiro prévio, priorizando perguntas abertas (MINAYO, 2009) direcionadas aos atores responsáveis pelo Programa de Locação Social do município de São Paulo. As entrevistas foram realizadas de duas formas: presencial e online, seguindo o roteiro elaborado previamente com questões divididas em quatro blocos distintos, tais quais: Bloco 1, sobre a concepção do programa; Bloco 2, sobre os agentes; Bloco 3, relação entre o planejamento urbano e habitação; e Bloco 4, pergunta final. Os agentes foram pré-selecionados, contatados anteriormente por meio de e-mails, WhatsApp e/ou ligações telefônicas. Antes de iniciar a coleta de dados foi apresentado para o órgão responsável pelo servidor ou diretamente para o agente entrevistado o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido, composto por uma página de esclarecimentos sobre a pesquisa, além da solicitação de autorização para gravação, imagens e uso dos dados.

A coleta de dados utilizando a entrevista semiestruturada foi escolhida, principalmente, por permitir a exploração de traços específicos de cada agente, proporcionando um levantamento de dados ainda maior, sanando dúvidas e avaliando competências. Antes das entrevistas com os agentes de locação social em São Paulo, foi realizado um teste para ajustes das questões utilizando um grupo menor e genérico de agentes habitacionais que trabalham com habitação em Brasília, não necessariamente com locação social.

Segundo Dias (1997), Manzini (1990/1991), Triviños (1987), essa ferramenta traz algumas vantagens, como: (a) livres possibilidades de exploração da entrevista, moldando-a para os pontos de interesse; (b) conversa informal e flexível, a partir de questões bases predeterminadas, permitindo que o entrevistado se expresse; (c) obtenção de respostas mais precisas pela possibilidade de fazer perguntas complementares e ajudar os entrevistados na compreensão adequada das perguntas; (d) não requer que a pessoa entrevistada saiba ler ou escrever; (e) aumenta a probabilidade de respostas às questões. A grande desvantagem da entrevista semiestruturada é a possibilidade de influência do entrevistador no raciocínio, no discurso e nos processos de memória dos entrevistados. Além disso, geralmente, as entrevistas são demoradas e economicamente caras.

As entrevistas semiestruturadas tiveram como ponto de partida para sua realização os estudos produzidos na parte inicial da tese, quando se criou um quadro de análise sobre o entendimento do papel dos diferentes agentes institucionais e sociais na produção da habitação para locação. Esses agentes foram divididos em quatro grupos para estudo: (1) agentes promotores e reguladores da moradia, (2) agentes financeiros; (3) agentes operacionais: produtores e/ou executores; e (4) agentes gestores. Os agentes beneficiários, apesar da grande importância no contexto da habitação, não foram incluídos nesse estudo como foco principal por buscarmos analisar as dificuldades para concepção e implementação da locação social advindas de forma *topdown*.

As funções desses agentes, em alguns casos, chegam a se misturar, mas destaca-se que esses quatro grupos são essenciais para a formatação de Programas habitacionais voltados para locação social. Assim, foi realizada a análise comparativa sobre a existência desses atores na realidade brasileira, suas possíveis substituições de papéis e os ajustes necessários ao alcance de um programa de provisão de habitação por locação social de ampla escala no país.

Além da introdução e das considerações finais, a metodologia utilizada se remeteu à estruturação da tese em seis partes, assim organizadas:



**Primeiro capítulo - Habitação Social no Brasil: moradia como um bem de consumo ou um serviço?** – Sistematização das questões teóricas e conceitos gerais que permeiam o estudo da habitação e das políticas habitacionais brasileiras, explorando, principalmente, a temática da habitação social como um bem de consumo ou como um serviço a ser ofertado pelo Estado à população. Foram analisados os principais mecanismos de provisão da habitação social, a casa própria e a locação, e as dificuldades de mudança de uma estratégia para outra devido à cultura da casa própria. Apresenta, ainda, um panorama histórico da habitação no Brasil até os dias atuais de modo a facilitar a compreensão das transformações ocorridas a partir das políticas habitacionais e locatícias adotadas.

**Segundo capítulo - Modelos de locação social: algumas das experiências existentes no mundo** – Nesse capítulo foram explorados os modelos de locação social implantados em alguns países, França, Inglaterra e Estados Unidos, destacando os aspectos das políticas e programas de locação social e seus reflexos no planejamento urbano dos locais estudados. Foram abrangidos os contextos econômico, social e político que interferem nos programas propostos, identificando as estratégias, as ações e os agentes intervenientes que contribuíram para o êxito ou fracasso de cada programa implantado de modo a colaborar para a construção de procedimentos de análise para implantação da locação social como uma alternativa de moradia a partir dos dados identificados. Considera, ainda, o acesso à moradia digna e à cidade, além de destacar a influência da rede de agentes para a sustentação dos programas.

**Terceiro capítulo – Agentes intervenientes dos programas habitacionais brasileiros** – Aqui a pesquisa se voltou para as políticas habitacionais praticadas no Brasil, onde foram estudados quais agentes atuavam/atuam no processo de produção de moradia social e a sua contribuição para o desenvolvimento habitacional, considerando a produção por meio da casa própria e da locação social. Observou a visão geral da aplicação e o desenvolvimento da política de locação no Brasil, estudando os municípios que a contemplam e o estágio de implementação, destacando, assim, os atores participantes do processo. Dentre os municípios estudados foi selecionado aquele que possui o maior grau de implantação da locação social: São Paulo, para um estudo comparativo frente à experiência internacional: o Programa de Locação Social das Habitations à Loyers Modérés - HLM na França, visando identificar lições e aprendizados.

**Quarto capítulo – O Programa de Locação Social das Organizações HLM na França: sua concepção e análise da participação dos agentes** – De forma a avançar nas diretrizes para a implementação de programas de locação social como opção de provisão de moradia no Brasil, neste capítulo foi realizada a análise de um caso de locação social

internacional: o estudo do Programa das HLM francesas, levando em consideração o traçado do Programa e as ações dos seus atores de forma a identificar as características necessárias e imprescindíveis para o seu desenvolvimento. O caso francês foi escolhido como referência de controle pela sua extensão, pelo seu alcance, pela sua natureza e pelo seu caráter, onde se destacam seus êxitos e obstáculos ao levar em consideração suas características, ações e a inserção urbana. Para tal, foram analisados instrumentos legais e administrativos e trabalhos e artigos acadêmicos disponibilizados em sites oficiais do governo francês e de repositórios de trabalhos acadêmicos.

**Quinto capítulo – O Programa de Locação Social do município de São Paulo (PLS/SP): concepção e análise da participação dos agentes** - Esse capítulo apresenta o estudo empírico do Programa de Locação Social do município de São Paulo, seguindo os mesmos princípios adotados no estudo do caso francês. Seu objetivo foi identificar, no sentido de traçar êxitos e entraves, além do seu escopo e perfil dos usuários, toda a rede de agentes intervenientes presente nas várias fases do programa. Para tal, levou também em consideração suas características, ações e a inserção urbana. Foram analisados os instrumentos legais e administrativos, disponíveis em sites oficiais e/ou documentados na Prefeitura de São Paulo, procurando identificar como comparece a opção da locação social para provisão de moradia em São Paulo. O tema da inserção da moradia no contexto urbano foi destacado quando se estudou suas relações com os instrumentos de ordenamento territorial do município. Utilizou-se, ainda, de um quadro analítico sobre o papel dos diferentes agentes institucionais e sociais na produção da habitação para conceber o roteiro para as entrevistas semiestruturadas realizadas nas visitas técnicas aplicadas com os agentes da locação social no município de São Paulo.

**Sexto capítulo – Análise comparativa entre os Programas de Locação Social francês e Paulista: aprendizados para aplicação da provisão de habitação social** - Nesse capítulo, se procedeu a análise comparativa entre o programa francês e de São Paulo vis a vis os objetivos estratégicos de um programa de locação social de ampla escala para atender o déficit habitacional brasileiro, como contempla as normas brasileiras. Essa análise incluiu os aspectos da rede de agentes intervenientes na sua implantação bem como as articulações entre política urbana e habitacional para que se alcance a necessária inserção urbana. Após a interpretação dos dados obtidos nos Capítulos 4 e 5, se apresenta uma estrutura de atuação desses agentes adaptados à realidade do país e aptos a implementar um programa de locação social.

A pesquisa foi **concluída** identificando possíveis critérios e mecanismos básicos (nacionais, regionais e locais) capazes de levar à construção da viabilidade da estratégia de locação social no Brasil como uma política habitacional para as camadas populares da sociedade, considerando condicionantes do ponto de vista do Estado, da sociedade, do mercado e da cidade. Para tal, se teve como ponto de partida toda a bibliografia do estudo e os dados compilados sobre a experiência de atendimento habitacional, tanto do exterior quanto do Brasil. Sendo assim, se consolidaram os principais aprendizados e foram procedidas respostas aos questionamentos estabelecidos para a pesquisa e o alcance dos objetivos propostos, além de perguntas a serem respondidas em estudos futuros.

Vale salientar, ainda, que existe um apêndice a essa pesquisa: o “Apêndice 1 – Roteiro de Entrevistas”, que versa sobre o roteiro traçado pela pesquisadora com as questões básicas utilizadas nas entrevistas semiestruturadas presenciais e on-line realizadas no caso paulista.

## **CAPÍTULO 1**

---

# **HABITAÇÃO SOCIAL NO BRASIL: MORADIA COMO UM BEM DE CONSUMO OU UM SERVIÇO?**

Este capítulo aborda questões teóricas e conceitos que permeiam o estudo da habitação e das políticas habitacionais, explorando, principalmente, duas visões sobre a moradia: como um bem de consumo ou como um serviço a ser ofertado pelo Estado.

A partir do debate sobre os conceitos de bem de consumo e serviços, tratados pela economia clássica e contemporânea, buscou-se entender como sua abordagem na política habitacional pode ser abordada e quais suas consequências para a estruturação urbana e atendimento às necessidades da população.

Foram analisadas as condições que ancoraram a sedimentação de um modelo praticado pelas políticas públicas habitacionais ao longo das décadas; a casa própria, em detrimento de outra estratégia de moradia existente; a locação social, apontando as dificuldades/obstáculos; e soluções da produção de habitação de interesse social no atendimento aos anseios da população e do território.

### **1.1. Habitação e a importância de sua regulação por políticas públicas urbanas**

A ideia de habitação está correlacionada a uma necessidade antropológica que se dá entre o território e o sujeito humano, sendo representada pelo espaço ocupado para seu abrigo físico e seu lar, acomodando as tarefas primárias de alimentação, descanso, atividades fisiológicas e convívio social (ABIKO, 1995). É, também, o espaço privilegiado do consumo de mercadorias, espaço esse que depende da terra/solo<sup>18</sup> e do espaço físico, para ser exercida.

E é por ser tão fundamental à vivência e convivência humana que todos desejam ter acesso a uma moradia digna. Moradia urbana digna transcende ao conceito da edificação apenas como abrigo, portanto deve ser entendida, também, como um local com condições mínimas de segurança e salubridade, com o acesso à infraestrutura e serviços básicos urbanos, bem como à mobilidade. A moradia, como necessidade básica, torna-se uma das principais referências da condição de vida de uma cidade.

---

<sup>18</sup> O acesso ao solo é, muitas vezes, quem direciona o modelo habitacional a ser produzido na cidade devido ao alto custo das terras urbanizadas.

A habitação também é um direito de todos os cidadãos. Desde meados do século XX, em 1948, esse direito passou a ser considerado um direito fundamental pela Declaração Universal dos Direitos Humanos, no seu Artigo 25°. Posteriormente, foi reafirmada na Declaração de Vancouver, fruto da primeira Conferência das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos – HABITAT I, realizada em 1976, quando mostrou ser de responsabilidade dos governos as ações para assegurá-la.

Vinte anos depois, em 1996, o direito à moradia foi incorporado na Agenda Habitat, na 2ª Conferência das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos – HABITAT II, que ocorreu em Istambul, na Turquia, quando foram discutidas questões relativas à habitabilidade. Em 2016, foi reafirmado, na 3ª Conferência das Nações Unidas para Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável – HABITAT III em Quito, no Equador, onde foram apresentados desafios para a habitação, colocando em pauta questões voltadas para o crescimento sustentável e inclusivo.

Além de ratificar as Declarações da ONU acima referidas, o Brasil também integra o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, adotado pela Resolução n.2.200-A (XXI) da Assembleia Geral das Nações Unidas em 16/12/1966 e ratificada pelo Brasil em 24/01/1992. Nesse Pacto, os Estados reconhecem o direito à melhoria contínua das condições de vida e dos direitos à alimentação, vestimenta e **moradia adequada a todos**.

No Brasil, o direito à moradia passou a ser reconhecido como um direito social também pela Constituição Federal Brasileira<sup>19</sup> - CF de 1988, Art. 6º, com nova redação dada pela Emenda Constitucional nº 90 de 2015, na qual afirma que, dentre outros direitos, o direito à moradia deve ser cumprido para todos. Ele há de ser entendido de forma ampla, transpassando o mero conceito de propriedade imobiliária, se assemelhando à definição de lar e envolvendo o acesso à cidade (AZEVEDO, 2012). Entende-se que esse conceito amplo pode ser associado ao termo moradia digna, que passou a descrever no léxico dos estudos sobre habitação, a moradia integrada aos serviços urbanos.

---

<sup>19</sup> A CF de 1988 visa instituir um Estado democrático, ditando princípios e diretrizes fundamentais e assegurando os direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça para todos os cidadãos. Ela tornou a moradia digna um direito de todos (Art. 23. Parágrafo IX) e, com relação à política de desenvolvimento urbano (Art. 182 e Art. 183), cita que deve buscar o desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar dos seus habitantes a partir da ação do Poder Público Municipal, seguindo diretrizes fixadas em Lei. Aborda, também, sobre a aplicação dos instrumentos, obrigatórios ou não, sobre a função social da propriedade; sobre as desapropriações; sobre imóveis não edificados, subutilizados ou não utilizados. A CF não estabelece nenhuma regra para as questões acima dispostas, as quais deverão ser detalhadas em instrumentos criados pelo poder público na sua esfera responsável.

O Comentário nº4 do Comitê sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU (SDH/PR, 2013) define as características necessárias para se obter uma moradia digna: (i) a segurança jurídica da posse da moradia; (ii) a disponibilidade de equipamentos públicos, serviços e infraestruturas próximos ou na habitação; (iii) a acessibilidade econômica da moradia, de forma que os custos exercidos com ela não afetem outras necessidades básicas da família; (iv) a habitabilidade; (v) a acessibilidade social, atendendo aos mais diversos grupos/classes sociais; (vi) a localização, devendo estar próxima aos postos de trabalho, equipamentos e serviços; e (vii) a aderência da população à forma de habitação, devendo construir e utilizar materiais que respeitam a cultura e a diversidade da população local. Afirma ainda que a melhor forma de entender esse direito é sintetizar que sua apreensão deve considerar três elementos: liberdades, garantias e proteções.

Apesar de muitas vezes o direito à moradia ser confundido com o direito à propriedade, tais direitos são autônomos e diferentes um do outro. A moradia diferencia-se da propriedade por representar uma necessidade vital ao ser humano e não uma escolha intencional de aquisição de uma propriedade privada, que pode, ou não, ser a opção de morar.

Para Maciel (2000), o direito de moradia mínimo que o Estado se compromete a fornecer é o de morar com dignidade, sendo esse direito também a luta dos movimentos sociais<sup>20</sup>. Ele envolve, ainda, a qualidade mínima que o habitar exige: todas as pessoas terem acesso a uma moradia, privada ou alugada, com disponibilidade de transporte, lazer e demais equipamentos sociais e urbanos indispensáveis.

Assim, o que fica valendo perante o direito à moradia digna, é o direito de permanecer, de morar, de ter abrigo. Ele exige a participação do Estado na construção de políticas públicas que o viabilizem, focando principalmente nos grupos mais vulneráveis da sociedade. Essa participação é indispensável, pois o acesso ao solo para os setores mais populares é dificultado pelo alto custo das terras urbanizadas. No entanto, isso não significa que o Estado é obrigado a construir Habitação de Interesse Social<sup>21</sup> – HIS para toda a população, mas sim, criar

---

<sup>20</sup> Os movimentos sociais pró moradia organizam-se em torno da autogestão, do direito à moradia e à cidade e da participação popular nas políticas públicas. Por meio de proposições e negociações dirigidas ao poder público, influenciando na construção de programas e legislações voltadas para habitação, buscam atingir as suas reivindicações.

<sup>21</sup> O termo Habitação de Interesse Social – HIS, define uma série de soluções de moradia voltada à população de baixa renda. Segundo Abiko (1995), o termo tem prevalecido nos estudos sobre gestão habitacional e vem sendo usado por várias instituições e agências, ao lado de outros equivalentes, como: (i) Habitação de Baixo Custo (low-cost housing), termo utilizado para designar habitação barata sem que isto signifique necessariamente habitação para população de baixa renda; (ii) Habitação para População de Baixa Renda (housing for low-income people), tendo a mesma conotação que habitação de interesse social, sendo necessário, no entanto, definir a renda máxima

mecanismos de seu acesso, seja por regulação dos agentes intervenientes, do uso do solo ou dos meios de financiamento.

No Brasil, as políticas públicas nesse sentido não têm respondido à demanda da população, levando muitas famílias a buscarem a informalidade na ocupação do espaço urbano como solução habitacional. O que resulta no acesso à moradia em áreas de fragilidade ambiental e/ou de risco e invasões (D'OTTAVIANO, 2014).

A informalidade é um processo gerado pela ocupação ilegal e irregular da terra, que acaba sendo implementado pela falta de ação do poder público. Ela não leva em consideração as legislações e normatizações vigentes e pode ser visualizada sob diferentes formas (loteamentos clandestinos, favelas, cortiços), para diversas classes sociais e objetivos distintos, a partir do processo de produção desigual do solo.

Torna-se, assim, a forma predominante de acesso à moradia para a faixa da população de menor renda, na sua maioria sendo provida por autoconstrução<sup>22</sup>, tanto na forma da casa própria quanto pelo mercado de aluguel, preenchendo uma grande lacuna deixada pela ausência de políticas públicas governamentais e pelo mercado formal.

As condições de moradia influenciam o cenário urbano, denunciando as diferenças sociais por meio de formas de ocupação do solo que por sua vez refletem o nível de renda. A relação entre a moradia e sua localização, como espelho das condições econômicas em uma cidade, se mostra mais forte quanto mais desigual for o processo de urbanização, o que predomina nos países em desenvolvimento. Observa-se que alguns lugares da cidade são providos de mais infraestrutura e obras de grande porte em detrimento de outras áreas, o que resulta da influência econômica e social de moradores sobre o Estado. Os investimentos realizados pelos Governos se tornam um fator de segregação da população, por mais contraditório que possa parecer.

Essa valorização da terra urbanizada deixa a população de menor poder aquisitivo sem opção de moradia nas áreas formais da cidade e dotadas de infraestrutura, a levando à ocupação

---

das famílias e indivíduos situados nessa faixa de atendimento; e (iii) Habitação Popular: termo genérico envolvendo todas as soluções destinadas ao atendimento de necessidades habitacionais.

<sup>22</sup> A autoconstrução se dá quando o próprio morador é o responsável pela construção da sua moradia. Essa situação é recorrente na informalidade, onde os moradores sofrem com a insegurança legal da terra, além do risco inerente da construção. Na maioria das vezes a autoconstrução não se resume tão somente à moradia, mas sim a trechos da cidade informal, com a pavimentação de ruas e construção de igrejas, escolas, creches, praças, etc. (LACERDA, 2011).



irregular em áreas periféricas ou favelas, transformando a moradia inadequada em um problema para a cidade e um desafio para a busca do direito à moradia digna.

Ressalta-se que o poder regulador do Estado para mediar, por meio de regras, obrigações, taxas ou subsídios, é o responsável por essa transformação, onde, as políticas adotadas produzem efeitos específicos a depender dos interesses/objetivos daqueles que as propõem. Assim, não só o acesso à moradia de forma individual, mas a estruturação da cidade em seu coletivo, resulta de ações do Estado (ou falta delas!) que articulem os diferentes agentes que produzem e consomem a cidade.

## **1.2. Principais mecanismos de provisão da habitação social**

Ao longo da história da habitação, tanto no Brasil, quanto no mundo, foram apresentados dois modelos principais de acesso a moradias: unidades habitacionais para aluguel e unidades habitacionais para venda, a casa própria. Esta última foi usualmente disseminada pelas políticas públicas brasileiras adotadas ao longo de diferentes governos, definindo uma política habitacional calcada na questão da propriedade.

### **1.2.1. Unidade habitacional para venda – a casa própria**

A casa própria costuma ser o principal bem a ser adquirido pela maioria das famílias, podendo ser unifamiliar ou multifamiliar<sup>23</sup>. Ela não é só uma construção, mas também um domínio social, econômico e ideológico (WOORTMANN, 1982).

Segundo Bonduki (2004), diante da insegurança do emprego e/ou baixos salários e alta da inflação ocorridos em vários períodos da história brasileira, adquirir a casa própria tornou-se a melhor alternativa frente à modalidade de aluguel. Já para Abramo (2003), a hegemonia da casa própria não deve ser vinculada tão somente à instabilidade financeira e à ideologia, mas, sim, a temas sociais ligados aos direitos sucessórios (herança<sup>24</sup>) ao legado familiar. Para ele, as famílias buscam a casa própria como uma moradia, um patrimônio pessoal, um investimento mais seguro e, também, para deixar a sua conquista para seus sucessores.

---

<sup>23</sup> Habitação unifamiliar: construção com entrada independente, destinada a acolher apenas uma família – casa individuais, geminadas ou bangalôs. Habitação multifamiliar: mais de uma unidade construída na mesma edificação para abranger várias famílias – edifícios de apartamentos ou casas com mais de uma unidade habitacional.

<sup>24</sup> O direito de herança, assegurado pela CF de 1988, estimula o aumento da riqueza pública e forma um vínculo para a consolidação da família, pois a lei garante o gozo dos bens dos seus sucessores. Ela foi centrada na ideia de preservar, com o direito sucessório, os vínculos familiares e de afeto.

Para o Estado, a motivação política da disseminação do conceito da casa própria, iniciada a partir década de 1940 no Brasil, se deu a partir de dois vieses: a busca da estabilidade do regime político, onde os trabalhadores deixariam de ser uma ameaça para os governos, e da ideia de ascensão social e progresso material que a casa própria representa para o trabalhador urbano (BONDUKI, 2004). Vivemos em uma sociedade capitalista, e esse valor social da propriedade é um grande apelo para a política da casa própria.

O “sonho” da casa própria instalou-se de maneira intensa no imaginário dos brasileiros. Ela tornou-se uma aspiração em um país onde a economia é instável, o emprego é escasso e a memória inflacionária ainda é presente, proporcionando aos proprietários da casa própria a certeza da moradia. A moradia é vista, nesse contexto, como um **bem de consumo** e anseio das famílias, independentemente da classe social a qual pertence.

Segundo Samuel Jaramillo (1982), a produção da moradia pode se dar a partir de vários modelos: (i) produção por encomenda, na qual o usuário contrata um prestador de serviço para a construção da casa, geralmente, em um lote individual de sua propriedade; (ii) produção capitalista (produção de mercado), que é estabelecida na relação capital-trabalho assalariado, visando a acumulação de capital. Ela é intensiva, verticalizada e utiliza técnicas construtivas mais modernas; (iii) autoconstrução, a qual tem o uso próprio como propósito e usufrui-se de técnicas tradicionais para a construção; e (iv) produção estatal capitalista desvalorizada (produção pública), quando é produzida pelas instituições estatais, admitindo menos taxas de rendimentos.

No Brasil, as políticas habitacionais adotadas para viabilizar a casa própria de forma regular para a população de menor renda, geralmente tem se dado (a) com a ajuda de subsídios estatais para o terreno, para posterior construção ou autoconstrução; ou (b) por meio da unidade habitacional já pronta. Essas unidades geralmente localizam-se em conjuntos habitacionais nas periferias das cidades, distantes da malha urbana consolidada, construídos por empresas privadas, públicas ou público-privadas, subsidiadas, ou não, pelo Estado e podendo ser financiadas a longo prazo, transformando a habitação, após a quitação, em uma propriedade particular. Observa-se que a autoconstrução, no contexto acima referido, não constitui apenas de um produto do processo de crescimento periférico da cidade, mas, sim, uma forma de produção do espaço dentro do contexto global da produção capitalista promovida pelo Estado.

Essas foram as soluções estatais de maior abrangência, pautadas dentro da formalidade, que produziram, no modelo capitalista em que vivemos, o maior número de moradias ofertadas nas últimas décadas. Nenhuma outra estratégia foi concebida de forma consistente com a

finalidade de diversificar esse modelo de acesso à moradia popular no Brasil. Favoreceu-se, assim, a produção em massa do que foi constituído em complexos habitacionais de interesse social, mas sem miscigenação de funções e de culturas, muitas vezes também com a falta de infraestrutura básica, serviços e equipamentos urbanos.

Reproduziu nas leis e normas que amparam o modelo da casa própria o que já existia nas cidades: deficiência no sistema de serviços, transportes públicos e lazer. Dessa forma, para as políticas habitacionais implementadas, o importante sempre foi a provisão da moradia-edificação e não a moradia digna associada ao direito à cidade.

Mesmo nessas condições, a conquista da casa própria passou a ser um delimitador de classe social, pois acabou por atender quem estava inserido no mercado formal de emprego, atingindo, principalmente, a classe média. Representou, ainda, a possibilidade de mobilidade econômica ascendente de acordo com a ocupação do território ou do espaço social (SANTOS, 1994).

Segundo Valadares (1978) e Bolaffi [198-?] algumas consequências das políticas habitacionais adotadas foram: (a) o crescimento da especulação imobiliária, com o aumento do valor da terra; (b) a elevação do custo de vida dos que moravam nas favelas e foram removidos para conjuntos habitacionais; (c) um aumento nos custos sociais da urbanização; e (d) o aumento no valor de mercado de terra nas próprias áreas periféricas, tornando-as menos acessíveis àqueles para os quais os lotes seriam uma solução para a política habitacional.

A conquista da casa própria no Brasil remete, assim, a um processo de segregação urbana, causando a fragmentação do tecido das urbes, gerando cidades dispersas e a exclusão social da população de menor renda. Mesmo nessas condições de habitações mal localizadas, com impactos individuais para as famílias e coletivos para a cidade dada sua expansão contínua, o Estado não foi capaz de responder, ao longo das décadas, à demanda existente por moradia.

Para o Estado, muitas vezes, o argumento para a falta de resposta à demanda habitacional é a escassez de recursos financeiros disponíveis para a construção de novas moradias. Se utilizando desse argumento, se produz baixa qualidade de projeto e de obra, que utiliza materiais de acabamento precários e processos construtivos de pouca inovação nas moradias populares produzidas pelo Estado. Observa-se, porém, que esse não é o fator condicionante para limitação das políticas públicas de moradia. Como exemplo temos o período da Casa Popular, do BNH e, recentemente, do PMCMV, onde, mesmo os recursos existindo, a precariedade de critérios para provisão de moradias dignas se reproduziram, seja vinculada à

dispersão locacional, gestão de qualidade, acesso aos serviços urbanos, normatização e/ou, por fim, a sustentabilidade dos programas com subsequente paralisação.

Nota-se, porém, a partir das decisões tomadas nas políticas habitacionais brasileiras, que os interesses políticos e financeiros do mercado sempre foram os principais condutores das ações realizadas. Ao longo do tempo, as políticas desenhadas para a produção da casa própria passaram a dialogar com os anseios e interesses do mercado, que visavam o ganho de capital em detrimento dos sociais. Assim, esse foi um dos principais fatores que levaram a decisões locacionais e do projeto arquitetônico dos empreendimentos habitacionais populares nos diferentes programas em períodos políticos diversos.

Como falado anteriormente, a escolha da terra é um dos maiores entraves para a produção de habitação de interesse social. Além dos custos do solo urbano, outros fatores que comprometeram/comprometem a produção pública da moradia podem ser elencados: (i) o financiamento habitacional, onde, uma considerável parte da população brasileira não possui acesso às condições de subsídios e exigências mínimas requeridas para financiar; (ii) dificuldades de gestão dos imóveis/conjuntos habitacionais pela população e a inexistência de órgão estatais para tal, já que se trata de propriedade privada; (iii) paralisações e/ou alterações das políticas habitacionais adotadas, transformando a moradia em uma política de governo em detrimento de uma política de Estado, onde os interesses dependem e se modificam a cada quatro anos; (iv) a falta de observação e utilização das normas, instrumentos e diretrizes da política urbana por parte dos municípios, principalmente após a promulgação do Estatuto da Cidade.

No caso, hoje existem formas de garantir terrenos bem localizados e dotados de serviços e equipamentos públicos (por exemplo, as Zona Especial de Interesse Social - ZEIS); de possibilitar a captação de imóveis que não cumprem com a função social da propriedade (por exemplo, o instrumento Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios - PEUC); de arrecadar valores cobrados por meio de taxas, criando fundos financeiros para posterior distribuição dos recursos de acordo com a demanda habitacional, como com a criação de empreendimentos de interesse social (por exemplo, a Outorga Onerosa do Direito de Construir); dentre outros.

Considera-se, assim, que a habitação na forma da casa própria atende mais a uma lógica do modelo capitalista de produção, onde se destaca a acumulação do capital econômico que pode se concretizar por meio da venda da moradia, sendo a habitação um BEM DE CONSUMO

ou uma MERCADORIA, mais do que, única e exclusivamente, o atendimento da necessidade do morar.

A manutenção dessa modalidade de produção para venda como política pública não tem sido eficaz nem do ponto de vista político, para os governantes que não atendem à demanda, nem para a população, que não é atendida. Nota-se que falta capacidade institucional das gestões em fazer valer esse princípio tão básico, o da moradia! Quem sabe, resgatando outras formas de provisão habitacional o Estado consiga efetivar melhor essas políticas.

Esse conjunto de consequências decorrentes da alternativa única de política habitacional adotada no país impõe a necessidade da utilização de outras estratégias habitacionais. Vislumbra-se que o Estado, os movimentos sociais em prol da moradia e a população em geral, enxerguem diferentes possibilidades de provisão habitacional que difiram da construção financiada e subsidiada para a baixa renda, repleta de pressupostos ideológicos.

### 1.2.2. Unidade habitacional para aluguel – locação

O acesso à moradia social por meio de unidades habitacionais para aluguel, no modelo da locação social, se baseia no conceito de prestação de um serviço pelo Estado, ou desse em parceria com o setor privado, com o intuito de viabilizar a moradia à população de baixa renda.

Para melhor entendimento dessa **modalidade de locação social**, a qual iremos focar nessa tese, se faz aqui uma caracterização dos modelos possíveis para provisão de moradia por aluguel, tais quais: (i) aluguel de mercado; (ii) aluguel social ou auxílio aluguel; e (iii) **aluguel social ou locação social**, nosso objeto de estudo.

- Aluguel de mercado, tipo de locação onde as moradias fornecidas são de particulares, construídas com dinheiro próprio e pagas mensalmente com recursos dos inquilinos. A moradia apresenta-se como uma provisão habitacional na forma de um serviço fornecido para a população, regido pelo mercado da oferta e da procura;
- Aluguel social ou auxílio aluguel, é um benefício assistencial, de caráter temporário, destinado a atender famílias em vulnerabilidade temporária ou calamidade pública e não constitui provisão habitacional, mas sim uma assistência social; e
- **Aluguel social ou locação social**, ação do Estado, com ou sem parceria do setor privado, de forma a viabilizar a moradia à população de baixa renda, sem a

transferência do imóvel, por meio de pagamento de um valor específico, subsidiado ou não, que diminua o comprometimento da renda familiar com a moradia. Neste caso, a moradia é entendida como um serviço fornecido pelo Estado.

A locação social foi utilizada, com relativo sucesso, em vários países, principalmente em países urbanizados na primeira revolução industrial, denominados desenvolvidos. No Brasil, ela se constitui em uma provisão habitacional ainda realizada de forma tímida e descontinuada (BONDUKI, 2011; SILVA, 2013).

Importante relatar, também, a presença de uma modalidade de habitação a qual denominamos de imóvel funcional<sup>25</sup>. Nela são disponibilizadas, pelo empregador, unidades habitacionais construídas ou mantidas pelo poder público, autarquias, instituições ou empresas privadas, destinadas a moradias de servidores que se pretende reter sua mão de obra (MUELLER, 2019). Pode-se dizer que ela funciona como uma locação, onde geralmente o beneficiário paga um valor pré-determinado para o empregador. Foi utilizada, também, no início da industrialização na modalidade de vilas operárias, ligadas às fábricas. Como essa modalidade está ligada diretamente às relações trabalhistas, não vamos nos ater a essa especificidade, mas apenas à locação social.

A locação social apareceu no cenário brasileiro como mecanismo de provisão habitacional em 2004, constante da Política Nacional de Habitação<sup>26</sup> – PNH, expressa no Plano Nacional de Habitação – PlanHab que prevê outras possibilidades de obtenção de moradias além da casa própria. Como existe uma baixa implementação, nesse tópico se discutirá as possibilidades de sua efetividade no contexto brasileiro e posteriormente se fará uma avaliação das poucas iniciativas existentes.

A unidade habitacional, provida pelo mercado público ou privado, subsidiada ou não pelo Estado como uma propriedade locacional, promove, a partir do que se denomina locação

---

<sup>25</sup> Diversas cidades brasileiras possuem imóveis funcionais, mas cabe aqui destacar a importância dessa modalidade de moradia para a consolidação da cidade de Brasília e formação da sua identidade.

<sup>26</sup> A Política Nacional de Habitação tem como principal meta garantir à população, especialmente a de baixa renda, o acesso à habitação digna, e considera fundamental para atingir seus objetivos a integração entre a política habitacional e a política nacional de desenvolvimento urbano. Possui como principais objetivos: (1) o acesso à moradia digna para todos; (2) a urbanização, regularização e inserção dos assentamentos precários à cidade; (3) o fortalecimento do papel do Estado na gestão da Política e na regulação dos agentes privados; (4) prioridade nacional para a habitação; (5) o acesso à terra urbanizada e ao mercado secundário de imóveis; (6) produtividade e qualidade da produção habitacional; e (7) o incentivo a geração de empregos e renda, apoiando-se na indústria da construção. (BRASIL, 2004).

social (arrendamento ou aluguel), a estratégia de política pública de provisão habitacional com características de um SERVIÇO PÚBLICO ofertado pelo Estado para as famílias beneficiadas.

Deve-se levar em conta que a determinação da CF, de garantir o direito à moradia para todos os cidadãos, difere do direito à propriedade, como visto anteriormente. Esse se constitui no ponto central que ampara a avaliação das vantagens e desvantagens entre a provisão por meio de construções de novas unidades, o que tem predominado no Brasil, ou a provisão habitacional por políticas de locação social.

Fundamentados na experiência internacional, os defensores da modalidade de aluguel na forma de locação social (BALBIM, 2015; BONDUKI, 2004; MAHER JÚNIOR, 2015) argumentam que a locação social pode completar a política habitacional brasileira dado que: (i) a locação social, aliada a medidas de incentivo na utilização de unidades residenciais do mercado secundário de imóveis, poderia contribuir para criar condições de equilíbrio do mercado e, conseqüentemente, reduzir o déficit habitacional (BRASIL, 2004 A); (ii) a facilidade de alteração de moradia viabiliza a habitação perto das necessidades da família beneficiada: perto de trabalho ou escola, proporcionando, uma maior apropriação da cidade; (iii) o acesso à moradia para famílias em condições de vulnerabilidade social ou idade que não podem responder pela propriedade de um imóvel.

Assim, ao garantir uma boa inserção urbana da população de baixa renda, a locação social pode favorecer a diminuição da segregação social e da guetização, aumentando o mix social, contribuindo com a inclusão de classes menos abastadas na cidade e a localização das moradias em áreas dotadas de transporte, serviços e equipamentos públicos essenciais.

Nas grandes cidades brasileiras, uma boa alternativa de moradias bem localizadas para esse público encontra-se no alto número de imóveis vazios em áreas centrais, regiões já dotadas de infraestrutura e postos de trabalho, que se tornaram ao longo do tempo obsoletas devido ao desgaste e falta de comodidade tecnológica das edificações, levando ao desinteresse do mercado. Segundo Andrews (1971), a presença de vazios construídos<sup>27</sup> nas áreas centrais das cidades está diretamente relacionada a mudanças de usos e ao favorecimento da expansão da mancha urbana. Tanto para promover a sucessão de usos nas áreas centrais, como para impedir a expansão, se demanda intervenção de agentes públicos, onde pode-se coordenar ações de renovação urbana com provisão de moradias.

---

<sup>27</sup> Os vazios construídos são imóveis que não estão abandonados, mas fechados ou vagos sem uso. “Tanta casa sem gente e tanta gente sem casa” [autor desconhecido]

Geralmente, após o auge do desenvolvimento das áreas centrais ocorre a sua decadência urbana, levando ao estabelecimento de altas taxas de vacância e inadimplência<sup>28</sup>. Nestas áreas, por sua vez, a inadimplência passa a significar ao poder público a diminuição de recursos para manutenção e futuros investimentos, além da subutilização de infraestrutura já implementada (ANDREWS, 1971). De forma a reverter essa situação é necessário a intervenção do Estado, com adoção de políticas locais e investimentos.

Importante observar que nas grandes cidades brasileiras, além de imóveis privados, existe também um grande quantitativo de imóveis públicos vazios, tanto municipais quanto da União. Segundo a Secretaria de Patrimônio da União<sup>29</sup>, em 2018 havia mais de 10 mil imóveis pertencentes à União vagos e sem uso. Estes imóveis ao serem reformados/readequados poderiam integrar um banco de moradias estatais para prover políticas habitacionais.

Os imóveis fechados, abandonados e vazios acabam sendo inconstitucionais, pois deixam de atender ao Art. 5º da CF de 1988, inciso XXIII, a função social da propriedade. Assim, vale a pena ressaltar que é preciso o engajamento do Estado a fim de primar pela reocupação desses imóveis. Somente o poder público pode utilizar-se dos dispositivos já previstos em Lei para conduzir projetos de habitação em terrenos valorizados, mudando o zoneamento, promovendo incentivos fiscais, criando áreas de ZEIS, destinando recursos para reformas de imóveis abandonados, dando agilidade para imóveis vazios serem destinados para programas de HIS, diminuindo a falta de interesse dos investidores imobiliários pela região central, dentre outros. Como já referido, infelizmente, esses dispositivos vêm sendo reiteradamente ignorados por diversos municípios, fazendo prevalecer os interesses do mercado imobiliário que quer manter o “negócio” da construção civil.

O reuso desses imóveis, principalmente com a moradia, é capaz de trazer benefícios, tanto socioeconômicos quanto ambientais, promovendo a recuperação de imóveis decadentes, a diminuição do problema de mobilidade urbana, a diminuição dos custos de infraestrutura urbana para o Estado, a segurança das áreas abandonadas, dentre outros. Importante ressaltar que, na maioria das cidades, o entorno dessas áreas vai expulsando a população de menor renda e se tornando valorizado com obras de infraestrutura urbana realizadas pelo poder público.

---

<sup>28</sup> Os proprietários privados geralmente são devedores de impostos e amparam-se em leis de preservação de patrimônio histórico, o que acaba utilizando desse artifício em favor da especulação imobiliária.

<sup>29</sup> Em 2020 foi promulgada a Lei nº 14.011/2020, fonte DOU de 12/06/2020, pg.2, com o intuito de modernizar e simplificar a venda dos imóveis da União sem utilidade à Administração Pública Federal.



No Brasil, em 2016, existiam 6,350 milhões de domicílios vagos em áreas urbanas (FJP, 2018). Esse quantitativo é superior ao déficit habitacional, que vem aumentando ao longo dos anos e chegou ao patamar de cerca de 5,8 milhões de famílias em 2019 (FJP, 2021). Estudos mostram que o déficit habitacional se concentra nos grandes centros urbanos e atinge famílias com renda de até três salários mínimos.

O alto índice de vacância de imóveis demonstra o grande descompasso que existe entre o número de imóveis vazios/abandonados e o déficit habitacional. É certo que esses imóveis podem não representar o que as famílias sem moradia podem pagar, mesmo com subsídios do Estado. Sendo essa uma dificuldade a ser enfrentada, o problema não será resolvido apenas avaliando o quantitativo.

A locação social também traz consigo outra problemática para a sua implantação. Sabemos que no Brasil as políticas habitacionais são descontínuas e isso não pode acontecer em programas de locação, que têm que ser perenes, ultrapassar governos e ideologias uma vez que o parque habitacional precisa ser gerido. Tsukumo (2007) aponta alguns problemas da locação social, como: (i) a sustentabilidade econômica das famílias beneficiárias do programa, onde elas têm que arcar com os valores do aluguel acrescido de taxas condominiais e de serviços (luz, telefone, etc.) de forma a evitar inadimplências; (ii) manutenção física das unidades habitacionais e do conjunto residencial, no caso das unidades habitacionais serem públicas; (iii) necessidade de acompanhamento social dos beneficiários de programas de locação social devido a grande vulnerabilidade destes; e (iv) vandalismo.

Como visto, a PNH prevê que, paralelamente à construção de unidades habitacionais para venda, a locação social surge, também, como uma estratégia de moradia, onde o Estado possa atuar de forma direta ou por meio de parcerias. No Brasil, a locação social aparece de forma pontual, a nível municipal, funcionando como um “piloto”, em pequena escala ou, ainda, apenas na forma de ideias, sem nenhum detalhamento ou linha de ação. Muitas vezes o entendimento da política de locação social foge das práticas adotadas internacionalmente, partindo para modelos experimentais ou de atendimento a vulnerabilidades, com duração temporária, subsidiada pelo governo, numa visão mais de assistência temporária do que provisão de moradia (BALBIM, 2015).

Diante dessas possibilidades e da base legal, vale discutir as experiências internacionais pioneiras, como as da França, Inglaterra e Estados Unidos. Em que pese esses casos serem estudado em tópico a seguir, se pode dizer que a prática aponta para um tipo de serviço que se

vale de instrumentos de financiamentos e/ou subsídios estatais tanto para os proprietários quanto para os beneficiários como forma de viabilizar a oferta de imóveis e o pagamento dos aluguéis. Utiliza-se, também, da implementação de ações habitacionais que contam com suporte de políticas de assistência social, trabalho e geração de renda e que são integradas à política de desenvolvimento urbano. Possibilita-se a utilização dos vazios urbanos e dos imóveis vazios e/ou subutilizados nas cidades, em áreas urbanizadas e dotadas de serviços e equipamentos públicos essenciais, proporcionando de forma mais rápida a ampliação do acesso à moradia e conseqüentemente a diminuição do déficit habitacional (PASTERNAK E D'OTTAVIANO, 2012).

De modo geral, as experiências confirmam que a locação social tem assegurado a moradia como um direito e um serviço para todos, buscando a produção de unidades habitacionais de acordo com as necessidades das famílias, sem deixar de levar em consideração a capacidade de pagamento de cada beneficiário. A casa alugada situa-se, geralmente, em áreas mais centrais das urbes, proporcionando melhor inserção da população de baixa renda e melhor acesso à cidade, provida não necessariamente por meio de novas construções, mas principalmente por unidades habitacionais públicas ou privadas já existente no mercado e/ou que estejam subutilizadas, atraídas por meio de mecanismos compensatórios como por exemplo descontos no IPTU e taxas públicas.

Vencidas as dificuldades normativas, culturais e a organização entre o setor privado e o Estado, com a possibilidade, também, da participação de movimentos sociais pró moradia<sup>30</sup>, a implementação de uma política de locação social pode contribuir para promover a garantia de um direito social à moradia por meio de um serviço básico nos moldes em que o Estado assegura à população serviços de água, luz, saúde e educação<sup>31</sup>. Nesse ponto são abordadas algumas considerações sobre o que seria um bem de consumo ou um serviço para melhor amparar as discussões aqui precedidas.

---

<sup>30</sup> Os movimentos de moradia no Brasil surgiram na década de 1970 em busca do direito à moradia. Na década de 1980 iniciaram articulações com organizações da sociedade: sindicatos, universidades, organizações não governamentais, ampliando a luta também para o direito à cidade. Formaram uma rede de reforma urbana, com a luta pelo acesso aos serviços urbanos e apropriação da cidade, que atua desde a redemocratização até os dias atuais, sendo, a partir de 2004, o início de uma maior participação em políticas públicas. Destaca-se, a partir de 2009, a sua participação no PMCMV, com o Programa MCMV-Entidades, onde tinham acesso a fundos públicos para a produção social da moradia por grupos autogestionários.

<sup>31</sup> Todos cada vez mais privatizados na lógica do mercado neoliberal.

### 1.3. Bem de consumo e serviço: algumas definições

Pelas características que a moradia adquire no Brasil, a conquista da casa própria pode ser entendida não só como um bem, mas como um bem de consumo, ocupando o papel de satisfazer as necessidades de habitar da sociedade. Essa assertiva encontra sua explicação quando nos debruçamos para os conceitos de bem e de bem de consumo.

Para a economia, um bem é todo e qualquer objeto com valor econômico passível de ser transacionado, apropriado para se alcançar a satisfação das necessidades e resultado do trabalho humano. Além disso, ele está disponível somente em quantidade limitada (NAPOLEONI, 1985; SERRALVO, 2009). Assim, para se ter um bem econômico as pessoas precisam ter necessidades e esse bem tem que, além da disponibilidade limitada, ser adequado para supri-la.

De acordo com a gama de necessidades existentes do ser humano, os bens econômicos assumem duas vertentes e são definidos como: bens tangíveis (materiais), constituídos pelas mercadorias; e bens intangíveis (imateriais), constituídos pelos serviços. Os bens econômicos podem ser consumidos unicamente no local da sua produção – bens imóveis, ou podem ser comercializados a nível local, nacional ou internacional – bens móveis (SERRALVO, 2009).

Segundo Serralvo (2009), a forma acabada de um bem econômico é um produto, pronto para uso, que visa satisfazer as necessidades e os desejos dos consumidores. Os produtos são classificados obedecendo a destinação do uso: (i) produto industrial, produto em sua forma bruta necessitando ainda de outras etapas de transformação para tornar-se produto acabado; ou (ii) produto acabado ou **produto de consumo**, pronto para o uso e destinado ao consumidor final, podendo ser duráveis ou não duráveis. Este último pode ser de conveniência (regulares, impulso ou emergenciais) ou de serviços (aluguel, reparos, pessoais, diversão), conforme visualizado na figura 1. Assim, na conceituação de Serralvo (2009), a moradia pode configurar-se como um produto de consumo: (i) durável: a casa própria; ou (ii) não durável de serviço: a locação social. Embora utilizando meios de produção antagônicos, essas duas formas, quando operadas no provimento de moradia, podem (e devem!) se somar no atendimento à população.

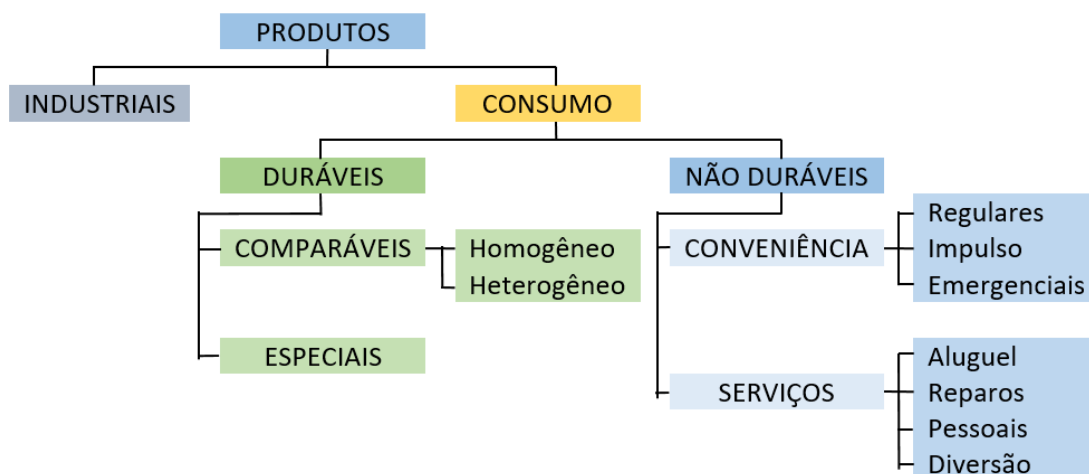


Figura 1. Classificação dos produtos. Fonte: SERRALVO (1993) com alterações feitas pela autora.

Para a economia, os bens de consumo são todos os produtos a serem consumidos por indivíduos ou famílias, relacionados à satisfação das necessidades da população. Além da sua visão utilitária e mercadológica, carregam e comunicam significado cultural (DOUGLAS e ISHERWOOD, 1978; SAHLINS, 1976). Segundo McCracken (2007), o significado reside em três localizações: o mundo culturalmente constituído, o bem de consumo e o consumidor. Esses três componentes podem provocar uma variedade de transformação no comportamento da utilização dos bens de consumo pela sociedade.

Os consumidores são muitas vezes manipulados e entram no “mundo culturalmente constituído” por meio das campanhas publicitárias que usam de vários tipos de artifícios para persuadir o consumidor a comprar determinado bem (BAUDRILLARD, 2009). Nessa visão, a publicidade é capaz de moldar a sociedade, criando produtos e condições na qual, mesmo sem a necessidade de consumo, o indivíduo passa a acreditar que realmente precisa de determinado produto - bem ou serviço.

No processo das políticas habitacionais praticadas no Brasil a propaganda foi utilizada tanto no segmento público quanto no privado. Foi realizada de forma a comunicar o que estava sendo desenvolvido pelos governos ao mesmo tempo que foi capaz de interferir nas relações econômicas e no modo de pensar da sociedade. Alguns exemplos de propaganda sobre moradias podem ser vistos na figura 2.



Figura 2. Exemplos de propagandas sobre moradia realizadas pelo governo ou por empresas privadas.

A conquista da moradia por meio da casa própria no Brasil pode ser entendida como um bem de consumo. A cultura do consumo tem como premissa a expansão da produção capitalista de mercadorias, que deu origem a uma vasta acumulação de cultura material na forma de bens e locais de compra e consumo (FEATHERSTONE, 1995).

O fenômeno do consumo não pode ser entendido considerando apenas a visão econômica, onde é abordado predominantemente numa ótica que privilegia a produção. A sua leitura tem sido objeto de grande atenção em diversos campos interdisciplinares que perpassam

por áreas como a antropologia, a sociologia, o marketing, a psicologia, a geografia humana contemporânea<sup>32</sup>, dentre outras.

Na economia clássica, Marx (1867) trata do consumo produtivo com a visão de reprodução do capital, mas sem excluir a percepção da dimensão simbólica que os processos de consumo envolvem e, portanto, a sua relação com a dimensão cultural da sociedade. Para a antropologia o consumo é definido como o conjunto de processos socioculturais nos quais os produtos, a partir do ato de querer, desejar, experimentar, são apropriados de forma a atender as necessidades humanas, passando a sustentar a economia mundial.

Já na visão da sociologia, as pessoas utilizam as mercadorias de forma a criar vínculos ou estabelecer distinções sociais. O consumo é central no processo de reprodução social de qualquer sociedade, ou seja, todo e qualquer ato de consumo é essencialmente cultural e a sociedade moderna é caracterizada como uma sociedade de consumo. Isto significa admitir que o consumo está preenchendo, entre nós, uma função acima e além daquela de satisfação de necessidades materiais e de reprodução comum a todos os demais grupos sociais (BARBOSA, 2010).

Para o geógrafo David Harvey (2013), nas relações sociais do capitalismo, todos os produtos assumem uma forma de mercadoria. Algumas mercadorias desempenham, dentro do consumo, um papel semelhante àquele exercido no processo de produção pelo capital fixo<sup>33</sup>. As mercadorias não são consumidas diretamente, mas servem como instrumento de consumo (como: refrigeradores, televisores, casas) e podem ser agrupadas sob o título de bens de consumo. A distinção entre capital fixo e bens de consumo é baseada no uso das mercadorias e se diferem tanto com relação ao tempo de vida física quanto econômica, onde, alguns itens funcionam simultaneamente como meios de produção e como meios de consumo.

Quando ocorre a sobreacumulação<sup>34</sup> na produção de bens de consumo (circuito primário), o capital tende a se deslocar para a produção do espaço ou ambiente construído (capital fixo – circuito secundário), permitindo, assim, uma possível recuperação da

---

<sup>32</sup> Geografia crítica.

<sup>33</sup> Capital fixo consiste no capital físico que é consumido durante um ciclo de produção. Para Harvey (2013), ele é imóvel no espaço, no sentido de que o valor nele incorporado não pode se mover sem ser destruído. Exemplo: edifícios, máquinas e equipamentos.

<sup>34</sup> É um conceito da economia Marxiana que define a situação através da qual os investidores, ao não ter a expectativa de obter uma taxa de lucro que consideram suficiente, optam por deixar de reinvestir o seu capital e a mais valia, acumulando-os sem fins produtivos (MARX, 1987).

lucratividade (HARVEY, 2013). Assim, observa-se que, “o produto do processo produtivo é usado pela sociedade de duas formas: consumo e excedente” (CASTELLS, 2006, p. 49).

A extensão da lógica do capital fixo (circuito secundário) permitiu a introdução do conceito de ambiente construído, um sistema no qual compreende valores de uso incorporados na paisagem física que pode ser utilizado para a produção, a troca e o consumo. Harvey (2013) buscou compreender o funcionamento e a dinâmica espacial do sistema capitalista e sua função nas relações sociais contemporâneas e desenvolveu, a partir do pensamento de Lefebvre (2000), o que denominou de circuito secundário: a produção do espaço-mercadoria, o ajuste espacial como solução à superacumulação do capital. A produção do espaço com a importância do investimento imobiliário se consolida, assim, como um dos ramos de significativa importância para a reprodução da sociedade capitalista. Entende-se cada vez mais que o espaço, e especificamente o espaço urbano, realiza-se como mercadoria, emergindo como alternativa, também, para realização de capitais privados.

Nessa visão, o capital circula por meio dos bens de consumo e, à medida que o bem é vendido, retorna para o produtor na forma de moeda, os instrumentos de consumo assumem a forma de capital de mercadoria armazenado. Nesse caso, a circulação do capital muda um pouco devido a outros fatores, como: alugar ao invés de vender, pegar empréstimos com pagamento de juros, etc., como é o caso da moradia/casa. Por a casa possuir um alto valor de compra, na maioria das vezes, torna-se necessária a intervenção do proprietário junto ao sistema de crédito e/ou do Estado, a fim de viabilizar o acesso ao capital. Nesse caso, a aquisição dos bens de consumo via hipoteca ou crédito ao consumidor torna-se dependente de recursos financeiros. Atenta-se, ainda, que a moradia ou aluguel a baixos custos, assim como o pagamento de juros, beneficia o capital.

A moradia como um produto de consumo possui características especiais e complexas, com implicações sobre a forma na qual ocorre a sua produção, seu consumo e sua inserção na estrutura urbana, tais quais: (i) demanda um lugar no espaço urbano, necessitando dos serviços disponíveis na cidade e ao mesmo tempo demanda a implantação desses serviços; (ii) possui alto valor agregado, preço elevado e tempo longo de produção; (iii) produção inelástica, sendo a oferta limitada em curto prazo; (iv) envolve grande número de agentes em sua produção – regulação, normas legais, financiamento, agentes públicos e privados; (v) produção pró-cíclica, sofre interferências quando ocorre mudanças bruscas nas condições econômicas e políticas, dificultando a sua comercialização, também se aplicando ao financiamento habitacional; (vi)

baixa liquidez, muda de mãos com pouca frequência; e (vii) consumo da habitação é indivisível, não pode ser consumido por partes (AZEVEDO, 1987; VALENÇA, 2003).

Decorre, dessas características, a dificuldade de acesso à habitação por grande parte da população, sendo esse ingresso fator de diferenciação social. Apesar da moradia ser necessidade imprescindível e direito de todos, ela não é acessível via mercado à maioria da população brasileira, devido à baixa renda e aos altos juros das taxas de financiamento (BARBOSA, 1998). A dificuldade do processo de conquista da casa própria se dá pelo fato das políticas públicas de habitação tratarem a moradia como um produto econômico, passando a enxergá-lo como uma nova expansão do capital financeiro em detrimento de uma política social do Estado.

Considerando os serviços, observa-se que eles são atividades econômicas que criam valor e fornecem benefícios para clientes em tempos e lugares específicos de acordo com a mudança desejada ou de acordo com a necessidade do destinatário do serviço (LOVELOCK e WRIGHT, 2001). Compreende-se, também, a partir das ideias de Harvey (2013), que os instrumentos de consumo assumem o papel de mercadoria e a circulação do capital se dá por meio das locações, ao invés da venda.

Na visão dos economistas (clássicos<sup>35</sup> e contemporâneos), os serviços sempre foram tratados como sendo um trabalho e o seu papel relacionado ao processo de geração de valor na economia (MEIRELLES, 2006). Os serviços são a essência do processo produtivo e por meio deles é que se criam produtos (SAY, 1803). Abarca-se assim que o serviço, sendo aplicado em toda atividade que realize trabalho, pode ser integrado como parte ativa dos processos produtivos. Para Lovelock e Wright (2001), os serviços atuam como atividade econômica, fornecendo benefícios específicos.

Apesar do amplo leque de interpretações sobre o serviço na visão econômica, todos fixam na característica que o serviço é diferente de um bem ou de um produto. Ele é um trabalho em processo, e não o resultado da ação do trabalho, sendo a sua existência o que garante a reprodução do capital, permitindo tratá-lo de forma integrada ao sistema econômico (MEIRELLES, 2006). Assim, alguns autores enveredam para as características de produção, e outros para as de consumo.

Para eles, são atributos do serviço: (a) simultaneidade: com a relação de produção e consumo simultânea no tempo e no espaço; (b) intangibilidade: que possuem valor econômico,

---

<sup>35</sup> Autores clássicos (da metade do século XVIII até o século XIX): Adam Smith (1776), Jean Baptiste Say (1803), John Stuar Mill (1848), Karl Marx (1867) e Leon Walras (1874).



mas são desprovidos de substância física; (c) interatividade: com o vínculo entre prestadores e usuários durante o período de tempo necessário para a execução do serviço. Considera-se que os serviços são processos de trabalho que se estruturam numa relação contratual entre uma parte demandante e outra parte prestadora, fornecendo um valor agregado em formas que representam essencialmente interesses intangíveis como: diversão, conforto, saúde, etc. do seu comprador; e (d) inestocabilidade: resultando em um “produto” inestocável e irreversível, com seu consumo de forma simultânea à sua realização (GERSHUNY e MILES, 1983; MARSHALL e WOOD, 1995; THOMAS, 1967).

Para Meirelles (2006), confundir serviço com produto final ou com os insumos utilizados nos meios de produção é um erro na compreensão da sua dinâmica econômica, pois impede a identificação da característica do serviço, que é a realização de trabalho. Para a autora, grande parte das atividades consideradas como serviço, como no caso de aluguéis de imóveis, pode ser atividades apenas baseadas na exploração de renda de um trabalho já realizado em processos produtivos anteriores.

Considerando a ideia de Marx (1867), a atividade de locação de imóveis, por se dar em uma base capitalista de produção, produz a atividade de moradia para famílias ou pessoas que não possuem renda suficiente para adquirir o bem produzido. Assim, a atividade de locação de imóveis, pode ser vista como um serviço que gera renda para o proprietário do bem adquirido anteriormente.

A locação de imóveis como serviço também pode ser entendida, pelo pensamento contemporâneo da economia, quando o bem alugado gera utilidade para o novo usuário produzindo riqueza. Sendo assim, neste trabalho a **locação social é considerada um serviço** a ser praticado pelo Estado.

Por fim, a habitação é um bem de consumo, ou uma mercadoria, e pode ser provida como um bem ou como um serviço onde, respectivamente, um leva para a construção de moradias próprias e o outro leva para o aluguel de moradias. Ambos devem ser utilizados em uma sociedade, se somando e se complementando no provimento habitacional e atendendo aos mais variados grupos e famílias, a depender das suas necessidades e viabilidade econômica.

#### **1.4. Síntese das políticas habitacionais adotadas no Brasil: provisão da habitação como bem de consumo**

O problema da habitação no Brasil se constitui em um dos maiores desafios da política urbana atual e possui uma trajetória de políticas descontinuadas, mas sempre pautadas na oferta de um patrimônio imobiliário, e não na oferta do direito ao morar.

A iniciativa precursora pode ser verificada no início do período da Velha República, época em que praticamente não existia a participação do Estado voltada para a solução da habitação. A produção das moradias era de iniciativa privada e somente nas graves situações de insalubridade se recorria à concessão de isenções fiscais, beneficiando os proprietários de casas para aluguel e ampliando sua rentabilidade (ROLNIK, 1981).

Na época, o tipo de moradia predominante nas cidades era a casa de aluguel comum para provisão das classes média e, principalmente, de menor renda. Quase 90% da população das cidades morava em casas alugadas e não existia qualquer incentivo para a aquisição da casa própria. A iniciativa privada, na sua maior parte constituída de pessoas físicas da classe abastada, era a responsável pela produção da maioria dessas habitações e tinha como objetivo lucrar com o investimento na construção ou aquisição de casas para alugar (BONDUKI, 1982).

Assim, apesar de não ser uma política expressa, predominava na República Velha a visão de conceder vantagens à iniciativa privada com o intuito dela produzir moradias mais baratas, a aluguéis mais baixos, se mantendo por conta do mercado da provisão da moradia. O Estado não interferia no valor dos aluguéis, que eram de livre negociação entre o locador e o inquilino, regidos por contratos particulares. Do ponto de vista do número de residências, com essa prática, se conseguia atender às necessidades da população.

Com o aumento do êxodo rural, essa equação se desequilibrou. O crescimento da demanda fez com que a definição do valor de locação começasse a constituir-se no principal ponto de conflito entre proprietários e inquilinos. Os preços dos aluguéis cada vez mais altos, ocasionou na mudança do interior de muitas residências populares, sendo, geralmente, subdividido, a fim de atender mais famílias a preços mais baixos, provocando o surgimento de moradias com áreas reduzidas, insalubres e precárias, denominadas de cortiços. Esse tipo de habitação era considerado, à época, o inimigo da saúde pública (SANTOS, 2009).

Nesse período, a questão social não tinha grande importância para o Estado. As medidas adotadas nas cidades que envolviam a habitação popular não objetivavam atender as classes mais baixas, mas, sim, diminuir o perigo de formação de favelas e cortiços, que poderiam

representar resultados de insalubridade e falta de embelezamento das cidades. Buscavam isolar ao máximo a população mais carente a fim de evitar o crescimento desse “foco social de perigo” (VILLAÇA, 1986). Assim, no final do século XIX, houve uma grande campanha de higienização das cidades, que respondia à necessidade segregacionista da burguesia, com exclusão social das camadas mais pobres dos benefícios da cidade.

Nessa época, as vilas operárias construídas contíguas às áreas de trabalho pelos donos de fábrica passaram a ser parte das obrigações das empresas. Segundo Villaça (1986), para as classes dominantes era mais fácil conviver com as vilas operárias do que com os cortiços. A única restrição da legislação para a vila operária era a proibição da sua construção em locais nobres ou potencialmente nobres. Apesar das vilas serem consideradas, à época, modelos de habitação higiênica, a Lei Municipal nº 413 de 1901 determinava que elas fossem estabelecidas fora da aglomeração urbana e, para tal, isentava de impostos as vilas operárias construídas fora do perímetro central (VILLAÇA, 1986).

As reformas urbanas realizadas em diversas cidades brasileiras entre o final do século XIX e início do século XX lançaram as bases de um urbanismo onde seria praticado por anos a constante expansão da periferia (MARICATO, 2000). A exemplo de iniciativas internacionais, realizavam obras de saneamento básico para eliminação das epidemias ao mesmo tempo em que se promovia o embelezamento paisagístico. Diante das desigualdades de oportunidades e renda, ocorria a expulsão da população pobre para os morros e franjas da cidade (MARICATO, 2000).

A provisão da habitação era a locação por particulares, mas não a locação social regulada do ponto de vista de equidade social e de alcance de objetivos de desenvolvimento urbano. A moradia, para a maioria da população, era vista como um serviço custeado por seu próprio salário e que correspondia, principalmente para as classes de menor poder aquisitivo, um grande custo mensal que importunava a sua qualidade de vida.

A partir de 1930, devido ao crescimento urbano e industrial que implicaram em migração do campo à cidade com a conseqüente modificação da estrutura urbana, vários problemas urbanos começaram a se agravar no Brasil, dentre eles o habitacional. A procura por moradias e a falta delas começou a interferir nos valores dos aluguéis das casas cobrados pelos proprietários, tornando-os muito altos e muitas vezes abusivos. A população de baixa renda foi a que mais sofreu.

Começou a observar que a iniciativa privada não era capaz de enfrentar o problema habitacional sozinho. Observou-se uma mudança de rumo na área habitacional brasileira que começou a sofrer intervenções estatais com a regulação dos aluguéis privados por meio da criação de várias legislações e a provisão da moradia por meio da casa própria.

#### **1.4.1. Estado Novo: início da ação do Estado na habitação social (1930-1945)**

Dessa forma, no Brasil, a moradia para a população de baixa renda tem sido praticada pelo Estado desde o Estado Novo (1930-1945), período de “governos populistas”, quando a questão da habitação social se impôs para a sociedade brasileira como responsabilidade do Estado. As ações que respondiam à crescente pressão da população se deram com o intuito de intervir nas questões que preocupavam a vida dos trabalhadores, principalmente o valor da moradia no orçamento familiar.

O Estado passou a formular políticas econômicas e sociais, dentre elas, a viabilização do acesso à casa própria para o trabalhador de baixa renda, por meio da construção de conjuntos habitacionais, sempre localizados na periferia urbana, longe da burguesia e em terra de baixo custo, sem urbanização. A partir de então, todas as políticas públicas habitacionais foram no mesmo sentido: a expansão da periferia das cidades, seja pelo Instituto de Aposentadoria e Pensão - IAP, a Fundação Casa Popular - FCP, o Banco Nacional de Habitação - BNH ou o Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV e o Programa Casa Verde e Amarela.

Esse modelo seria conveniente para o padrão de capitalismo que se implantou no país a partir de 1930, por manter baixos os custos de reprodução da força de trabalho e viabilizar o investimento na industrialização. Isso torna bem visível a inserção da população de baixa renda nas periferias das cidades, sem condições de infraestrutura e de acesso aos serviços de transportes.

Ao tratar dos problemas habitacionais, não se pode deixar de levar em consideração a regulação urbanística do território. Na República Velha não existia legislações urbanísticas. A ocupação do solo, principalmente na periferia das cidades, era realizada informalmente e sem infraestrutura, por meio de loteamentos sem nenhuma regra. O município não exercia qualquer controle na organização do espaço urbano.

De acordo com Balbim (2015), nas cidades havia carência de mecanismos de regulação da terra urbana e/ou de acesso à terra considerada de interesse para expansão urbana, o que levou à ocupação desordenada das cidades. Essa condição inicial gerou o quadro atual de

expansão constante da fronteira urbana, seja pela autoconstrução ou pelos conjuntos habitacionais que passam agora a reproduzir o modelo.

A primeira lei de regulamentação do solo brasileiro aconteceu na época do Estado Novo, na década de 1930, quando as cidades começaram a ter importância econômica para o país. O Decreto-lei 58/37, que visava a regulamentação do loteamento e a compra e venda de terrenos à prestação, foi aprovado em 1937. Este decreto regulamentou os loteamentos por mais de 40 anos e nele não era previsto nenhuma sanção para quem não o cumprisse, levando os “parceladores do solo” a continuarem com seus atos de informalidade indiscriminadamente.

Nesse período foram criados pelo governo alguns agentes determinantes para o problema da moradia no Brasil: os IAP, para solucionar a questão habitacional da classe de trabalhadores ligados à indústria e ao comércio; e a criação da FCP, responsável, dentre outras coisas, em proporcionar a aquisição ou construção de moradia própria.

O governo também foi responsável pela criação da Lei do Inquilinato, congelando os preços praticados nos aluguéis, provocando a desestimulação da produção de moradia para locação pelo setor privado. Essa Lei proporcionou uma das mais graves crises habitacionais da história do Brasil, resultando na “expulsão” de muitos inquilinos das moradias de aluguel, tornando-os reféns da consolidação do padrão periférico de crescimento urbano. Posteriormente, iremos nos ater ao percurso da lei do inquilinato dentro da política habitacional brasileira.

A população, fugindo dos aluguéis, buscou novas alternativas habitacionais. Surgiram as favelas e as casas próprias autoconstruídas em loteamentos periféricos, carentes de infraestrutura urbana, ocupando terrenos públicos e abrigando famílias despejadas ou migrantes recém-chegados. O pensamento predominante na época era de que a melhor saída para a habitação seria a edificação da casa própria a baixo custo e o Estado estimulava essa conquista. Começou a surgir nesse período a **ideologia da casa própria**.

Deve-se ter em mente que, como o grande problema da autoconstrução era a viabilidade de aquisição do lote e de apoio técnico na construção das casas, o governo havia editado o Decreto Lei n.º58, de 10 de dezembro de 1937, que regulamentava a aquisição de terrenos a prestações, obrigando os parceladores a registrarem em cartório e aprovar, na prefeitura do município, os lotes, no caso de lotes urbanos, fornecendo garantias ao comprador. Foi um instrumento importante na ampliação do padrão periférico como alternativa de habitação

popular. Infelizmente, como o Decreto Lei não previa sanções para quem descumprisse a legislação, a regulação urbanística muitas vezes não foi respeitada.

A informalidade e o crescimento desordenado continuaram a se proliferar, passando essa solução habitacional a trazer problemas de infraestrutura para as cidades. Faltavam transportes, energia, água, esgoto e equipamentos públicos essenciais. Mas isso tudo acabou por não interferir na expansão para as bordas das cidades que, devido à falta de alternativas para a população de baixa renda, provocou uma aspiração crescente pela casa própria. Na questão da expansão periférica a presença estatal limitou-se a garantir o acesso à propriedade aos compradores dos lotes.

Mesmo sem existir controles estatais eficientes sobre o parcelamento do solo urbano e/ou regulamentos urbanísticos, foi exposto nas diretrizes para construção de moradias praticadas pelos IAP ou FCP a importância da articulação dos conjuntos habitacionais com os planos urbanísticos das cidades.

Durante o período de ação dos IAP e da FCP, época em que a inflação corroía os valores dos aluguéis e das prestações geradas pela predominância de uma visão clientelista e paternalista, a ausência de critérios sociais rigorosos para garantir o retorno dos investimentos realizados reduziu e tornou inviável a capacidade de ação destas instituições (AZEVEDO e ANDRADE, 1982). Vale observar que, antes da intervenção dos IAP e da FCP, o poder público nada realizava no campo da habitação social e fez, com a presença desses agentes, habitações sem cobrança de taxas ou depósitos compulsórios da população beneficiada.

Embora, de uma maneira geral, se possa dizer que as ações habitacionais do período populista foram baseadas em critérios sociais, elas acabaram contribuindo para uma piora das condições habitacionais e urbanas da moradia popular no Brasil (AZEVEDO e ANDRADE, 1982). Nessa época, ocorreu o surgimento de favelas cada vez mais distantes do centro da cidade e sem infraestrutura urbana.

Apesar do início dessa intervenção, podemos perceber que nenhum governo do Estado Novo chegou a estruturar, de fato, uma política que enfrentasse como um todo o problema da moradia. Os jogos de interesses políticos tiveram pouca expressividade na construção do tecido urbano. O objetivo era produzir moradias subsidiadas pelo Estado para a população de baixa renda ter sua casa própria, independente da qualidade dessas condições. Esse subsídio total da moradia acabou por dificultar a ampliação significativa da provisão por meio da casa própria.

#### **1.4.2. Período democrático ou desenvolvimentista (1946 - 1964)**

Nesse período alguns princípios básicos surgiram e conduziram a habitação e o planejamento urbano no Brasil. A habitação foi institucionalizada como um direito e a política se mostrou indispensável para o planejamento urbano, para o controle da especulação da terra e para o planejamento das cidades na escala metropolitana, que começou a ser defendido em detrimento da visão que antes predominava de um planejamento apenas em escala regional.

Apesar do avanço nos princípios e discussões, nenhuma política estruturada de alcance nacional foi formulada para a habitação. A ênfase maior no período foi estimular a industrialização no país e construir a nova capital, Brasília. Moradias continuaram a ser implementadas a partir dos IAPS e da FCP, entidades tipo associações de moradores e/ou cooperativas, mas longe de se constituir uma política habitacional governamental de caráter público. As cidades nesse período já cresciam de forma acelerada e de forma desordenada, aprofundando a crise urbana e habitacional. A inflação se fazia presente em altos números, o que criava problemas para o provimento por meio do aluguel privado. Era necessário criar soluções para esse quadro que se instalava nas cidades.

Surgiram, a partir de diferentes segmentos da sociedade, estudos e propostas com o objetivo de criar novas estratégias habitacionais, mas nenhuma chegou a ser concretizada. Em 1963 foi realizado o Seminário de Habitação e Reforma Urbana que formalizou a Agenda de Planejamento Urbano e Habitação construída ao longo desse período democrático. Buscou-se uma reflexão acerca do crescimento das cidades que surgiam de forma desordenada. Arquitetos e urbanistas se mobilizaram em prol da reforma urbana motivados pelos movimentos sociais. Mesmo diante da falta de continuidade das reflexões incutidas pelo seminário, devido a instalação da ditadura militar no ano de 1964, acredita-se que o avanço dessa agenda deu base para sua posterior formulação nos anos de 1980.

#### **1.4.3. O Governo Militar (1964-1985)**

O Governo Militar (1964-1985) continuou investindo no sonho da casa própria incutido nos períodos anteriores. A questão habitacional passou a ser tratada de forma intensa e com grandes resultados, em termos numéricos, na forma de grandes conjuntos habitacionais periféricos. Na cidade consolidada visava combater a favelização que as migrações maciças do campo para cidade já produziam e que foram ampliadas no período com as políticas econômicas implantadas nas cidades e no campo, o que ocasionou a expulsão dos camponeses.

Criou-se assim, por meio da Lei nº 4.380<sup>36</sup>, de 21 de agosto de 1964, um agente central responsável pela política habitacional no Brasil: o Banco Nacional de Habitação – BNH. A criação do BNH, empresa pública voltada ao financiamento de empreendimentos imobiliários, está inserida em um contexto de crise política e econômica brasileira. De tal modo, o governo militar adotou uma política de estímulos ao investimento na construção civil com o intuito de tentar reduzir o déficit habitacional e, também, fornecer empregos para os trabalhadores, buscando alternativas de superação da crise econômica.

Nessa época, o tratamento que predominou sobre a urbanização das cidades foi a discussão do controle dos novos loteamentos. O governo publicou o Decreto – Lei nº 271, de 28 de fevereiro de 1967, na tentativa de disciplinamento da atividade de parcelamento que trouxe vários avanços, dentre eles a regra que, logo após a inscrição do loteamento, todas as áreas de vias, praças e as áreas destinadas a edifícios públicos e outros equipamentos públicos passassem para o domínio do Estado. Predominou neste Decreto-Lei uma visão econômica da regulação do solo, que seria estabelecida pelos municípios de acordo com suas perspectivas e entendimentos sobre a divisão do solo.

A tônica da política urbana se centrou na produção de habitações. O BNH foi o gestor e financiador da política habitacional com estratégia única de promover a construção e aquisição da casa própria, especialmente para as classes de menor renda. Na outra mão dessa política, estava a ampliação das oportunidades de emprego e a dinamização do setor da construção civil. Arelada ao objetivo econômico em detrimento do social, estava a opção de financiar casas próprias e novas (com menos de 180 dias de habite-se), gerando um “boom” no setor imobiliário ao mesmo tempo que se desconsideravam imóveis com condições de habitabilidade e que poderiam ser disponibilizados por menor custo (ARRETCHE, 1990).

O modelo proposto pelo BNH estava fundado na articulação entre o setor público e o setor privado, atuando por meio de bancos (públicos e privados) e de agentes promotores como as companhias habitacionais e as companhias de água e esgoto, encarregados da produção, distribuição e controle das habitações (BOLAFFI, 1977). O Banco arrecadava recursos financeiros e transferia para os vários agentes que abrangiam todo o país e viabilizavam a implantação das ações necessárias na área habitacional e urbana (BONDUKI, 2008).

---

<sup>36</sup> Modificada pela Lei nº 5.762, de 14 de dezembro de 1971.



Uma das principais fontes de recursos do BNH foi o Fundo de Garantia por tempo de Serviço – FGTS, criado em 1967, do qual o BNH tornou-se gestor<sup>37</sup>. Sendo vinculado ao salário do trabalhador, destaca-se aqui a grande importância desse fundo (que perdura até os dias atuais!) para o financiamento da habitação e da cidade no Brasil. Além do FGTS, recebia recursos provenientes também do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo – SBPE.

Durante todo o período de implantação da política habitacional gerenciada pelo BNH, buscava-se, também, solucionar o problema do déficit habitacional, independente se as soluções construtivas atendiam ou não às necessidades dos usuários. Assim, nem os aspectos da qualidade do espaço urbano produzido ou da própria habitação eram discutidos. A eficácia era medida pelo número de habitações produzidas.

Segundo Bolaffi (1982), o BNH ao atuar também por intermédio da iniciativa privada e transferir para elas decisões relacionadas à construção das habitações financiadas pelo BNH, permitiu a geração de uma cadeia de “negociatas”. Essas negociações iniciam-se com a utilização de terrenos inadequados e mal localizados, prosseguindo na construção de edificações de baixa qualidade que se concluem com a venda da casa a quem não pode pagá-la, por preços frequentemente superiores ao valor de mercado. Apesar das críticas que se fez durante os anos 1980 a esse modelo, os erros não geraram aprendizados e se verá adiante como na década de 2000 esse padrão renova-se.

O BNH, além de se voltar para uma política social com o intuito de reduzir o déficit de moradias existente, passou, também, a assumir funções econômicas de estímulo ao capital privado, por meio de uma reorganização financeira dos bancos associada ao fortalecimento do setor da incorporação imobiliária e construção civil. Isso ocorreu devido a necessidade de diminuição dos riscos, principalmente para as grandes empreiteiras. Os empresários não arcavam com problemas que ocorriam nas unidades de baixa renda, de atraso ou inadimplência das prestações, ficando essa tarefa para o BNH que, com o tempo, para se viabilizar, passou a priorizar a construção de imóveis para faixa de renda mais alta. As habitações populares passaram a ser produzidas por pequenas e médias empresas que tentavam reduzir seus custos, utilizando materiais de qualidade inferior, diminuindo as condições de habitabilidade (VERAS e BONDUKI, 1986).

Na tentativa de diminuir os custos das habitações de interesse social, o BNH utilizou alguns artifícios que foram replicados, também, nos anos 2000, como: (1) os conjuntos

---

<sup>37</sup> O BNH geria ainda o Sistema Financeiro de Habitação – SFH e o Sistema Financeiro de Financiamento -SFS.

habitacionais das Companhias Habitacionais - COHABs foram construídos em áreas distantes dos centros urbanos, do mercado de trabalho e do comércio, sem um sistema de transporte público adequado e sem os equipamentos de saúde e educação básicos para a população; (2) diminuição dos tamanhos das unidades habitacionais e adensando-as, utilizando modelos de apartamentos; e (3) materiais de qualidade inferior, trazendo problemas de conforto e privacidade para os moradores (VERAS e BONDUKI, 1986). Assim, ao contrário de contribuírem para amenizar a questão social, esse tipo de política contribuiu para aprofundá-la.

Devido mais uma vez à situação econômica de alta inflação, que provocou um achatamento do salário da população e altos índices de desemprego e recessão, principalmente a partir da crise de 1979, o sistema habitacional começou a desmoronar, provocando uma alta inadimplência ao SFH e gerando crise e sua descapitalização. Obras de construção de conjuntos populares foram paralisadas, o SFH começou a fazer acordo com mutuários para pagamento das prestações e surgiu, não só da sociedade civil, como de dentro dos próprios quadros institucionais, uma avaliação crítica dessa política (VERAS e BONDUKI, 1986).

Paralelo à etapa pela qual seguia a política habitacional, foi editada mais uma Lei de Parcelamento do Solo Urbano. A Lei nº 6766/79, datada de dezembro de 1979, que ainda hoje se encontra em vigor (com as atualizações pela Lei Federal nº 9785/99, Lei nº 13.913/2019; Lei nº 14.118/2021, dentre outras), trouxe alterações importantes e necessárias para o processo de expansão urbana. Ela estabeleceu que o poder público se tornaria o principal agente no parcelamento do solo urbano, em todas as fases do processo, reconhecendo o direito do Estado de atuar nas áreas de interesse coletivo. O parcelamento do solo urbano passou a ser considerado uma atividade pública, mesmo sendo executado pela iniciativa privada.

Esta Lei regula a divisão de terras para fins urbanos com o intuito de edificar essas áreas mediante aprovação municipal. É importante levar em consideração que os Estados e municípios podem estabelecer normas complementares à esta Lei a fim de adequar as especificidades do local. As suas maiores inovações foram as disposições penais, onde o loteador que contrariasse a Lei passava a cometer crime contra a administração pública.

A Lei nº 6766/79 trouxe um grande avanço para o disciplinamento do parcelamento do solo no Brasil e o reconhecimento do poder público em intervir nas questões da propriedade do solo em benefício do interesse coletivo. Infelizmente, sua baixa implementação por parte dos municípios sempre foi a responsável por grande parte da baixa qualidade dos espaços urbanos brasileiros. Existe na lei penalidades para os entes privados, mas não para os entes públicos que

faziam “olhos cegos” para as atividades de descumprimento da legislação, resultando na ampliação do crescimento desordenado das cidades.

No que tange a habitação, a avaliação do período remete ao fato de que, independente da qualidade das moradias produzidas pelo programa habitacional, por volta da década 1970 a população morava mais em residência própria do que alugada, seja construída por recursos próprios, programas habitacionais ou autoconstrução em loteamentos clandestinos ou favelas. Havia se **consolidado o ideário da obtenção da casa própria** como segurança quanto aos rumos incertos do mercado de trabalho e da economia no Brasil.

#### **1.4.4. Período de transição da redemocratização (1985 a 1995) e a retomada do planejamento urbano e da habitação (1995 até a atualidade)**

No início da Nova República (1985 a 1995), que culminou com o fim do regime militar, o BNH foi extinto (em 1986). A situação habitacional no Brasil apresentava baixo desempenho social, alto nível de inadimplência, baixa liquidez do sistema, movimentos de mutuários organizados nacionalmente e grande expectativa de que as novas autoridades pudessem resolver a crise do sistema sem a penalização dos mutuários (AZEVEDO,2007).

Nenhuma diretriz foi definida para a política habitacional após a extinção do BNH. Foi um período de intensa discussão sobre os rumos da habitação e demais políticas urbanas, em especial, no âmbito da sociedade. Alternativas foram elaboradas na tentativa de diminuir a intensidade das dificuldades urbanas, gerando uma fase de constantes reformulações nos órgãos responsáveis pelas políticas habitacionais.

Em 1988, a Constituição Federal tornou obrigatório o Plano Diretor para os Municípios com mais de 20 (vinte) mil habitantes. O Plano foi definido como o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana. Ganhava destaque a possibilidade de regularização fundiária que se colocava como a nova forma de viabilizar a moradia digna nas cidades. Mesmo com essas modificações, não se verificou alterações substanciais nas políticas urbanas e habitacionais devido as graves crises fiscais e econômicas do país.

O período inicial da década de 1990 foi marcado por mudanças superficiais no SFH, como a facilitação na quitação de imóveis e a mudança no mecanismo de correção das prestações. Ainda durante o breve governo Collor, foi criado o Plano de Ação Imediata para a Habitação - PAIH, que pretendia construir, em seis meses, mais de 200 mil unidades habitacionais. O PAIH não conseguiu cumprir várias metas estabelecidas e, mais uma vez, o

problema habitacional no Brasil era enfrentado por meio da construção de casas e de ações voltadas a dinamizar o capital imobiliário privado.

Em 1993, foram iniciadas alterações no SFH, com a criação de um plano de amortização baseado no comprometimento da renda<sup>38</sup>, em substituição ao plano de equivalência salarial. Com isso, conseguiu-se um certo equilíbrio nos financiamentos, diferentemente dos planos de amortização existentes anteriormente, que costumavam apresentar valores exorbitantes principalmente em função das constantes trocas de moedas, resultado do desequilíbrio e instabilidade econômica que o Brasil viveu naquela época. Esses avanços só foram possíveis com a estabilização econômica do Plano Real.

A retomada do planejamento urbano e da habitação voltou a ocorrer somente em 1995, no governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso – FHC, dado que a estabilidade da economia brasileira permitiu ações de planejamento e desenho de políticas públicas em diversas áreas, inclusive na urbana. A política habitacional do governo FHC adotou duas vertentes: (1) a promoção habitacional diretamente por Estados e Municípios e (2) programas de financiamento diretamente ao mutuário final.

Surgiram nesse período (1995-2002) alguns programas habitacionais, tais quais: o Programa Pró Moradia e o Habitar Brasil, voltados à urbanização de áreas precárias e que visavam a melhoria das áreas habitacionais degradadas e habitadas por populações de menor renda; o Programa Carta de Crédito, que tinha como fonte o FGTS e era destinado à população com renda mensal de até 12 salários mínimos, fornecendo créditos para a construção a serem utilizados dentro de uma das modalidades do programa (aquisição/reforma de imóveis, compra de materiais de construção, dentre outros); o Programa de Arrendamento Residencial - PAR<sup>39</sup>, criado para a produção de novas unidades para arrendamento, utilizando recursos do FGTS e de origem fiscal; além do Sistema Financeiro Imobiliário - SFI<sup>40</sup>. Esse programa permitia mais agilidade na retomada do imóvel em caso de inadimplência (SANTOS, 1999; SHIMBO, 2010).

---

<sup>38</sup> Criado pela Lei nº 8.692, de 28 de julho de 1993.

<sup>39</sup> O PAR é um leasing residencial com opção de aquisição após quinze anos de pagamento do arrendamento sem nenhuma inadimplência.

<sup>40</sup> O Sistema financeiro imobiliário foi criado em 1997, trazendo mecanismos com a função, em tese, de aproximar o mercado imobiliário do modo de funcionamento do mercado de capitais, atendendo a 3 tipos de segmentos: (1) mercado privado para as faixas de renda superior a doze salários mínimos; (2) criação do Sistema Nacional de Certificação (que fiscalizava as empresas de serviços e obras da construção) e do Sistema Financeiro Imobiliário (como forma de superar os impasses que imobilizaram o SFH); e (3) políticas destinadas a recuperação de áreas habitacionais degradadas, para população com até três salários mínimos. (SHIMBO, 2010).

O Programa Carta de Crédito representou uma mudança importante nos rumos da habitação social no Brasil ao possibilitar o financiamento direto ao consumidor e, também, o financiamento à produção. Foi a partir desse programa que se criou a possibilidade de produção da habitação pelo segmento econômico das grandes incorporadoras.

Em 1996, a Secretaria de Política Urbana, responsável pelo setor habitacional, apresentou a PNH. Esse documento continha novos programas, onde o financiamento à produção não era uma estratégia exclusiva. Novos princípios para a habitação como flexibilidade de uso, descentralização e diversidade foram adotados, rejeitando programas convencionais que tinham como base a construção de grandes conjuntos habitacionais. Os principais pontos a serem destacados se referem: (1) ao reconhecimento da necessidade de urbanizar e regularizar a cidade ilegal como extensão dos direitos sociais e da cidadania; (2) a revisão do conceito de déficit que incorporou áreas ocupadas precariamente; e (3) a descentralização dos programas habitacionais com envolvimento dos municípios.

Após uma avaliação das necessidades de moradia no país e das fontes de financiamento existentes, se estabeleceu um tempo de quinze anos para solucionar os problemas habitacionais, garantindo acesso à moradia digna para todo cidadão brasileiro (BONDUKI, 2008).

Na área da política urbana, um marco importante foi a aprovação, em 2001, da Lei nº. 10.257/2001, Estatuto da Cidade, instrumento indispensável para a questão habitacional no país. Ele regulamentou o Capítulo sobre a “Política Urbana” da CF (Art. 182 e 183), determinando o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, do equilíbrio ambiental, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, e alavancou mudanças com o apoio dos instrumentos legais estabelecidos por ele.

O Estatuto da Cidade tem como princípios básicos o planejamento participativo e a função social da propriedade, buscando o ordenamento territorial para a promoção da inclusão social, ampliando as possibilidades de regularização fundiária e dando forma aos princípios da função social da cidade e do acesso à terra. Ele determina as competências da União com relação à política urbana, dentre as quais: (i) ditar as normas gerais de direito urbanístico e normas de cooperação entre os vários entes da federação em relação à política urbana; (ii) promover programas de moradias, melhorias habitacionais, saneamento básico e demais espaços de uso público; (iii) instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação; e (iv) elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social.

De forma a conseguir os objetivos propostos na lei, ele prevê a criação e utilização de vários instrumentos (Plano Diretor<sup>41</sup>; Parcelamento do uso e da ocupação do solo; Plano plurianual; Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana – IPTU; planos, programas e projetos setoriais; direito de preempção; Outorga Onerosa do Direito de Construir; dentre outros<sup>42</sup>), sendo eles regidos por legislação própria a ser formulada posteriormente. O Estatuto da Cidade prevê a garantia da gestão democrática da cidade, criando para tal alguns instrumentos: órgãos colegiados; debates, audiências e consultas públicas; conferências; iniciativa popular, dentre outros.

O Estatuto, ainda, viabilizou a criação de um órgão gestor urbano a nível federal, o Ministério das Cidades (atual Ministério do Desenvolvimento Regional - MDR), onde foram reunidas as áreas de habitação, saneamento, transportes urbanos e política de ordenamento territorial. Reforçou, ainda, a atuação do poder público local, onde os municípios têm a oportunidade de cumprir e ser responsáveis pela formulação, implementação e avaliação da política urbana da cidade, com impacto no tema da habitação social.

Nota-se que, durante o período de oito anos do governo FHC, não houve a implementação de programas habitacionais que visassem a construção de novas habitações populares, como de costume nos governos anteriores. O principal produto financiado pelo poder público deixou de ser a casa pronta, produzida pela construtora. Os municípios e os estados tinham maior flexibilidade na definição das alternativas a serem adotadas, conforme as prioridades e peculiaridades locais.

---

<sup>41</sup> O Plano Diretor - PD, obrigatório em todos os municípios com mais de 20 mil habitantes ou nos municípios que tiverem uma ou mais das seguintes características: (a) integram regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; (b) pretendam utilizar algum dos instrumentos previstos no Estatuto; (c) localizados em área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto de âmbito regional ou nacional, deve ser revisto a cada dez anos. Para o PD, o Estatuto da Cidade determina conteúdo mínimo o qual deve versar sobre: (i) a delimitação da área urbana onde deve ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, considerada a estrutura e demanda para sua utilização; (ii) as disposições requeridas para utilização do direito de preempção, outorga onerosa do direito de construir, alteração do uso do solo mediante contrapartida, das operações urbanas consorciadas e transferência do direito de construir; (iii) o sistema de acompanhamento e controle.

<sup>42</sup> Como exemplo, tem-se o Estatuto da Metrópole, instituído pela Lei Federal nº 13.089/2015 como resposta à necessidade de se pensar o desenvolvimento das urbes para além das divisas geopolíticas de cada município e poder enfrentar os desafios metropolitanos de forma a criar Planos integrados para a região metropolitana. Os municípios participantes da região metropolitana são definidos por lei complementar estadual. O Estatuto da Metrópole determina que as regiões metropolitanas e aglomerados urbanos aprovelem seu Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado – PDUI (Lei nº 13.683/18). Segundo a lei federal, o PDUI deverá instituir diretrizes para a formulação de políticas e gestão pública integradas, para o desenvolvimento sustentável e integrado dos diferentes municípios. Os municípios que integram essas unidades territoriais deverão compatibilizar seus Planos Diretores Municipais às novas regras do Plano Metropolitano, conforme pode ser visto no Capítulo 5, item 5.1.1.2, no caso do município de São Paulo.

A política habitacional procurou criar mecanismos e tratar da provisão de moradia em um contexto de organização da estrutura urbana por meio da regularização fundiária. Foi um período curto para vencer a ideologia da casa própria que já estava tão arraigada na população brasileira. A maioria dessas reestruturações de abordagem respondiam às discussões ocorridas no início dos anos de 1980 e lançavam as bases para um novo rumo da política habitacional, que, no período em discussão, não havia grandes resultados em termos de números de habitações geradas, mas, sim, em redefinição de estratégias e marco legal.

A partir de 2003, a Política Habitacional Brasileira sofreu modificações com novos arranjos institucionais e a volta de velhos paradigmas. Seu principal foco de atuação foi a retomada do fornecimento de habitação para as classes menos favorecidas, no modelo da casa própria. Na sequência, mais uma vez, como forma de dinamizar a indústria da construção civil em detrimento de resolver os problemas urbanos e habitacionais, as políticas de construção de conjuntos habitacionais periféricos foram retomadas, buscando conectar os imperativos econômicos e políticos aos sociais.

Vale dizer que tudo isso ocorreu/ocorre se mantendo na base legal e até ampliando e consolidando em novos regulamentos. Os mecanismos que haviam sido construídos anteriormente foram uma ação prática dentro das brechas da lei. Em 2004 é elaborada uma nova PNH, com a instituição do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social<sup>43</sup> – SNHIS, criação do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e instituição do Conselho Gestor do FNHIS (Lei Federal nº 11.124/2005). A PNH define a necessidade de elaboração de Plano Nacional, estaduais e municipais e ao mesmo tempo define um volume crescente de recursos destinados à produção de HIS. Cresceram os recursos do FGTS, assim como os recursos de origem orçamentária (BONDUKI, 2008).

**Com a PNH, a locação social apareceu no cenário dos instrumentos de política habitacional.** Tal política surge como uma alternativa de provisão habitacional para a população de menor poder aquisitivo. Entre as diretrizes para a provisão habitacional, a PNH destaca o desenvolvimento de programa e linha de financiamento destinado à produção de

---

<sup>43</sup> Esse Sistema centraliza todos os programas e projetos destinados à habitação de interesse social e é composto por vários órgãos: Ministério das Cidades (atual Ministério do Desenvolvimento Regional), Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, Caixa Econômica Federal, Conselho Nacional de Desenvolvimento Regional, Conselhos, Órgãos e Instituições da Administração Pública direta e indireta dos Estados, Distrito Federal e Municípios, relacionados às questões urbanas e habitacionais, entidades privadas que desempenham atividades na área habitacional e agentes financeiros autorizados pelo Conselho Monetário Nacional. Esta Lei prevê que Estados e municípios, ao aderirem ao SNHIS, se comprometam a elaborar o seu Plano Local de Habitação de Interesse Social – PLHIS, sendo condição necessária para que os entes federados acessem recursos do FNHIS.

unidades habitacionais dirigidas à locação social (BRASIL, 2004). Além disso, a PNH insere a reabilitação de imóveis para locação social pública e privada, inclusive com recursos do FNHIS, no contexto de ações necessárias para a reabilitação de áreas urbanas centrais. Ressalta-se que a locação social, aliada a medidas de incentivo na utilização de unidades residenciais do mercado secundário de imóveis, poderia contribuir para criar condições de equilíbrio do mercado e, conseqüentemente, reduzir o déficit habitacional (BRASIL, 2004).

Apesar da política habitacional englobar a locação social como um dos modelos de provisão habitacional, esta opção não obteve nenhum incentivo por meio de recursos de programas federais, recursos estes que passaram a ser direcionados à casa própria em conjuntos habitacionais que, também, contemplava/contempla a legislação. Na prática, as decisões do governo se voltaram para atender o mercado imobiliário com seus empreendedores e construtores.

A partir de 2005, em resposta às reivindicações de vários setores que lutavam pela priorização de investimentos nas políticas sociais, o governo aumentou o investimento para o financiamento de habitações sociais. Os programas nessa linha foram: (1) Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, de 2007, responsável por trazer investimentos em várias áreas como infraestrutura, setores de habitação, saneamento e urbanização de assentamentos precários; e (2) o PMCMV, lançado em 2009, com a finalidade de construir um milhão de moradias e promover o crescimento econômico do país.

O PMCMV significou o retorno de diversos paradigmas existentes nos governos populistas do Estado Novo e da era do BNH, com os governos militares. Marcado pela construção de conjuntos habitacionais longe dos centros das cidades, mas teoricamente dotado de infraestrutura básica, com unidades habitacionais de tamanhos mínimos e padrões de qualidade urbanísticas e arquitetônicas questionáveis, o PMCMV recebeu várias críticas (AMORE et. al., 2015; ANDREOLI, 2016), principalmente a de não dar ênfase nas reais necessidades dos moradores. Embora significativos para a população diretamente atendida, o PMCMV é taxado de construir conjuntos habitacionais apenas para resolver problemas habitacionais em números e não em eficiência e qualidade. Ele foi comparado ao BNH, que utilizou dos mesmos artifícios para prover habitação.

É importante destacar que as unidades habitacionais do PMCMV foram construídas por empresas privadas e subsidiadas, prioritariamente, para a população de baixa renda. O programa acontece em parceria com estados, municípios e empresas e entidades sem fins lucrativos



(Modalidade PMCMV - Entidades)<sup>44</sup> onde as famílias interessadas em participar não podem possuir casa própria ou financiamento, nem ter recebido anteriormente nenhum benefício habitacional do governo.

Tanto na era do BNH, quanto no PMCMV, o financiamento passou a existir juntamente com a lógica empresarial, mas não foi deixado de lado o paternalismo do Estado, continuando as motivações políticas com o mesmo discurso populista inspirando as políticas habitacionais brasileiras.

No decorrer das décadas, com as mudanças políticas e econômicas que o país sofreu em alguns momentos da história, programas habitacionais do Estado para construção de casas foram descontinuados, levando à dificuldade em fornecer moradia para as camadas populares. As políticas habitacionais praticadas desde meados do século XX, onde utiliza-se da estratégia de construção de unidades habitacionais ao invés de locação de moradias, tem revelado a habitação como um bem econômico em detrimento de um serviço para a população de baixa renda. Assim, a população sonha em comprar a sua residência independente de qual custo isto terá e o governo fomenta esse sonho mantendo programas voltados à construção de casas, que por sua vez, mantém seu prestígio político.

Esse paradigma estabelecido sugere a dificuldade de construção de outras soluções e estratégias para provisão de habitação, fazendo investigar até que ponto a política praticada no Brasil se faz um empecilho para outras formas de provisão, dado o enraizamento do ideal da casa própria. Mostra-se assim que, economicamente e socialmente, a provisão estatal da casa própria para a população de baixa renda não é sustentável, isto é, não adotam uma série de práticas eficientes voltadas para a melhoria da qualidade de vida da população, desenvolvimento econômico e preservação do meio ambiente.

Paralelamente ao histórico da produção da casa própria, a locação de imóveis, apesar do baixo incentivo do Estado por esta modalidade dentro das políticas habitacionais, sempre foi uma estratégia de assistência provisória a públicos específicos, como moradores de rua, idosos carentes, etc. e não um programa permanente de moradias.

---

<sup>44</sup> O PMCMV-Entidades, fruto da luta dos movimentos de moradia, é uma modalidade do PMCMV destinada à oferta e produção direta por entidades sem fins lucrativos, cooperativas e movimentos sociais para produção de habitação urbana e rural por autogestão. Criado pela Resolução nº141, de 10 de junho de 2009, essa modalidade recebe 3% dos recursos públicos disponibilizados para o PMCMV (recursos da União por meio do Fundo de Desenvolvimento Social - FDS para o faixa 1). Observa-se que as moradias produzidas por entidades possuem melhor qualidade de projeto de construção e do produto produzido coletivamente, além do fortalecimento das relações sociais.

Hoje no Brasil existem cerca de 13,3 milhões de famílias que moram de aluguel<sup>45</sup> no mercado privado (IBGE, 2019). É um número muito elevado e ter uma legislação que ampara essa relação de moradia sempre foi imprescindível. No decorrer das décadas, o Estado promulgou diversas leis, a depender dos seus objetivos, a fim de regular as relações entre os donos dos imóveis e seus inquilinos. Veremos a seguir o percurso histórico dessas relações que sempre interferiram nas questões habitacionais brasileiras.

### **1.5. O percurso histórico da legislação e das relações locatícias no Brasil**

Compassivas às mudanças econômicas, sociais e políticas do país, as legislações relacionadas à locação de imóveis urbanos tenderam a sofrer modificações ao longo dos anos. Após um período de relativa independência do setor locatício, evidenciou-se, a partir da década de 1920, a interferência do Estado no mercado de aluguel de imóveis, ocorrendo em concomitância com o processo de urbanização que acontecia em função de políticas macroeconômicas do país.

Antes da existência de qualquer legislação específica sobre o tema, o Código Civil de 1916 (Lei nº 3.071 de 1 de janeiro de 1916) ditava as regras gerais para a locação, tanto dos bens móveis, quanto dos imóveis. As regras eram bem generalistas e o locador poderia estabelecer, à sua mercê, as normas do contrato, ou seja, valores, garantias, prazos, etc. Eram relações excessivamente protetoras dos locadores, o que acabou causando injustiças sociais levando o Estado a intervir nas relações locatícias com foco na proteção dos locatários. Nesse contexto, várias leis foram promulgadas com a finalidade de estabelecer regras entre as relações de inquilinos e proprietários.

A primeira norma legal que versou exclusivamente sobre a locação imobiliária foi o Decreto Legislativo nº 4.403/1921, de 22/12/1921, que regulou a locação dos prédios urbanos e deu outras providências. Vigorou até 1928, quando foi revogado pela Lei nº 5.617, de 28/12/28, retornando a matéria ao Código Civil. As normas forneceram uma certa proteção para o locatário que vivia na informalidade, abarcando as relações locatícias que não possuíam contrato escrito e primando pela garantia de permanência no imóvel do locatário que cumprisse com sua parte do contrato. Trouxe consigo, dentre outras regras: prazos para pagamento do aluguel, prazo de duração e prorrogação da locação, e normas para aviso prévio/despejo do imóvel.

---

<sup>45</sup> Importante observar que esse número é bem maior, já que a informalidade não é contemplada nessas estatísticas.

A partir deste Decreto, para que o proprietário retirasse o locatário do imóvel seria necessário ajuizar ação e dar motivação contundente para essa retirada, a chamada denúncia cheia<sup>46</sup>. Se isso não acontecesse, o locatário permaneceria por tempo indeterminado no imóvel. Mesmo com a abertura de processo, o locatário poderia permanecer no imóvel até o fim do processo, que poderia durar anos devido à morosidade da justiça no Brasil.

O decreto ainda trouxe outros benefícios para os locatários, tais quais: (i) no caso de dívidas locatícias não poderiam ter seus bens indispensáveis<sup>47</sup> penhorados; (ii) o aluguel só poderia sofrer reajuste após dois anos de contrato; (iii) ainda que o proprietário solicitasse o imóvel de volta para sua própria moradia, o locatário teria o prazo de seis meses para desocupá-lo; e (iv) caso o proprietário não fosse ocupar o imóvel do qual retirou o inquilino, teria que pagar uma indenização equivalente ao aluguel de um ano para o locatário.

No ano seguinte surgiu o Decreto Lei 4.624, de 28/12/1922, que modificou, em parte, a Lei anterior, proibindo por 18 meses, nos casos de locação verbal (sem contrato), qualquer ação de despejo, excetuando as seguintes condições: falta de pagamento do aluguel, retomada para uso próprio e danos ao imóvel ou uso para outros fins.

Na trajetória das legislações locatícias, foram promulgadas sucessivas leis que estabeleceram as relações entre o inquilino e o proprietário ao longo dos anos. Neste estudo, apesar de nos atermos somente à locação de imóveis residenciais, não podemos deixar de citar o Decreto Lei 24.150/34, conhecido como “Lei das luvas”, que versou sobre as relações locatícias comerciais e teve uma grande importância nas relações locatícias brasileiras. O pagamento de luvas é a exigência em pecúnia que o locador fazia para o locatário para que este tivesse o seu contrato de locação do ponto comercial renovado. Ele proporcionava ao locador vantagens financeiras, pois, o inquilino investia no imóvel e muitas vezes não recebia nada em troca quando o entregava para o proprietário. O Decreto passou a evitar a cobrança, pelos proprietários, de valores exorbitantes pela renovação do contrato dos pontos comerciais, proibindo esta prática do pagamento de luvas<sup>48</sup> (TROGUE, 2008).

---

<sup>46</sup> Denúncia cheia é aquela em que o locador finaliza um contrato de aluguel com apresentação de justificativa, conforme disposto no Art. 47 da Lei 8.245/91. Ela ajudava a evitar que os locadores retomassem seus imóveis e o repassassem a outros locatários em condições financeiras mais vantajosas, de forma a contribuir para o aumento do caos social daqueles que não tinham acesso à moradia pelas vias de aquisição.

<sup>47</sup> Bens indispensáveis são os bens móveis, como: geladeira, fogão, cama, guarda-roupa, roupas.

<sup>48</sup> O pagamento de luvas consiste na exigência pecuniária feita pelo locador ao locatário para a renovação do contrato de locação.

Associando as promulgações das Leis locatícias ao que acontecia historicamente no Brasil, observou-se que, após a Segunda Guerra Mundial (1939-1945), a economia deu grandes sinais de declínio, trazendo consigo picos inflacionários. A alta inflação, aliada à grande demanda habitacional nas cidades, fez com que os governos adotassem medidas protecionistas a fim de preservar a moradia para o grande número de inquilinos à época (ABRÃO, 2018). Começou a publicação de uma sequência de leis temporárias<sup>49</sup>, muitas vezes prorrogáveis e com conteúdos análogos, que restringiam as liberdades nos contratos e determinavam congelamento de preços de aluguel.

Essas leis versavam sobre a locação com o intuito de diminuir a problemática social que se instalou devido à escassez de imóveis. Dentre elas, temos: o Decreto Lei 4598/42, o Decreto Lei 6739/44, Decreto Lei 9669/46, Decreto Lei 1300/50, Lei 4240/63, Lei 4494/64, e a Lei 4864/65. A maioria dessas leis não eram aplicadas para as locações comerciais e industriais, que eram regidas pelo Código Civil ou pelo Decreto nº24150/34.

- O Decreto Lei 4598/42 de 20/08/42, ratificou a ação do Estado em garantias de habitação para os trabalhadores, e, sobretudo, da reprodução da força de trabalho, regulando as relações de inquilinato. Esta medida determinou o congelamento dos aluguéis residenciais locados e sublocados por dois anos e, segundo Bonduki (2002), se configurou como uma estratégia do poder público para desestimular a produção rentista e deslocar esforços para o projeto da casa própria.

Esta lei proibiu a cobrança, pelo locador, de quaisquer taxas, impostos, luvas ou qualquer outra despesa ou indenização não prevista em lei. Versou ainda sobre valores do aluguel para novas locações ou imóveis reformados (deveriam ter valores iguais aos dos imóveis semelhantes) e definiu critérios mais rígidos para a retomada do imóvel pelo locador, limitando os casos de despejos à falta de pagamento ou descumprimento de qualquer obrigação; necessidade de reformas urgentes; ou desapropriação. O descumprimento desta Lei foi definido como crime contra a economia popular.

- O Decreto Lei 6739/44, de 26/07/44, alterado pelo Decreto Lei 7466/45 e prorrogado até 31/08/46, determinou o congelamento dos aluguéis vigentes por cerca de um ano. Versou, também, sobre seus valores para novas locações e para imóveis mobiliados, limitando o valor do aluguel de móveis. Impediu a cobrança adiantada de aluguéis e a exigência de garantia que excedesse o depósito de três meses de aluguel. Prorrogou os

---

<sup>49</sup> Todas essas leis defendiam os inquilinos e foram sendo revogadas até o ano de 1964 (TROGUE, 2008).

contratos vencidos e proibiu, salvo nos casos expresso em contrato, a transferência de locação ou a sublocação. Proibiu ainda o despejo, com exceção dos casos previstos na Lei, como: falta de pagamento do locatário; necessidade de reforma urgente; desapropriação ou demolição do imóvel; necessidade do imóvel para seu próprio uso (ou uso do ascendente ou descendente) onde, nesses casos, o inquilino deveria ser notificado com três meses de antecedência. Vedou aos proprietários de imóveis para locação, mantê-los desalugados por mais de 60 (sessenta) dias quando houvesse interessado oferecendo garantia de três meses de aluguel. Autorizou aos inquilinos requererem à autoridade municipal uma avaliação do imóvel para obter redução do aluguel. No caso de despejo por falta de aluguel, o locatário poderia reverter a situação, quitando a dívida. Quando a ação de despejo tinha o caráter de rescisória de contrato, a apelação também tinha efeito suspensivo, com exceções pela Lei. O descumprimento desta Lei também foi definido como crime contra a economia popular.

- O Decreto Lei 9669/46 permitiu reajuste dos aluguéis, salvo o fixado judicialmente ou pelas autoridades municipais. O depósito em garantia do pagamento de aluguel não podia ultrapassar o valor equivalente a três meses de locação. A cessão da locação e a sublocação passou a depender do consentimento, por escrito, do locador. Podia ser cobrado pelo locador, além do aluguel, a taxa de água e impostos (pagas divididas em doze meses iguais) e outras taxas desde que discriminadas no recibo. Este Decreto Lei trouxe a obrigatoriedade do recibo, no qual deveria discriminar as despesas pagas. Continuou proibida a cobrança antecipada de aluguel, com exceção na falta de garantia pelo locatário, o qual o locador poderia cobrar antecipadamente o correspondente a um mês de aluguel. Trouxe, ainda, as formas de rescisão do contrato (falta de pagamento; solicitação do imóvel pelo locador para uso próprio ou do seu associado/mutuário proeminente comprador, infração de obrigação legal ou contratual, dentre outras).

Nesta época, o Brasil vivia um período de forte crescimento urbano, onde, principalmente na segunda metade da década de 1950, com o advento da industrialização, as cidades cresciam em um ritmo acelerado, trazendo consigo uma demanda habitacional cada vez maior. Nesse período, o mundo tinha acabado de sair da segunda grande guerra mundial. Com o intuito de regular o mercado de locação nas cidades, várias leis relacionadas ao inquilinato continuavam sendo editadas.

- O Decreto Lei 1300/50 de 28/12/50 foi prorrogado por várias leis, dentre elas as Leis 1708/52, Lei 2328/54, Lei 2699/55 (com modificações), Lei 3085/56, Lei 3336/57, Lei

3494/58, Lei 3844/60 e Lei 4240/63. Editado para vigorar até 31/12/52, vigorou até 30/11/64, quando adveio a Lei 4494/64, que o revogou expressamente. Este Decreto trouxe mais restrições aos locadores, desestimulando o investimento no setor enquanto atividade econômica. Nele foram proibidos os reajustes dos imóveis com aluguel vigente. Já para os imóveis vagos, tanto os imóveis novos quanto os desocupados, estes poderiam ter o valor de locação estabelecido por livre fixação. Ficavam prorrogados, por tempo indeterminado, as locações cujo prazo expirasse na vigência desta lei. Por este decreto, a caução em dinheiro dada como garantia não podia exceder à soma equivalente a três meses de aluguel e, com relação à cobrança antecipada do aluguel, esta continuou proibida.

O Estado continuava a buscar medidas que visassem proteger os inquilinos da especulação imobiliária que poderiam ser praticadas pelos locadores, principalmente por ser um mercado que vivenciava a escassez de moradia perante uma alta demanda (ABRÃO, 2018). No entanto, essas restrições impostas pelo Estado ao locador enquanto a inflação aumentava, principalmente com relação ao congelamento do aluguel (já eram 14 anos sem reajustes!, com algumas exceções), acabaram gerando muita insegurança para os locadores, o que levou ao desinteresse de muitos proprietários a continuarem alugando seus imóveis. Provocou assim, algumas situações, tais quais:

- ✓ A retirada de vários imóveis do mercado, os quais terminaram ficando vazios ao invés de serem dispostos para a provisão habitacional. Isso provocou o aumento da escassez de moradia para a parte da sociedade que não possuía casa própria e morava de aluguel;
- ✓ A busca da população por outras formas de moradia, geralmente moradias informais, levando ao aumento da informalidade;
- ✓ Desestímulo da construção de imóveis para esta finalidade (locação), afetando a indústria da construção civil.

Após a Lei 1300/50, o Estado continuou promulgando novas leis para regulação dos aluguéis, principalmente, de forma a manter os valores já praticados no mercado e evitar os despejos. Somente em 1963, com a Lei nº4240/63, o Estado permitiu aumentos para as locações mais antigas.

- A Lei 4240/63, de 28/06/63, prorrogou o Decreto Lei 1300/50 e alterou alguns dispositivos. Ela tornou livre a estipulação do valor de aluguel e demais encargos nas locações ajustadas após a sua publicação, apesar de não permitir elevar o aluguel sem

ter o consentimento, por escrito, do locatário ou mediante revisão judicial. Os prédios já locados puderam ter os valores locatícios revistos na porcentagem estabelecida nesta lei (variando de 10% a 200%). Foram permitidas as cobranças de taxas e impostos (água, luz, saneamento e tributos), sendo obrigatório recibos discriminando os valores.

A introdução da possibilidade de reajuste por este instrumento abria uma luz frente à situação de desequilíbrio que vinha ocorrendo nas relações locatícias. Segundo Kingston (1960), a lei do inquilinato foi um produto de guerra e tornou-se insustentável por manter por longo período o congelamento dos valores dos aluguéis. Segundo ele, isso poderia levar ao desaparecimento do “produto” no mercado. Mas, a moradia não pode faltar no mercado! Mesmo assim, essa prática corriqueira adotada pelo Estado continuou tentando desviar da problemática econômica e a encaminhando para ser vista pelo seu lado social (KINGSTON, 1960).

Com o golpe militar, em 1964, ocorreu uma desregulamentação do setor locatício. Trouxe a suspensão da fixação de preços dos aluguéis e a volta da denúncia vazia<sup>50</sup>. Para Souza (2017), isso iria contribuir para a diminuição das reclamações dos locadores diante da defasagem imposta pela inflação.

- A Lei 4494/64, de 25/11/64, que revogou a Lei 1300/50, vigorou até maio de 1979. Ela continuou com as medidas restritivas relacionadas ao despejo, mas suspendeu o congelamento dos aluguéis e criou mecanismos específicos para seu reajuste<sup>51</sup>, com possibilidade de utilização de índices inflacionários<sup>52</sup>. Os aumentos dos aluguéis foram permitidos a partir do acordo mútuo entre locador e locatário, com aplicação do índice de correção monetária ou a partir de decisão judicial.

Após a publicação desta lei, as locações novas continuaram tendo livre estipulação de preços e os aluguéis recebidos ficaram sujeitos ao recolhimento de 6% da importância total, sob a forma de letras de emissão<sup>53</sup> do BNH. Ela continuou autorizando a cobrança antecipada do aluguel, sem exceder um mês de aluguel, desde que a locação não fosse

---

<sup>50</sup> Denúncia vazia (Art. 46 da Lei 8.245/91) é a quebra do contrato sem nenhuma justificativa.

<sup>51</sup> Permitiu o reajuste progressivo do aluguel de acordo com índices de correção monetária (com base na inflação), dentro de um espaço de tempo de 10 anos. O reajuste deveria ser feito quando do aumento do salário mínimo com o intuito de evitar onerar muito o orçamento mensal dos locatários.

<sup>52</sup> A possibilidade de reajuste por índice inflacionário trazia uma garantia de reposição do poder aquisitivo dos aluguéis, o que se convertia em um fator de estímulo a novas locações, sobretudo em um país em que a inflação dava sinais de descontrole.

<sup>53</sup> A letra imobiliária é a promessa de pagamento e, quando emitida pelo BNH, é garantida pela União Federal. As letras imobiliárias emitidas por sociedades de crédito imobiliário podem ser garantidas com a coobrigação de outras empresas privadas (LEI N°4.380/1964).

garantida por caução. A cessão da locação, sublocação ou empréstimo dependiam do consentimento prévio por escrito do locador.

Vale observar que foi neste mesmo ano que o Estado, paralelamente às questões locatícias, instituiu nova política para a moradia com o intuito de atrair investidores para o mercado habitacional e diminuir a sua crise, promovendo o financiamento de imóveis para a população com a criação do BNH. Assim, em 29 de novembro de 1965 foi promulgada a Lei nº4864/65, que criou medidas de estímulo à indústria da construção civil.

- A Lei 4864/65 além de estimular a construção civil, liberou, no seu Art. 17 os imóveis com habite-se, passando a ser livre a convenção entre as partes e possuir uma possível correção monetária dos aluguéis de acordo com a forma e os índices que o contrato estipulasse. Ao terminar o prazo de locação ou em caso de locação por tempo indeterminado, se o locador solicitasse a devolução do imóvel, o locatário tinha o prazo de três meses para o desocupar.

Esse arcabouço de leis visava, “teoricamente”, amenizar os problemas sociais e, por um grande período, buscou proteger o locatário, dificultando o despejo e os aumentos de aluguel ao prazer do locador. Entretanto, trouxe junto uma série de problemas para o mercado habitacional, acarretando o afastamento do proprietário do mercado imobiliário que passou a não disponibilizar seus imóveis para locação, tampouco, investiu na construção de imóveis com esta destinação. O resultado foi a diminuição da oferta de moradias e o conseqüente aumento no preço dos aluguéis (TROGUE, 2008).

Na mesma linha ainda temos uma nova regulamentação, a Lei do Inquilinato de 1979, a Lei nº 6649/79,

- A Lei 6649/79, de 16/5/1979, vigorou até 20/12/1991 com pequenas alterações introduzidas pelas Leis 6.698/79; Lei 7538/86; Lei 7.612/87 e Lei 8.157/91 e foi substituída pela Lei 8.245/91. Ela preservou a possibilidade de reajustes dos aluguéis, porém, dificultou a retomada dos imóveis, deixando de fora a possibilidade da denúncia vazia e prorrogando os contratos vigentes por prazo indeterminado.

Com ela ocorreram algumas mudanças em relação ao apanhado de normas anteriormente decretadas, dentre elas, temos: (i) a possibilidade de ajuste no contrato de locação por qualquer prazo - no caso de mais de dez anos, esse ajuste dependeria da



vênia conjugal<sup>54</sup>; (ii) com a extinção da sociedade conjugal do locatário (por separação judicial ou divórcio), a locação poderia prosseguir com o cônjuge que, por acordo ou decisão judicial, continuasse residindo no imóvel; (iii) caso o contrato de locação estipulasse prazo para a sua duração, o locador não poderia reaver o imóvel antes do prazo e o locatário só poderia devolvê-lo ao locador por meio de pagamento de multa; (iv) contrato por tempo determinado cessava findo o prazo estipulado, independente de notificação ou aviso prévio e, no caso de contrato por tempo indeterminado, o locatário poderia dar por findo o contrato mediante notificação ou aviso prévio ao locador e com antecedência mínima de 30 dias; (v) tornou-se livre a convenção do aluguel e a correção monetária só poderia ser exigida quando o contrato estipulasse, fixando a época e as condições; (vi) no caso de venda, cessão, etc. o locatário tinha a preferência, desde que não excedesse 30 dias da notificação; (vii) no caso de mora poderia estipular juros de até 1% ao mês e, caso fosse superior a trinta dias, ficaria sujeito também à correção monetária; (viii) caso não existisse cláusula de reajuste no contrato, este só poderia ocorrer ao final do prazo contratual e a cada ano subsequente. O reajuste do aluguel poderia ser fixado de comum acordo ou por decisão judicial; (ix) as garantias poderiam ser: caução em dinheiro; garantia fidejussória<sup>55</sup> e seguro de fiança locatícia e era vedada mais de uma modalidade de garantia num mesmo contrato de locação; (x) caso a fiança fosse por prazo certo, poderia o locador exigir do locatário, durante a prorrogação contratual, a apresentação de novo fiador, no prazo de 30 dias e se este não o fizesse, ficaria sujeito à caução; (xi) no caso de ação de despejo, ao ser julgada procedente, o inquilino tinha o prazo de 60 (sessenta) dias para desocupação do imóvel, salvo exceções da lei. Findo o prazo, ocorria o despejo do imóvel por dois oficiais de justiça; (xii) o descumprimento da lei era punível com prisão simples de cinco dias a seis meses ou multa entre o valor de um a dez aluguéis vigentes à época da infração; (xiii) a locação só poderia ser rescindida por mútuo acordo ou por denúncia do locatário.

Apesar dos avanços da Lei nº 6.649/79 com relação à legislação locatícia anterior, ela continuou fornecendo excesso de proteção para os inquilinos inadimplentes, onde, mesmo com atraso no aluguel, o proprietário do imóvel arcava com as dificuldades em reavê-lo. A maior dificuldade era com relação à agilidade nos processos judiciais (que demoravam muito!) e com

---

<sup>54</sup> Vênia conjugal é o consentimento do cônjuge. A vênia conjugal como regra não é exigida em um contrato de locação de imóvel urbano, exceto quando o prazo do contrato superar 10 anos.

<sup>55</sup> Garantia fidejussória ou garantia pessoal é uma garantia personalizada dada por alguém que se compromete a cumprir as obrigações contraídas por outro num contrato ou negociação, oferecendo seu próprio patrimônio para garantir tal obrigação. As modalidades são: caução, aval, fiança ou garante solidário.

as liminares para desocupação, que eram raramente expedidas. Para o proprietário, ficar sem receber o aluguel, ainda mais em uma época em que a inflação era muito alta e corroía os rendimentos, não era nada fácil. Assim, os imóveis acabavam sendo transformados em investimentos para proteção do patrimônio, deixando de lado a função social<sup>56</sup> da propriedade (CAVALCANTE, 2014).

Nesse contexto, no dia 18 de outubro de 1991, foi promulgada a Lei 8.245/91, Lei do inquilinato, que perdura até os dias atuais, com poucas alterações introduzidas pelas Leis 12.112/2009 e 12.744/2012. Esta Lei contempla todo o aprendizado obtido pelos legisladores ao longo dos anos e trouxe consigo, o período de maior estabilidade para uma legislação locatícia no Brasil (TROGUE, 2008).

- A Lei nº 8245/91, de 18/10/91, revogou a Lei 6649/79 e o Decreto nº24.150/34, passando a regular não apenas sobre a locação de imóveis residenciais, mas também sobre os não residenciais, comerciais e industriais. Ela trouxe modificações consideráveis para a locação de imóveis, diminuindo conflitos entre inquilinos e proprietários. Somente a partir desta Lei foi possível perceber agilidade nos processos de despejo (ainda não tão rápidos quanto deveriam!) e no aumento de garantias para os pagamentos de aluguel, diminuindo a inadimplência. Assim, a preferência dos proprietários de deixarem os imóveis fechados ao invés de alugá-los começou a dar lugar a primazia em mantê-los no mercado, resultando em mais ofertas de moradia para as famílias que não possuem a casa própria (ABRÃO, 2018).

Com esta Lei e suas modificações (dadas pela Lei 12.112/09), passou a ser permitida a retomada do imóvel pelo locador, por despejo ou com o uso da denúncia vazia, nos casos de contrato com prazo mínimo de 30 (trinta) meses. No caso de despejo por denúncia cheia ou infração contratual não rege esse condicionamento. Já para o locatário, este passou a poder devolver o imóvel antes do fim do prazo do contrato, por meio do pagamento de multa proporcional ao período que falta para o seu término e, também, fornecendo aviso prévio por escrito, com 30 (trinta) dias de antecedência, ao locador. Caso não ocorra o aviso prévio, fica o locatário obrigado a pagar o valor correspondente a um mês de aluguel mais encargos, quando da rescisão contratual.

---

<sup>56</sup> A função social da propriedade propaga a ideia da contribuição da sociedade para o bem-estar da coletividade em detrimento dos interesses individuais. Ela gerou a teoria da função social, onde tem-se o dever social de exercer determinada atividade da melhor forma, cumprindo sua função social (FIGUEIREDO, 2008).

Após as modificações ocorridas com a Lei 12.112/09, o tempo do processo de despejo conseguiu ser reduzido com a retirada da necessidade de algumas etapas judiciais. Para os locadores, tornou-se menor o risco de inadimplência e continuou com a opção de solicitar o despejo a partir de um dia de atraso de aluguel. Para os locatários, a lei trouxe mais segurança ao mercado, o qual passou a ser flexível na exigência de garantias e também teve um aumento no estoque de imóveis para locação.

No caso de separação dos cônjuges ou companheiros locatários, a locação segue automaticamente para aquele que permanece no imóvel após a separação. Isso se dá somente em relação a locação residencial. A redação após a Lei nº 12112/09 deixou claro que a fiança e as outras garantias devem existir até a efetiva devolução do imóvel, resguardando direitos de acordo com a lei de desistência para o fiador. Com isso, o locador pode exigir do locatário que ele apresente nova garantia locatícia no prazo de 30 (trinta) dias, sob pena de desfazer a locação. Por esta lei também ocorreu o suprimento da vênua conjugal e inexistência de obrigação em casos de regime de separação total de bens.

A nova lei do inquilinato tentou combater os principais problemas da locação, melhorando o mercado. O mercado de aluguéis acabou oferecendo facilidades a mais para os proprietários, como o aluguel garantido: garantia do valor do aluguel, com até seis meses de atraso do inquilino, que é o tempo suficiente para a solução da maioria dos casos de inadimplência verificada, aumentando a segurança com relação à locação de imóveis.

Considerando o histórico das legislações locatícias, percebe-se a grande dificuldade de regulamentação desse setor no Brasil, onde a necessidade de interferência na situação social pode ter sido o motor propulsor para as inúmeras transformações ocorridas no setor habitacional, mas não foi o definidor para a continuidade nas mudanças. Observa-se que os interesses econômicos (mercado imobiliário e da construção civil) e políticos estavam embutidos nos pacotes de leis promulgadas.

À luz dessas leis, observou-se um período de maior controle estatal (1940-1960) sobre as relações locatícias, com a utilização de medidas radicais que afetaram a economia e a sociedade; um período de desregulamentação do setor após anos de enrijecimento do mercado locatício, ao restringir a possibilidade da denúncia vazia (isso ocorreu a partir da Lei 6.649/1979); e um período de maior equilíbrio entre as relações locatícias (com a Lei 8245/91),

sem regras muito rígidas que desestimulassem o setor habitacional nem os locatários (ABRÃO, 2018).

Após esses três períodos que marcaram a legislação locatícia, vislumbra-se que o excesso de proteção ou benefícios para qualquer uma das partes - locador ou locatário, com o enrijecimento de regras, é extremamente ineficaz para uma política de locação. Estratégias regulatórias são melhores vistas do que a utilização de normas mais duras. O equilíbrio entre as partes e também entre a oferta e a demanda de imóveis, com o estabelecimento de relações mais justas e transparentes, é a melhor solução a ser buscada e, com a Lei 8245/91 e suas modificações, se conseguiu chegar mais próximo dessa estabilização.

Fazendo uma associação entre a história da habitação social no Brasil e as legislações locatícias promulgadas ao longo das décadas, percebemos os obstáculos sofridos pelo aluguel na trajetória da política habitacional como política social no Brasil. As leis criadas expressam as práticas sociais de disputa de mercado dos diversos atores/agentes que são protagonistas do mercado imobiliário brasileiro. O que poderia ser um caminho para a locação social no Brasil, acabou esbarrando na forte dificuldade de intervenção para regulação de aluguéis, intervenção essa que acabou influenciando fortemente no mercado imobiliário e no acesso à moradia.

Algumas leis, como a Lei nº6649/79 e, posteriormente, as Leis 8245/91 e 12.112/09, tentaram retomar e reformular a problemática do ponto de vista de reparação e reconhecimento de direitos para os proprietários de imóveis de aluguel, mas a legislação brasileira se mostrou ainda frágil com relação ao tema. Assim, **essa trajetória da Lei do Inquilinato acabou obstaculizando a função da locação como política pública** de habitação no Brasil, diferentemente das experiências internacionais, onde junto com políticas de locação e subsídios houve também mecanismos de regulação do mercado no sentido de dispositivos inibidores, de reconhecimento, de acessibilidade, dentre outros.

#### **1.6. Dificuldades de mudanças de estratégias habitacionais**

O caminho adotado pelas políticas públicas habitacionais no Brasil levou a uma “manipulação” ideológica da população, reforçando os sonhos e desejos do imaginário cultural de uma sociedade que vê na casa própria as formas de não depender de um mercado de aluguel instável e pautado pelos interesses dos locadores, que se soma à instabilidade do emprego e outras mazelas da sociedade brasileira.

A habitação, vista como uma mercadoria, é tida como ferramenta fundamental para se alcançar a estabilidade e o controle social, sendo evidente a intenção do Estado, em contexto de “turbulência” política, de associar a moradia à propriedade em um discurso cujo a base é a promoção social (PERUZZO, 1984). Esse modelo é apontado por vários autores (BONDUKI, 2004; HARVEY, 1982; SANTOS, 1994) como interessado em alcançar muito mais os êxitos econômicos, promovendo o desenvolvimento capitalista na cidade, do que os fins sociais de atender ao direito de moradia da população de baixa renda.

Entretanto, considerando a visão do trabalhador urbano com relação à política da casa própria, ele também passou a apoiá-la. Segundo Bolaffi (1982), essa defesa vem da possibilidade de acesso ao crediário, da liberação do orçamento familiar da obrigação mensal do aluguel e por implicar, ainda, na evidência de sucesso e de conquista de uma posição social. Em pesquisa patrocinada pelo Institute for International Social Research, realizada no início da década de 1960, identificou que a casa própria era apontada pelos trabalhadores como sua principal aspiração (BOLAFFI, 1982), o que, com certeza, perdura até os dias atuais.

A compra da casa própria tornou-se o bem de consumo mais desejado das famílias brasileiras e o Estado, com a obrigação de suprir a necessidade da moradia de toda a população (de acordo com a Constituição Federal de 1988), sempre almejou e almeja cumprir essa obrigação por meio da provisão da casa própria para a população de baixa renda.

Segundo Bolaffi (1986), tanto para o trabalhador quanto para a classe capitalista, a casa própria ainda proporciona mais benefícios que a produção da casa alugada:

“Em primeiro lugar, (...), ao alugar as casas estaremos negando uma aspiração legítima da população até porque ela sabe que a longo prazo a amortização é mais conveniente do que o aluguel. Em segundo lugar o aluguel implicará numa profunda alteração da relação do morador com o seu imóvel. Em se tratando de casa alugada, os moradores não terão para com ela a mesma atitude de conservação, melhoria e até ampliação que hoje caracteriza os mutuários das casas adquiridas. Finalmente, temos de reconhecer, o Estado é por mais burocratizado, cartorial e incompetente para administrar aluguéis eficientemente” (BOLAFFI, 1986, p.30).

Apesar dessa descrença em relação à locação, Bolaffi (1981) acredita que a cultura da casa própria também não é adequada para os brasileiros.

Conforme Harvey (1982), o entusiasmo para adquirir unidades habitacionais estimula moradores-usuários a se tornarem moradores-proprietários, sujeitando-se à lógica capitalista de produção de mercadorias. Para a população de menor renda, geralmente resta ser morador-proprietário de casas localizadas nas franjas das cidades ou favelas devido ao alto valor da terra nas áreas mais centrais.

Apesar dos avanços que ocorreram na década de 2000 com a elaboração da PNH, onde foram despontados nos instrumentos de política habitacional a locação social, podemos perceber que formas diferentes da casa própria como provisão habitacional são encaradas como paliativas no Brasil. A ideologia da casa própria está “entranhada” na sociedade, assim como a ideia de lucros por meio da produção/venda da “mercadoria-moradia” - praticada com a atuação de diversos agentes, o que traz a dificuldade no desenvolvimento e implantação de alternativas de provisão habitacional, tanto na visão do Estado quanto da sociedade.

Segundo Turner (1976), o que importa na habitação é o que ela é capaz de promover para a vida das pessoas e não o modo como ela é produzida. A escolha de uma moradia não é a escolha da “casa” em si, mas implica em uma série de decisões como: local, acessibilidade, serviços, equipamentos próximos, investimento financeiro, dentre outros, sem deixar de considerar as necessidades específicas de cada momento da vida das pessoas.

### **1.7. Conclusão do Capítulo**

A grande importância da moradia para a vida do ser humano transcende ao conceito da edificação, abrangendo também a cidade, incorporando as atividades e equipamentos disponíveis em busca do direito à moradia digna para toda a população. No Brasil esse objetivo não tem sido alcançado pelas políticas habitacionais adotadas até agora.

Há décadas, o Estado brasileiro tenta fornecer a moradia para a população de baixa renda por meio de políticas públicas de construção e venda financiada e subsidiada, sedimentando o modelo voltado para a propriedade. Essas políticas, onde nem todos conseguem o acesso à moradia, dificultam o atendimento à demanda habitacional da população de baixa renda e contribui para gerar panoramas urbanos desiguais, com a periferização da população mais vulnerável em habitações muitas vezes inadequadas e sem acesso à cidade.

Por essa óptica de conquista da propriedade, a habitação é vista como uma mercadoria, transformando a moradia em um bem de consumo durável. Esse bem de consumo, ao longo dos anos, tornou-se o bem mais desejado, onde a casa própria foi disseminada como um bem maior, fazendo parte da cultura, do desejo e do ideal das famílias de todas as classes sociais. Observa-se, no entanto, a importância do investimento imobiliário para a reprodução da sociedade capitalista.

Na contramão da política pública adotada, surge a moradia como um serviço, abraçada de forma ainda tímida pelo Estado na produção habitacional para a população de baixa renda

no Brasil. Essa opção conta com vasta experiência internacional, se mostrando, em diversos países, uma estratégia habitacional capaz de disponibilizar mais facilmente a casa ao se comparar com a propriedade. Por outro lado, apresenta, também, uma moradia que responde melhor aos desejos das famílias, podendo associar localização, tamanho e valores às suas necessidades.

É preciso entender que, não necessariamente, o objetivo da utilização de outras estratégias de moradia, como a locação social, é tê-la como a única estratégia de provisão habitacional, mas sim, ser uma fonte complementar, somada à uma política de casa própria, substituindo-a em alguns casos, permanentemente ou temporariamente, e transformando-a, em uma habitação de interesse social que atenda aos anseios e qualidade de vida da população.

Diante disso, é necessário analisar alternativas de implantação e fornecimento de moradias viáveis para o Estado, com a atuação dos diversos agentes necessários à sua implantação, buscando a mistura das funções econômicas, sociais e ambientais e que sejam dignas, promovendo o acesso à cidade para a população de baixa renda.

Para tal, busca-se o estudo da locação social já realizada em outros países a fim de identificar o arranjo indispensável de agentes e suas determinadas funções que se adequem às condições brasileiras, além dos obstáculos que interferem nos programas adotados nos diversos países estudados de forma a guiar uma possível implementação em massa dessa estratégia no Brasil.

## **CAPÍTULO 2**

---

### **MODELOS DE LOCAÇÃO SOCIAL: ALGUMAS DAS EXPERIÊNCIAS EXISTENTES NO MUNDO**



A locação social representa uma alternativa de provisão habitacional para a população de menor poder aquisitivo em diversas cidades do mundo. Segundo vários autores que analisaram as características da locação social, destacando as maiores e mais tradicionais experiências desse modelo habitacional (WHITEHEAD e SCANLON, 2007; MALPASS, 2008; BONDUKI, 2004; BOURDIEU, 2006; SILVA, 2013; LEVY-VROELANT et al., 2008; ELSINGA e WASSENBERG, 2007; LEVY-VROELANT & TUTIN, 2007), ela é muito recorrente nos países Europeus e nos Estados Unidos sendo, ainda, muito incipiente nos países da América do Sul, Ásia e África.

De início, se destaca que programas de locação social foram um fator chave para o combate ao déficit habitacional em grandes cidades europeias no pós-guerra. Considerando a dificuldade para a aquisição de imóveis nos centros urbanos, destruídos pela guerra, e de poupança para construção de imóveis pela população trabalhadora, diversos países optaram pela construção e aluguel a baixo custo como uma das medidas de política pública para provisão da moradia (BALBIM, 2015).

Países como o Chile e o Uruguai, na América do Sul, Países Baixos (Holanda), Suécia, Polônia, Áustria, Dinamarca, Alemanha, Irlanda, Bélgica, Itália, Finlândia e Luxemburgo, na Europa, também empregam ou empregaram ao longo das décadas, a locação social como programa de promoção do direito à moradia para a sua população. Eles agenciam políticas habitacionais com desenhos variados entre países e até entre cidades de um mesmo país, mas, de certa forma, todos derivam de aprendizados e padrões desenvolvidos nos Programas de Locação Social Franceses (iniciados desde 1946), Ingleses (iniciados desde 1940<sup>57</sup>) e americanos (iniciado desde os anos 1970).

Nesses países, a política de habitação social costuma promover o acesso à cidade utilizando como medida o mix social na estrutura urbana, evitando segregação, impondo limites de aluguéis<sup>58</sup> às habitações do setor privado, concedendo unidades habitacionais para locação

---

<sup>57</sup> A partir de 1919 a locação social iniciou de forma preliminar na Inglaterra, com o governo provendo moradia para as classes trabalhadoras, mas foi só a partir de 1940 que a locação social despontou na Inglaterra como um programa de provimento habitacional.

<sup>58</sup> Como forma de regular e controlar os valores dos aluguéis do setor privado, várias legislações locais foram impostas nos diferentes países. Na França, ao longo das décadas as Leis e Decretos, geralmente focavam as

voltadas para habitação social e ofertando subsídios para a população beneficiária e/ou para o agente promotor da habitação voltada para um público-alvo determinado.

Os Países Baixos e a Suécia, assim como a Inglaterra, se caracterizam pela intervenção do Estado, que possui o maior estoque público de habitação social e oferta o aluguel social para a sua população de baixa renda. A locação social nesses países inclui um parque imobiliário público ou credenciado (por meio de Associações sem fins lucrativos) e, também, sistemas de subsídios como forma de acesso às unidades privadas destinadas à locação, tendo o benefício de subsídio atrelado à situação financeira e de moradia da família beneficiária. Na Holanda (países baixos), 29,1% dos domicílios são direcionados à habitação social (2.294.219 milhões de unidades habitacionais), dos quais cerca de 74% dos domicílios são para locação (HOUSING EUROPE, 2021).

Nessas cidades, 26% do estoque existente no ano de 2000 foi construído antes da Segunda Guerra Mundial (ACCIOLY, 2008; ELSINGA e WASSEBERG, 2007). Quase todo o estoque voltado para a locação social pertence a organizações privadas sem fins lucrativos, denominadas *Woning Corporaties*.

---

habitações arrendadas vazias ou locações mobiliadas privadas, situadas em regiões com altos valores dos aluguéis (devido à localização do imóvel e à duração da vacância da habitação). Elas versavam/versam, principalmente, sobre o valor do aluguel, prazos, regras de revisão, caução, garantias, direitos e obrigações dos inquilinos e dos proprietários. Pode-se destacar a Lei nº 48-1360 du 01 september 1948, Lei nº 75-1351 du 31 décembre 1975, Loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986, Loi n° 89-462 du 6 juillet 1989, Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014, Decreto n° 2015-650 du 10 juin 2015, Decreto n.º 2020-945 du 30 juillet 2020 e o Decreto n.º 2016-855 du 27 juin 2016 .

Na Inglaterra, o controle de aluguel, motivado pela escassez de moradia devido à guerra, deu origem à Lei Rent and Mortgage Increase (War Restrictions) Act, 1915, evitando que proprietários lucrassem com moradias nesse período. Antes dessa lei, a relação entre proprietários e inquilinos era regida por meio de contratos particulares, onde só a partir da sua rescisão ou vencimento, o proprietário recuperava a posse do imóvel. O controle de aluguel foi pensado como uma medida temporária, mas continuou sendo aplicado a certas moradias até janeiro de 1989. Ao longo dos anos, outras legislações sucederam a de 1915, alterando, acrescentando ou prorrogando as regras anteriormente existentes, acarretando mudanças significativas nas legislações locatícias e ao direito à moradia. Dentre elas, temos: a Lei de Aluguel de 1957; a Lei de Aluguel de 1965 e a Lei de Habitação de 1988. Nem todas as leis promulgadas no Reino Unido que versavam sobre moradia eram ligadas diretamente às relações locatícias, mas interferiram com medidas importantes que afetavam as transações entre os proprietários e os locatários.

Nos EUA alguns Estados adotam políticas de controle de aluguel, alguns determinam áreas específicas onde o controle de aluguel é obrigatório (zonas inclusivas) e outros não adotam o controle de aluguel. As legislações criadas no âmbito de cada Estado, versam sobre o estabelecimento do controle dos aluguéis promovendo o congelamento de preços, o aluguel regulado e/ou aluguel com aumento limitado. A partir da segunda grande guerra, os controles de aluguel se fizeram mais presentes devido à grande escassez de moradias. Em 1942, o Governo Americano solicitou a promulgação de leis de controle de renda, mas nem todos os Estados aderiram. Essas regulamentações locatícias, além de variações entre os Estados, sofreram constantes mudanças a depender do momento político, econômico e social que o país se encontrava. Alguns estados já tiveram controle de aluguel e hoje o aboliram. O estado de Nova York tem a maior história e contém a maioria das unidades cobertas pelo controle de aluguel desde 1943. Com o intuito de aumentar o número de unidades de aluguel disponíveis para a população, em 1969 foi promulgada a Lei de Estabilização de Aluguel e em 2019 Nova York ampliou o controle de aluguel para abranger outros municípios por meio da Lei de Estabilidade Habitacional e Proteção de Inquilinos.

Na Áustria, Dinamarca, Polônia e Alemanha, seguindo o ideário do modelo francês, a oferta da locação social é baseada nos imóveis tanto públicos quanto privados (imóveis subsidiados) e o governo arca com cerca de 1 a 2% do Produto Interno Bruto do país para custear as despesas. Na Irlanda, Bélgica, Itália, Finlândia e Luxemburgo existe uma maior participação do setor privado na oferta de imóveis para locação social, tendo poucos imóveis públicos nos programas. Esses países empregam cerca de 1% do Produto Interno Bruto em habitação social.

Na América do Sul, o Chile atende por meio da locação social famílias vulneráveis capazes de arcar com parte do aluguel do imóvel, mas que necessitam de ajuda do governo em forma de subsídios para arcar com o custo total da habitação. No Chile, o beneficiário solicita o subsídio e, uma vez obtido, busca a moradia que deseja e firma o contrato de aluguel com o locatário.

No Uruguai, com o intuito de procurar alternativas de habitação que atendam a demanda da moradia para a população de baixa renda, se adota a estratégia de recuperação de estoque, ampliação e reforma. A locação social comparece tendo como atores do seu desenvolvimento o Mercado<sup>59</sup> e o Estado<sup>60</sup>.

O programa de locação social no Uruguai é baseado em uma articulação entre sistema de garantias (10% do valor do aluguel compondo o fundo garantidor) e sistema de subsídios (de aluguel e da taxa de garantia para a baixa renda), associados à recuperação de áreas degradadas já providas de infraestrutura, objetivando facilitar o acesso das famílias que, mesmo tendo capacidade de pagamento, não são aceitas como inquilinas por falta de comprovação de renda. Funciona como um voucher onde o beneficiário escolhe a unidade habitacional de acordo com sua necessidade (MVOT, 2020). Segundo o INE (2020), em 2019 existiam 87.873 contratos de moradias com garantia de aluguel, com concentração nos bairros centrais das cidades.

Nesses países, numa comparação entre a provisão de habitação alugada ou própria, verifica-se que, apesar do domicílio particular ser maioria, a locação possui peso como solução de moradia. As Nações Unidas por meio da UN-Habitat 2011, apresentou como panorama, dentre várias cidades do mundo, dados sobre os tipos de domicílios onde observa-se que o percentual de imóveis alugados, tanto nos países desenvolvidos, quanto nos em

---

<sup>59</sup> O mercado é o responsável pelo setor imobiliário que canaliza a oferta.

<sup>60</sup> O Estado gerencia os fundos, por meio do Ministério de Vivenda Ordenamiento Territorial, faz a gestão dos contratos e atua no seu desenvolvimento por meio da Contaduría General de la Nación.

desenvolvimento, é alto ao se comparar com o de cidades brasileiras. O estudo demonstra que, apesar da preferência pela habitação própria, o número de domicílios alugados pode ser considerado elevado, em especial, entre os que possuem as mais baixas rendas. Estudos como o da Furman Center (2018), IBGE (2019) e Greater London Authority (2019), também demonstram esses dados, Tabela 1.

PERCENTUAL DE DOMICÍLIOS PRÓPRIOS E ALUGADOS EM GRANDES ESCALAS			
CIDADE	Domicílios próprios (%)	Domicílios alugados (%)	Outros domicílios (%)
Londres (2018)	52	48	-
Nova York (2018)	33	67	-
São Paulo (2019)	63,8	26,5	9,7
Brasília (2019)	60,9	29,4	9,7

Tabela 1 - Percentual de domicílios próprios e alugados em grandes cidades. (Fontes: Greater London Authority (2019); Furman Center (2018); IBGE (2019). Tabela Adaptada pela autora)

Quando se observa a Tabela 2, percebe-se que em alguns países da Europa, principalmente, no caso da Alemanha e da Áustria, o percentual de domicílios próprios quase se equipara ao de domicílios alugados (composto por locação de mercado mais a locação social), mostrando assim, a importância da provisão habitacional se adequar para as diferentes necessidades habitacionais das diversas classes sociais. Isso se dá devido aos altos investimentos nessa modalidade no pós-guerra e do relativo baixo crescimento das cidades nesse período frente a outras regiões do mundo.

HABITAÇÃO POR TIPO DE OCUPAÇÃO (Ano 2018)			
PAÍS	Domicílios próprios (%)	Domicílios alugados (%)	
		Locação mercado (%)	Locação social (%)
França	65,1	18,6	16,3
Reino Unido	65,2	29,7	5,1
Alemanha	51,5	40,8	7,7
Suécia	51,7	35	0,9
Áustria	55,4	29,7	14,9

Tabela 2 – Habitação na Europa por tipo de ocupação: referência ano de 2018. Fonte: Eurostat (2020). Tabela adaptada pela autora.

A presença de domicílios alugados em número relativamente significativo aponta para a viabilidade de utilização da locação social. E ainda, que essa pode comparecer e se fortalecer,

em complemento aos domicílios próprios, como uma importante forma de prover moradia para as camadas da população mais necessitadas nos diversos países em desenvolvimento. Pode vir a ser uma forma de enfrentar os atuais déficits, que são semelhantes aos do pós-guerra na Europa.

A França destaca-se nesse modelo de provisão habitacional (considerando mais especificamente o aluguel por meio da locação social) pela sua grande experiência que segue até os dias atuais. A Inglaterra seguiu o modelo francês, adaptando-o à sua realidade socioeconômica, produzindo várias unidades habitacionais para a população de menor renda por meio do arrendamento. Já nos Estados Unidos, a locação social apareceu como forma de solução para a grande urbanização que ocorreu até meados do século XX (MELLO e BEZERRA, 2019a), implementando uma vasta variedade de modelos de programas de habitação acessível ao longo das décadas que podem trazer contribuições para a habitação social. Partindo desses três modelos, os programas de locação social desenvolvidos nessas localidades foram objeto de estudo a fim de capturar êxitos e obstáculos, com vistas a identificar os aprendizados que possam se adequar à realidade brasileira.

Assim, neste capítulo, se estudou o modelo francês, inglês e americano de provisão de habitação popular por meio da estratégia de locação social, destacando a forma de execução dos programas e sua influência no planejamento urbano dos locais analisados. Foram identificadas as estratégias, as ações e os agentes intervenientes que contribuíram para a evolução ou dificuldades de cada programa estudado, considerando também a inserção urbana de modo a colaborar para a construção de procedimentos de análise para implantação da locação social como uma alternativa de moradia a partir dos dados identificados.

## 2.1. LOCAÇÃO SOCIAL NA FRANÇA



Figura 3. Exemplo de edificação destinada para locação social na França (Fonte: Pavillon de l'arsenal, 2020).

Na França, o direito à moradia é a base da provisão habitacional, sendo um direito do cidadão e um dever do Estado<sup>61</sup>. A política habitacional é atribuição do Governo Federal, mas a sua atuação é de responsabilidade dos governos locais que fazem o planejamento urbano, a implantação da política habitacional e fornecem a garantia de terra disponível para construção (SCHAEFER, 2003). Até aqui está em consonância com a base legal brasileira.

Para compreender o Programa de Locação Social Francês: Habitations à Loyers Modérés (HLM) – é necessário o conhecimento da forte ação do Estado na questão habitacional naquele país, onde a partir daqui observa-se diferenças com o caso brasileiro. Ainda no século XIX, o Estado francês interveio no mercado de habitação para a população de baixa renda. Hoje, o HLM atende um público diversificado, priorizando jovens solteiros, de 20 a 30 anos de idade, casais jovens no começo de vida, pessoas que necessitam de mobilidade residencial por motivos profissionais ou familiares ou que precisam ter dupla residência e pessoas que precisam residir em locais próximos aos serviços urbanos e não possuem condições de adquirir uma propriedade (INSEE, 2017).

A política habitacional da França<sup>62</sup> segue dois princípios básicos: (1) o livre mercado de habitação, que garante ao morador o direito de escolha quanto à forma de posse, tipo e localização da habitação; e o (2) direito à habitação (Right to Housing), fundamento legal criado

---

<sup>61</sup> Entende-se como Estado o Governo Federal Francês.

<sup>62</sup> A divisão política e administrativa do território nacional francês é feita em 22 regiões. Cada região é dividida em départements e cada département em municípios. Tomando como exemplo o município de Paris temos que: a região Ile-de-France é dividida em oito départements. O centro sendo o département de Paris, corresponde a um só município.

em 1989 e aprimorado ao longo dos anos, tornando-se legalmente aplicado em 2008 onde, aqueles que não conseguem acessar habitação passam a poder processar o Estado (PEPPERCORN e TAFFIN, 2009).

A locação social é uma importante forma de provisão habitacional contando, atualmente, com cerca de 4,5 milhões de unidades residenciais constituindo o maior estoque desse tipo de moradia social da Europa. Cinquenta e cinco por cento dessas unidades habitacionais foram construídas antes de 1976. Segundo dados de 2018 e de acordo com o Gráfico 1, a França possui hoje, 16,3% de habitações voltadas para locação social, 18,6% de aluguel de mercado e 65,1% de residências próprias (EUROSTAT,2020).

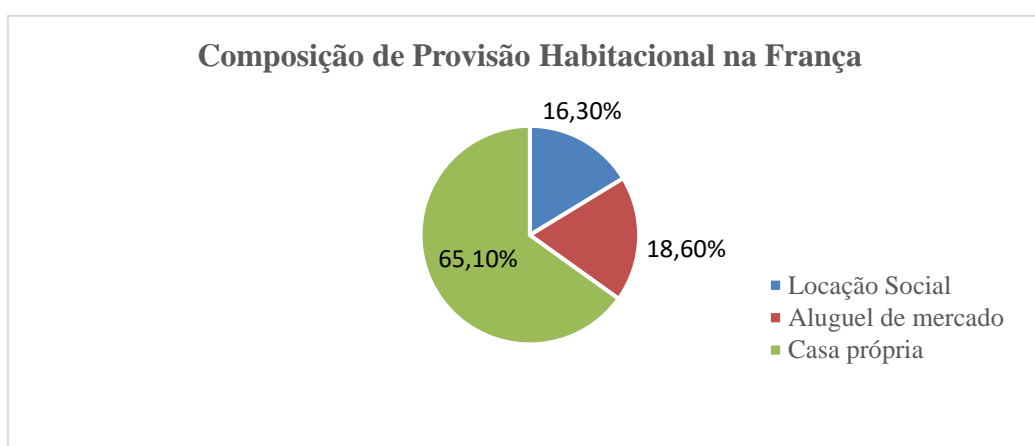


Gráfico 1—Composição de Provisão Habitacional na França. (Fonte: Eurostat, 2020).

O número de locações sociais sofreu uma queda ao compararmos com o início da década de 2010, conforme Tabela 3, mas ainda continua alto, atendendo milhares de famílias com a provisão da moradia. Observa-se que essa queda está diretamente relacionada às alterações nas políticas habitacionais adotadas na França para mitigar os efeitos das crises econômicas que ocorreram em alguns períodos, conforme podemos observar no item 2.1.1 - Alterações ocorridas na locação social ao longo das décadas.

COMPOSIÇÃO DA PROVISÃO HABITACIONAL NA FRANÇA (%)													
	2006	2007	2008	2008	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Casa própria	62,5	60,5	62,1	63,0	62,0	63,1	63,7	64,3	65,0	64,1	64,9	64,4	65,1
Aluguel mercado	19,1	20,3	15,4	14,9	15,4	15,1	19,5	19,5	19,3	19,8	19,2	19,2	18,6
Locação Social	18,4	19,2	22,6	22,1	22,6	21,8	16,8	16,1	15,7	16,1	16,0	16,4	16,3

Tabela 3—Composição de Provisão Habitacional na França na última década (Fonte: Eurostat, 2020, adaptada pela autora).

### 2.1.1. Agentes intervenientes na produção e gestão da moradia para locação na França

O setor de habitação social francês, controlado pelo Governo Federal com base em uma política de financiamento pública e uma gestão por entidades sociais, desempenha um papel universalista ao abranger o atendimento para a população de diversos níveis sociais (BALBIM, 2015). Segundo Balbim (2015), o programa locacional francês está baseado em uma atuação complementar dos diversos agentes, que inclui o Governo Federal, os governos locais, o empresariado, os sindicatos e os bancos públicos.

Cabe a cada um dos agentes as seguintes características: (1) o Governo Federal, é o responsável por regulamentar, subsidiar e apoiar o sistema habitacional de locação social. Ele determina os tetos de renda e o valor de aluguel por metro quadrado (valor inicial e os reajustes), financia a produção habitacional, subsidia os inquilinos e fornece garantias para os proprietários; (2) as Entidades Administradoras Sociais, públicas ou privadas, sem fins lucrativos, produzem e administram as unidades habitacionais para locação social. Elas podem ainda comercializar as unidades aos seus ocupantes; (3) Caisse des Dépôts et Consignations, banco público que financia a produção de interesse social; (4) Governos locais (Municípios), agrupamentos de municípios e departamentos, que subsidiam as administradoras de aluguel social fornecendo terrenos, auxílio à edificação e garantia/ aval de empréstimos. Também licenciam obras, controlam as administradoras públicas de aluguel social e participam dos Conselhos de Administração das empresas privadas de habitação social; (5) Caisse de garantie du logement locatif social (Caixa de Garantia da Locação Social): são onze instituições financeiras públicas que dão garantia e funcionam para preservar a locação social na França.

O Governo Federal Francês define a política habitacional e com o intuito de prover as habitações voltadas para o aluguel social ele firmou uma parceria com as Entidades Administradoras Sociais<sup>63</sup>. Desde 1977, o governo garante às entidades acesso a subsídios e financiamentos para a construção e gestão das unidades habitacionais para locação social exigindo, em contrapartida, o atendimento às suas solicitações como: o limite de renda para os inquilinos em função da composição familiar; o limite dos valores a serem cobrados de aluguel; o número de unidades produzidas e a destinação das unidades (MCTRCT, 2020).

---

<sup>63</sup> As Entidades administradoras sociais ou construtoras sociais são instituições, sem fins lucrativos, responsáveis pela construção, condução de operações para aquisição de moradia e o gerenciamento de habitação para locação, destinadas a famílias de renda mais baixa ou renda média. Aparentemente, contém características que se assemelham aos movimentos sociais existente no Brasil.



É importante observar que antes da parceria do Governo com as Entidades Administradoras Sociais, o Governo Federal Francês atuava sozinho na construção e na gestão dos imóveis para locação social. Esta forma de agir foi abandonada desde 1977, quando surgiu a parceria do governo com as Entidades, facilitando principalmente a gestão das unidades habitacionais.

Existem duas Entidades Administradoras responsáveis pela provisão de habitação social e gestão HML na França: (1) as Les Offices Publics de l'habitat – OPH, empresas públicas para habitação, estabelecidas por autoridades locais ou regionais, responsáveis pelo fornecimento de cerca da metade das habitações do HLM; e (2) as Les Entreprises Sociales Pour l' Habitat – ESH, organizações sociais para habitação estabelecidas por grandes empresas com muitos funcionários, como ferrovias e correios, ou por grupos financeiros ou instituições de caridade que possuam capital social.

As OPHs são administradas por um Conselho de diretores voluntários, com pelo menos três representantes dos inquilinos, com a função de promover o desenvolvimento, a construção e a reabilitação de edifícios para pessoas de baixa renda. Elas alugam, gerenciam, mantêm e, também, podem vender moradia e intervir no planejamento urbano para as autoridades públicas. De acordo com a L'Union Sociale Pour L'Habitat (2021), são 202 OPHs em operação, administrando cerca de 2,3 milhões de unidades habitacionais de aluguel. Esse número representa 45% do estoque de arrendamento social. Embora sejam empresas locais, elas têm permissão para construir e administrar moradias fora do seu estado de origem.

Já as ESH possuem suas estratégias e ações determinadas por um grupo formado por inquilinos, acionistas e autoridades locais relacionadas ao planejamento urbano. Dentre suas atribuições estão a construção e o gerenciamento de habitação para locação social voltada para a população de renda mais baixa ou renda média e a condução de operações para aquisição de moradia. De acordo com a L'Union Sociale Pour L'Habitat (2021), existem 175 ESH em operação, com mais de 2 milhões de residências produzidas.

Existem ainda as Sociedades de economia mista, criadas e controladas pelos governos locais a fim de produzir e fazer a gestão de imóveis para locação social, podendo também servir para a produção de habitação privada.

Além dos modelos citados, outras ações também são desenvolvidas fora do Sistema de das HLM, são elas: os auxílios para proprietários privados e os subsídios diretos. Os auxílios para os proprietários privados, pessoas físicas ou jurídicas, são fornecidos para reformas de

unidades privadas em troca da disponibilização das unidades reabilitadas para aluguel por um prazo de no mínimo nove anos para famílias com renda inferior a um teto pré-determinado. Esses auxílios podem cobrir de 10 a 40% dos custos estimados. O restante dos custos pode ser financiado pelo banco público com a taxa de juros de um empréstimo denominado PLUS, com amortização em até 25 anos. Nessa forma de aluguel os valores são controlados e a locação é feita para os beneficiários com valores de aluguel inferiores aos do mercado (L'USH, 2017).

Já os subsídios diretos são administrados por uma instituição pública nacional, a Agence Nationale Pour l'amélioration de l'habitat, e o seu valor depende de tetos de aluguel e renda dos beneficiários, com base nos três principais produtos de locação social: locação social tradicional (ou clássica), locação muito social e locação intermediária (L'USH, 2017). **Neste trabalho iremos focar na locação social realizada para as habitações de aluguel moderado, as Habitations à Loyer Modéré – HLM.**

Nas HLM, os modelos para locação são classificados de acordo com a política de financiamento específica e a classe social a que se destinam. O atendimento aos beneficiários é feito de acordo com a renda do locatário para o qual é estabelecido um valor de aluguel para a habitação.

Com relação aos tipos de empréstimos fornecidos às Construtoras Sociais para a construção de unidades habitacionais para locação social temos quatro tipos: (1) o padrão - PLUS, destinado para a construção de imóveis para a baixa renda; (2) o muito social - PLA I, destinado para construção de imóveis que serão posteriormente alugados para famílias muito carentes. Trabalha com taxas de juros menores para as construtoras sociais que devem fornecer aluguéis com valores mais baixos aos beneficiários, atendendo a população com menor renda familiar; (3) o média - PLS, destinado para construção de habitação intermediária, voltada para população de renda média. Cerca de ¼ (um quarto) desses empréstimos são tomados por proprietários privados (individuais ou institucionais) e não por HLM. Esses empréstimos podem ser atraentes para o setor privado pois, após um período contratual de 15 a 30 anos - onde os construtores participam do Programa de Locação Social, a moradia construída com o empréstimo pode ser vendida ou alugada a preço de mercado; e (4) o média alta - PLI, semelhante aos empréstimos PLS, tem como alvo um grupo de renda ainda maior, com limites de aluguéis e rendas dos beneficiários mais altos do que para o PLS. As habitações financiadas por empréstimos da PLI não são oficialmente classificadas como habitação social, mas possuem benefícios para financiamentos fornecidos às construtoras e possuem a garantia de valores do

aluguel abaixo do mercado para os beneficiários (LEVY-VROELANT E TUTIN, 2007). Ver Quadro 1.

Todos os quatro modelos apresentam valores de aluguel inferiores ao do mercado formal, com redução que varia de 30% a 40%. Os valores dos aluguéis da habitação social são estabelecidos pelo Governo Federal com base em fórmulas que refletem o custo inicial da construção e os meios de financiamento, eles não estão relacionados ao valor dos aluguéis de mercado. Nos casos em que o custo do aluguel social não é compatível com a renda da família, o beneficiário pode solicitar o auxílio ao governo para complementar o valor a ser pago. Ressalta-se que, segundo o L'Institut National de la Statistique et des Études Économiques - INSEE (2018), na França, um a cada dois franceses vive ou viveu em HLM<sup>64</sup>. São cerca de 10,7 milhões de inquilinos (pessoas) em 4,5 milhões de unidades habitacionais.

ALUGUEL SOCIAL – HABITAÇÕES DE ALUGUEL MODERADO (HLM)				
MODELOS DE LOCAÇÃO SOCIAL	CLASSE DE RENDA ATENDIDA	INCENTIVOS		
		Subsídios para quem constrói	Financiamentos para quem constrói (empréstimos a longo prazo com taxas inferiores às do mercado)	Subsídios para os beneficiários
<b>PLUS PADRÃO</b>	Baixa renda	12 a 18% mais redução de impostos	40 ou 50 anos, no caso de compras de terras	Recebe subvenção do governo de acordo com a renda e o valor do aluguel
<b>PLA I</b> (muito social)	Renda muito baixa	15 a 35% + redução de impostos	Financiamento com taxas de juros e aluguel mais baixos	
<b>PLS</b> (média renda)	Renda média	Até 10% + redução de impostos	Após um período contratual de 15 a 30 anos, a moradia construída com o empréstimo pode ser vendida ou alugada a preço de mercado (1/4 desses empréstimos são tomados por proprietários privados)	
<b>PLI</b> (renda média alta) não é considerado habitação social	Renda média alta	Sem subsídio	Semelhante ao empréstimo PLS, mas atende um público com renda ainda maior	Subsídio (valor do aluguel abaixo do mercado)

Quadro 1 – Modelos de Habitações de aluguel moderado - HLM. (Fonte: MOM (2014) Adaptado pela autora).

As subvenções ao beneficiário podem ser disponibilizadas pelo Governo de duas formas: (1) diretamente ao locador, que podem ser realizadas pelas Administradoras Sociais ou pelos proprietários privados (pessoa física ou jurídica), no caso de imóveis cadastrados. Nesse

<sup>64</sup> Esses dados abrangem os todos os inquilinos do aluguel moderado (HLM) que vivem ou viveram em habitação social, independente se são do Padrão Plus, PLA I ou PLS.

caso, o locador deve se comprometer a alugar o imóvel pelo valor controlado pelo Governo; e (2) diretamente aos locatários, no caso de imóveis privados não cadastrados pelo Estado.

Até os anos de 1990 eram construídas cerca de 56 mil unidades habitacionais voltadas para Locação Social por ano (LEVY-VROELANT e TUTIN, 2007). A partir da década de 1990 até os dias atuais, com a presença de demolições e vendas de unidades habitacionais que antes eram destinadas à locação social, as HLM produziram no período cerca de 1.485.000 unidades habitacionais, o que representa uma produção anual de moradias para locação social de aproximadamente 53 mil unidades habitacionais (LUSH, 2021).

A maioria do estoque é de unidades habitacionais pertencentes ao **Padrão PLUS**, habitação social “Padrão” financiada por meio do empréstimo PLUS. Este tipo de financiamento possui prazo máximo para pagamento das Entidades administradoras de 40 anos, ou 50 anos no caso de compra de terras, e possui um subsídio que varia de 12 a 18% dos custos estimados, dependendo da região. Os beneficiários da locação social atendidos por esse tipo de modelo devem possuir renda familiar máxima mensal, estipulada pelo Governo, variável conforme a região onde está localizada a habitação<sup>65</sup>. Nessa modalidade, o Estado exige, em cada empreendimento habitacional, 30% de inquilinos com renda 60% abaixo do teto de renda estabelecido e autoriza a presença de 10% de inquilinos cuja renda ultrapasse o teto em até 20%. As habitações sociais Padrão PLUS correspondem a cerca de 70% do total das unidades<sup>66</sup> participantes do Programa de Locação Social.

Importante observar que a reabilitação e/ou a construção de novas habitações sociais para locação social são financiadas por várias fontes: Governo Federal (Caisse des Depot’s); recursos próprios do HLM; subsídios de governo locais ou regionais; 1% moradia<sup>67</sup> e impostos sobre imóveis (1%). Além disso, as novas construções estão sujeitas a uma taxa reduzida de IVA (5,5% ao invés dos normais 19,6%), o que constitui efetivamente mais um subsídio estatal (SCANLON and WHITEHEAD, 2011). No caso das habitações voltadas para locação social

---

<sup>65</sup> Por exemplo, o teto de recursos para a concessão de uma habitação social nas províncias francesas é equivalente a um salário líquido mensal de € 1.900 para uma pessoa que vive sozinha e € 3.800 para uma família de 4 pessoas (LUSH, 2021).

<sup>66</sup> Segundo o Atelier Parisiense d’Urbanisme – APUR (2022), mesmo com a crise sanitária da Covid-19, o parque social continuou a se desenvolver, tendo um crescimento de 24,2% em 2021.

<sup>67</sup> O 1% moradia, instituído por lei em 1953, e administrado por entidades constituídas por representantes dos empregadores e dos empregados, é uma contribuição obrigatória de todas as empresas com mais de 10 funcionários, as quais têm que participar com 1% da sua folha de pagamento ao financiamento do domicílio principal dos assalariados. A partir de 1992, a taxa foi fixada em 0,43% da folha e o restante, os 0,55%, passou a alimentar um fundo nacional para financiamento dos auxílios pessoais à moradia (SCANLON and WHITEHEAD, 2011).

construídas pelas ESHs, os funcionários contribuem com um imposto sobre habitação de 1% sobre os salários, em troca do qual, certa porcentagem de ações sociais é reservada para eles (SCANLON and WHITEHEAD, 2011).

#### ❖ Alterações ocorridas na locação social francesa ao longo das décadas

Ao longo dos anos, fatores econômicos e políticos interferiram na habitação social. As diversas crises que ocorreram (2008, 2015 e, recentemente, a de 2020)<sup>68</sup>, provocaram várias mudanças no comportamento da sociedade, no mercado imobiliário e nas políticas públicas. Na sociedade ocorreram problemas na capacidade de financiamento e no aumento da inadimplência do pagamento do aluguel, provocando a retirada de cerca de 800 mil imóveis do mercado. Já no mercado imobiliário houve o aumento do valor da terra, sendo a localização um dos fatores que mais interferiram/ interferem no seu valor (um aumento de 140% em 10 anos), tornando a habitação inacessível para alugar ou comprar para uma parte crescente da população (HOUSING EUROPE, 2019).

Nas políticas públicas, ao buscar medidas assertivas com o intuito de bloquear possíveis estagnações ao Programa, após a crise de 2008, foram adotadas algumas ações, tais quais: (1) estímulo à compra da casa própria<sup>69</sup> pelas famílias participantes da locação com a criação do Programa Prêt a Taux Zero Plus<sup>70</sup>, com o objetivo de liberar unidades habitacionais do estoque social de habitações para locação (SCANLON e WHITEHEAD, 2011); (2) isenção de impostos/ redução de taxas para tentar estimular a construção de moradias a preços acessíveis, por exemplo: Imposto do Valor Agregado – IVA, voltado para a construção de novas moradias sociais, teve redução de 7% para 5% a partir de 2014 e em troca, as empresas administradoras das unidades habitacionais públicas passaram a se comprometer com a construção de um total de 150 mil novas residências sociais por ano, destinando 25% para a habitação social (JARRY

---

<sup>68</sup> A crise econômica de 2008 foi uma das mais graves crises do século XXI. Iniciou-se nos Estados Unidos a partir do surgimento de uma “bolha imobiliária”, causada pelo aumento dos valores dos imóveis que não foi acompanhado pelo aumento da renda da população. Em 2015, na Europa, ocorreu uma crise econômica e migratória e em 2020 aconteceu a crise mundial do COVID-19.

<sup>69</sup> Apesar do incentivo à compra da casa própria, o crescimento relativo de habitação para Locação social se mostrou muito próximo ao que ocorre desde 1996. Segundo Le Union Sociale Pour L’Habitat (2017), em 1996 existiam 16% das unidades habitacionais voltadas para locação social, 32% para locação privada e 52% de propriedade privada. Já em 2013, existiam 18% das unidades habitacionais voltadas para locação social, 24% para locação privada e 58% de propriedade privada. Recentemente houve também uma ênfase na construção de habitação para os grupos de renda mais alta, mas apesar disso, o setor social abriga cada vez mais as famílias de baixa renda.

<sup>70</sup> O Programa Prêt a Taux Zero Plus oferece uma taxa de 0% de juros para empréstimos daqueles que desejam adquirir a casa própria pela primeira vez, incluindo os próprios inquilinos da locação social (SCANLON e WHITEHEAD, 2011).

e PONTIUS, 2013); (3) concessão de terra pública para a construção de novas habitações, diminuindo a necessidade das Entidades Administradoras Sociais de fazerem financiamentos, favorecendo, assim, a construção de unidades habitacionais voltadas para locação social; e (4) restrição, criada pela União Europeia, da ajuda estatal à habitação para famílias de renda média<sup>71</sup>, aumentado, portanto, a ênfase em abrigar as classes menos favorecidas.

Após a crise de 2015, devido aos problemas econômicos e com o objetivo de reduzir despesas do Estado com subsídios de habitação, ocorreu uma reforma no sistema habitacional (“Reduction du Loyer Solidarité”) que trouxe consequências significativas para a habitação social como um todo (HOUSING EUROPE, 2019). Com a reforma, algumas regras foram impostas: (1) os provedores da HLM foram obrigados a diminuir o aluguel para famílias com renda abaixo de determinado teto, considerando a composição da família e a localização da moradia; (2) ocorreu o aumento do Imposto Sobre Investimentos; (3) o congelamento dos aluguéis (com valores de 2018); e (4) o aumento da contribuição dos provedores de HLM para o Fundo de Garantia para Habitação Social (HOUSING EUROPE, 2019).

Paralelamente, o Estado contribuiu com medidas de apoio ao investimento dos proprietários sociais, aumentando a disponibilização de empréstimos no Banco Público Caisse de Depot’s e influenciando na diminuição dos custos de gestão e aumento dos recursos, ao incentivar as vendas de habitações existentes.

A visão que passou a ser predominante dentro do Estado em relação à venda do parque público de moradias levou a uma redução da locação social na França. Esse fenômeno se intensificou, a partir de 2008, em resposta à crise econômica. Por outro lado, ocorreu o desenvolvimento da alternativa de produção de locação social denominada VEFA-HLM, a junção de empresas particulares a partir da Venda em Futuro Estado de Conclusão - VEFA<sup>72</sup>

---

<sup>71</sup> Segundo Scanlon e Whitehead (2011) seria importante encontrar um equilíbrio entre a provisão habitacional para os mais necessitados e a diversidade social necessária a fim de evitar o aumento da concentração da pobreza e a segregação social ao restringir o Programa apenas para as classes de menor renda.

<sup>72</sup> A VEFA, foi definida pela Lei n° 67-3 de 3 de janeiro de 1967, relativa à venda de edifícios a construir ou em construção e à obrigação de garantias de defeitos de construção. Esta Lei acrescenta um capítulo ao Código Civil, no qual, de acordo com o artigo 1601-3, retomado pelo artigo L 261-3 do Código da Construção e Habitação (Code de la Construction et de l’habitation), a VEFA é o contrato pelo qual o vendedor transfere ao comprador os seus direitos ao terreno, bem como a propriedade das construções existentes. Ela consiste na venda de habitação antes da sua construção e foi adaptada, ao longo dos anos, ao setor de HLM. É utilizada por vários operadores urbanos, dentre eles as incorporadoras imobiliárias. Iniciou-se quando o Governo Federal passou a autorizar a alocação de empréstimos e subsídios para as HLM também em moradias fora do plano, desde que as unidades adquiridas seguissem o mesmo padrão de qualidade das unidades produzidas pelas HLM, com preço inferior ou igual ao de mercado e que contribuíssem para a diversidade social. Esta modalidade começou a ser mais utilizada principalmente a partir da crise que eclodiu nos anos de 2007/2008, que trouxe consequências significativas nos mercados imobiliários franceses, e do incentivo do Estado para os setores da construção civil e incorporação imobiliária que buscou amenizar os efeitos da crise. Criou, assim, programas com a utilização da VEFA na escala

(Raison des Vices de Construction) com a HLM, permitindo a participação das incorporadoras na produção da locação social. No VEFA-HLM, os incorporadores produzem a moradia para locação associada à sua venda para as HLM.

Essa alternativa de produção de moradia é um dispositivo antigo, existente desde a Lei nº67-3 de 3 de janeiro de 1967, mas foi pouco utilizada devido a uma grande fiscalização e o baixo incentivo do Ministério da Habitação, principalmente após a promulgação da Loi d'Orientation Pour La Ville, de 13 de julho de 1991, a qual excluiu da Lei nº 85-704 (Lei MOP) as obras adquiridas pelas organizações HLM por meio do contrato VEFA. A Lei MOP versa sobre a gestão de projetos públicos e sua relação com a gestão de projetos privados.

No ano de 2000, por meio do Décret nº2000-104, houve a introdução da possibilidade de utilização de financiamento PLUS ou PLAI para moradias novas destinadas para aluguel como parte de uma compra fora do plano pelas HLM, mas de forma bem limitada (apenas para algumas moradias!). Sob essas condições, o VEFA HLM permaneceu pouco presente por muito tempo e não ultrapassou 6% da produção até 2007 (JOURDHEUIL, 2017).

Somente após a crise de 2008 houve incentivos para o seu desenvolvimento, abrindo caminhos para uma nova etapa de negociação entre as HLM, incorporadoras imobiliárias privadas e municípios. A entrada dos incorporadores privados passou a influenciar não só na operacionalização da construção de moradias, mas também na sua regulamentação e nos efeitos sociais e urbanos das operações, dentre eles, as restrições econômicas e a vontade política. A Lei nº2009-179, de 17 de fevereiro de 2009, conhecida como Plan de relance économique (Plano de Recuperação Econômico), ampliou as possibilidades de financiamento e excluiu o bloqueio existente de no máximo 50% de habitação social para a mesma operação em programas de desenvolvimento privado.

Assim, o modelo VEFA-HLM que antes era utilizado de forma excepcional e em situação de exceção, passou a ser exercido, gradualmente, de forma permanente e em grande escala, permitindo o aumento da capacidade de produção da habitação social. Isso ocorreu,

---

do território nacional. Neste Programa o Estado incentiva as HLM a comprarem bens não vendidos de incorporadoras imobiliárias, se comprometendo a facilitar e coordenar o sistema e fornecer financiamento. Este dispositivo consiste na realização, por incorporadores imobiliários, de uma operação que abriga, em um mesmo lote, tanto habitações para venda quanto para aluguel, de forma a se obter lucro. Estas, uma vez realizadas pelas incorporadoras, são vendidas para organizações HLM, que os gerenciam como o resto de seus ativos imobiliários (GIMAT, 2017). O VEFA dá às HLM a possibilidade de produzir mais moradias sem ter que aumentar proporcionalmente o número de seus funcionários. Para as HLM, elas compram habitação fora do plano das incorporadoras ao invés de garantir a gestão do projeto por conta própria. Ao utilizar esse procedimento as HLM deixam de estar sujeitas às disposições da Lei nº85-704, de 12 de julho de 1985 - Lei MOP.

principalmente, em função da busca pela diversidade social, onde, mudanças nas legislações contribuíram para esse modo de produção de HIS.

O instrumento VEFA-HLM conduziu a um domínio da lógica econômica e financeira das incorporadoras imobiliárias sobre as das Organizações HLM, fortalecendo a congruência de mercado na produção de moradias sociais (Halpern e Pollard, 2013; Trouillard, 2014). Esse modo de produção permitiu aos atores do processo garantir um volume de produção maior e suficiente para responder ao plano de recuperação do Governo de mais moradias, incluindo as de habitação social, e passou a ser incentivado pelas autoridades. Este processo foi acompanhado, ao mesmo tempo, por uma diminuição acentuada das ajudas do governo à construção e à implementação de moradias para setores diversos da sociedade.

No início, as relações entre as incorporadoras e as HLM eram difíceis. Os interesses e objetivos, as habilidades e conhecimentos se chocavam, sendo imprescindível uma adaptação das práticas, com um acordo sobre as disposições financeiras, jurídicas e arquitetônicas, construindo regras comuns e mudanças de paradigmas (LASCOUMES E LE BOURHIS, 1998). As HLMs visavam a qualidade do produto e tinham receio tanto da perda de competência quanto da dependência do mercado das incorporadoras e dos problemas com a gestão habitacional. Já as incorporadoras imobiliárias se relacionavam muito mais com questões de economia dos empreendimentos, tendo que mostrar uma necessária adaptação de suas práticas. Essas negociações se desenvolveram a longo prazo, onde os vínculos evoluíram desde as primeiras operações no ano 2000.

Segundo Bezes (2012), a aprendizagem de ambos os lados ocorreu e permitiu a criação de relacionamentos duradouros, sendo a gestão baseada no alcance de objetivos, avaliação de desempenho e utilização sistemática de mecanismos de mercado. No âmbito da operação VEFA-HLM, além das HLM e incorporadores imobiliários, outros agentes também participavam/participam das negociações, como os planejadores/autoridades locais, que funcionam como reguladores, e as comunidades locais, que exigem que em determinadas áreas tenha uma porcentagem para habitação social e podem interferir na definição do projeto.

Essa prática de produção tem aumentado ao longo dos anos. Segundo Jourdheuil (2017) em 2003 o VEFA-HLM representou cerca de 6% dos pedidos de financiamento para novas habitações sociais em Ile-de-France. Em 2012 eram 41%, em 2015 foi de 54%, em 2016 eram 56% e em 2020 foi de 54%. O apoio do Governo ao setor da construção na crise de 2008 favoreceu o desenvolvimento desse modelo de provisão que tem sido marcado pela associação crescente e mudanças na forma de atuação entre as atividades dos incorporadores e as HLM



(BARTHEL e DÈBRE, 2010; GIMAT e POLLARD, 2016). A fronteira que tradicionalmente existia entre os dois (HLM e incorporadoras) foi sendo quebrada aos poucos.

De forma a promover o desenvolvimento do modo de produção VEFA-HLM, algumas normas foram essenciais, se destacando o seguinte marco legal para ajustes da participação das incorporadoras com as HLM:

- (i) Loi n°67-3 de 3 de janeiro de 1967: lei relativa à venda de edifícios a construir e à obrigação de garantia por defeitos de construção;
- (ii) Loi n° 85-704, de 12 de julho de 1985 (conhecida como Loi MOP): versa sobre a gestão de projetos públicos e sua relação com a gestão de projetos privados;
- (iii) Loi n° 91-662, de 13 de julho de 1991 (Loi d'orientation pour la ville): a lei de orientação para a cidade excluiu do escopo da Lei MOP as obras adquiridas pelas HLM por meio do contrato VEFA;
- (iv) Loi n° 2000-1208, de 13 de dezembro de 2000 (Loi Solidarité et au Renouvellement Urbains - SRU): solidariedade e renovação urbana;
- (v) Décret n°2000-104, de 8 de fevereiro de 2000: que altera o código da construção e habitação. Também faz relação à atribuição de empréstimos e subsídios para a construção, aquisição e benefícios para a habitação própria, para a habitação existente e construção de habitação social para arrendamento;
- (vi) Circulaires de 25 de julho de 2000 e de 12 de março de 2001
- (vii) Loi n° 2006-872, de 13 julho de 2006: refere-se ao compromisso nacional com a habitação;
- (viii) Loi n°2009-179, de 17 de fevereiro de 2009 (Plan de relance économique): refere-se à aceleração dos programas públicos e privados de construção e investimento;
- (ix) Loi n°2009-323, de 25 de março de 2009: lei que versa sobre a mobilização pela habitação e luta contra exclusão;
- (x) Loi n°2013-61, de 18 de janeiro de 2013 (Loi Duflot): lei relativa à mobilização de terrenos públicos para habitação e o reforço das obrigações de produção de habitação social;
- (xi) Loi n 2014-366, de 24 março de 2014: lei sobre o acesso à habitação e ao urbanismo renovado;
- (xii) Loi n° 2015-990, de 6 de agosto de 2015: versa sobre o crescimento, atividade e igualdade de oportunidades econômicas;

- (xiii) Loi n° 2018-1021, de 23 de novembro de 2018: sobre a evolução da habitação, desenvolvimento e tecnologia digital.

Até o surgimento da VEFA-HLM, a locação social, setor sem fins lucrativos, escapava da lógica do mercado, pelo menos parcialmente, e ocupava um lugar central em uma estratégia de regulação territorializada dos mercados imobiliários (FILIPPI, 2011). Com esse programa ocorreu o fortalecimento da lógica do mercado também no mundo da moradia social, predominando um domínio das incorporadoras imobiliárias nas negociações relativas à produção de habitação pelo setor privado. As organizações HLM se tornaram sujeitas aos ciclos de desenvolvimento imobiliário.

Para o Estado, em um contexto de dificuldade de acesso à terra, o VEFA-HLM trouxe um reforço no auxílio à construção, facilitando a resposta de políticas públicas em relação à produção das habitações sociais. Mesmo diante das crises e mudanças de paradigmas, a locação social na França segue, ainda, sendo o caminho do atendimento à população na busca da sua moradia digna.

### **2.1.2. Características da locação, legislação e sua influência no desenvolvimento urbano**

O setor de habitação social representa cerca de  $\frac{1}{4}$  (um quarto) de todas as habitações produzidas na França, uma das taxas mais altas da produção de habitação social na Europa. No país, a população a ser beneficiada pela locação é selecionada de acordo com sua renda e os limites de renda para participação do Programa são grandes. Em 2020, o Ministère de la Cohésion des Territoires (MCTRCT, 2020) indicou que 80% da população era elegível para habitação social média (PLS), 65% para a baixa renda (PLUS), e 30% para a muito social (PLA D). Os locatários, beneficiários dos programas, podem permanecer no imóvel alugado por tempo ilimitado, desde que os rendimentos da família não ultrapassem em duas vezes o limite determinado para o benefício. Nesse caso, o contrato de aluguel é alterado para duração de três anos, cessando ao final, sem direito à renovação (LUSH, 2021).

Na França, os perfis dos beneficiários que mais se destacam para a participação na locação social são: (1) pais solteiros, com 17% do estoque de habitação; e (2) famílias jovens, com responsáveis menores de 39 anos, com 31% do estoque de habitação, Gráfico 2. Eles também representam uma parcela significativa do setor privado de locação. A maioria dos imóveis disponíveis, cerca de 76% das unidades habitacionais para locação, situam-se em

edificações multifamiliares, possuindo em média 70m<sup>2</sup> e três dormitórios (APUR, 2022) e estão concentrados em cidades com mais de 100 mil habitantes.

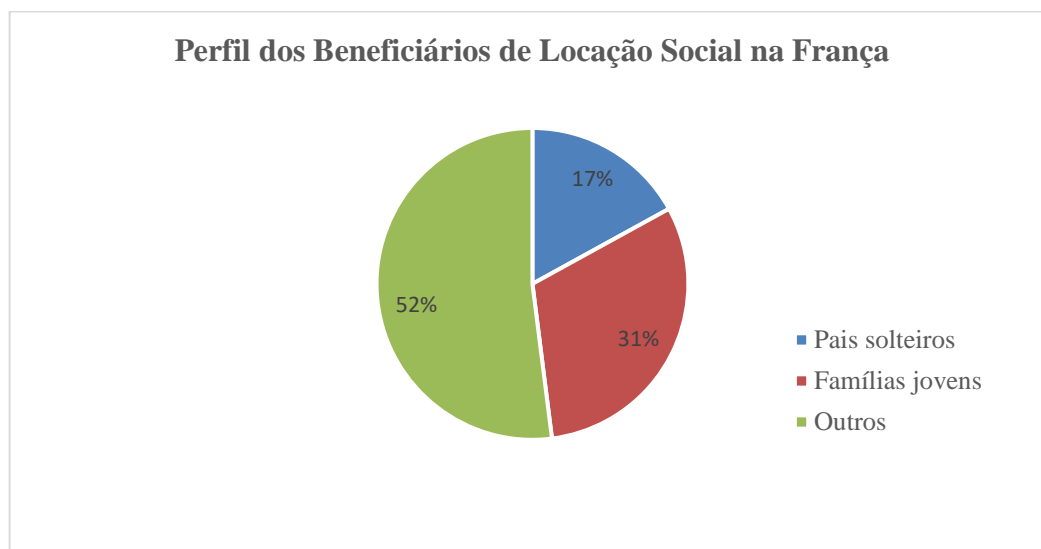


Gráfico 2—Perfil dos Beneficiários de locação social na França (Fonte: APUR, 2022).

Avanços recentes no tema habitacional na França incluem a Lei n° 2000-1208, de 13 de dezembro de 2000 (Loi Solidarité et au Renouvellement Urbains – Lei SRU), da Agência Nacional de Renovação Urbana (Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine – ANRU<sup>73</sup>). A SRU, no seu artigo 55, incide que no território de municípios com mais de 3.500 habitantes (e mais de 1.500 habitantes em Ile-de-France) localizados em uma região metropolitana com mais de 50 mil habitantes, a habitação social deve representar pelo menos 20% das residências principais no prazo de 20 anos, aumentados para 25% desde 18 janeiro de 2013 pelo Art.10 da Lei n°2013-6, que versa sobre a mobilização de terrenos públicos para habitação e o reforço das obrigações de produção de habitação social (conhecida como Lei Duflot I).

A exigência de uma porcentagem mínima (25%) para habitação social em cada município, qualquer que seja a forma da moradia (aluguel social, público ou privado, compra,

<sup>73</sup> A ANRU foi criada com o intuito de reabilitar os bairros onde se situam empreendimentos de habitação de interesse social (BALBIM, 2015), financiando e apoiando comunidades e proprietários sociais para implementar projetos de renovação em grande escala nas áreas mais vulneráveis, onde se concentram as dificuldades sociais, econômicas e urbanas nos municípios franceses. Ela criou o Plano Nacional de Renovação Urbana que inclui a demolição e a reconstrução ou reabilitação de muitas habitações sociais, com o objetivo de aumentar o mix social e atrair famílias de classe média. A ANRU executa sua função por meio de programas (PNRU- Programa Nacional de Renovação Urbana; NPNRU- Novo Programa Nacional de Renovação Urbana e Programa de Renovação de Antigos Bairros Degradados) de renovação/transformação com a ajuda de subsídios federais e estatais. Ela transforma bairros intervindo na habitação e abrindo-os para todas as classes sociais, promovendo a diversidade social. Financia projetos de construção de moradias sociais acessíveis à classe média por meio da casa própria ou da casa alugada.

etc.), é capaz de permitir o acesso à terra pelos mais pobres em bairros da cidade formal de mais alta renda. Os municípios que não atingem esse percentual são obrigados a elaborar um plano para aumento do estoque ou pagar multa, que são redistribuídas para os municípios com altas proporções de habitação social.

Apesar dessa regra, a ANRU, inicialmente, enfraqueceu algumas propostas da SRU, fornecendo a possibilidade de alguns municípios “moverem” habitações sociais de uma cidade para outra. Assim, apesar de haver preocupação com geração de espaços urbanos segregados, a lei em vigor permite que municípios que não adotem o percentual exigido possam cumprir a lei se associando a outros, que recebem seus percentuais. Isso acaba levando à ocorrência de uma maior concentração da oferta de moradia social em determinados municípios causando desequilíbrio e comprometendo o mix social nas diversas regiões das cidades (SCANLON e WHITEHEAD, 2011).

Como forma de acabar com esse desequilíbrio, as autoridades metropolitanas de moradia estudaram a elaboração de um Plano Metropolitano do Habitat, o qual inclui metas quantitativas e de territorialização com o objetivo de incluir todas as faixas de renda e distribuí-la de forma equitativa pelo território, levando em consideração a oferta de serviços e equipamentos. O Plano Local de Urbanismo proposto pelo município deve estar de acordo com o Plano Metropolitano criado para toda a região, referindo inclusive ao número de unidades residenciais que deverão ser abrigadas e sua localização. Um fundo de investimento urbano ajuda as prefeituras a construírem os espaços e equipamentos públicos necessários (LUSH, 2017).

Importante observar que a SRU articula objetivos de desenvolvimento urbano e provisão de habitação, alterando os Planos de Desenvolvimento para os Planos Locais de Urbanismo - PLU, responsáveis pela especificação do uso do solo. O PLU funciona como a estrutura e a ferramenta para o desenvolvimento urbano e a "qualidade da cidade", contendo os objetivos a serem alcançados e as ferramentas para alcançá-los. Deve proporcionar um desenvolvimento equilibrado do município, atentando para as necessidades habitacionais e os desafios de diversidade social; promovendo a renovação urbana e limitando a expansão urbana; definindo uma política para proteger as áreas naturais e agrícolas e preservando a qualidade da arquitetura, paisagens e meio ambiente. Além disso, leva em conta a política de mobilidade, buscando um planejamento urbano e sustentável do município.

Em 2009, a Lei n ° 2009-323 de 25 de março de 2009, Lei de Mobilização para a Habitação e a Luta Contra a Exclusão, conhecida como lei MOLLE ou lei Boutin visou o

relaxamento da Lei SRU e, em sua substituição, definiu quatro prioridades principais: (1) construir mais moradias; (2) promover a adesão à propriedade; (3) permitir o acesso ao parque habitacional HLM a um maior número de pessoas; e (4) lutar contra habitação indigna.

Em 2018, visando contribuir para o equilíbrio da produção/consumo de unidades habitacionais na França, foi promulgada uma nova lei sobre a evolução da habitação e desenvolvimento digital: a Loi n°2018-1021, de 23/11/2018, (Loi Evolution du Logement et Aménagement - Loi ELAN), versando sob três eixos principais: (1) construir mais, melhor e mais barato: com a revisão dos padrões de acessibilidade; com a simplificação dos procedimentos de construção, utilizando a pré-fabricação; e com a utilização de novas ferramentas de projeto; (2) atender às necessidades de todos, protegendo os mais vulneráveis; e (3) melhorar o ambiente de vida.

O objetivo principal foi atender às necessidades dos inquilinos e favorecer o mix social, determinando algumas regras/ possibilidades, tais quais: (a) criação de uma nova forma de aluguel de apartamentos mobiliados para jovens (Fiança mobilité) - nascem assim alguns nichos voltados para a locação social; (b) estabelecimento de critérios mais transparentes e sistemático para a habitação social; (c) criação de obrigações menos rigorosas sobre a porcentagem obrigatória de habitação social em cada município (em caso de vendas); (d) revitalização dos centros urbanos e a sua renovação energética; (e) produção de 40 mil unidades habitacionais “muito sociais” para as famílias menos favorecidas.

Sendo assim, podemos observar na locação social da França alguns pontos positivos, como: (1) a existência de uma política pública de locação social nacional; (2) políticas de financiamento diversificadas a empreendedores imobiliários para construção voltada à locação social; (3) várias fontes de financiamento: governo Federal (Caisse des Depot's), recursos próprios do HLM, subsídios de governos locais ou regionais, 1% moradia e impostos sobre imóveis (1%), redução de impostos para novas construções (por exemplo, a redução do IVA-5,5% ao invés dos normais 19,6%), dentre outras (SCANLON and WHITEHEAD, 2011); (4) percentual obrigatório de Habitação de Interesse Social em cada empreendimento, disponibilizando terras e promovendo o mix social; (5) obrigatoriedade de uma porcentagem mínima de habitação social em relação ao número de moradias construídas; (6) não visar apenas a meta quantitativa mas também a distribuição da habitação social no território associado a objetivos de desenvolvimento urbano; (7) escala de planejamento intermunicipal da oferta de habitação social, levando em consideração a oferta de transporte e de equipamentos públicos; e (8) foco na gestão preventiva do estoque habitacional e em sua reabilitação (HOUSING

EUROPE, 2019). A locação social na França busca, assim, com a ajuda das normatizações, o caminho do atendimento à população de interesse social na busca da sua moradia digna e para todos. No entanto, observa-se que, muitas vezes, na prática, nem sempre se consegue atender o que está sendo ou foi proposto nas legislações. Nota-se que na França existe uma mercadorização da habitação por locação social dentro do contexto de austeridade orçamentária que passou a vigorar com mais força após os anos 2000. Mesmo aparentando como um caso exitoso, nem sempre os princípios da moradia digna são alcançáveis.

### **2.1.3. Grau de satisfação dos franceses com a locação**

Para que um programa habitacional seja exitoso, além de toda a sua estrutura e gestão é necessário atingir a satisfação do seu público-alvo, sendo capaz de fornecer qualidade de vida e bem-estar para as pessoas que o usufruem. Diante dessa afirmativa e de forma a verificar a posição das famílias beneficiárias do HLM quanto à satisfação da sua moradia, observou-se a pesquisa realizada em 2019 pelo Instituto BVA para a União Social da Habitação – USH sobre a percepção da qualidade de vida em habitação social na França. Ao entrevistar 1.181 moradores do Parque Social HLM, a pesquisa mostrou um alto grau de satisfação entre os beneficiários, tanto com relação à habitação quanto com relação ao bairro em que moram.

Considerando a moradia, 85% dos entrevistados se declararam satisfeitos ou muito satisfeitos, 8% insatisfeitos e 7% neutros. Da mesma forma, com relação ao bairro em que vivem, 84% disseram estar satisfeitos ou muito satisfeitos, 9% insatisfeitos e 7% neutros. Observou-se que a satisfação aumentou com a renda, onde, para famílias com renda abaixo de 1.500 euros, a satisfação abrangeu 82% dos entrevistados e para famílias que ganham mais de 2.500 euros, a satisfação chegou à marca dos 92%.

Apresentam-se como os principais motivos para a satisfação: a localização da moradia (90%), a área da unidade habitacional (86%), o conforto da moradia (86%), o número de quartos (84%), o valor da moradia, incluindo as taxas, (77%), o isolamento acústico (67%) e o isolamento térmico (71%).

Verifica-se que a localização da moradia constitui um fator bem relevante para o agrado dos inquilinos, sendo determinantes para a sua satisfação, a presença de serviços locais no bairro (85%), o acesso ao transporte público (84%), a presença de comércio (84%) e o próprio bairro (83%). Por outro lado, os beneficiários se mostraram um pouco menos satisfeitos com o acesso a empregos nos locais da moradia (62%).

Os idosos, com mais de 65 anos (91%), assim como os mais jovens, com menos de 35 anos (88%), apresentaram um maior grau de satisfação quando comparados àqueles que possuem filhos. São 91% satisfeitos entre os beneficiários sem filhos e 79% dos inquilinos com mais de 1 filho.

Considerando as empresas administradoras da habitação, os inquilinos, na sua maioria, afirmam estarem satisfeitos com os seus serviços (79%). Eles gostam da capacidade da empresa em divulgar informações e se comunicar (79%), da forma como elas recepcionam os beneficiários (78%), da capacidade de atender à uma solicitação de reparos/ problemas técnicos (75%), da facilidade de entrar em contato com o locador (73%) e da resposta aos serviços solicitados pelos locadores (68%).

Mais da metade dos entrevistados, acreditam que o modelo locacional apresentou estabilidade com o passar dos anos. Com relação à qualidade do bairro onde vivem, 52% afirmam que a qualidade permaneceu a mesma e 32% acreditam que o bairro teve uma melhora. Considerando a qualidade da habitação, 57% acham que permaneceu a mesma e 28% afirmam que a moradia teve uma melhora.

Apesar dessa satisfação geral, 43% dos ocupantes de habitação social apresentam o interesse em trocar de acomodação e 33% em mudar de bairro, demonstrando, como fatores para essas mudanças, o desejo de moradias de melhor qualidade (42%), moradias maiores (30%), bairro mais agradável (27%), morar em casa com jardim (14%) e razões profissionais (10%).

Não obstante, todo esse histórico da provisão da habitação social, segundo o INSEE (2017) e a Fundação Abbé Pierre (2022), a França com 67,41 milhões de habitantes, possui um déficit habitacional da ordem de 4 milhões de moradias. Infelizmente, esse número vem aumentando ao longo dos anos, principalmente após as crises (2008, 2015 e 2020) vivenciadas. Em 2006 o déficit era da ordem de 1 milhão de moradias, Tabela 4.

É importante observar que nos artigos estudados e nas páginas dos órgãos públicos responsáveis pela habitação social na França, não foi possível encontrar correlações entre o déficit habitacional e os programas de locação social existentes. Os achados aqui relatados são de números gerais que englobam todas as formas de moradia.

Ao considerar que os dados obtidos no ano de 2016 correspondem a um período que enfrentou duas das grandes crises, é perceptível que fatores ocorridos no período, como o impacto na economia do país, influenciaram na renda das famílias com consequências sobre:

(i) alcance à moradia por meio de mudanças nas políticas habitacionais com o estímulo à aquisição da casa própria (com a venda de unidades habitacionais antes pertencentes ao programa de locação social) e (ii) a redução do alcance do programa de locação à população de renda média. Nesse período, a conquista da habitação para a população de baixa renda na França, tanto no modelo da propriedade quanto no modelo de locação social (devido a diminuição do poder aquisitivo das famílias), sofreram impactos negativos.

DÉFICIT HABITACIONAL NA FRANÇA				
PAÍS	POPULAÇÃO	Déficit habitacional (em n° de UH)	UH VAGAS	ANO
FRANÇA	67.410.000	4 milhões	2.891.101	2016
	63.186.117	1 milhão	2.023.635	2006

Considerando que cada moradia possui 2,2 pessoas, observa-se que na França existia, em 2016, 13,26% das famílias sem moradia. Antes das crises de 2007/2008 e 2015, em 2006, eram cerca de 3,48% da população em déficit habitacional.

Tabela 4 – Déficit habitacional na França. (Fonte: Eurostat, 2020; INSEE, 2017). Tabela adaptada pela autora.

Apesar desse aumento, o INSEE (2017) afirma que a França tem unidades habitacionais suficientes para abrigar toda a população, uma vez que existem 2.891.101 unidades habitacionais desocupadas e 3.407.037 unidades habitacionais de segunda moradia. Esses números seriam mais do que suficientes para zerar o déficit habitacional. Dessas unidades habitacionais, talvez, apenas os imóveis antigos necessitem de reformas para introduzi-las ao mercado habitacional, Tabela 5.

QUANTITATIVO DE MORADIAS AO LONGO DOS ANOS NA FRANÇA							
	1968	1982	1990	1999	2006	2011	2016
População	50.798.112	55.569.542	58.040.659	60.149.901	63.186.117	64.933.400	66.361.658
Moradias principais	16.064.585	19.974.681	21.940.317	24.339.299	26.696.844	28.041.374	29.236.888
Segunda moradia	1.242.747	2.286.077	2.840.229	2.931.720	3.092.716	3.157.370	3.407.037
Moradias vagas	1.217.648	1.829.290	1.919.412	2.034.036	2.023.635	2.473.563	2.891.101

Tabela 5 – Quantitativo de moradias ao longo dos anos na França. (Fonte: Eurostat, 2020; INSEE, 2017. Tabela adaptada pela autora).

Muitos proprietários de unidades habitacionais desocupadas deixam as casas fechadas, esperando valorizar, para revendê-las por um bom preço. Para lidar com esse fenômeno



crecente, o governo lançou em vários municípios, como teste, um imposto sobre habitação desocupada, de forma a aumentar a oferta de moradia na França, seja com o aluguel ou com a venda dos imóveis.

O fenômeno de moradias vagas atinge principalmente as áreas centrais dos grandes centros urbanos, enquanto os subúrbios apresentam uma taxa menor. Segundo o INSEE (2017) o estoque habitacional produzido cresce duas vezes mais rápido do que o crescimento populacional. Isso mostra que a necessidade de moradias é impactada por outros fenômenos que não são somente o crescimento populacional, como: habitação para turismo, mudança, separação de casais, tamanho de família, envelhecimento, etc.

O INSEE (2015) mostrou ainda que a França “produz”, principalmente, moradias vagas. Desde 2010, a vacância de moradias aumentou a uma taxa de 3,4% ao ano, representando sete vezes mais rápido do que o aumento populacional e três vezes mais rápido do que a construção de moradias. Todo o território francês é afetado por este fenômeno, sendo as áreas centrais das grandes cidades a que apresenta uma maior taxa, 9,5%, geralmente gerado pela consequência da perda de atratividade nessas áreas, acelerada pelo aumento de novas construções em outras localidades da cidade pela reserva de unidades habitacionais para o turismo<sup>74</sup>.

Importante observar que nas grandes cidades francesas, uma boa parte das moradias vagas é alugada para estudantes com alta rotatividade e, também, para turistas, mas que mesmo assim parte dessas moradias permanecem vazias durante algum tempo e precisam/devem ser melhor utilizadas. Assim, o governo objetiva mapear essas unidades habitacionais vazias, tentando entender melhor esse fenômeno e incentivar os proprietários a alugá-las.

Na França, mesmo existindo medidas coercitivas com a cobrança de impostos sobre moradias vagas e com uma produção de habitações relativamente alta, nem sempre a moradia é financeiramente acessível para todos. Desde a segunda metade da década de 2000, com o aumento da participação do mercado na produção habitacional (65% para os incorporadores e 15% para os proprietários sociais), os preços dos imóveis aumentaram, prejudicando os proprietários sociais e valorizando as incorporadoras privadas.

Os altos valores das moradias, a dificuldade de arcar com financiamentos e a disponibilização de terras para a produção de habitação de interesse social dificultam o acesso para a população de menor renda.

---

<sup>74</sup> Fenômeno constante em algumas cidades europeias. Existem campanhas públicas criticando o AirBnB, que tira imóveis para locação e influencia no aumento de preços dos aluguéis.

Observa-se que a legislação francesa voltada para a habitação e utilização da terra evoluiu anualmente com estudos, mostrando um Estado “legislativamente” atuante e preocupado em fornecer moradia digna para a sua população. Na França, o Estado atua associado ao setor privado, na construção da política da habitação, na sua gestão, na sua regulação e nos seus investimentos, com a definição de fontes perenes de tributos que dão consistência e força à política habitacional.

Segue por meio do Quadro 2, uma visão geral da locação social francesa.

LOCAÇÃO SOCIAL NA FRANÇA - HLM							
AGENTES	GESTÃO	INCENTIVOS	OPERACIONALIZAÇÃO	INSERÇÃO URBANA DA HABITAÇÃO	CARACTERÍSTICAS	ÊXITOS	OBSTÁCULOS
REGULADOR (Estado)	Entidades Administradoras Sociais: constroem, operam e gerenciam. 1) Les Offices Publics de L'habitat – OPH 2) Les Entreprises Sociales Pour L'habitat - ESH	Estabelece regras: DEFINE critérios para financiamento e DEFINE subsídios	As entidades Administradoras sociais constroem e dão uma parcela acordada de habitações para o Estado alugar. Vendem o restante diretamente para a população que está na lista do Estado.	1.Cidade com mais de 50 mil habitantes devem garantir no mínimo 25% dos imóveis para locação social. 2.Obrigatoriedade de 25% de HIS com relação ao nº total de habitação construída. 3.Percentual obrigatório de HIS em cada empreendimento habitacional, disponibilizando terras e favorecendo o mix social. 4.Distribuição da HIS no território, considerando a oferta de equipamentos públicos e infraestrutura. 5.Função de construir, requalificar e reabilitar edificações com o objetivo de aumentar o mix social e de renda.	1.Incentivo do Estado e redução de impostos. 2.Fontes de tributos perenes para investimento na locação social. 3.Aluguel estabelecido pelo governo e cobrado pelas Entidades Administradoras sociais. 4.Governo é obrigado a prover habitação para todos. 5.Tempo ilimitado no imóvel, desde que cumpram com as regras do programa. 6. Empresas sociais constroem, operam e gerenciam as unidades habitacionais.	1.Além da construção de HIS voltada para a locação, o Programa de Locação Social Francês funciona como requalificação. 2.Esse sistema leva ao atendimento de 95% da faixa alvo da população (baixa renda). 3. Garante o valor de aluguel compatível com a renda, independente da classe social atendida.	1. Falhas nas legislações ao permitir a inserção das habitações para locação social em áreas distintas da abrangida pela Lei SRU. 2.Com a entrada do mercado ocorreu o aumento do valor dos imóveis. 2. O déficit habitacional ainda é alto, mesmo com o grande número de produção de HIS para locação.
EXECUTOR (Entidades Administradoras Sociais)		RECEBE: financiamentos e subsídios Diminuição de Impostos					
FINANCIADOR (Banco público)		FORNECE: financiamentos					
POPULAÇÃO ALVO (Beneficiários)		RECEBE: subsídios					
MERCADO (Incorporadoras) **A partir dos anos 2000**		RECEBE: incentivos fiscais e/ou de terras.	As incorporadoras produzem HIS para locação associada à sua venda para as HLM.	Seguem as regulações feitas pelo Estado apesar de influenciá-las.	Passou a produzir as HIS para locação para as HLM a partir dos anos 2000.	1.Maior volume de produção das moradias para locação social. 2. Diminuição dos custos do Governo com a HIS.	1.Condução ao caminho da lógica econômica e financeira da produção de moradia por locação social.
OUTROS FORMATOS DE LOCAÇÃO SOCIAL NA FRANÇA							
Proprietários privados (pessoa física ou jurídica)	Proprietário	Financiamentos do governo	Recebe financiamento do governo para construir, reformar ou reabilitar seu imóvel o qual deixa disponível, por tempo determinado, para o aluguel social.		1.Incentivo do Estado. 2.O proprietário poderá vender ou alugar seu imóvel com valores do mercado após um tempo pré-determinado.	Atende à provisão habitacional e requalifica a edificação.	

Quadro 2. Visão geral da Locação Social na França. (Autoria própria)

## 2.2. LOCAÇÃO SOCIAL NA INGLATERRA



Figura 4. Primeira Council House em Londres. (Fonte: Municipal Dreams, 2014)

A locação social teve início como ideia na Inglaterra no final do século XIX, quando o governo inglês disponibilizou para as autoridades locais subsídios para moradia em forma de aluguel (WHITEHEAD, 2007). Em 1919, a lei Housing Act transferiu subsídios e responsabilidades para o governo local prover moradia para as classes trabalhadoras (Council Houses), iniciando, assim, as habitações de propriedade pública.

As Council Houses são habitações populares de propriedade pública, produzidas e geridas pelos governos locais para locação. Eram unidades habitacionais amplas, em edifícios de poucos andares e média densidade que, com o decorrer do tempo, foram sendo modificadas, tornando-se edifícios altos com alta densidade destinados à locação social. Essa transformação acabou causando a insatisfação dos moradores com relação a qualidade dos espaços e sua manutenção, o que levou a redução da população interessada nesse tipo de moradia que passou a se destinar, majoritariamente a grupos vulneráveis, causando problemas de estigmatização e segregação dos edifícios (VALENÇA, 2014).

Entretanto, a locação social na Inglaterra sempre teve grande importância no contexto habitacional, representando, na Europa, o segundo país com maior número de unidades habitacionais para locação, com cerca de 17% das moradias. Nas últimas quatro décadas, a habitação passou de predominantemente pública para maioria privada, embora com regulação e financiamento público parcial, fazendo surgir assim, a habitação acessível. Este tipo de moradia visa promover uma ampliação da oferta habitacional para

aluguel com valores inferiores ao de mercado e a preços compatíveis com os rendimentos das famílias.

Algumas fases podem ser elencadas: (1) período de expansão, que coincide com o pós-guerra (1940 a 1960); (2) a mudança de foco (1970 a 1990), com aumento da participação governamental, tanto no custeio quanto na regulação; e (3) fase atual, que se inicia em 2000, com a consolidação do setor de Associações Habitacionais (Housing Associations) no Reino Unido, que marca o declínio do setor público habitacional de locação social (Council Housing). O setor das Associações Habitacionais passou a ser, nos últimos 20 anos, o maior provedor de novas moradias sociais acessíveis na forma de aluguel na Inglaterra.

Em um detalhamento do que significou esses diversos períodos, pode-se dizer que após a segunda guerra mundial, com os governos locais tendo que enfrentar o problema da moradia que surgiu depois da destruição parcial do estoque habitacional causado pela guerra, as Council Houses atingiram maior expressividade<sup>75</sup>, com quase metade da produção de unidades habitacionais do setor (WHITEHEAD, 2007).

Até a década de 1960, houve um grande aumento da produção, chegando a atingir quase um terço do estoque nacional total, tornando as Council Houses responsáveis por proverem um grande volume de moradias de qualidade a baixo custo para a classe trabalhadora (VALENÇA, 2014).

A partir da década de 1970, devido a uma maior liberação financeira que culminou na ampliação do setor da casa própria, as Council Houses se tornaram residuais e passaram a atender apenas a população de baixa renda, provocando no setor problemas de guetização e segregação devido à falta de diversidade da população e a concentração dessa população em empreendimentos cada vez maiores e mais densos (VALENÇA, 2014). Isso culminou, na década de 1980, na decadência das Council Houses e no crescimento das Housing Associations, emergindo assim no setor social, as organizações privadas sem fins lucrativos (BEST, 1996).

As Housing Associations (Associações de Habitação), locadoras sociais registradas (Registered Social Landlord), são organizações privadas independentes e sem

---

<sup>75</sup> Desde a segunda grande guerra até o final dos anos 1950, as autoridades locais construíam a maioria das novas casas, atingindo o pico em 1967, com cerca de 155 mil unidades habitacionais e diminuindo para menos de 1 mil no início dos anos 1990. As Associações de Habitação são responsáveis por uma proporção muito maior de novas casas: 17% em 2018, abaixo de um pico de 23% em 2011.

fins lucrativos que fornecem moradia a baixo custo (moradias acessíveis) para diversos grupos vulneráveis ou que precisam de apoio extra.

De modo geral, se pode dizer que a constituição do modelo de habitação social na Inglaterra tem se dado diante do declínio do setor público de locação e do crescimento significativo do setor de casa própria, acelerado pelas políticas de opção de compra para inquilinos públicos (Right to buy<sup>76</sup>- RTB) e de transferências em larga escala de partes do estoque público para organizações (privadas) sem fim lucrativo (Housing Associations), praticadas a partir dos anos 1980 (MCDERMONT, 2010).

O governo local começou a vender suas propriedades de aluguel social para as pessoas que nela moravam ou tinham interesse e estendeu também a possibilidade de venda<sup>77</sup> para as unidades das House Associations, o que provocou insegurança para aqueles que viviam de aluguel no sistema de habitação social acessível. A maioria das House Associations aderiram a essa possibilidade de venda, causando, para aquelas que se opuseram à participação, uma redução das suas receitas e, portanto, dificuldades de prover a manutenção das moradias. Segundo Whitehead (2007), caso o Governo não fornecesse apoio para as Associações que permaneciam com a locação social, elas tinham grande chance de estagnar e perder cada vez mais o seu espaço. A locação social, que já chegou a atingir 31% da totalidade de moradias no país, hoje chega a 17%. Ele veio de uma grande tendência de queda que se estabilizou na última década (MDCLG<sup>78</sup>, 2020).

Existem, entretanto, indícios de que o setor público de locação social não possui mais espaço para diminuição, pois, as melhores unidades habitacionais, tanto no aspecto físico, quanto na sua localização, já foram vendidas aos inquilinos que tinham condições

---

<sup>76</sup>Right to buy é um programa do governo de incentivo à compra da moradia com porcentagem de descontos que pode chegar até 70% do valor do imóvel. O Direito de Compra veio acompanhado do compromisso do governo de substituição das propriedades vendidas, funcionando da seguinte forma: quando uma autoridade local vende uma casa sob o direito de compra, tem três anos a partir da data de venda para iniciar ou adquirir uma nova propriedade usando uma parte das receitas da venda. As casas de “reposição” não precisam ter o mesmo tamanho nem o mesmo tipo de aluguel, podendo serem feitas em qualquer nível de aluguel a baixo custo. Com o direito de compra, o valor de venda das Council houses foi baseado na sua avaliação de mercado associado a um desconto variável, entre 33% e 50%, que leva em consideração o tempo em que a casa está alugada. O desconto máximo foi aumentado para 60% em 1984 e 70% em 1986. Mas, essa substituição está aquém do objetivado. O Ministry of Housing Communities & Local Government publica estatísticas sobre o cumprimento desse compromisso a cada três meses e tem admitido que esses números têm ficado muito aquém do que deveria ser realizado (MHCLG, 2019).

<sup>77</sup> Esse fenômeno, que na Inglaterra ocorreu nos anos de 1980, na França veio ocorrer nos anos 2000.

<sup>78</sup> O Department for Communities Local Government trabalha para transferir o poder de decisão do Governo Central para os conselhos locais. Isso ajuda a colocar as comunidades no comando do planejamento, aumenta a responsabilidade e ajuda os cidadãos a verem como seu dinheiro está sendo gasto. O Department for Communities Local Government apoia o Governo Local, dando-lhes o poder de agir pela sua comunidade, sem a interferência do Governo Central.

financeiras e vontade de adquiri-las. O mesmo ocorreu com os melhores conjuntos habitacionais que foram repassados para as Housing Associations, deixando apenas as unidades pouco atrativas para os investidores privados em condições que preservem a sua função social.

Sendo assim, na Inglaterra, o acesso à moradia social pode ser dado de quatro formas: (1) Locação social, por meio das Council Houses: empreendimentos de propriedade pública para locação que tiveram seu auge no pós guerra e hoje estão declinando em número de unidades, possuindo cerca de 7% das moradias; (2) por meio das House Associations: organizações privadas sem fins lucrativos que estão cada vez mais ganhando força ao produzir a locação por meio da moradia acessível, com cerca de 10% das moradias; (3) aquisição da casa própria dessas instituições ou do mercado, que conta com 63% das moradias; e (4) aluguel de mercado, com 20% das moradias, Gráfico 3 (MHCLG, 2019).

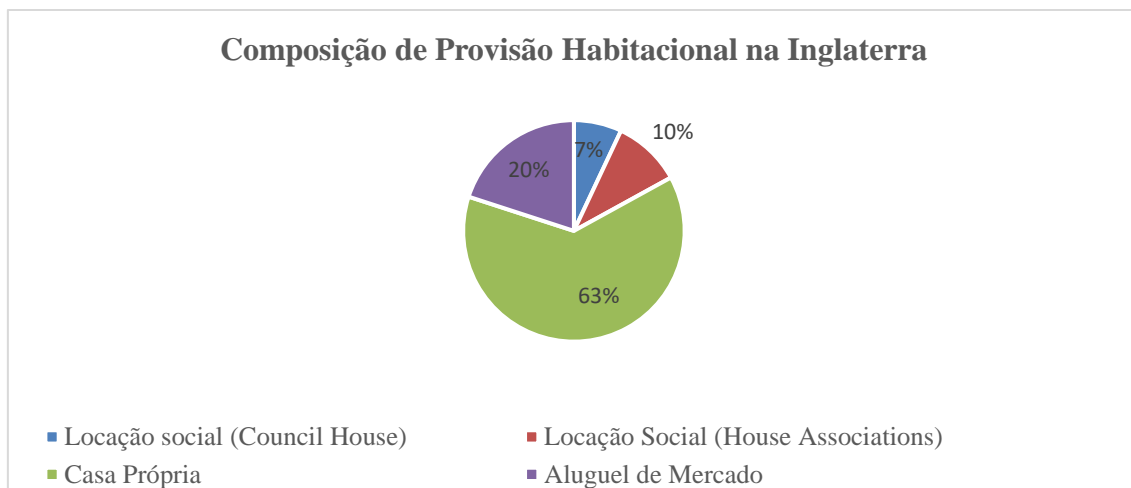


Gráfico 3 – Composição de Provisão Habitacional na Inglaterra. (Fonte: MHCLG, 2019). Gráfico formatado pela autora.

Por meio do Quadro 3, podemos visualizar os modelos de habitações de aluguel social na Inglaterra.

ALUGUEL SOCIAL NA INGLATERRA			
MODELOS DE LOCAÇÃO SOCIAL	CLASSE DE RENDA ATENDIDA	INCENTIVOS	
		Subsídios para quem constrói	Subsídios para os beneficiários
<b>COUNCIL HOUSE</b>	Qualquer pessoa que pague aluguel desde que a renda e o capital sejam abaixo do valor pré-determinado pelo Governo. Atende baixa e média renda	O governo é quem constrói. Existe um Conselho responsável pela manutenção e reparo das unidades e edificações	Housing Benefits: subsídio de habitação pago pela autoridade local, deduzido do valor do aluguel. Subsídio em forma de voucher para alugar habitação social ou de mercado. Voucher de acordo com a renda, o capital e o valor do aluguel
<b>HOUSE ASSOCIATIONS</b>	Baixa renda e média renda	O governo fornece subsídios para as Associações	Subsídio fornecido pelo governo, deduzido do valor do aluguel ou voucher para alugar habitação social ou de mercado. Voucher de acordo com a renda, o capital e o valor do aluguel.
<b>PARK (MOBILE) HOMES</b>	Pode atender população de baixa até média renda	Não tem subsídio para construção. Contrato direto entre o beneficiário e o proprietário do parque.	Subsídio restrito a um valor definido pela autoridade local (LHA) Subsídio do Governo em forma de voucher para alugar habitação social ou de mercado. Voucher de acordo com a renda, o capital e o valor do aluguel
<b>HABITAÇÃO A PREÇO ACESSÍVEL</b>	Habituação privada para aluguel ou venda	Financiamento para construção de habitações acessíveis	Subsídio do Governo em forma de voucher a depender da renda do inquilino.
<b>HABITAÇÃO DE MERCADO</b>		Preço definido no mercado aberto. Não é locação social. O Governo não interfere	

Quadro 3 – Modelos de Habitações de aluguel social na Inglaterra. (Fonte: Gov.uk (2018) adaptada pela autora).

### 2.2.1. Agentes intervenientes na produção e gestão da moradia para locação

Nos dois modelos de moradia: Council House e Housing Associations, vários agentes participam da sua promoção. O fornecimento da moradia percorre várias etapas até a sua concretização. Nas Council Houses, de início o beneficiário aplica<sup>79</sup> para uma moradia no Conselho Local<sup>80</sup>, cabendo a cada Conselho definir suas próprias regras. Normalmente, o candidato inscrito entra para uma lista de espera, sem a garantia de conseguir uma moradia. A partir de 18 anos pode se inscrever na lista (alguns conselhos permitem a inscrição a partir de 16 anos). É possível se inscrever mesmo que não more na mesma área da unidade habitacional.

<sup>79</sup> Aplicar significa se candidatar ou se inscrever.

<sup>80</sup> O Conselho local funciona como sendo um órgão responsável pela manutenção e reparos da unidade habitacional e das partes comuns de um edifício ou conjunto habitacional. Pode ser necessária a troca de unidade habitacional do inquilino caso precise executar obras importantes na habitação.



O Conselho seleciona o beneficiário a partir de um sistema de pontos ou faixas, baseados na necessidade de moradia do candidato. A prioridade geralmente é para os sem-teto, para os que moram em casas precárias e para os que possuem condição de saúde ruim em decorrência da moradia atual. Quando o candidato é selecionado, o Conselho entra em contato avisando sobre a casa disponível.

Alguns Conselhos possuem um sistema de seleção baseado em escolhas da moradia, permitindo que o candidato informe a ele quais propriedades tem interesse. Já em outros, quem escolhe a propriedade é o Governo. Depois que o candidato for aceito na lista de espera, as etapas básicas são: (1) encontrar uma propriedade a partir de jornais locais, em sites do Conselho, em escritórios dos Conselhos ou em bibliotecas locais; (2) verificar se é elegível a essas moradias escolhidas, pois algumas são adequadas apenas para públicos específicos, como: pessoas solteiras, famílias ou pessoas com deficiência.

Normalmente, o contemplado tem pouco tempo para aceitar uma oferta de moradia. Caso não aceite, poderá permanecer na lista de espera, fazer lances para outras propriedades, ir para o final da lista ou pode ser retirado da lista temporariamente, se continuar rejeitando ofertas.

Os novos inquilinos do Conselho são submetidos a um aluguel temporário, geralmente com duração de 12 meses, que funciona como um período de teste. Após os 12 meses, o inquilino torna-se automaticamente “seguro” ou “flexível”, à exceção dos casos em que o Conselho tenha ação para expulsão do inquilino ou para estender a locação introdutória por mais 6 meses.

No caso de uma locação temporária, o inquilino fica impedido de: (1) fazer grandes melhorias na propriedade; (2) trocar sua propriedade com outro inquilino do Conselho; (3) candidatar-se a compra da propriedade<sup>81</sup> (Right to buy); e (4) ter uma “locação segura”, na qual o inquilino pode morar na casa por tempo indeterminado, desde que não descumpra com as condições da locação.

A locação só pode ser encerrada se: (1) for solicitada ao Conselho, por escrito, com antecedência de 4 semanas; (2) o Conselho despejar o inquilino; (3) o Conselho precisar retirar o inquilino da unidade habitacional, por exemplo, para reformar a

---

<sup>81</sup> A compra da casa do Conselho, de acordo com o esquema Right to Buy, dar-se -á se: (1) a casa for a única ou a principal do inquilino; (2) o inquilino tiver recursos para tal; (3) o interessado for um inquilino seguro; (4) o interessado alugar uma casa do setor público há no mínimo 5 anos.

propriedade. Nesse caso, o Conselho oferece ao beneficiário uma nova moradia e um novo contrato de aluguel seguro; (4) o inquilino transferir o aluguel para outra pessoa ou trocar de casa sem a permissão; (5) se o inquilino mora com seu cônjuge e ocorrer a separação dos dois, o Conselho pode optar por continuar com o aluguel para o inquilino que desejou permanecer no imóvel ou não continuar com o aluguel, oferecendo o imóvel para outra família. (6) se um inquilino que mora com outras pessoas na mesma residência falecer, o aluguel do imóvel continua para o inquilino sobrevivente.

Já o processo da locação social a partir das Housing Associations é iniciado com o registro delas pela Agência de Moradia e Comunidades - Homes and Communities Agency, organismo público não governamental, patrocinado pelo Departamento de Comunidades e pelo Governo Local. É o órgão responsável por regular e direcionar subsídios do Governo Nacional ao setor de habitação (Gov.uk, 2018).

O candidato para habitação da Housing Associations pode aplicar diretamente para a Associação, podendo fazer a inscrição para mais de uma Associação Habitacional por vez. O candidato, após a inscrição, é colocado numa lista de espera para o imóvel particular mais adequado às necessidades da família. O tempo de espera na lista depende da disponibilidade da habitação mais adequada.

Os direitos e responsabilidades dos beneficiários dependem do tipo de locação, onde é regido um contrato de aluguel que informa todas as regras locatícias. Os novos inquilinos da Associação Habitacional também são submetidos a um aluguel temporário no primeiro ano do contrato, que funciona como um período de teste semelhante aos da Concil Houses.

As locações após o período de contratação inicial de doze meses passam a ser chamadas de “seguras” ou “garantidas”, significando que o locador tem a permissão de viver em propriedade alugada com contrato de duração de pelo menos cinco anos. Após esse período, o aluguel pode ser renovado ou não, a depender da vontade da Associação proprietária do imóvel.

Importante observar que o ingresso da população à locação social na Inglaterra se dá por meio de contratos que podem ser por tempo ilimitado, com ou sem subsídios do governo, fornecidos diretamente ao locatário ou ao locador – Housing Benefit (gov. uk, 2018). A locação social abrange qualquer tipo de grupo familiar e de renda, já os subsídios diretos aos locatários são exclusivos para pessoas de baixa renda, tanto empregadas

quanto desempregadas, e seu valor varia conforme a renda e as circunstâncias da família (gov.uk, 2018).

O subsídio de habitação (Housing Benefit) é fornecido ao beneficiário responsável por pagar o aluguel. Apenas um dos membros da família pode solicitá-lo e ele pode ser pago semanalmente, quinzenalmente ou mensalmente pela sua autoridade local (Citizens advice, 2018).

Qualquer pessoa que paga aluguel residencial pode obter o benefício de habitação desde que a renda e o capital (poupança, terra ou propriedade) seja abaixo do valor pré-determinado, independente de quem é o responsável pelo fornecimento habitacional. O valor do benefício habitacional depende: (1) do valor do aluguel, do rendimento e do capital do beneficiário; (2) do local de moradia do beneficiário; (3) do limite de benefícios que o beneficiário recebe; (4) da idade do beneficiário, do tamanho da família e da moradia; e (5) se está incapacitado ou cuida de pessoa com deficiência.

Em alguns casos o valor da renda do beneficiário elegível para o benefício é restrito, a depender do número de pessoas da família e do tamanho da acomodação. Esse subsídio de habitação não pode cobrir outros custos do aluguel como por exemplo, taxas de água, encargos de aquecimento, água quente, iluminação ou gás, e pagamentos de comida ou combustível.

O valor do aluguel social na Inglaterra leva em conta o preço de cada unidade habitacional e o valor médio do aluguel da região onde o imóvel se encontra, fazendo com que habitações com as mesmas características possuam valores semelhantes. É importante observar que o aumento sistemático do valor dos aluguéis sociais operados nas últimas décadas teve como suporte os subsídios à demanda (Housing Benefits) para garantir a capacidade de pagamento dos inquilinos.

Para atender as classes mais baixas, o que interfere é o valor do subsídio ao locatário (Housing Benefits), válido para as famílias que recebem o benefício em forma de voucher e alugam moradias tanto no setor de mercado quanto no setor social. (Gov.uk, 2018). Atualmente são cerca de 63% de locatários do setor social e 26% do setor de mercado que recebem benefícios, podendo reduzir os custos do aluguel a até zero (Gov.uk, 2018).

O Subsídio de Habitação pode ser pago por tempo indeterminado pela autoridade local desde que o beneficiário se enquadre nas regras pré-definidas. Caso o beneficiário

não seja elegível para o recebimento do benefício de habitação, ele continua recebendo a mesma taxa por mais quatro semanas, denominado pagamento estendido. Existem valores diferenciados a depender da localização (se o imóvel está na grande Londres ou no restante do país) ou das condições financeiras da família e do tipo de agrupamento familiar. A autoridade local é quem recebe o pedido de Subsídio de Habitação.

Os inquilinos das Housing Associations têm como direito: (1) a compra da sua casa (Right to Buy); (2) os reparos da casa, caso necessário, feito pelas Associações; e (3) a possibilidade de trocar a casa por outra de outro Conselho ou de outro inquilino da Associação de Habitação.

A locação pode ser encerrada se o locador avisar à Associação Habitacional com quatro semanas de antecedência por escrito e, por outro lado, a Associação de Habitação pode despejar o inquilino se esse transferir o aluguel para outro inquilino ou houver troca de casas sem o consentimento da Associação. Como um inquilino da Housing Associations, o beneficiário pode comprar sua casa com desconto. Os benefícios geralmente são pagos diretamente ao banco, sociedade de crédito imobiliário ou conta da união de crédito. Os lucros das organizações são utilizados para a manutenção e ampliação do próprio estoque habitacional, que tem crescido nas últimas décadas mesmo com a redução do setor social como um todo (MHCLG, 2017).

Malpass e Victory (2010) definem as transformações ocorridas no sistema de provisão habitacional como uma modernização, ou seja, referem-se à mudança de um modelo habitacional público para um modelo habitacional social, que ocorreu por meio das privatizações das habitações devido ao Programa Right to buy. Esse modelo ganhou o apoio do Estado a partir da introdução de investimentos (advindos do orçamento do Estado) por meio de subsídios e vantagens em financiamentos com o setor privado para a construção de empreendimentos habitacionais.

Atualmente, apenas as Associações podem adicionar novas moradias aos estoques de locação social (WHITEHEAD, 2007), favorecendo assim, o sistema de provisão habitacional inglês a tornar-se crescentemente mais privado do que público - o que não significa regulado pelo mercado, mas sim privado de caráter social.

A locação social sofreu influências de fatores econômicos e políticos que ocorreram ao longo dos anos. As diversas crises (2008 e 2015) provocaram mudanças no mercado habitacional, no qual, as famílias passaram a morar em imóveis alugados por

mais tempo, demorando mais para adquirir a casa própria. Entre os anos de 1999-2001, 17% das pessoas que saíam do aluguel de mercado compravam a casa própria e, já entre os anos de 2011-2014, a porcentagem baixou para 7%. O crescimento do aluguel de mercado ocorreu a partir do momento que o acesso a outros setores imobiliários se tornou mais restrito. Além disso, na crise de 2008, muitas famílias tiveram problemas com pagamentos dos seus aluguéis, hipotecas ou outras contas, possibilitando a ocorrência de despejos ou reintegração de posse. Na crise de 2015 a conquista da moradia foi dificultada para uma parte cada vez maior da população, assim como ocorreu, também, nos últimos anos, com a pandemia do Covid-19.

### 2.2.2. Características da locação e sua influência para o desenvolvimento urbano

Em 1980, com a Lei da Habitação deu-se o direito de compra<sup>82</sup> (RTB) das moradias aos inquilinos participantes do sistema das Council Houses<sup>83</sup>. Com o crescimento da compra da casa própria houve uma redução da diversidade social nesse sistema de locação, abrangendo apenas as famílias com menor renda e mais vulneráveis. Isso ocorreu, pois, somente uma parte dos participantes das Council houses, aqueles com melhores recursos, tiveram condições de comprar as suas moradias.

Os compradores eram de grupos diversificados, mas não representativos dos inquilinos do Conselho como um todo, e tinham como rendimentos cerca de duas vezes mais do que a média dos inquilinos. Compraram as melhores moradias, aquelas melhores localizadas e que dispunham de melhores instalações, primando pela preferência de casas, em detrimento dos apartamentos, e de apartamentos localizados em edifícios isolados, ao invés de apartamentos em grandes conjuntos habitacionais. O direito de compra, por toda a sua retórica atraente inclusiva, não era um direito disponível para todos<sup>84</sup>, alguns não

---

<sup>82</sup> O Direito de Compra (RTB) foi introduzido na Inglaterra e no País de Gales na Lei de Habitação de 1980 e teve um impacto substancial na aceleração do aumento da casa própria (em cerca de 1/3 do crescimento da casa própria na década de 1980 e década de 1990). Em 1980 cerca de 1/3 das casas pertenciam ao Estado. No final dos anos 70 o Estado estava cada vez mais sem dinheiro e seus membros cada vez mais interessados no crescimento do consumismo e da propriedade privada. Passou-se assim a construir menos casas do Conselho e surgiu o “direito de compra”.

<sup>83</sup> Inquilinos que viviam no mínimo há 3 anos nas casas.

<sup>84</sup> Em pesquisa realizada em 1988 com 1230 compradores de imóveis do Right to buy, alegaram os seguintes motivos para compra das moradias: (i) bom investimento financeiro; (ii) descontos nas vendas fornecidas; (iii) sensação de segurança e orgulho de possuir uma casa própria; (iv) o desejo de ter algo para deixar para a família; (v) para aumentar a mobilidade; (vi) para melhorar de vida. Cerca de 2/3 dos entrevistados disseram que não esperavam se tornar proprietários até surgir essa oportunidade do direito de compra, onde os descontos foram fundamentais para o processo. A propriedade da casa foi possível para os inquilinos mais ricos do Conselho. Com a venda das propriedades do Conselho, os aluguéis para os

podiam se dar ao luxo de exercê-lo. Com a venda das unidades habitacionais, os inquilinos mais vulneráveis se concentraram cada vez mais nas piores propriedades do Conselho, e às Council houses passaram a atender ao longo do tempo, basicamente, a esse perfil de habitante (COLE et. al., 2015).

Com o RTB, o mix de posse das propriedades, que antes eram dominadas por habitação social aumentou, mas sem contribuir para a mistura social nos bairros. Esse mix, em algumas propriedades do Conselho foi reduzido, principalmente nas áreas menos “disputadas” da cidade, que se tornaram mais associadas à proporção crescente de minorias étnicas, novos migrantes, desempregados, aposentados e agregados familiares, visto que, muitas vezes esses grupos têm menos capacidade de escolher onde viver. O RTB contribuiu para uma concentração maior de famílias mais pobres em habitação pública.

Importante observar que uma proporção considerável do estoque vendido pela política de RTB foi transformado, ao longo dos anos, para o setor privado de locação. Essa prática afetou a demografia, a dinâmica e a estabilidade de alguns bairros, interferindo principalmente no mix social. Um estudo no início de 1990 descobriu que 8% das famílias que viviam em casas do ex-conselho, estavam alugando de particular, e que, 43% dos requerentes de Subsídio de Habitação no setor privado alugado viviam em propriedades adquiridas pelo RTB. A venda das propriedades em destaque contribuiu para uma redução substancial do estoque de habitação social (COLE et. al., 2015).

A composição do setor de locação social apresenta: (1) 15% de minorias étnicas; (2) 17,3% de pais solteiros; (3) 29,6% de aposentados; e (4) 8,6% de desempregados (MHCLG, 2019), Gráfico 4.

---

inquilinos restantes aumentaram consideravelmente, subindo cerca de 55% em 10 anos (The Guardian, 2015). O número de residências pertencentes às autoridades locais (Council Houses) na Inglaterra diminuiu de 5,1 milhões em 1980 para 1,7 milhão em 2014. Essa queda foi devido tanto ao RTB quanto à transferência de ações das Autarquias sociais para o setor das Associações de Habitação.

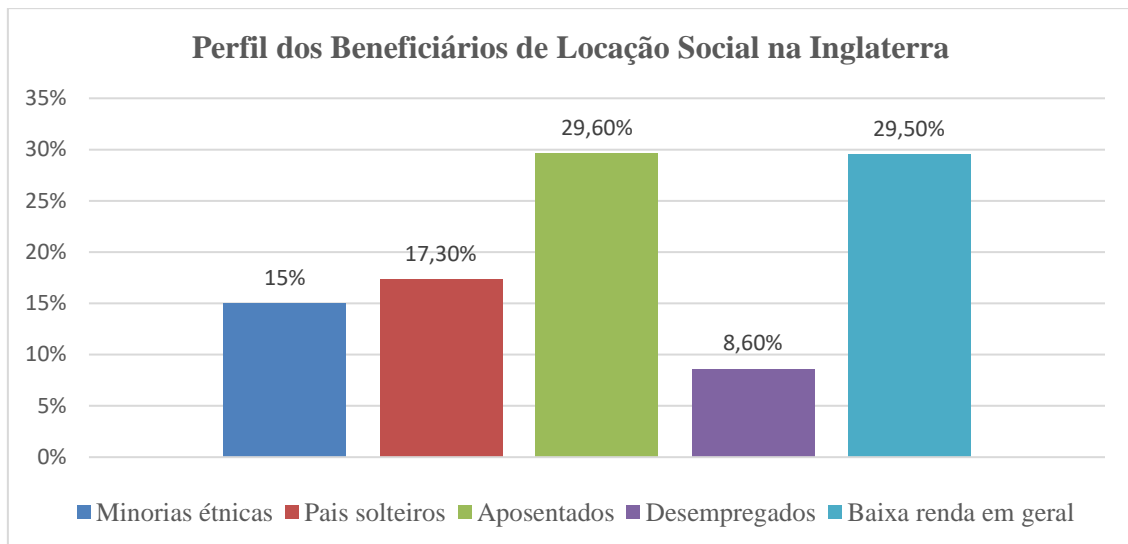


Gráfico 4 –Perfil dos Beneficiários de locação social na Inglaterra (Fonte: MHCLG, 2019).

Sendo assim, a comercialização de várias unidades habitacionais, antes pertencentes ao aluguel social, levou à mudança na composição de renda da população moradora, o que por um lado poderia ser bom, mas por outro trouxe a gentrificação, com a diminuição do número de unidades habitacionais destinadas à população de baixa renda. Essa situação gerou o aumento da busca pela população mais vulnerável, que não consegue comprar a sua casa própria e nem participar da locação social por falta de unidades ofertadas ao atendimento direto pela assistência social (Supporting people) em moradias provisórias no setor privado (WHITEHEAD, 2007).

No caso do aluguel privado, o Subsídio de Habitação Local (Local Housing Allowance) é utilizado para calcular o subsídio de habitação para inquilinos que alugam de particulares. Ele é baseado na localização do imóvel, no tamanho do imóvel e na renda do beneficiário (que inclui benefícios, pensões e economias).

Desde abril de 2008, se a moradia é alugada de um particular, o subsídio de habitação é restrito a um valor definido pela autoridade local, a depender das regras de subsídio de habitação local. Esse valor é baseado nas rendas mais baixas da área do imóvel e do número de quartos que as regras estabelecem para determinada família. Nem sempre o valor do subsídio de habitação cobrirá todo o aluguel, mas caso necessite, o beneficiário poderá tentar uma habitação com valor mais baixo.

As regras para se submeter ao benefício habitacional para quem alugou antes de abril de 2008 eram/são diferentes. O valor que o subsídio de habitação pode cobrir também é decidido por um agente de aluguel, que analisa o valor que é pago pelo imóvel

e decide se é razoável que o subsídio de habitação cubra toda a locação ou não, a depender da comparação do aluguel da moradia com outras habitações semelhantes na área e pelo tamanho da habitação, dependendo da necessidade da família.

### 2.2.3. Grau de satisfação dos Ingleses com a locação.

Para ter uma visão geral da locação social na Inglaterra, além da estrutura do programa e dos benefícios/dificuldades que a habitação tem gerado ao longo dos anos, é importante observar o grau de satisfação da população que usufrui dos serviços produzidos pelas Housing Associations.

Para tal, foi analisada a pesquisa realizada em 2018 pela Acuity Research & Practice para a Keniston Housing Association (ACUITY e PRACTICE, 2019) que disponibiliza habitações em Londres e no sudeste da Inglaterra. Ao entrevistar 726 beneficiários inquilinos<sup>85</sup>, a pesquisa mostrou um alto grau de satisfação, tanto com relação à habitação quanto com relação ao bairro em que moram. Este grau elevado de satisfação tem se mantido ao longo das pesquisas realizadas em anos anteriores, permanecendo com níveis quase idênticos.

Considerando o grau de satisfação dos inquilinos com relação à qualidade da unidade habitacional que vivem, 90% se dizem satisfeitos, 2% insatisfeitos e 8% nem satisfeitos nem insatisfeitos. Em relação ao bairro, com a localização da casa, 82% se mostraram satisfeitos, 9% se mostraram insatisfeitos e 9% ficaram neutros. A pesquisa mostra que a satisfação com a qualidade da casa e do bairro aumenta com a duração da locação.

Apresentam-se como os principais motivos para a satisfação: a localização da moradia (90%), a área da unidade habitacional (86%), o conforto da moradia (86%), o número de quartos (84%), o valor da moradia, incluindo as taxas (77%), o isolamento acústico (67%), o isolamento térmico (71%), a segurança da casa (95%), a segurança do bairro (87%) e o bairro onde moram (82%).

A análise por idade, constatou que os inquilinos mais jovens, entre 25 e 59 anos, estão menos satisfeitos com a casa (84%) e com o bairro (75%) do que os maiores de 60 anos, 96% de satisfação com a casa e 87% de satisfação com o bairro.

---

<sup>85</sup> Dos 726 inquilinos entrevistados, apenas 380 finalizaram a pesquisa.



Com relação ao atendimento ao cliente exercido pela Housing Associations, 95% se dizem satisfeitos, 2% insatisfeitos e 3% são neutros. Os inquilinos aprovam a realização do atendimento ao cliente (95%); do cumprimento dos atendimentos (93%); do serviço de reparos e manutenção (94%); da manutenção das áreas comuns – dos terrenos (85%), da manutenção e limpeza da área interna comum (82%) e da manutenção das áreas comunitárias externas (79%). Os maiores problemas encontrados, mas de forma bem diminuta de insatisfação, foram: a dificuldade de entrar em contato com os membros da equipe da Keniston Housing Association e do tempo de resposta da consulta.

Tomando como base os valores pagos com aluguel e taxas, 89% dos inquilinos encontravam-se satisfeitos com o aluguel e 81% com as taxas. Ressalta-se que esta satisfação diminui com o tempo que o inquilino está na moradia, onde, quanto mais recentes os inquilinos mais satisfeitos eles estão (89% a 100% com menos de 6 anos e 73% a 81% com mais de 6 anos na moradia). A satisfação com o aluguel permaneceu muito alta e constante nas últimas 3 pesquisas, todas com 89% de inquilinos satisfeitos, enquanto a porcentagem de insatisfeitos continuou a cair.

Na pesquisa foi demonstrado que os pontos que levam à diminuição da satisfação dos inquilinos são: a relação com a vizinhança, problemas com ruído e comportamentos antissociais (9%), a limpeza externa das áreas comuns, problema com o lixo e aparência das propriedades (8%) e as oportunidades para atividades de saúde e bem-estar (8%). Mesmo com essa problemática, em um prazo de 5 anos, 80% dos inquilinos dizem que gostariam de continuar morando na mesma casa, 11% gostariam de morar em outro bairro, ou morar na mesma área, mas em casa diferente (9%), alguns gostariam de mudar para uma casa maior (8%), outros para uma casa menor (7%) e 4% gostariam de comprar sua casa própria.

Mesmo com a busca do atendimento à população com moradias públicas ou privadas, de acordo com relatório divulgado pela National Housing Federation UK (2019), estima-se que 8,4 milhões de pessoas (4,9 milhões de famílias) de todo o país ainda vivam em uma casa inacessível, insegura ou inadequada. São 3,6 milhões de pessoas vivendo em adensamento excessivo, 2,5 milhões em ônus excessivo com aluguel, 2,5 milhões de pessoas em coabitação, 1,7 milhões em moradias inadequadas e 1,4 milhões em casas de má qualidade, desabrigados ou em situação de rua. Algumas pessoas podem acumular mais de um dos problemas habitacionais, Tabela 6.

Embora não tenha encontrado na literatura estudada relação direta entre o déficit habitacional e os programas de locação social realizados, pois os números utilizados para o déficit são gerais, observa-se que a perda substancial de unidades habitacionais produzidas ao longo das décadas, principalmente relacionada à locação social, podem ter contribuído sim para o aumento desse índice.

<b>DÉFICIT HABITACIONAL NA INGLATERRA</b>				
<b>PAÍS</b>	<b>POPULAÇÃO</b>	<b>Nº moradias em déficit</b>	<b>UH VAGAS</b>	<b>ANO</b>
<b>INGLATERRA</b>	55.620.000	8,4 milhões de pessoas	605.891	2017
Cerca de 15,1% da população vive em déficit habitacional (Federação Nacional de Habitação). Esse número aumentou na última década, principalmente devido aos sem –tetos e à superlotação.				

Tabela 6 – Déficit habitacional na Inglaterra. (Fontes: Gov.uk, 2018; Eurostat, 2020 e National Housing Federation, 2019. Tabela adaptada pela autora).

De acordo com a pesquisa, 43% das pessoas (3,6 milhões) declararam a necessidade de conseguir uma habitação social. Esse quantitativo representava aproximadamente o dobro da lista de espera para moradia social do governo. Em 2018, estavam registrados 1,1 milhões de famílias na lista para habitação social, enquanto a pesquisa apresentou um total de 2,1 milhões de domicílios necessitando de uma casa social alugada. Os aluguéis de moradia social são, em média, 50% mais baratos do que os de mercado (NATIONAL HOUSING FEDERATION UK, 2019).

Para atender a esta demanda velada pela pesquisa, estima-se que a Inglaterra precisa de um investimento de cerca de 12,8 bilhões de libras todos os anos na próxima década para a produção de 340 mil novas casas por ano, incluindo 145 mil casas sociais (90 mil casas para locação social, 30 mil casas para aluguel intermediário acessível e 25 mil casas de propriedade compartilhada) (NATIONAL HOUSING FEDERATION UK, 2019).

Observa-se que a construção de casas para aluguel social na Inglaterra caiu cerca de 80% em uma década - década de 2000 e década de 2010 (MHCLG, 2020), apesar da grande demanda existente. Já as propriedades construídas para aluguel acessível<sup>86</sup>, onde os custos de aluguel são limitados a 80% das locações do setor privado local, aumentaram

<sup>86</sup> Imóveis de aluguel acessíveis são tipicamente favorecidos pela indústria da construção, já que os desenvolvedores tendem a obter maiores lucros com eles. Esse tipo de imóvel para locação aumentou à medida que o número de propriedades de aluguel social diminuiu.

12%. Cerca de 57% de todas as novas casas acessíveis construídas entre 2017-2018 foram para aluguel, enquanto apenas 14% foram para locação social (The Guardian, 2018).

Apesar do déficit habitacional existente, verifica-se, segundo dados da ONS (2019), que em 2017 existiam mais de 605 mil moradias desocupadas no mercado imobiliário da Inglaterra que, talvez, possam ser aproveitadas para contribuir com a diminuição do problema habitacional, Tabela 7.

QUANTITATIVO DE MORADIAS AO LONGO DOS ANOS NA INGLATERRA							
	2004	2008	2010	2012	2014	2016	2017
População	50.190.000	51.820.000	52.640.000	53.490.000	54.320.000	55.270.000	55.620.000
Moradias vagas	710.935	783.119	737.147	704.357	610.123	589.766	605.891

Tabela 7 – Quantitativo de moradias ao longo dos anos na Inglaterra. (Fontes: Gov.uk, 2019; Eurostat, 2020 e ONS, 2019. Tabela adaptada pela autora).

Tanto as unidades habitacionais desocupadas quanto os vazios urbanos trazem impactos negativos para as cidades em que existem e para a sua comunidade. Esses impactos podem ser sociais (segurança/criminalidade, depósitos de lixo, moradias ilegais), econômicos (degradação das áreas circundantes e impedimento do desenvolvimento/investimento, diminuição do valor da propriedade) e/ou ambientais (poluição visual, risco para a saúde, coesão do tecido urbano). Atualmente, o desenvolvimento desses vazios tornou-se mais comum e a importância da sua reutilização e transformação está aumentando.

Na Inglaterra, os espaços vazios urbanos surgiram nos velhos centros das cidades nos anos 1950 e 1960, quando muitas indústrias e comércios se mudaram para outras áreas e deixaram para trás lacunas não utilizadas e edifícios abandonados, com localização muito importante dentro da área urbana. Na União Europeia, desde a década de 1970, existe o interesse de recuperar e reutilizar os vazios urbanos e edifícios abandonados. Surgiram na época, alguns movimentos em várias cidades com o intuito de ocupar esses espaços negligenciados, não utilizados.

A partir da década de 1980, a cooperação público-privada e novos programas foram formulados com o intuito de reaproveitar as áreas industriais e transformá-las em escritórios e espaços de residência. Na década de 1990 até os dias atuais, os processos de reabilitação têm sido tratados juntamente com os vazios urbanos e espaços não utilizados.

Nesse período, tem havido estratégias de retorno ao centro da cidade relacionadas a esses processos, contribuindo para uma melhor inserção urbana, já que a área central, geralmente, é dotada de todos os equipamentos públicos e infraestrutura (OMAR e SAEED 2019).

Apesar de considerar o problema da moradia na Inglaterra como um todo, observa-se que a legislação habitacional e utilização da terra no país varia de acordo com cada município, e que hoje em dia, apesar de todos os esforços no atendimento à população, a produção de moradia social não consegue abranger, ainda, a todos que dela necessitam. Na Inglaterra, o Estado atua juntamente com as Associações Sociais e o setor privado na construção da política da habitação, na sua gestão, na sua regulação e nos seus investimentos, mas faltam garantias que dêem consistência e força à política habitacional para o aluguel de habitações voltadas para as famílias de menor renda.

Atualmente, o Estado tem cogitado a possibilidade de uma volta ao desenvolvimento em grande escala da habitação social para locação pelas autoridades locais<sup>87</sup>, mas isso afetaria as construções de moradias do setor privado, incluindo as Associações de Habitação.

Em uma pesquisa por amostragem de Autoridades locais na Inglaterra, realizada em 2020 sobre o estoque de habitação retida, foram levantados alguns pontos importantes para o desenvolvimento habitacional pelos Conselhos, tais quais: (i) a maioria das autoridades locais com estoque retido planejava expandir a entrega de moradias; (ii) foram realizados levantamentos do limite de endividamento dos Conselhos, fator significativo na decisão de aumentar a entrega de moradias; (iii) variações nos planos de entrega de moradias dos Conselhos, uns planejavam cerca de 50 unidades por ano e outros 500 unidades; (iv) alguns Conselhos planejavam construir com aluguéis sociais e outros com aluguel acessível - o subsídio cruzado era uma característica para ambos os planos; (v) os Conselhos tinham planos diversos, refletindo as necessidades locais e respostas

---

<sup>87</sup> Em Londres, o prefeito estabeleceu um fundo de 10 milhões de libras para os Conselhos entregarem o 'Programa de construção de casas municipais para londrinos' com o objetivo de (i) construir pelo menos 10.000 novas casas de substituição pelos Conselhos, a se iniciar em 2022, com foco sobre os níveis de aluguel social, incluindo casas que recebam financiamento ou construir por outros meios; (ii) apoiar a construção de casas municipais em todos os bairros de Londres dando oportunidades aos Conselhos a fazê-las; e (iii) aumentar a capacidade de construção de residências municipais de Londres com a ambição de que, em meados da década de 2020, os Conselhos de Londres estejam construindo milhares de novas casas a cada ano em comparação com centenas por ano realizada atualmente (BARTON, 2020).

variadas para políticas nacionais; (vi) muitos Conselhos dependem de subsídios, mas uma minoria depende de outros financiamentos, incluindo receitas de RTB (BARTON, 2020).

Os Conselhos são encorajados a atuar em projetos de longo prazo, se utilizando de programas de investimento onde a estabilidade é imprescindível. Assim, deve haver uma política de aluguéis consistente sem mudanças significativas que abarque os compromissos que os Conselhos estão assumindo, dando poder e flexibilidade nas questões do RTB<sup>88</sup>, acesso a concessões e níveis de aluguel locais para entregar o que suas comunidades precisam.

Segue por meio do Quadro 4, um resumo da habitação social inglesa.

---

<sup>88</sup> As autoridades locais não conseguem fazer a retenção de 100% dos recebimentos de capital referentes às receitas levantadas com o direito de compras, sendo assim, foi reconhecido que com o RTB as receitas teriam de ser complementadas por empréstimos, contribuições na forma de terra ou outro financiamento para conseguir uma substituição uma por uma das moradias. O financiamento para o subsídio de capital a ser fornecido para as construções de moradias pelos Conselhos deve ser de longo prazo, flexível e disponível em todas as partes do país, de forma a garantir os mais altos níveis de construção de casas sociais verdadeiramente acessíveis. Em 2019, foi proposta em Londres uma política de renovação da habitação social, com um programa de 20 anos para entregar 3,1 milhões de moradias.

LOCAÇÃO SOCIAL NA INGLATERRA							
AGENTES	GESTÃO	INCENTIVOS	OPERACIONALIZAÇÃO	INSERÇÃO URBANA DA HABITAÇÃO	CARACTERÍSTICAS	ÊXITOS	OBSTÁCULOS
<b>REGULADOR</b> (Estado)	COUNCIL HOUSE: habitações populares construídas e geridas pelos governos locais. HOUSE ASSOCIATIONS: as associações fazem a gestão das UHs.	Estabelece regras. DEFINE critérios para financiamento e DEFINE subsídios.	Nas COUNCIL HOUSES subsídios e responsabilidades do Estado em prover moradia para as classes trabalhadoras. O Estado disponibiliza subsídios para moradia em forma de aluguel. No caso das HOUSE ASSOCIATIONS, o Estado fornece subsídios para as Associações que fazem a gestão das UHs. O subsídio fornecido pelo Estado em forma de voucher para os beneficiários é deduzido do valor do aluguel. O ingresso à Locação social se dá por meio de contrato. *Somente alguns beneficiários do aluguel social são elegíveis para o subsídio de habitação (Housing Benefits).	1.Garante 40% de habitação acessível para locação social em todos os bairros. 2.As vendas das unidades habitacionais para os inquilinos diminuíram a diversidade social das UHs.	COUNCIL HOUSE 1.Aplicação da moradia por meio do Conselho Local, onde cada um tem suas próprias regras e se responsabiliza pela gestão e manutenção das UHs. 2.Inscrição do candidato em lista de espera.A seleção é feita por meio de pontuação e regras, com prioridade para: sem teto, famílias em precariedade habitacional, condição de saúde ruim devido a condição atual da moradia. 3. Os inquilinos são submetidos a um aluguel temporário por 12 meses (período de teste). Depois desse período, geralmente, o aluguel torna-se seguro ou flexível, podendo morar por tempo indeterminado no imóvel desde que cumpra com as regras do programa. 4. Subsídio de habitação pago pela autoridade local. HOUSE ASSOCIATIONS 1.No caso das Associações, o aluguel é estabelecido pelo Estado e cobrado pelas House Associations. 2. Tempo ilimitado no imóvel, desde que cumpra as regras do Programa. 3. Empresas sociais constroem, operam e gerenciam as UHs. 4. Atendimento às pessoas que pagam aluguel desde que a renda e o capital seja abaixo do valor pré-determinado pelo Estado. 5. Regido por um contrato de locação com as regras locatícias. 6. Os inquilinos são submetidos a um aluguel temporário de 12 meses, que funciona como um período de teste.	Relativa facilidade de alteração da moradia de acordo com a necessidade familiar.	1.Redução do mix social por causa da venda das habitações sociais. Sem ele surgem problemas de estigmatização e segregação da população que vivem nesses locais.
<b>EXECUTORES</b> 1.Council House (Governo) 2. House Associations (Associações habitacionais) 3.Construtores privados (Proprietários do Parque)		RECEBEM financiamentos e subsídios do Governo.					
<b>FINANCIADOR</b> (Governo e prefeitura local)		FORNECE financiamentos					
<b>POPULAÇÃO ALVO</b> (Beneficiários)		RECEBE subsídios do Governo					

Quadro 4. Resumo da Habitação Social na Inglaterra. (Autoria própria)

### 2.3. LOCAÇÃO SOCIAL NOS ESTADOS UNIDOS: O EXEMPLO DE NOVA YORK



Figura 5. Habitação acessível nos Estados Unidos. Residences PS 186: prédio antigo de uma escola reformado para abrigar habitações acessíveis. In: Dattner Architects (2022). Disponível em: [Residences at PS 186 — Dattner Architects](#) Acesso em: 24 de maio de 2022.

Os Estados Unidos não possuem um parque público de habitação social grande, mas criou vários programas habitacionais de forma a tornar a habitação acessível para a população, principalmente para as de baixa e média renda. Para os americanos, habitação acessível – Affordable Housing, é aquela na qual o gasto mensal do morador com aluguel não ultrapassa 30% da sua renda (ônus excessivo com aluguel), sendo o governo o responsável por determinar quais famílias são elegíveis para viver em certos empreendimentos habitacionais (WOO e MARGIN, 2009).

Atualmente, o parque habitacional dos Estados Unidos é composto por 31% das unidades habitacionais de casas próprias e 69% das unidades habitacionais voltadas para o aluguel, sendo 6% aluguel de imóvel público e 63% de aluguel privado - dos quais, 50% são aluguéis regulados, 36% são aluguéis subsidiados e 14% são aluguéis de mercado). Gráfico 5 (FURMAN CENTER, 2018).

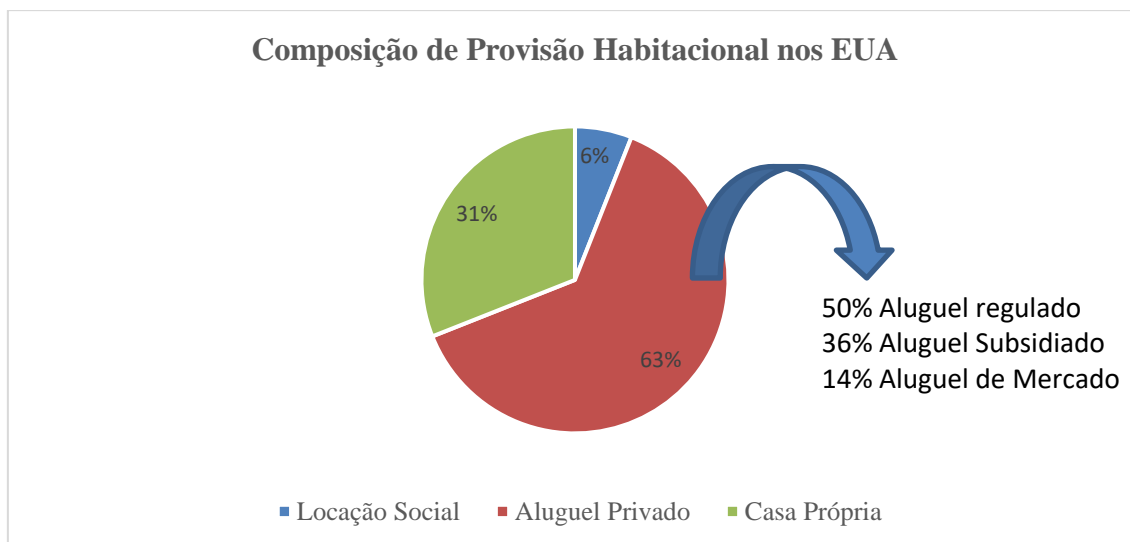


Gráfico 5 –Composição de Provisão Habitacional nos EUA. (Fonte: Furman Center (2018). Gráfico formatado pela autora)

Ao longo dos anos, as estratégias adotadas pelos governos americanos para provisão de habitação social variaram muito, mas sempre tiveram um perfil voltado para a locação. Na década de 1930, o Estado criou o Programa Federal de Habitação Social, denominado “Projects”, onde entidades governamentais desenvolviam, construam e realizavam a gestão da habitação para moradores de baixa renda.

Nas décadas de 1950 a 1960, os governos das cidades americanas buscaram parcerias público - privadas para continuar suprindo a necessidade de habitação social e, para tal, forneceram subsídios e outros incentivos a fim de encorajar os investidores particulares a construir habitação a preços acessíveis para famílias de renda média e baixa (FURMAN CENTER, 2018). Surgiram, assim, as parcerias público-privadas na habitação social.

Nos anos 1970, o governo federal americano iniciou a concessão de subsídios aos locatários de unidades habitacionais sociais de propriedade do governo com a finalidade deles encontrarem sua moradia no mercado habitacional privado, substituindo aos poucos as habitações sociais públicas que se caracterizavam por conjuntos habitacionais de grande porte e homogêneos. Buscava-se assim, diminuir a concentração de moradores de baixa renda em um mesmo empreendimento/localidade com objetivo de gerar diversidade na cidade (GATTI, 2015).

Em 1980 esses programas habitacionais foram ampliados e surgiram outros programas com parcerias público-privadas, culminando, nos anos 1990, na alocação de



recursos federais, estaduais e municipais na habitação social. Essa participação dos diferentes entes federativos americanos na habitação social levou a: (1) um maior volume de subsídio destinado pelo Governo à habitação social; (2) mudança na regulação de empréstimos e investimentos na habitação para baixa renda praticada pelo governo; e (3) o aumento do interesse na habitação social pela iniciativa privada, elevando assim os investimentos privados em habitação acessível.

Atualmente, a maioria dos programas de habitação acessível é direcionado a investidores privados. O governo utiliza incentivos fiscais, empréstimos com juros baixos e outros subsídios para incentivá-los a criar habitação. É importante observar que habitação subsidiada não é o mesmo que habitação acessível. A grande maioria das habitações acessíveis são subsidiadas, mas nem todas as habitações subsidiadas são acessíveis. O governo subsidia habitação para quase todos, incluindo até pessoas com boas condições financeiras.

Mesmo com essas ações, as famílias com rendimento baixo, moderado e médio têm ainda lutado para encontrar habitação a preços acessíveis em algumas cidades, como no caso do “caro” mercado imobiliário de Nova York (FURMAN CENTER, 2018). Diante do exposto, podemos sintetizar que nos Estados Unidos existem três níveis de governo que desempenham um papel importante em programas de habitação a preços acessíveis: a nível federal, a nível estadual e a nível local, a quem cabe definir políticas próprias, ou seja, nem sempre é articulado, existindo independência dos entes federados.

### **2.3.1. Agentes intervenientes na produção e gestão da moradia para locação nos EUA com foco nos Programas pioneiros de New York City**

Dentro das três esferas de governo, vários agentes participam do processo de produção da habitação a preços acessíveis. No nível federal - USA, os agentes responsáveis são: (1) o Department of Housing and Urban Development - HUD, que representa a fonte de grande parte do financiamento habitacional<sup>89</sup> e da maioria das diretrizes que estruturam os principais programas de habitação acessível em todo o país; e (2) o Internal Revenue Service, responsável pela cobrança dos impostos que contribuem nos subsídios da habitação acessível que é reinvestido no sistema.

---

<sup>89</sup> Utiliza dinheiro do orçamento para o provimento da habitação social.

No nível estadual<sup>90</sup>, tendo Nova York - NY como exemplo, tem a Divisão de Habitação e Renovação da Comunidade (DHCR -Division of Housing and Community Renovation), agência responsável por supervisionar a criação e administração de habitação a preços acessíveis no estado e a Agência de Finanças da Habitação - HFA (Housing Finance Agency), responsável pelo financiamento de construções para habitação social. Ambas também administram alguns programas federais em áreas rurais do estado.

Já a nível local, no caso da cidade de NYC, o principal agente é a New York City Housing Authority - NYCHA, que é a autoridade local de habitação, chegando a ser a maior autoridade de habitação nos Estados Unidos. Outros agentes de grande importância a nível local são: (1) o Departamento de Preservação e Desenvolvimento da Habitação - HPD, agência que supervisiona a criação e administração de habitação a preços acessíveis na cidade e tem um papel na administração de programas de habitação a preços acessíveis federais, estaduais e locais em Nova York; (2) o Departamento de Planejamento Urbano, que administra o código de zoneamento da cidade e que desempenha um papel no desenvolvimento de habitação a preços acessíveis no âmbito de novos programas urbanos; e (3) o Conselho de Diretrizes de Aluguel (Rental Guidelines Board), é um Conselho de nove membros, nomeado pelo prefeito, que estabelece aumentos de renda para os apartamentos estabilizados com aluguel da cidade.

Tomando como base a cidade de Nova York, são apresentadas as características dos principais programas de habitação a preço acessível. Essa cidade foi escolhida para o estudo por contar com a mais variada gama de programas voltados para habitação social, sendo ainda, uma das primeiras cidades americanas que instituiu a locação social como forma de provisão habitacional. Durante 50 anos, a cidade de Nova York tem sido utilizada como um “laboratório” para produção de habitações acessíveis e sociais nos EUA (NEW YORK CITY COMPTROLLER, 2014).

Ao longo dos anos, a cidade de Nova York enfrentou, e continua enfrentando, dificuldades na provisão habitacional acessível, pois, com a redução do número de habitações acessíveis ao longo dos anos para famílias com ganhos de até 50% da renda média da cidade, a elevação do valor do aluguel tem superado o crescimento da renda. Isso tem levado ao aumento do número de moradores em ônus excessivo com aluguel,

---

<sup>90</sup> Cada Estado é autônomo para decidir sua própria política habitacional, mas deve seguir as diretrizes do Governo Federal.

afetando uma parcela significativa da população, principalmente os de baixa renda (FURMAN CENTER, 2018). Vale destacar que o caso da cidade de Nova York se constitui em uma exceção no país, dado que se trata do mercado de habitação mais caro dos Estados Unidos.

Para os programas de habitação acessível, o governo americano calcula limites de renda utilizando a renda familiar mensal – MFI, também conhecida como Renda Média da Área<sup>91</sup>. Como os custos de habitação e os rendimentos variam de um lugar para outro, o governo dos EUA divide o país em quase 1.000 áreas diferentes e calcula MFI separado para cada uma.

Para reduzir os encargos das famílias que vivem em função do mercado de alto custo de Nova York, houve um grande investimento dos governos Federais, Estaduais e Municipais em programas que apoiavam a criação de habitação acessível na cidade. Atualmente existem 83 programas habitacionais subsidiados na cidade, dos quais 65 são destinados à locação (FURMAN CENTER, 2018).

Os programas de renda acessível funcionam de diversas maneiras e com diferentes tipos de benefícios, tais quais: (1) os subsídios, despesas diretas de fundos públicos. Tendo como exemplo os aluguéis. Alguns subsídios são fornecidos diretamente às famílias para que possam pagar sua habitação e outros são fornecidos aos investidores particulares ou proprietários, para que eles disponibilizem habitação às famílias a valores compatíveis com as rendas dos beneficiários; (2) os financiamentos, empréstimos fornecidos pelo governo em taxas abaixo do mercado para construção ou financiamento permanente; e (3) o alívio fiscal, redução de pagamentos de impostos sobre propriedade.

Na cidade de Nova York a distribuição do estoque habitacional ocupado se dá da seguinte forma: 33% de casa própria e 67% de aluguel, sendo: 38% de aluguel de mercado e 62% de programas do governo para habitação acessível onde, 1,28% é de aluguel controlado; 47,8% de aluguel estabilizado; 2,15% Mitchell lama; 8,77% Public House; 2% outros tipos de aluguel regulamentados, Gráfico 6 (FURMAN CENTER, 2018 e United States Census Bureau, 2016).

---

<sup>91</sup> Renda média da área ou rendimento familiar médio (MFI) é o equivalente à mediana na matemática. Para calculá-la coloca-se as rendas em ordem crescente e avalia o valor numérico do meio da renda levando em consideração que, se houver uma quantidade ímpar de famílias, o MFI será o valor central do conjunto numérico e, caso haja um número par de famílias, deve-se fazer uma média aritmética dos 2 números centrais, e o resultado será o valor do MFI. Considerando Nova York, em sua área metropolitana o MFI para uma família de quatro pessoas é de US \$ 76.800 anual.

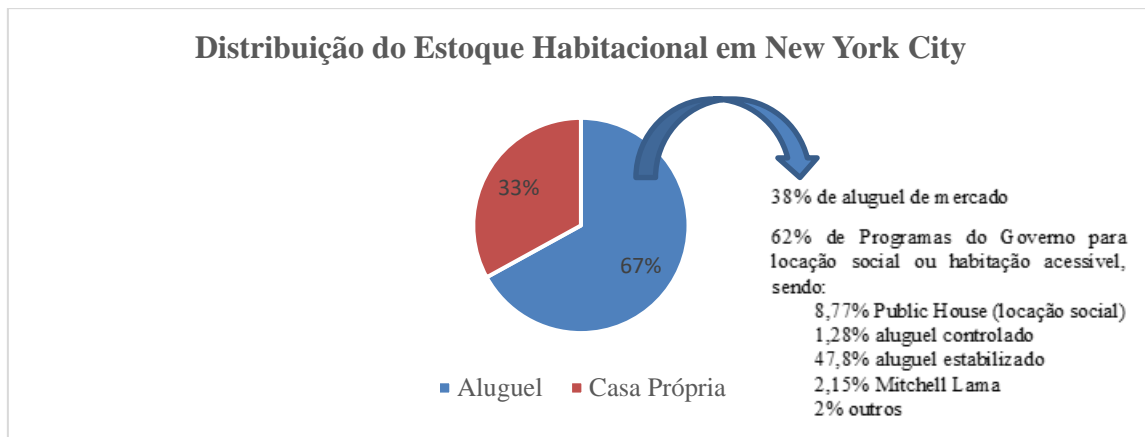


Gráfico 6 –Distribuição do estoque habitacional em Nova York. (Fonte: Furman Center, 2018 e United States Census Bureau, 2016. Gráfico formatado pela autora)

Assim, quanto à renda, os programas desenvolvidos podem atender 5 níveis de renda: a baixíssima renda, muito baixa renda, baixa renda, renda moderada ou renda média.

Destacamos, para estudo na cidade de Nova York, nove programas voltados para habitação no modelo de aluguel social ou moradia acessível por meio da locação. São eles: (1) Public House (Projects), habitação pública, criado no ano 1934; (2) Seção 8, criado no ano 1947; (3) Seção 8 Baseada Em Projetos, também criado no ano 1947; (4) Mitchell-lama, criado no ano de 1955; (5) Rent Regulated (aluguel controlado e aluguel estabilizado), criado no ano 1969; (6) 421A, criado no ano 1971; (7) 80/20 New Construction Housing, criado no ano 1984; (8) Low-income Housing Tax Credits, criado no ano 1986; e (9) Inclusionary Zoning, criado no ano 1987.

Apesar de todos esses programas estarem em vigor, observa-se que alguns deles ainda produzem novas unidades habitacionais para agregar ao Programa, já outros funcionam apenas com estoques antigos, que aos poucos estão sendo retirados de funcionamento, como é o caso do Projects, Mitchell-lama e do Rent Control.

- **Programa Projects, Public House**

O Programa Projects, Public House - Habitação Pública, chamado de locação social, consiste na provisão de moradia a baixo custo para a população de baixa renda. É financiada pelo poder público, em uma mistura de fundo federal, estadual e municipal e gerenciado pelo órgão proprietário, o New York City Housing Authority - NYCHA, que construiu seu primeiro projeto de habitação em 1934. O governo federal - HUD fornece

dinheiro à NYCHA que gerencia e mantém os edifícios, coleta aluguel e ajuda a decidir quem vive lá (WOO & MARGIN, 2009).

Para participar do programa, as famílias devem possuir renda de 80% ou menos de MFI, mas caso já estejam no programa e passem a ganhar mais, elas podem permanecer no imóvel. As famílias contempladas para morar nas habitações públicas contribuem com 30% de seus rendimentos, estabelecido com base em valores do mercado. A média de renda das famílias que ocupam essas unidades é de 23 mil dólares anuais, classificada como extrema baixa renda para a cidade (BONNET, 2014).

Existem, em Nova York, cerca de 180 mil unidades habitacionais que fazem parte do Programa Public House, contemplando cerca de 400 mil pessoas distribuídas em empreendimentos públicos multifamiliares, geridos pelo poder público (FURMAN CENTER, 2018). Uma grande parcela dos custos de manutenção mensal é arcada com o aluguel das unidades, e o restante é proveniente do Governo Federal, do estado e do município que subsidiam parte do valor da locação.

Os interessados em participar do programa geralmente enfrentam uma lista de espera de cerca de oito anos, pois não existem muitas unidades disponíveis comparando com o número de pessoas que almejam o benefício. Ao longo dos anos houve uma redução no investimento para construção de novas unidades habitacionais para este Programa, o que refletiu no baixo crescimento da oferta entre 1981 e 2011 (FURMAN CENTER, 2018). Grande parte dessa habitação pública ainda existe, mas o governo não alimenta o Programa Public House (Projects) com unidades habitacionais novas desde 1974, e o Programa encontra-se diminuindo à medida que os empreendimentos são demolidos e não são substituídos (WOO e MARGIN, 2009).

Um aspecto que caracteriza esse Programa é a grande estrutura necessária à sua gestão, realizada por meio do trabalho de mais de onze mil funcionários do NYCHA, que abrange duas tarefas principais: coleta do aluguel e manutenção dos edifícios (prioridade estratégica, apesar de ter fundos limitados). O NYCHA obtém, também, recursos do Governo Federal para as operações de manutenção (BONNET, 2014).

Mesmo com o baixo rendimento dos seus inquilinos, o NYCHA consegue uma baixa inadimplência que se deve à seleção de moradores para essas unidades, priorizando inquilinos empregados (GATTI, 2015). Os Projects têm uma má reputação social pois os conjuntos são associados à concentração da pobreza. Para muitos, eles se tornaram

símbolo do declínio do planejamento urbano na cidade que gerou áreas excluídas e onde a carência se reproduz (BONNET, 2014). Verifica-se que o modelo construtivo e arquitetônico adotado com grandes conjuntos habitacionais, contribuiu para esse perfil social.

- **Programa Seção 8**

O Programa Seção 8, criado em 1947, fornece assistência financeira, sob a concessão do governo de vouchers, para famílias de renda muito baixa com o intuito de contribuir para o valor do aluguel das moradias. Ele não constrói nenhuma unidade habitacional, mas utiliza o estoque habitacional já existente que pode ser de uma moradia privada, ou seja, que está no mercado, ou pública, oriunda de outros programas.

Os beneficiários, ao escolherem a habitação e receber o voucher, ficam responsáveis pelo pagamento de parte do aluguel, valor correspondente a 30% do rendimento familiar, e o restante do valor do aluguel é pago pelo poder público diretamente ao proprietário do imóvel. Os beneficiários, nesse caso, devem alugar algum apartamento no qual o proprietário aceite o voucher. Os proprietários trocam os vouchers por dinheiro e o benefício não fica atrelado a nenhuma propriedade.

Os órgãos responsáveis pelos pagamentos dos subsídios são o NYCHA, New York City Housing Preservation - HPD e New York State Homes and Community Renewal - HCR. Em 2010, o programa atendia mais de 120 mil moradores da cidade de Nova York e representava 4% da demanda atendida por programas sociais de habitação (WOO & MARGIN, 2009). Atualmente, é muito difícil conseguir participar desse programa a não ser que pertença a grupos de risco como: vítimas de violência doméstica ou participantes no programa de proteção de testemunhas.

As agências de habitação local podem estabelecer o limite de renda superior entre 50% e 80% do MFI. A maioria das famílias arca com 30% de sua renda na habitação e o voucher cobre o restante. O governo estabelece um limite superior para o valor do aluguel que os imóveis participantes da Seção 8 podem ter. Este valor é chamado de "Renda de mercado justo".

A lista de espera para participar do programa possui cerca de 130 mil famílias inscritas, durando cerca de 8 anos para serem contempladas. Hoje em dia, cerca de 83 mil famílias (270 mil pessoas) recebem vouchers. O governo federal gasta cerca de US \$ 16 bilhões no programa/ano, com cerca de US \$ 900 milhões para a cidade de Nova York.

Uma vez que uma família se qualifica para a Seção 8, ela pode permanecer no programa até que 30% de sua renda possa pagar o aluguel completo, sem a necessidade de nenhum voucher para compensar a diferença.

- **Programa Seção 8 baseada em Projetos**

O Programa Seção 8 baseado em Projetos visa atender a população de renda muito baixa. Nesse Programa, a HUD fornece subsídios diretamente aos proprietários privados, proprietários de edifícios, que destinam uma parte das unidades do prédio para famílias selecionadas pela agência, chamados beneficiários da Seção 8 Baseada em Projetos. Este programa difere da Seção 8 porque as famílias participantes não podem aceitar o subsídio baseado em projetos e se mudar para outro lugar. O benefício está interligado com a unidade habitacional específica.

Para participar desse programa as famílias devem ganhar até 50% de MFI. A maioria das famílias paga 30% de seus rendimentos em relação ao aluguel, e o subsídio baseado em projetos arca com o restante do pagamento. Para cada edifício participante do projeto existe uma lista de espera. As famílias podem candidatar-se a tantos edifícios quanto quiserem (WOO & MARGIN, 2009).

Cerca de 90 mil unidades habitacionais privadas participam do programa, mas muitas unidades saem do programa à medida que os contratos expiram. A HUD normalmente negocia aumentos de subsídios com os proprietários de edifícios que expiram para que eles concordem em permanecer no programa. A duração do contrato com os proprietários é de dez ou vinte anos, podendo ser renovado por mais algum tempo, variando de meses a alguns anos. As famílias beneficiárias podem permanecer no programa desde que continuem enquadradas nas suas regras e contribuam com 30% de seus rendimentos em relação ao aluguel (WOO & MARGIN, 2009).

- **Programa Mitchell-lama**

O Programa Mitchell-lama foi criado em 1955 pelo Estado, no qual fornecia hipotecas com juros baixos, isenções fiscais e outros subsídios aos construtores que concordassem em construir habitação para aluguel com lucros limitados. As unidades habitacionais disponibilizadas têm a finalidade de enfrentar a escassez de habitação segura e em boas condições sanitárias para famílias de renda moderada e média. As propriedades participantes possuem restrições no valor do aluguel e na renda do inquilino,

que são variáveis dependendo do número de membros da família e do tamanho da habitação. Os construtores só podem cobrar os valores que cobrem os custos operacionais mais um valor de taxa de retorno pré-definida, limitando o lucro anual a aproximadamente 6%, sempre balanceando para que a propriedade continue acessível.

O desenvolvimento do Programa é regulado pelo DHCR e pelo HPD. Nesse programa o construtor tem acesso a terras com melhores preços, isenções fiscais sobre a propriedade e empréstimos abaixo do valor de mercado para até 95% dos custos da construção. Inicialmente os edifícios ficam atrelados às normas do programa por cinquenta anos, garantindo ao proprietário a opção de deixar o programa e ter livre regulação sobre seu imóvel após esse período. A fim de atrair mais empreendedores esse tempo foi alterado, em 1957, para trinta e cinco anos e em 1959, para vinte anos (FURMAN CENTER, 2018).

Caso o edifício tenha sido construído antes de 1974, ele pode optar por entrar no Programa de Estabilização de Aluguel, estudado a seguir, quando ele sair do Programa Mitchell-lama. Em Nova York existem 101 empreendimentos Mitchell-lama, com cerca de 46 mil unidades alugadas.

Os inquilinos interessados em participar do programa escolhem o edifício que pretendem morar e ficam numa lista de espera. Cada empreendimento tem sua lista de espera própria, as quais, para alguns edifícios, estão fechadas porque já estão muito grandes e, para as que ainda estão abertas, o tempo de espera é de muitos anos. Embora nunca tenha sido oficialmente interrompido, o programa não tem sido utilizado para financiar um novo empreendimento desde o final de 1970. Atualmente, não há mais unidades sendo construídas e milhares de unidades deixam o programa todos os anos.

- **Rent Regulated**

A Estabilização de Aluguel ou Aluguel Regulado – Rent Regulated, pode ser qualquer Programa que controle o valor do aluguel cobrado por determinadas unidades habitacionais, protegendo os locatários do rápido aumento dos aluguéis de mercado e tornando a habitação mais acessível. As leis de controle de aluguel tiveram início em 1943, quando o governo buscava combater a inflação da habitação em tempos de guerra. Em Nova York, esse termo se refere a dois programas: (1) Rent Control, Controle de



Aluguel praticado em unidades habitacionais construídas até fevereiro de 1947<sup>92</sup> cujos locatários moram nas unidades desde 1971; e (2) Rent Stabilization, Aluguel Controlado, que se aplica a prédios de seis ou mais unidades, construídos entre 1947 e 1973 (FURMAN CENTER, 2018).

Em 2011, 1.025.214 unidades estavam sob o controle desses dois programas, 47% do total de habitação para locação em Nova York. Apesar de não haver restrição de renda para estar nesse tipo de aluguel, em 2011 66% dos moradores eram de baixa renda, sendo a maioria idosa (FURMAN CENTER, 2018).

O Rent Control abrange apenas 1% das unidades habitacionais e, à medida que os inquilinos saem dos apartamentos, as UHs vão deixando o Programa. Importante observar que caso a unidade esteja localizada em um prédio com mais de seis apartamentos, a unidade passa a ficar estabilizada. No Rent Control o aluguel pode ser aumentado até 7,5% a cada dois anos, não excedendo um valor máximo pré-determinado pelo Conselho de Diretrizes de Aluguel de NYC.

Já o Programa Rent Stabilization abrange cerca de 46% das unidades de aluguel de NYC. Ele foi criado por uma Lei estadual de 1969, Rent Stabilization Law of 1969. Para os imóveis participantes do Programa (imóveis privados) os proprietários só poderiam/podem aumentar o valor do aluguel a cada ano até uma determinada porcentagem e não podem retirar os inquilinos sem justa causa (por exemplo, retirar apenas para encontrar um inquilino que pague um aluguel mais alto). O Conselho de diretrizes de aluguel todos os anos analisa os custos dos proprietários e dos inquilinos e define a porcentagem máxima de aumentos do aluguel. Nos últimos dez anos os reajustes variaram entre 0% e 4,5% ao ano. A lei também exige que os proprietários providenciem certos serviços e façam reparos.

Além de aplicar-se a pré-construções de 1974 que possuem mais de seis unidades, ele pode abranger edifícios mais novos que queiram participar voluntariamente do Programa em troca de isenções fiscais fornecidas pelo governo.

Nesse programa, a maioria dos custos é suportada pelos próprios beneficiários, que arcam com os custos dos aluguéis com seus próprios salários sob a forma de aluguéis mais baixos, embora o programa tenha custos para a cidade e para o Estado por aumentar

---

<sup>92</sup> Essas edificações localizam-se em municípios que não declararam o fim da emergência de aluguel de moradias do pós-guerra, como Nova York.

as isenções fiscais para os proprietários de apartamentos destinados ao Programa e reduzir os valores dos impostos sobre a propriedade cobrados das UH e que financiam a prefeitura.

De acordo com as mudanças nas leis de estabilização de aluguel de NYC ocorridas em 2019<sup>93</sup>, o aluguel pode aumentar até 20% quando o apartamento é desocupado. Antes dessas mudanças, os proprietários tinham vários jeitos de retirar a unidade habitacional do Programa, o que foi dificultado com a nova legislação. Apesar disso, cerca de dez mil unidades deixam o programa todos os anos e muito poucas unidades são introduzidas, levando à sua diminuição a cada ano.

- **Programa 421A – Benefícios fiscais estendidos**

O Programa 421A, iniciado em 1971, com administração e financiamento público, oferece incentivos fiscais aos donos de edifícios residenciais. Ele funciona com a renúncia do governo sobre o aumento dos impostos sobre a propriedade, que geralmente viria com as novas construções. Nesse caso, os construtores qualificados continuam a pagar impostos como se a propriedade deles fosse um lote vazio mesmo depois de construírem.

Originalmente, esse programa subsidiou o desenvolvimento residencial da cidade de Nova York, mas foi modificado ao longo dos anos de forma a incluir o incentivo do desenvolvimento de habitação a preços acessíveis. O programa funciona de forma diferente a depender do local da cidade. Nas partes mais valorizadas, chamados de zona de exclusão, os investidores particulares podem se qualificar para o Programa 421A, à semelhança do Programa 80/20 New Construction Housing a ser estudado a seguir, se reservarem 20% das unidades para famílias de baixa renda, que ganham 60% do MFI.

A maior parte da habitação construída nesse Programa é habitação de luxo, que deve deixar reservado 20% das suas unidades para famílias de baixa renda participantes do Programa. As famílias na porção acessível de um edifício 421A pagam aluguéis que são estabelecidos para ser acessíveis para uma família que faz 60% do MFI.

A seleção do beneficiário é por meio de sorteio para cada edifício ao invés de uma lista de espera. O programa subsidiou mais de 110 mil apartamentos nos últimos 38 anos, o que significa um custo à cidade de cerca de US \$ 300 milhões por ano em impostos. As

---

<sup>93</sup> Antes dessa legislação os proprietários tinham vários jeitos de retirarem a unidade habitacional do Programa Rent Stabilization.

unidades geralmente têm que permanecer acessíveis por 35 anos. Este programa ainda continua sendo exercido na cidade de Nova York.

- **Programa 80/20 New Construction Housing**

O Programa 80/20 New Construction Housing foi iniciado em 1984 e oferece incentivos fiscais e baixas taxas de financiamento para construtores que reservam pelo menos 20% das unidades para famílias de baixa renda. Os construtores muitas vezes combinam esse programa com subsídios do Programa Low-Income Housing Tax Credits, que veremos a seguir.

Nesse programa a Agência de Financiamento Habitacional do Estado de Nova York – HFA (New York State Housing Finance Agency) oferece isenção fiscal e uma permissão para maior área construída (aproximadamente 3% a mais de metros quadrados do que sem o programa) para empreendimentos multifamiliares localizados em bairros valorizados. O Programa é uma alternativa para a promoção da diversidade social e diminuição da exclusão da população de baixa renda que envolve a habitação social. Para ser elegível no programa os imóveis devem ser destinados para aluguel e devem garantir no mínimo, 20% das unidades para moradores com renda muito baixa – até 50% MFI ou 25% das unidades para moradores de baixa renda até 60% MFI.

Para essas unidades acessíveis o valor do aluguel não pode exceder 30% do limite de renda aplicável e deve se manter nessa situação por um período de tempo acordado entre o proprietário e a HFA, cerca de 15 a 30 anos, enquanto as outras unidades podem ser comercializadas segundo valor de mercado (New York State Housing Finance Agency). Os custos reais deste programa provêm de impostos, pagamentos de juros e subsídios de empréstimos.

Como neste Programa todos os empreendimentos devem estar localizados em bairros valorizados, a qualidade e localização dos prédios construídos são incontestáveis, gerando uma concorrência muito alta para as unidades habitacionais acessíveis localizadas nesses empreendimentos. Para cada 100 unidades disponíveis existem aproximadamente 10 mil inscritos (SANTORA, 2011).

Este programa utiliza um sistema de sorteio para cada edifício. Os moradores que se enquadram no limite de renda se inscrevem, separadamente, para cada empreendimento disponível pelo programa e participam de um sorteio (lotteries) para conseguir a habitação. Depois do sorteio o candidato ainda passa por uma entrevista para

provar que ele é capaz de pagar o aluguel, que pode ser de até 30% da renda familiar. Como as unidades entram e saem do programa, não conseguimos os dados que mensuram o número de unidades disponíveis. Embora o 80/20 New Construction Housing ainda esteja gerando unidades, muitas unidades antigas saíram do Programa.

- **Programa Low-Income Housing Tax Credits**

O Programa Low-Income Housing Tax Credits- LIHTC, implantado em 1986, funciona numa lógica de transferência de créditos fiscais onde as agências estaduais recebem os créditos e repassam a construtores que desejam construir ou renovar habitação acessível. Os construtores vendem esse crédito fiscal para investidores, recebendo assim capital para o desenvolvimento do projeto. Os investidores podem usar cada dólar de crédito fiscal para abater um dólar em impostos anuais durante 10 anos (FURMAN CENTER, 2018). As unidades habitacionais (todas propriedades privadas) produzidas no LIHTC são distribuídas para os beneficiários por meio de sorteio (lotteries) por cada edifício, ao invés de uma lista de espera para todo o programa.

Para serem elegíveis ao programa, os construtores de Nova York precisam tornar acessível um mínimo de 20% das unidades habitacionais do empreendimento para famílias que ganham 50% ou menos de MFI. Eles também têm a opção de fazer 25% das unidades acessíveis para famílias em 60% de MFI, ou 15% de unidades acessíveis para famílias em 40% de MFI. O valor do aluguel também é limitado a no máximo 30% da renda mensal do público-alvo.

Os empreendimentos desse programa são muitas vezes utilizados em conjunto com outras fontes de financiamento, pois o capital a partir dos créditos fiscais muitas vezes não é suficiente para tornar-se um projeto financeiramente viável para os limites de renda estabelecidos pelo programa. O uso desse benefício aumentou com o tempo em Nova York na medida em que os investidores foram conhecendo o programa (FURMAN CENTER, 2018).

Hoje em dia a maioria das novas habitações acessíveis em todo o país é criada com o LIHTC. Desde o início do Programa já foram disponibilizadas cerca de 25 mil unidades (atualmente 93% do total das unidades construídas continuam acessíveis) e os construtores costumam manter suas unidades acessíveis por pelo menos 30 anos.

- **Programa Inclusionary Zoning**

O Programa Inclusionary Zoning - Zoneamento Inclusivo, permite que os investidores privados construam edifícios maiores em troca de isenções fiscais caso reservem unidades para habitação a preços acessíveis. Ele data de 1987 e se aplica a áreas de alta densidade de Manhattan, onde foi iniciado, se expandindo para outros bairros nos últimos cinco anos.

Nele, as leis de zoneamento limitam o tamanho e o tipo de edifício, permitindo que os investidores particulares construam edifícios maiores em troca da criação de imóveis a preços acessíveis para aluguel. Os investidores particulares geralmente obtêm um bônus de 33% se deixarem 20% das unidades para famílias em 80% de MFI, ou 10% das unidades para famílias em 90% de MFI ou 15% de unidades para famílias em 125% de MFI. Cerca de 1700 unidades acessíveis foram construídas ou estão em construção no âmbito do programa, que se utiliza de sorteio para cada edifício ao invés de uma lista de espera para a escolha dos seus beneficiários. É importante levar em consideração que também existem unidades habitacionais destinadas para venda dentro do Programa, como uma outra alternativa para provisão habitacional.

Neste programa, o Estado ou governo local não fornece recursos financeiros ou subsídios aos construtores, mas sim, a permissão para construir maior área por parcela de terreno, o que se constitui em vantagens para o construtor. Vigora nesse Programa a mudança ou criação de normas urbanísticas diferenciadas para determinadas áreas da cidade. O Inclusionary Zoning está ativo e, ao contrário da maioria dos outros programas de habitação a preços acessíveis, as unidades criadas devem permanecer acessíveis para sempre.

Por meio do Quadro 5, podemos visualizar um panorama dos programas desenvolvidos nos Estados Unidos e estudados neste capítulo, tomando como base a cidade de Nova York.

LOCAÇÃO SOCIAL E AFFORDABLE HOUSING NOS ESTADOS UNIDOS							
*Direcionado a investidores público privados							
PROGRAMA DE LOCAÇÃO SOCIAL OU HABITAÇÃO ACESSÍVEL	CLASSE DE RENDA ATENDIDA	GESTÃO	RENDA FAMILIAR PARA PARTICIPAÇÃO DO PROGRAMA	CONTRIBUIÇÃO DO BENEFICIÁRIO AO PROGRAMA	INCENTIVOS		
					SUBSÍDIOS PARA CONSTRUTORES	FINANCIAMENTO PARA CONSTRUTORES	SUBSÍDIOS PARA OS BENEFICIÁRIOS
<b>PUBLIC HOUSE (Projects) (1934)</b>	Baixíssima renda, muito baixa renda e baixa renda	Construído e gerenciado pelo órgão proprietário do Estado: NYCHA. Unidades habitacionais públicas	Ganhos menores do que 80% do MFI (média de 23 mil dólares anuais)	Contribuição com 30% dos rendimentos da família.	O Estado subsidia parte do valor da locação. Financiada pelo poder público: Governo Federal: HUD.	-	Até 70% de subsídio para os inquilinos. *Grande estrutura do Estado para a gestão desse programa
<b>SEÇÃO 8 (1947)</b>	Muito baixa e baixa renda	Voucher a ser utilizado em moradias públicas ou privadas não atrelado a nenhuma propriedade.	Limite de renda entre 50% e 80% do MFI	Contribuição com 30% dos rendimentos da família	O Estado fornece o subsídio na forma de voucher pago diretamente ao proprietário.	-	Até 70% de subsídio para os beneficiários.
<b>SEÇÃO 8 BASEADA EM PROJETOS (1947)</b>	Muito baixa renda	Voucher para moradia pública ou privada atrelado a uma UH específica	Limite de renda até 50% do MFI.	Contribuição com 30% dos rendimentos da família	O Estado fornece subsídio na forma de voucher pago diretamente ao proprietário.	-	Até 70% de subsídio para os beneficiários.
<b>MITCHELL- LAMA (1955)</b>	Renda moderada e renda média	Privada	Renda moderada e média	Contribuição com 30% dos rendimentos da família	terras com melhores preços, isenções fiscais.	empréstimos abaixo do valor de mercado para até 95% dos custos da construção	Até 70% de subsídio para os beneficiários.
<b>RENT REGULATED (1969)</b>	Renda variável, mas maioria de baixa renda	Privada	Sem restrição de renda	Pagamento total do aluguel regulado	Isenções fiscais	Baixas taxas de financiamento	Sem subsídios. Os custos são suportados pelos beneficiários
<b>421 A (1971)</b>	Baixa renda	Privada	Reservam 20% das UHs para famílias até 60% do MFI.	Contribuição com até 30% dos rendimentos da família	Incentivos fiscais (impostos menores).	-	Até 70% do valor do aluguel. *Escolha dos beneficiários por meio de sorteio (lotteries)
<b>80/20 NEW CONSTRUCTION HOUSING (1984)</b>	Renda muito baixa e baixa renda	Privada	20% das unidades para famílias até 50% de MFI ou 25% para famílias em 60% de MFI.	Aluguel limitado a até 30% da renda mensal do público alvo	Incentivos fiscais e permissão para maior área construída em empreendimentos localizados em bairros valorizados.	Baixas taxas de financiamento	Até 70% do valor do aluguel. *Escolha dos beneficiários por meio de sorteio (lotteries) separadamente para cada edifício
<b>LOW-INCOME HOUSING TAX CREDITS (1986)</b>	Renda muito baixa e baixa renda	Privada	20% das unidades para famílias até 50% de MFI ou 25% para famílias em 60% de MFI; ou 25% para famílias em 40% MFI.	Aluguel limitado a até 30% da renda mensal do público alvo	Programa de transferência de créditos fiscais para investidores. Funciona com parceria público- privada.	Créditos fiscais e outras formas de financiamento	Até 70% do valor do aluguel *Escolha dos beneficiários por meio de sorteio (lotteries)
<b>INCLUSIONARY ZONING (1987)</b>	Baixa renda, renda moderada e renda média	Privada	20% das unidades para famílias em 80% de MFI ou 10% das unidades para famílias em 90% de MFI ou 15% de unidades para famílias em 125% MFI.	Aluguel limitado a até 30% da renda mensal do público alvo	Isenções fiscais e concessão do Estado para a construção de mais áreas do que o permitido.	-	Até 70% do valor do aluguel *Escolha dos beneficiários por meio de sorteio (lotteries) separadamente para cada edifício. UNIDADES ACESSÍVEIS PARA SEMPRE.

Quadro 5. Resumo dos Programas de Habitação Social estudados nos Estados Unidos. (Autoria própria)

### 2.3.2. Produção habitacional e influência da habitação acessível para o desenvolvimento urbano

Dessa forma, se observa que apesar do significativo investimento público para estimular a produção de moradias acessíveis, elas não são suficientes para suprir a necessidade habitacional da população mais vulnerável da cidade, segundo os especialistas estudados (BONNET, 2014; SANTORA, 2011) e dados do governo.

Estima-se que em Nova York City existam cerca de 3.516.697 unidades habitacionais (NYU Furman Center, 2018) para uma população de 8.336.817 habitantes. A necessidade habitacional é avaliada pela taxa líquida de vacância (rental vacancy rate) que no caso de NYC é de 3,63% (U.S. Census Bureau, 2020), ou seja, cerca de 127.656 mil moradias vagas, Tabela 8.

QUANTITATIVO DE MORADIAS AO LONGO DOS ANOS EM NOVA YORK				
	2000	2006	2010	2019
População (Nova York )	8.000.278	8.214.430	8.184.900	8.336.817
Moradias vagas (Nova York)	-	-	-	127.656

Tabela 8 – Quantitativo de moradias ao longo dos anos em Nova York. (Fontes: U.S Census Bureau (2020). Tabela adaptada pela autora).

Outras variáveis também fornecem um panorama geral da habitação do local, tais quais: (1) adensamento excessivo<sup>94</sup> (crowding), onde, em Nova York é de 1,9% ou 143.409 moradias; (2) coabitação, que chega a atingir cerca de 2.108 milhões de Nova Iorque; (3) ônus excessivo com aluguel<sup>95</sup>, onde cerca de 368 mil famílias de baixa renda encontram-se nessa situação; e (4) Precariedade, com 9.679 unidades habitacionais necessitando de reparos. A habitação pode englobar mais de um dos problemas de moradia, compondo o déficit habitacional (U.S. Census Bureau, 2016; Citizens Budget Commission – CBC, 2018).

<sup>94</sup> O crowding é configurado quando a unidade habitacional é ocupada com 3 pessoas por quarto.

<sup>95</sup> Ônus excessivo com aluguel: comprometimento de mais de 30% da renda com aluguel. Apesar de não ter diretamente correlação entre o déficit habitacional e os programas de moradia acessível, observa-se que um número recorde de famílias não consegue pagar a sua moradia. Nacionalmente, cerca de 75% de todas as famílias de baixa renda são severamente sobrecarregadas, pagando mais da metade de sua renda com aluguel (SISSON et ali., 2020).

Há algumas décadas, os EUA vêm enfrentando uma crise na moradia acessível em todas as faixas de renda. Com os salários estagnados e a elevação dos custos de habitação, as famílias de menor renda são as mais afetadas. Ao longo dos vários governos, alguns optaram por cortes no programa de assistência ao aluguel do HUD, enquanto continuavam subsidiando, por meio de deduções fiscais<sup>96</sup>, proprietários de imóveis.

Observa-se que muitos programas de locação social e habitação acessível possuem número de unidades em crescente redução ou extinção, sem o interesse público e/ou privado em continuar destinando as unidades habitacionais aos programas, levando a filas maiores para o acesso aos benefícios disponíveis. Além disso, o mercado privado não produz o número suficiente de moradias.

As moradias acessíveis em Nova York sofreram interferências da crise econômica de 2008, levando à sua escassez e um descompasso entre a sua demanda e a oferta. A crise provocou a diminuição do poder aquisitivo das pessoas que lá vivem, levando à queda dos salários e o aumento dos aluguéis, onde, o alto valor do aluguel implicou menos recursos disponíveis para outras despesas, como alimentação, saúde e educação. Nesse período, muitos proprietários se tornaram inquilinos, gerando assim, o aumento no gasto e a limitação na escolha da moradia, afetando uma alta parcela da população.

De acordo com o United States Census Bureau (2011), a relação entre a demanda e a oferta entre as famílias locatárias de renda extremamente baixa e muito baixa era mais do que o dobro em 2011. Eram oferecidas 424.949 unidades habitacionais para 979.142 famílias necessitadas.

Em 2017, de forma a atender a demanda existente na cidade, o prefeito de Nova York lançou o Housing New York 2.0, onde prometeu a construção e preservação ao longo da próxima década de cerca de 200 mil unidades habitacionais acessíveis (posteriormente aumentada para 300 mil), sendo: 8% para Extremely low income, 12% very Low Income, 58% Low Income, 11% Moderate Income e 11% Middle Income, Tabela 8. Agrega ainda, a ajuda aos inquilinos e aos pequenos proprietários com o objetivo de preservar a qualidade e acessibilidade das moradias e introduziu o

---

<sup>96</sup> A dedução de juros hipotecários, estabelecida em 1913, vem sobrevivendo a inúmeras atualizações das leis tributárias graças ao lobby imobiliário. Ela permite que os proprietários deduzam pagamentos de juros hipotecários de seus impostos de renda federais. O custo dessa dedução é maior do que o financiamento de todos os subsídios de aluguel e habitação pública, e beneficia principalmente proprietários de classe média e ricos.



zoneamento inclusivo obrigatório, exigindo que 30% de todas as novas unidades de construção fossem voltadas para a habitação acessível (NYC.GOV, 2018), Tabela 9.

<b>HABITAÇÃO ACESSÍVEL E PROGRAMA HOUSING NEW YORK 2.0:</b>			
<b>QUANTITATIVO DE PRODUÇÃO ENTRE 2014 E 2020</b>			
TIPO DE CONSTRUÇÃO	Nova Construção (30%) (2014 a 2020)	49.818 unidades	Total: 164.204 (100%)
	Preservação (70%) (2014 a 2020)	114.386 unidades	
<b>ACESSIBILIDADE</b>			
Tipo (modelo)	Número unidades habitacionais	Porcentagem realizada de UH com relação ao total de construções (%)	
Extremely low Income (0-30% MFI)	25.394	15,46%	
Very Low Income (31-50% MFI)	46.775	28,489%	
Low Income(51-80% MFI)	65.938	40,15%	
Moderate Income (81-120% MFI)	10.398	6,33%	
Middle Income (121-165% MFI)	14.891	9,07%	
Outros (Super)	808	0,49%	

Tabela 9 – Habitação acessível e Programa Housing New York 2.0: quantitativo de produção entre 2014 e 2020. (Fonte: NYC. GOV (2020). Tabela formatada pela autora).

Com a crise enfrentada em 2020, devido a pandemia do Covid-19, vários imóveis sofreram vacância. Principalmente os imóveis comerciais (escritórios e hotelaria) que foram muito atingidos no sentido de ficarem vazios por muito tempo e terem seu preço diminuído (a pandemia mantém turistas e trabalhadores fora da cidade, além do *home office*<sup>97</sup>, e provoca grande interferência nos preços). Em dezembro de 2020, a taxa de vacância em NYC era de 5,1%, enquanto em dezembro de 2019 foi de 1,81%.

Durante a pandemia, muitos desses edifícios vagos se transformaram em moradia para desabrigados, sendo essa a finalidade que as autoridades mais pensam para a transformação dessas edificações vazias, destinando recursos para reforma/transformação dessas unidades (BUSINESSTIME, 2021). É importante observar que essas transformações de edifícios comerciais em habitação também ocorreram no pós-guerra,

<sup>97</sup> Algumas empresas passaram a permitir que os seus funcionários trabalhem permanentemente em casa, não necessitando, portanto, do espaço físico anteriormente existente.

edifícios estes que ao longo dos anos foram sendo transformados pelos incorporadores em estruturas mais novas.

Com a escassez de habitações, a construção de moradias acessíveis seria teoricamente uma solução, mas isso implica em decisões do mercado, decisões políticas e mudanças demográficas, tornando-a uma proposta difícil e politicamente desgastada. Muitos construtores acabam optando por desenvolver moradias para renda mais alta (devido a um maior lucro) em detrimento de moradias populares. Fatores como o valor da terra, escassez de mão de obra e o custo crescente de material de construção interferem no acesso à produção da moradia acessível (SISSON et ali., 2020).

Como visto anteriormente, alguns programas implementados em Nova York implicam em mudanças urbanísticas capazes de interferir na qualidade de vida e no bem-estar da população. Dentre os Programas estudados, podemos destacar o Low Income Housing Tax Credits, o 80/20 New Construction Housing, o 421A e o Inclusionary Zoning, que apresentam características voltadas para a construção de melhores cidades, as quais favorecem a diversidade social, diminuindo assim, a exclusão da população de baixa renda beneficiárias dos programas. Nos Programas 80/20 e no 421A, ainda apresenta a vantagem de estarem, obrigatoriamente, bem localizados na cidade e no Inclusionary Zoning, normas urbanísticas podem ser criadas ou alteradas de acordo com o planejamento da cidade.

A utilização de ferramentas urbanísticas, como o código de zoneamento urbano, tem se mostrado muito eficaz na busca dos interesses dos agentes públicos e do mercado. Com ele consegue controlar novas construções, adensar ou não áreas da cidade, e contribuir para um aumento ou não do número de novas moradias acessíveis em determinadas regiões.

Já os Programas Project – Public House, Seção 8, Seção 8 baseada em Projetos, Rent Regulated, e Mitchell-lama, buscam a garantia da “produção” habitacional em maior número, nem sempre levando em conta a cidade, deve-se destacar que são todos mais antigos. Estabelece em alguns programas vantagens, regras e parâmetros para que os construtores deixem uma reserva da sua produção para a habitação social. No Rent regulated, regula o valor do aluguel e no Programa Project – Public House, onde as unidades habitacionais são públicas e formadas por grandes conjuntos habitacionais homogêneos, suas características geraram áreas excluídas da cidade. Observa-se, assim,

que por meio do traçado e da implementação de determinados programas é possível caminhar na busca da cidade que sonhamos em conquistar.

### **2.3.3. Grau de satisfação dos americanos com a locação.**

O grau de satisfação da população beneficiária com os diversos Programas que promovem a locação social e a habitação acessível em Nova York foi observado nas pesquisas: (i) Radius Global Market Research em 2018 que tratou da Affordable Housing, e (ii) Nova York Controller Office em 2017, que tratou dos imóveis públicos da NYCHA.

Na pesquisa de satisfação encomendada pela Rent logic e realizada pela Radius Global Market Research, foram entrevistados 250 locatários de Affordable Housing em NYC. Por ela foi revelado que a maioria dos locatários se mostrou satisfeita com a moradia que reside, apesar de 76% dos locatários enfrentarem problemas como: encanamento/ vazamentos (36%); infestação de pragas (29%); danos estruturais (28%); calefação (27%) e problemas elétricos (26%).

Na procura por um apartamento, os locatários buscam os imóveis levando em consideração: os preços (96%); a localização (95%); a limpeza (94%); a qualidade (93%) e a mobilidade – considerando os transportes públicos (92%). Os inquilinos da Affordable Housing afirmam que seria mais fácil alugar caso obtivessem mais informações sobre o proprietário do imóvel (89%) pois, fatores como: a demora para consertar um problema no imóvel (82%) e a dificuldade de encontrar informações sobre a qualidade do edifício (82%) afetam a satisfação dos inquilinos que afirmam que assinariam um contrato mais longo caso soubesse que o proprietário atendesse aos compromissos prontamente (90%).

Já com relação aos imóveis da NYCHA, que compreende as unidades habitacionais de NYC e proporciona moradia para 425 mil famílias<sup>98</sup>, foi realizada pesquisa com 231 residentes, publicada pelo Nova York Controller Office, onde os resultados apontam péssimas condições de vida dos moradores.

No geral, 57,1% dos entrevistados mostraram-se insatisfeitos com o edifício e 45,2% com seu próprio apartamento, relatando defeitos físicos e demonstrando que o NYCHA é lento e pouco eficaz em lidar com as preocupações, demorando às vezes, anos. Os inquilinos afirmam que residem em prédios inseguros, sujos e com pouca manutenção.

---

<sup>98</sup> Existem mais de 979 mil famílias de baixa renda na cidade de Nova York.

Entre os problemas relatados pelos moradores estão: existência de algo quebrado/danificado no apartamento (63%); existência de mofo em algum momento da locação (61%); insegurança devido às condições físicas dos edifícios (51%); insegurança das condições físicas do próprio apartamento (48%); insatisfação com a oferta de serviços/repares da NYCHA (75%).

Apesar dessa problemática, muitos inquilinos dizem se orgulhar da casa e da comunidade em que vivem e a grande maioria paga seu aluguel em dia, apesar do resultado da pesquisa mostrar que os inquilinos do NYCHA se encontram preocupados com as condições em que estão vivendo. Observa-se aí uma discrepância entre os dados obtidos com relação aos problemas e insatisfações dos inquilinos com relação à unidade habitacional e a sua localização na cidade e o resultado final da pesquisa, na qual aponta a satisfação geral do inquilino com a moradia.

Atualmente, o NYCHA não está conseguindo arcar com as despesas de gestão dos seus imóveis. Subsídios públicos do governo federal (quem fornece maior parcela de subsídios), estadual e da cidade permitiram a NYCHA fornecer as unidades habitacionais. Infelizmente, a partir dos anos 1990, o apoio de todos esses níveis de governo começou a declinar, sobrecarregando a autoridade com um déficit operacional alto. Isto levou à falta de manutenção dos apartamentos e edifícios sob o seu comando e à redução do número de funcionários, além de contar com unidades habitacionais antigas, muitas vezes necessitando de reparos.

De qualquer forma, podemos notar na locação Americana alguns pontos positivos, tais quais: (1) baixa inadimplência; (2) políticas de financiamento diversificadas a empreendedores imobiliários para construção voltada à locação social ou moradia acessível; (3) obrigatoriedade de uma porcentagem mínima de HIS em relação ao número de moradias construídas; (5) contribuição na facilidade de alteração da moradia de acordo com a necessidade familiar; (6) desoneração do estado das obrigações de manutenção de um grande contingente de funcionários para gestão dos Programas de locação social; e (7) desoneração do Estado na construção das habitações sociais, as quais são realizadas pelos construtores particulares. Tudo isso, contribui para a política de locação nos Estados Unidos que vem se mantendo, apesar de constantes perdas de unidades habitacionais, com a criação de novas estratégias desde a década de 1970 até os dias atuais.

É importante observar que no início o Estado atuava sozinho na provisão e na gestão da locação social Americana. Com o passar dos anos isso foi se modificando e hoje atua em muitos modelos de locação social ou moradia acessível, associado ao setor privado, na construção da política da habitação.

Segue por meio do Quadro 6, um resumo da locação social Americana.

LOCAÇÃO SOCIAL NOS ESTADOS UNIDOS (Nova York)							
AGENTES	GESTÃO	INCENTIVOS	OPERACIONALIZAÇÃO	INSERÇÃO URBANA DA HABITAÇÃO	CARACTERÍSTICAS	ÊXITOS	OBSTÁCULOS
<p><b>REGULADOR</b> (Estado)</p> <p><b>EXECUTORES</b> 1.Public House (Governo) Nycha. 2.Seção 8 ou Seção 8 baseada em Projetos: New York City Housing; Authority – Nycha, New York City Housing Preservation - HPD e New York State Homes and Community Renewal – DHCR. 3.Mitchell-Lama: Regulado pelo DHCR e pelo HPD. 4. Rent Regulated: Conselho de Diretrizes de Aluguel. 5. 421ª Governo. 6. Low-income. Housing Tax credits: parceria público privada. 7.80/20. 8.Inclusionary Zoning: iniciativa privada.</p> <p><b>FINANCIADOR</b> Poder público (Estado)</p> <p><b>POPULAÇÃO ALVO</b> Beneficiários</p>	<p>PUBLIC HOUSE :construído e gerenciado pelo órgão do Estado: Nycha.</p> <p>SEÇÃO 8; SEÇÃO 8 BASEADA EM PROJETOS; LOW INCOME 80/20: a gestão é realizada pelos próprios locadores e proprietários dos imóveis.</p> <p>MITCHELL-LAMA: Regulado pelo DHCR e pelo HPD.</p> <p>RENT REGULATED: controle de aluguel realizado pelo Conselho de Diretrizes de Aluguel.</p> <p>421 A: realizada pelo Governo.</p>	<p>Estabelece regras. DEFINE critérios para financiamentos e DEFINE subsídios.</p> <p>RECEBEM financiamentos e/ou subsídios do Governo.</p> <p>MITCHELL LAMA RECEBEM hipoteca com juros baixos, isenções fiscais e subsídios aos construtores.</p> <p>RENT REGULATED: sem subsídio, mas possuem custos de execução e administrativo para o Estado.</p> <p>421 A RECEBEM incentivos fiscais para os donos dos edifícios residenciais.</p> <p>LOW INCOME: programa de transferência de créditos fiscais para investidores.</p> <p>80/20 NEW CONSTRUCTO HOUSE: incentivos fiscais e financiamentos.</p> <p>80/20: impostos perdidos, pagamentos de juros e subsídios de empréstimos.</p> <p>INCLUSIONARY ZONNING: isenções fiscais.</p> <p>FORNECE financiamentos</p> <p>RECEBE subsídios do Governo.</p>	<p>Nas PUBLIC HOUSES o Governo constrói e gerencia as unidades habitacionais, subsidiando parte do valor da locação.</p> <p>Na SEÇÃO 8 e na SEÇÃO 8 BASEADA EM PROJETOS o Estado fornece subsídios na forma de voucher pago ao proprietário por meio dos órgãos do Governo: Nycha, DHCR e HPD.</p> <p>MITCHELL-LAMA: o Estado fornece terras com melhores preços, isenções fiscais e subsídios aos construtores que sofrem restrições no valor do aluguel.</p> <p>RENT REGULATED: o Estado controla o aluguel, definindo o aumento máximo anual. O Governo não dispense de subsídio, mas somente dos custos de execução e administrativo.</p> <p>421 A o governo administra e financia, por meio de incentivos fiscais aos donos de edifícios residenciais, as unidades habitacionais destinadas ao Programa.</p> <p>LOW-INCOME funciona por meio de parceria público privada com a transferência de créditos fiscais para investidores.</p> <p>80/20 fornece incentivos fiscais e baixas taxas de financiamento para construtores que reservam no mínimo 20% das unidades para famílias de baixa renda. Tem ainda a permissão para maior área construída para empreendimentos multifamiliares localizados em bairros valorizados. Os custos reais do programa provenientes de impostos perdidos, pagamentos de juros e subsídios de empréstimos.</p> <p>INCLUSIONARY ZONING: O Estado permite construções de mais áreas das UH em troca de isenções fiscais. Os beneficiários escolhem as unidades e se submetem a um sorteio.</p>	<p>1.Garante, nos diversos padrões de unidades habitacionais, a inserção da população de baixa renda nos diversos bairros de Nova York por meio da locação social. A exceção se dá no modelo Public House (Projects).</p> <p>2. Escolha pelos beneficiários da melhor localidade de moradia e inserção na cidade, de acordo com suas necessidades, por meio da modalidade voucher.</p>	<p>PUBLIC HOUSE 1.O governo é responsável por todo o processo de criação e gestão das UH voltadas para locação social, atendendo população de extrema baixa renda e baixa renda. 2.O Estado subsidia parte do valor da locação para o beneficiário, que contribui com 30% dos rendimentos familiares. 3.Prioriza inquilinos empregados para a ocupação das UH.</p> <p>SEÇÃO 8 e SEÇÃO 8 BASEADA EM PROJETOS 1.O Estado fornece subsídios na forma de voucher pago diretamente para o proprietário do imóvel. Os vouchers podem ser utilizados em moradias públicas ou privadas em atendimento à população de baixa renda. 2.Inscrição do candidato em lista de espera. 3.O Governo estabelece um limite superior para o valor do aluguel Seção 8.</p> <p>MITCHELL LAMA: 1.Atendimento à renda moderada e média. 2.Regulação dos valores do aluguel realizada pelo Estado. 3.Os inquilinos escolhem o imóvel ao qual quer se submeter e ficam numa lista de espera.</p> <p>RENT REGULATED O Estado não subsidia mas faz o controle do aluguel, definindo aumento máximo anual. Os custos do imóvel são suportados pelos beneficiários.</p> <p>421 A 1.Administração e financiamento feito pelo Estado que oferece incentivos fiscais aos proprietários de edifícios residenciais. 2.A escolha dos beneficiários é feita por meio de sorteio:</p> <p>LOW INCOME 1.Funciona em parceria público privado e a escolha dos beneficiários é feita por meio de sorteio.</p> <p>80/20 O governo fornece incentivos fiscais e baixas taxas de juros além da permissão para aumento da área construída para os empreendimentos voltados para o programa. 2.A escolha dos beneficiários é feita por meio de sorteio separadamente para cada edifício.</p> <p>INCLUSIONARY ZONING 1.O Estado permite mais áreas do que o normal para construções das UH do Programa em troca de isenções fiscais. 2.Os beneficiários escolhem as unidades e se submetem a um sorteio.</p>	<p>1.Priorização de inquilinos empregados que contribuem com até 30% da renda familiar leva ao resultado de uma baixa inadimplência.</p> <p>2.Alguns modelos de locação social contribuem para a facilidade de alteração da moradia de acordo com a necessidade familiar.</p> <p>3.A parceria público privada em alguns modelos de locação desonerou o Estado das obrigações de manutenção de um grande contingente de funcionários.</p> <p>4. Os modelos de locação contribuem para o atendimento de vários grupos sociais distintos, favorecendo a formação do mix social.</p> <p>3. Quem constrói as habitações são os construtores particulares e não o Estado.</p>	<p>1.No modelo Public House, o governo arca com uma grande estrutura para a gestão do Programa.</p> <p>2.O modelo Public House gerou a exclusão de áreas da cidade por abrigar apenas famílias de baixa renda, não criando assim, a diversidade social.</p> <p>3. Manutenção das unidades habitacionais nos programas após o cumprimento do prazo de permanência mínimo.</p>

Quadro 6. Visão geral da Locação Social nos Estados Unidos. (Autoria própria)

## 2.4. Conclusão do Capítulo.

As experiências estudadas mostraram aplicações de Programas voltados para locação social ao longo das décadas. Levando em consideração os exemplos Franceses, Ingleses e Americanos, foi identificada a presença de vários agentes na execução dos programas que tiveram mais sucesso. No geral, observamos a presença de um promotor/regulador (Estado), de um operador: produtor/executor e gestor (Entidades sociais ou construtores/ empresas privadas), um Financiador (geralmente sendo um banco público com muitos incentivos financeiros de regulações urbanística e taxas urbanas pelos governos locais) e o público-alvo.

Coube observar nos casos estudados, que no início da Locação Social o Estado atuava sozinho na provisão e na gestão das unidades habitacionais. Desta forma, foi sendo abandonada no decorrer das décadas e hoje, o Estado passou a ter apenas as funções de regular e prover mecanismos financeiros às instituições privadas para a construção e gestão das moradias voltadas para a locação social. A evolução dos programas levou o Estado a ficar com a função de definir regras e os subsídios e, por meio de parcerias público-privada, transferiu às entidades sociais e/ou construtores privados a responsabilidade pelo desenvolvimento de toda a construção e gestão dos Programas.

A regulação exercida pelo Estado em termos de habitação social é fundamental para manter o estoque. Nos casos estudados, é exigido uma porcentagem mínima de locação social e/ou habitação acessível nos diversos bairros das cidades (nos empreendimentos habitacionais que recebem subsídios do Estado). Destaca-se o caso francês, no qual a Lei SRU obriga que uma parcela dos recursos da produção habitacional deve ser destinada para habitação social. É uma forma de garantir uma boa inserção urbana com diminuição da segregação social e da guetização. O mix social é importante para a inclusão das classes populares.

Na França, Inglaterra e EUA, o público-alvo foi beneficiado por subsídios fornecidos pelo Estado como forma de proporcionar a locação de imóveis bem inseridos na malha urbana. É possível, assim, atender diversas classes sociais com valores de aluguel inferiores ao de mercado e fornecer subsídios para as famílias de acordo com sua renda e com o tipo de moradia a qual será beneficiada. Geralmente, os beneficiários podem permanecer no imóvel por tempo indeterminado, desde que cumpram com as

regras do Programa. Caso eles necessitem de alteração da moradia, tanto pela localização quanto pelo tamanho e valor do aluguel, existe a possibilidade de mudança de residência, o que pode ser uma grande vantagem frente à aquisição de um imóvel.

A inserção urbana é considerada fundamental para a adimplência dos beneficiados, uma vez que os mesmos primam pelo pagamento do aluguel para se manter no imóvel. Por sua vez, os critérios de seleção do Programa são responsáveis pela adimplência, considerando que os beneficiários podem comprometer no máximo 30% da renda familiar, no caso dos Estados Unidos.

Conforme visto, o importante não é apenas visar a meta quantitativa, mas sim a forma como é distribuída a habitação social no território. De nada adianta o fornecimento de habitação para a baixa renda se essa habitação não for economicamente viável para o Estado e não proporcionar o mix social e o acesso à cidade para seus moradores.

O fato de utilizar o estoque de imóveis públicos e privados do mercado, como no caso de Nova York, pode facilitar a rapidez na provisão habitacional e na escolha dos imóveis ofertados pelos Programas em áreas bem localizadas que proporcionam transporte, serviços e equipamentos públicos essenciais. Para a população de baixa renda, esta também é uma vantagem da locação social em detrimento da casa própria.

Dentre os exemplos estudados também visualizamos algumas problemáticas da locação que devem ser evitadas e tomadas como base para a sua não utilização numa próxima oportunidade. A transferência de cotas de unidades habitacionais de uma região para outra ou de um empreendimento para outro deve ser evitada. Essa prática pode levar à periferização de cidades e à exclusão social da população de menor renda das zonas com maior disponibilidade de serviços e equipamentos públicos. O mesmo pode ocorrer com a construção de empreendimentos habitacionais somente para a baixa renda, que pode levar à geração de áreas excluídas das cidades. Assim, segundo o estudo, a diversidade social é indispensável para a equidade em programas voltados para habitação de interesse social, apesar dessa diversidade nem sempre ser bem-vista aos olhos das pessoas mais abastadas que vivem no mesmo ambiente de pessoas de menor renda.

Tendo em vista as apreciações dos Programas de Locação Social da França, Inglaterra e Estados Unidos, compilamos em um quadro de análise, Quadro 7, as principais características e aprendizados obtidos. O quadro conta com as seguintes



subdivisões: (1) Aspectos recorrentes nos diferentes programas e que caracterizam a estratégia da Locação Social; e (2) Características identificadas como possíveis problemas/obstáculos e que de alguma forma levaram à baixa aceitação pela população e/ou incapacidade de gestão dos órgãos responsáveis.

<b>QUADRO DE ANÁLISE: exemplos internacionais de Programas de Locação Social</b>
<b>PONTOS RECORRENTES: (características semelhantes adotadas na França, Inglaterra e Estados Unidos)</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Agente regulador: o Estado.</li> <li>✓ Agente construtor e gestor: empresas públicas ou empresas sociais, pública ou privadas, sem fins lucrativos.</li> <li>✓ Agente financiador: bancos públicos/ Estado.</li> <li>✓ Diferentes incentivos econômicos do Estado para agentes construtor e/ou gestor: subsídios, empréstimos, isenções fiscais, créditos fiscais, redução de impostos, terras com custos menores.</li> <li>✓ Diferentes incentivos econômicos aos beneficiários: valores de aluguel inferiores ao de mercado;</li> <li>✓ Subsídios diferenciados de acordo com o tipo de habitação e a renda dos beneficiários a serem atendidos; tempo ilimitado no imóvel, desde que cumpram com os pré-requisitos de renda; facilidade na mudança do local ou tipo da moradia, a depender da necessidade do usuário por um imóvel maior/menor ou mais perto/ longe do trabalho.</li> <li>✓ Contrapartida dos agentes construtor e/ou gestor: Garantir uma porcentagem mínima de unidades habitacionais construídas a serem destinadas para a habitação social; Presença do 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.</li> <li>✓ Importância do estudo e renovação de políticas públicas habitacionais a partir do momento econômico/ político que o país vive.</li> </ul>
<b>PONTOS QUE PODEM GERAR OBSTÁCULOS</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Permitir a transferência de percentual de UH destinadas para habitação social de um município para o outro. Municípios de alta renda muitas vezes transferem a cota de habitações de baixa renda para outro município levando à periferização das cidades e à exclusão social da população de baixa renda das zonas com maior disponibilidade de serviços e equipamentos públicos. (França)</li> <li>✓ Construir empreendimentos habitacionais só para um determinado tipo de renda. A restrição da locação social apenas para a baixa renda gera problemas de segregação social e guetização. (Inglaterra)</li> <li>✓ Opção de compra da unidade habitacionais antes pertencentes ao aluguel social levou à uma redução da diversidade social dos conjuntos, fato que existia quando todos eram providos por locação social. (Inglaterra)</li> <li>✓ Programa de locação social totalmente público foi um fator de fracasso seja pela grande estrutura para a sua gestão como pela incapacidade de atendimentos da dinâmica que a manutenção das edificações necessita;</li> <li>✓ Modelos de grandes conjuntos habitacionais geraram áreas excluídas das cidades;</li> <li>✓ Crises econômicas e políticas interferem negativamente na produção e manutenção de moradias sociais.</li> </ul>

Quadro 7. Análise da Locação Social no exterior. (Autoria própria)

Estas características de Programas de locação social recorrentes em diversos países e utilizadas como provisão habitacional que até hoje sobrevivem ao tempo, devem ser levadas em consideração quando da análise ou criação de programas habitacionais.

Da mesma forma, as características que trouxeram algum obstáculo para o desenvolvimento habitacional dos lugares que as utilizaram, devem ser evitadas ou revistas. Diante disso, podemos tomar como base para análises futuras os conhecimentos adquiridos com os estudos da locação social Francesa, Inglesa e Americana.

Por fim, vale a pena ressaltar a importância dos atores nos programas estudados. Observa-se uma grande rede de agentes intervenientes dando suporte e sustentação ao processo de locação social. Mostra-se necessário que todo o esquema da produção e gestão da moradia incida no atendimento à satisfação dos desejos e das demandas dos Estados, do mercado, das associações e da população a ser atendida, de forma que esse seja o primeiro passo para o traçado de qualquer programa voltado para a habitação social, como a locação social.

Por meio do Quadro 8, visualiza-se um resumo do apanhado dos agentes que promovem habitação para locação social, considerando os países estudados. Levou-se em consideração as principais funções a serem desenvolvidas pelos agentes para o funcionamento da locação social nesses países e os detalhes para o alcance de determinadas funções. Esse quadro deve ser levado em consideração quando da análise dos agentes envolvidos na locação social brasileira.

<b>AGENTES QUE PROMOVEM HABITAÇÃO PARA LOCAÇÃO SOCIAL</b> (Na França, Inglaterra e Estados Unidos)				
<b>FUNÇÕES</b>	PROMOÇÃO E REGULAÇÃO	FINANCIAMENTO	OPERAÇÃO (PRODUÇÃO E EXECUÇÃO)	GESTÃO
<b>AGENTES</b>	Poder público	Poder público	Poder público e/ou Incorporadoras e Investidores privados	Poder público ou Empresas públicas, Associações sem fins lucrativos e/ou Associações e empresas privadas.
<b>CARACTERÍSTICAS BÁSICAS</b>	No âmbito do Governo Federal, Estadual e/ou local	Realizada pelas instituições financeiras do poder público *Subsídios (para os beneficiários e as empresas construtoras)	Realizada por cada ator separadamente ou em parceria público privada a depender do país e do produto a ser produzido.	Realizado por cada ator separadamente.

Quadro 8 - Agentes que promovem habitação para locação social (Autoria própria com base nos dados levantados no Capítulo 2 dessa tese)

A mobilização dos diversos atores mostra-se indispensável, sendo o caminho para o êxito ou fracasso dos programas habitacionais. Assim, é preciso analisar como funciona hoje a rede de agentes no Brasil de forma a entender qual caminho deve ser seguido para a implementação de políticas habitacionais de locação social mais assertivas.

## **CAPÍTULO 3**

---

### **AGENTES INTERVENIENTES DOS PROGRAMAS HABITACIONAIS BRASILEIROS**

O estudo das experiências internacionais sobre locação social aponta que é necessária a mobilização de diferentes agentes sociais e institucionais que representam toda a cadeia de produção e alocação de moradia, sejam agentes públicos - formuladores de políticas, gestores e financiadores, agentes privados - como empreiteiros e bancos, ou agentes promotores das ações - como cooperativas e associações de moradores.

Assim, esse é um aprendizado que já se pode tirar do estudo das experiências internacionais, além de alguns outros aspectos que podem ser destacados, como: (i) dinamismo das soluções para fazer frente à oferta de habitação, dando mobilidade para as diferentes etapas de vida das pessoas; e (ii) localização dentro da estrutura urbana com acessos a serviços e mobilidade.

Nesse sentido, para avançar rumo a uma análise das condições brasileiras para adoção dessa modalidade de provisão habitacional, é relevante estudar os possíveis paralelismos com as experiências internacionais, identificando, no contexto do país, quem são esses agentes, mesmo que eles hoje possam estar mobilizados para outro tipo de provisão habitacional.

Além da moradia estar diretamente relacionada à terra e à sua propriedade, sendo capaz de produzir impactos políticos, econômicos e sociais para a população, o papel dos agentes intervenientes é imprescindível, sendo capaz de interferir nos rumos das políticas habitacionais. Eles contribuem para mudanças no desenvolvimento urbano das cidades, no mercado imobiliário, na variação do consumo, nos investimentos na área da construção civil, no mercado de empregos, nos ganhos políticos, dentre outros.

Neste capítulo, observa-se os agentes que atuam hoje e que participam do processo de criação, financiamento, produção, implantação e gestão da produção habitacional brasileira, com um olhar para os últimos programas de moradia do governo federal implantados nas últimas décadas e voltados para a habitação social – o Programa Minha Casa Minha Vida - PMCMV e o atual Programa Casa Verde e Amarela e, em segundo

momento, àqueles que intervêm na provisão da locação social, mesmo tendo em conta seu caráter secundário na política habitacional brasileira.

O PMCMV vigorou até 2020, quando foi promulgada a Medida Provisória nº 996, de 25 de agosto de 2020, que instituiu o Programa Casa Verde e Amarela, onde todas as operações habitacionais geridas pelo governo federal no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Regional – MDR (antigo Ministério das Cidades), passaram a integrá-lo. Este Programa foi regulamentado pela Lei nº 14.118, de 12 de janeiro de 2021 e, além da mudança de nome, algumas diretrizes e objetivos foram modificados, apesar da lógica do PMCMV continuar.

No Quadro 9, foi realizada uma breve comparação entre o PMCMV e o Programa Casa Verde e Amarela, considerando as legislações vigentes, a fim de verificar as principais mudanças ocorridas e o que permaneceu com relação ao seu traçado geral, diretrizes, objetivos e as fontes de recursos.

Comparando o novo programa com o MCMV, observamos que a nova legislação reproduziu comandos que estavam previstos na legislação anterior. Dentre as poucas alterações realizadas, destacamos que a lei traz a possibilidade da securitização das dívidas habitacionais (Lei nº 14.118/2021, Art.21) e da provisão da moradia ocorrer, não tão somente por meio da moradia para venda, mas também por outras formas, como: cessão, doação, **locação**, comodato, **arrendamento** ou venda (Lei nº 14.118/2021, Art.8º, § 6º).

No entanto, se observa que na prática nenhuma melhoria foi realizada a partir do Programa Casa Verde e Amarela para a população de menor renda (faixa 1, com ganhos de até R\$1800,00) nesses dois anos de programa. Essa faixa de renda não está sendo contemplada com novas habitações em nenhum dos dois modelos, seja produção de moradias ou locação social.

Assim, como as edificações para venda destinadas para a faixa de menor renda não estão sendo produzidas pelo Programa Casa Verde e Amarela e, ainda, como não

ocorreu o detalhamento de seu funcionamento, consideramos para estudo das atribuições dos agentes habitacionais o PMCMV<sup>99</sup>.

<b>DIFERENÇAS E SEMELHANÇAS ENTRE O PMCMV E O CASA VERDE E AMARELA A PARTIR DA LEGISLAÇÃO VIGENTE</b>		
	<b>PMCMV</b>	<b>Programa Casa Verde e Amarela</b>
<b>Traçado geral do programa</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Finalidade:</b> reduzir o déficit habitacional e estimular a atividade econômica.</li> <li>- <b>Limite de renda:</b> até R\$ 9 mil, com recursos da União destinados apenas para as faixas 1; 1,5 e 2 (atendimento a várias faixas de renda: 1, 1,5, 2 e 3<sup>100</sup>)</li> <li>- <b>Participação de agentes</b> públicos e privados, onde o Estado (poder público), definirá regras para participação no programa.</li> <li>- Moradias basicamente para venda. Prevê a regularização da moradia.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Finalidade:</b> direito à moradia associado ao desenvolvimento econômico, geração de trabalho e renda e à elevação dos padrões de habitabilidade e qualidade de vida.</li> <li>- <b>Limite de renda:</b> até R\$ 7 mil para áreas urbanas (caso utilize recursos da União a renda é de até R\$4 mil para áreas urbanas).</li> <li>- <b>Participação de agentes</b> públicos e privados, onde o Estado (poder público) definirá regras para participação no programa.</li> <li>- Prevê soluções para reformas e regularização fundiária, providenciando moradias de diversas formas, como: cessão, doação, locação, comodato, arrendamento ou venda, financiada e/ou subsidiada ou não.</li> </ul>
<b>Diretrizes</b>	Melhoria da qualidade de vida dos beneficiários; Acessibilidade; Ações inclusivas de caráter socioeducativo; Produzir moradias seguindo os planos diretores de cada município.	Atendimento à demanda por habitações considerando as peculiaridades regionais e socioculturais; Promover o planejamento urbanístico e priorizar o atendimento social da moradia; Redução das desigualdades sociais e regionais; Sustentabilidade ambiental, econômica e social dos empreendimentos habitacionais; naturais e conservação e uso racional de energia
<b>Objetivos</b>	Reduzir o déficit habitacional e promover o desenvolvimento econômico.	Melhorar e ampliar o estoque de moradias, principalmente o de baixa renda; Modernizar o setor de Construção civil e promover o desenvolvimento institucional dos agentes do programa.
<b>Recursos</b>	OGU, FAR, FDS, FGTS.	OGU, do FNHIS, FAR, FDS, FGTS, operações de crédito da União firmadas com organismos multilaterais; doações públicas ou privadas, contrapartidas financeiras dentre outros.

Quadro 9. Diferenças/semelhanças entre o PMCMV e o Casa Verde e Amarela **a partir do exposto na legislação vigente**. Fontes: elaboração própria baseadas nas Leis nº11.977/2009 e Lei nº 14.118/2021.

<sup>99</sup> Segundo o SNH/MDR o governo se comprometeu em priorizar o término das obras do PMCMV para o faixa 1, público beneficiado pelo FAR. Após as conclusões das Unidades habitacionais já contratadas, não serão previstas novas contratações para o antigo faixa 1, dando prioridade aquelas faixas atendidas pelo FGTS.

<sup>100</sup>O PMCMV foi estruturado por faixas de renda dos beneficiados, onde, quanto maior a renda, menor o subsídio do Estado. A faixa 1 (renda até R\$1800,00) recebe recursos do Orçamento Geral da União – OGU, principalmente vindo do Fundo de Arrendamento Residencial - FAR, e não possui taxa de juros. O faixa 1,5 (renda de R\$1800,00 até R\$2600,00) e o Faixa 2 (renda de R\$2600,00 até R\$4000,00) recebem recursos do OGU e do FGTS, com taxa de juros variando em 5% (faixa 1,5) e 5,5% a 7% (faixa 2) e o Faixa 3 (renda de R\$4000,00 até R\$9000,00) recebe recursos somente do FGTS, com taxa de juros variando de 8,16% a 9,16% (CEF, 2020; Portaria nº528/2017).

Com relação aos agentes da locação social no Brasil, para visualizar aqueles que operam atualmente no processo de produção habitacional, foi realizado um inventário das experiências existentes no país. Verificou-se como a política de locação social no Brasil está sendo desenvolvida, sua operacionalização, onde levantou-se os estados e municípios brasileiros que contemplam, na sua política habitacional, a locação como provisão para a moradia de interesse social e o que eles fazem para sua implementação.

### 3.1. Produção habitacional no Brasil e seus agentes

Dentro das duas modalidades de produção de moradias: unidades habitacionais para venda e unidades para aluguel, se constata que os agentes intervenientes da habitação operam, ainda, predominantemente voltados para a questão da construção da casa própria, tanto na promoção pública da política habitacional, quanto na promoção privada.

Na Promoção Pública da Política Habitacional vários elementos, processos e atores participantes, que podem ser tanto da esfera pública quanto da privada, influenciam no desenvolvimento da sua produção. Com a instituição do Sistema Nacional de Habitação – SNH no âmbito da nova Política Nacional de Habitação – PNH, criada em 2004 com base no Projeto Moradia<sup>101</sup> e descrita no PlanHab, se buscou a integração dos três níveis de governo<sup>102</sup> e, também, dos agentes públicos e privados ligados à questão habitacional, assim como também, o estabelecimento das bases institucionais da política e a definição de regras para a destinação dos recursos (SHIMBO, 2010).

Participavam da composição do SNH: o Ministério das Cidades (atual MDR); o Conselho Gestor do FNHIS; a Caixa Econômica Federal - CEF; o Conselho das Cidades; o Conselho dos Estados, Distrito Federal e Municípios; as Fundações, sociedades,

---

<sup>101</sup> O Projeto Moradia, criado com base nos movimentos populares, propôs: (1) a criação do SNH, formado pelos três entes da Federação (Governo Federal, Estados e Municípios); (2) a gestão democrática da política habitacional e urbana (criação de Conselhos Nacionais, Estaduais e Municipais responsáveis por definir as diretrizes e alocação de recursos da política habitacional); (3) a instituição do FNH, oriundo de lei de iniciativa popular que tramitava desde 1991 no Congresso Nacional; (4) a retomada do financiamento habitacional às camadas de média renda com recursos do SBPE, liberando recursos do FGTS para o financiamento de camadas de menor renda; (5) a articulação da política habitacional à política de controle e recuperação da valorização fundiária e imobiliária; (6) a criação do Ministério das cidades (MARICATO, 2005; SHIMBO, 2010; CARDOSO e ARAGÃO, 2013).

<sup>102</sup> Federal, estadual e municipal.



sindicatos, associações comunitárias, cooperativas habitacionais e outras entidades afins à moradia; e os agentes financeiros (BRASIL, 2005).

Possuía como recursos para as suas ações o Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT; o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS; o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS; e outros fundos ou programas incorporados ao SNHIS (BRASIL, 2005).

De forma a dar suporte para o Subsistema de Habitação de Interesse Social, fortalecendo os órgãos públicos estaduais e municipais para a implantação de políticas habitacionais, foram criados o SNHIS e o FNHIS que visavam integrar diferentes esferas do governo aos diversos segmentos da população, articulando recursos financeiros, planejamento habitacional e participação da sociedade (CARDOSO e ARAGÃO, 2013).

O SNH, além da instância de gestão e controle ligada ao Ministério da Cidade, atual MDR, foi dividido em dois subsistemas: **o Subsistema de Habitação de Interesse Social e o Subsistema de Habitação de Mercado**. O primeiro utilizando recursos do FGTS e do FNHIS para atendimento à população de baixa renda, e o segundo utilizando recursos da caderneta de poupança - SBPE e de instrumentos de atração de investidores para atendimento ao mercado privado da habitação, passando a auxiliar na produção de moradias para a classe média e deixando o setor público no atendimento exclusivo para a camada de renda mais baixa (SHIMBO, 2010).

No circuito de Promoção Pública da Política Habitacional – modelo SNHIS/FNHIS, figura 6, existem vários agentes intervenientes que participam do processo da produção de moradias, tais quais: (a) agentes promotores e reguladores da moradia: estados, Distrito Federal e municípios. Eles são responsáveis por definir o público-alvo, o projeto, a localização, as características do empreendimento, aprovando e licenciando projetos urbanos, desenvolvendo projetos técnico-sociais e apresentando-os para a Caixa Econômica Federal; (b) agente financeiro: a Caixa econômica e a União. A CEF é a responsável por financiar as obras dos empreendimentos e receber o repasse dos recursos provenientes do Orçamento Geral da União – OGU e do FGTS. Além da CEF e da União, a Secretaria de Habitação e o Ministério das Cidades são responsáveis por repassar recursos não onerosos<sup>103</sup>, provenientes do FNHIS, para os agentes

---

<sup>103</sup> Recursos não onerosos são aqueles pelos quais a empresa não paga encargos financeiros.

promotores públicos (Estados, Distrito Federal e municípios e/ou empresas públicas locais); (c) agentes operadores (produtores/executores): a Caixa econômica Federal é o agente operador responsável por analisar, aprovar, contratar e financiar a obra para os empreendimento e as construtoras e incorporadoras são agentes executores, as quais executam as obras a partir de licitação realizada pelos estados e município; (d) agentes gestores: a Secretaria de Habitação e o Ministério das Cidades (atual MDR) são responsáveis por gerir os programas habitacionais<sup>104</sup> com a participação dos estados e municípios; e (e) agente beneficiário, constituído por movimentos populares ou não (CARDOSO e ARAGÃO, 2013).

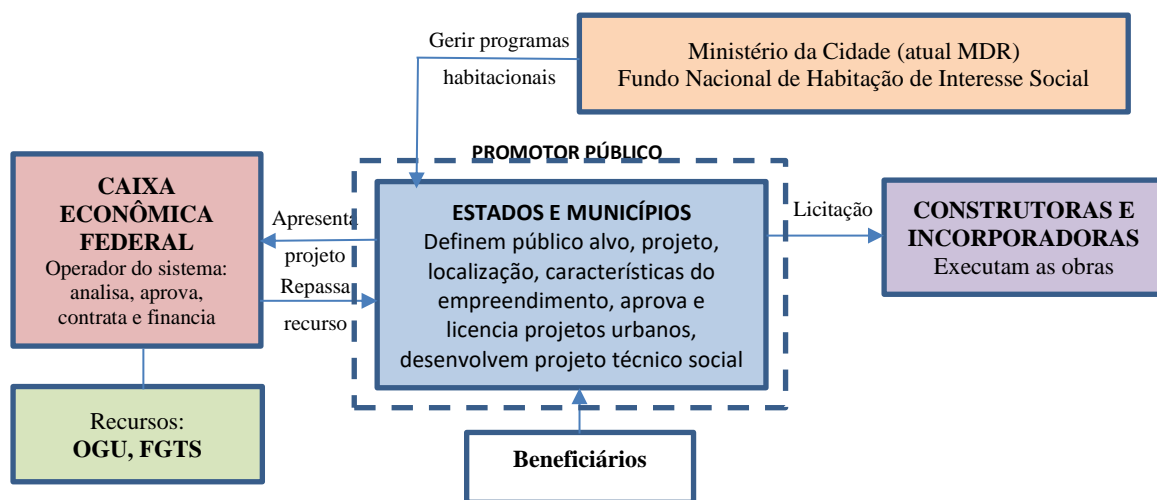


Figura 6. Circuito de Promoção Pública da Política Habitacional – Modelo SNHIS/ FNHIS. Fonte: Cardoso e Aragão (2013). Figura adaptada pela autora.

Para aderir ao SNHIS os estados e municípios deveriam/devem, dentre outros requisitos expostos na Lei nº11.124/2005, constituir um Fundo Local de Habitação de Interesse Social e seu Conselho Gestor e elaborar o Plano Local de Habitação de Interesse Social.

O circuito de Promoção Pública da Política Habitacional não proporcionou a rapidez almejada por parte de agentes do governo para a construção de grandes obras habitacionais nos vários municípios brasileiros. Fatores como o repasse de recursos

<sup>104</sup> De início, o Ministério das Cidades continuou/reformulou programas elaborados no governo do Fernando Henrique Cardoso, tais quais: PAR; Carta de Crédito Associativo; Habitar Brasil/BID; Pró-moradia; PSH e o “Apoio à Produção” e criou os Programas: Crédito Solidário; Programa da Ação Provimento Habitacional de Interesse Social; Programa Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários; e Apoio à Produção Social da Moradia.

financeiros, planejamento de ações e capacitação dos gestores locais, tratados pelo PlanHab como ações a curto, médio ou longo prazo, interferiram na velocidade do processo e na insatisfação dos agentes. Em síntese o modelo não funcionou e em 2009 foi criado o PMCMV pelo governo, implantado com critérios de seleção e regras de execução conforme as demandas do mercado (EMILIANO, 2016).

À época, o governo buscou o mercado com o intuito de, além de ampliar a dinâmica habitacional, visar a diminuição do déficit habitacional, aquecer a economia por meio da indústria da construção civil de forma a enfrentar a crise que se instalou na economia mundial em 2007/2008.

A criação do PMCMV levou a uma ruptura da política do SNHIS, proposta no PlanHab, política essa que privilegiava o setor público como agente promotor (responsável por definir o projeto, a localização de acordo com os planos diretores e as características do empreendimento), enquanto no PMCMV o papel protagonista passou a ser das construtoras e incorporadoras, que faziam/fazem o papel do Estado no desenvolvimento dos projetos e na escolha da localização de muitos empreendimentos. Nesse programa, os recursos públicos eram repassados para a iniciativa privada a fim de concretizar a produção habitacional (MARICATO, 2011). Segundo Bonduki (2009), “(...) ficam limitadas as possibilidades do governo federal quanto a garantir uma localização adequada dos projetos se os municípios não estiverem dispostos a isso”.

A produção habitacional por estar diretamente relacionada ao financiamento da unidade habitacional<sup>105</sup> e ao valor da terra<sup>106</sup>, ao se voltar para o mercado deixando de lado a articulação entre a política habitacional e a urbana (sem a exigência da utilização dos instrumentos do Estatuto da Cidade pelos municípios), passou a utilizar critérios de busca de terras mais baratas. Essas terras, geralmente, encontram-se distantes das centralidades urbanas e desprovidas de infraestrutura para a implantação dos empreendimentos habitacionais (CARDOSO e ARAGÃO, 2013).

Diante desse novo desenho de produção da habitação de interesse social, viabilizada a partir da dinâmica do mercado, se gerou muitas vezes uma desarticulação com a política urbana e social promovida pelo poder público a partir da exigência do

---

<sup>105</sup> A esfera federal é a responsável pela política de financiamento habitacional.

<sup>106</sup> O município é o responsável pelas políticas que podem implicar no valor da terra.

governo federal e cumprimento do município. Essa falta de articulação foi apontada por vários autores como uma das características geradas a partir do PMCMV (Bonduki, 2008; Maricato, 2005; Cardoso e Aragão, 2013).

Para Silva (2013), o PMCMV colocou em evidência novos arranjos das relações entre o mercado e o Estado, onde este aumenta o seu poder de centralização sendo capaz de intervir na economia e no aumento do poder de negociação com o setor privado. Essa negociação se deu com o aumento do fornecimento de capital econômico e subsídios para financiamentos e para investimentos diretos no setor da construção civil. Além disso, o Estado também contribuiu para o acesso à terra para o mercado, possibilitando assim, o aumento do interesse das grandes construtoras na produção de moradias também para as faixas mais populares.

Ao abordar as interações entre Estado e as empresas privadas na gestão dos empreendimentos habitacionais foi observado no processo o aumento da terceirização<sup>107</sup> e a mudança do papel do Estado no desempenho das suas funções, que deixou de ser agente promotor para ser apenas o agente regulador das moradias (PULHEZ, 2016). A regulação, por meio de normas e regras, influencia as diferentes formas de conduta do mercado, orientando o comportamento dos indivíduos e os conflitos de interesses entre o Estado, o mercado e a sociedade, sendo capaz de alterar, dentre outras coisas, a produção e a comercialização de unidades habitacionais, contribuindo para a oferta e a demanda de moradias.

### **3.1.1. Agentes da casa própria: o PMCMV e o Programa Casa Verde e Amarela**

O PMCMV buscou o atendimento a famílias de várias faixas de renda de forma a facilitar as condições de acesso à moradia, com o auxílio de subsídios e financiamentos, ou não, e gerou renda, emprego<sup>108</sup> e arrecadação<sup>109</sup> para o governo.

---

<sup>107</sup> A terceirização na habitação implica na contratação pelo Estado de empresas especializadas na gestão e consultoria, desenvolvendo atividades tais quais: administração/gestão da concepção do projeto; viabilização; implantação e operação.

<sup>108</sup> Foram gerados cerca de 390 mil empregos/ ano em média, até dezembro de 2018 (Câmara Brasileira da Indústria da Construção, 2019).

<sup>109</sup> Segundo relatório da Fundação Getúlio Vargas para a Abrainc, foram gerados pelo PMCMV, entre maio de 2009 e junho de 2018, R\$163,4 bilhões entre tributos e impostos.

O PMCMV foi dividido em dois subprogramas: o Programa Nacional de Habitação Rural – PNHR e o Programa Nacional de Habitação Urbano – PNHU. Observa-se que o Programa Casa Verde e Amarela não está mais subdividido nesses dois subprogramas, apesar de ter a finalidade de promover a moradia a famílias que residem tanto em áreas urbanas quanto em rurais.

O PNHU possui quatro modalidades para produção da moradia: (1) PMCMV - oferta pública: para municípios até 50 mil habitantes; (2) PMCMV - Entidades, produção por meio de cooperativas habitacionais, associações e entidades privadas sem fins lucrativos para famílias que ganham até R\$1.800,00 (sobre o MCMV- Entidades, ver item 1.4.4); (3) PMCMV - empresarial/ FAR, produção pelo setor imobiliário para famílias do faixa 1; e (4) PMCMV - empresarial/ FGTS, produção pelo setor imobiliário para famílias com renda das faixas 1,5, 2 e 3.

Apesar do poder público<sup>110</sup> não ter participado ativamente da produção/execução da habitação do PMCMV, ele continuou sendo o responsável por promovê-la, exercendo as seguintes responsabilidades/atividades<sup>111</sup> nas diferentes faixas do Programa (CARDOSO e ARAGÃO, 2013; CEF, 2020):

- (i) Fornecer diretrizes e parâmetros gerais, fixando regras e condições, definindo a distribuição dos recursos entre estados e municípios, acompanhando e avaliando o desempenho do programa (esfera federal, no âmbito do Ministério das Cidades, atual MDR e do Ministério da Economia<sup>112</sup>);
- (ii) Participar do Programa por meio da assinatura de termo de adesão com a Caixa Econômica Federal - CEF (esfera municipal);
- (iii) Facilitar a desoneração de tributos e aporte de recursos (esfera federal, estadual e municipal);
- (iv) Promover flexibilização da legislação urbanística alterando o ordenamento territorial na esfera municipal. ;

---

<sup>110</sup> O poder público ou Estado é representado pelas três esferas de governo: federal, estadual ou municipal.

<sup>111</sup> As atividades dispostas nos itens (i), (iii), (iv), (vi) e (vii) também estão previstas para serem desempenhadas no âmbito do Programa Casa Verde e Amarela.

<sup>112</sup> O Ministério da Economia é o responsável por rever os limites de renda dos beneficiários e fixar a remuneração da CEF pelas atividades exercidas no Programa (CEF, 2020).

- (v) Definir localização, com a indicação de áreas prioritizadas para a implantação dos empreendimentos habitacionais na esfera municipal;
- (vi) Estabelecer regras gerais de seleção dos beneficiários (esfera federal, DF e municipal) e gerenciamento da demanda habitacional por meio de cadastros da população a ser beneficiada, selecionando e indicando os beneficiários para a CEF (esfera estadual, distrital e municipal);
- (vii) Realizar o licenciamento dos empreendimentos na esfera municipal.
- (viii) Promover, com exclusividade para o Faixa I, o acompanhamento social junto aos beneficiários do Programa na esfera municipal;

De forma a ter acesso ao PMCMV no município, os governos Estadual/DF/Municipal assinavam o termo de adesão com a CEF, que, a partir desse momento passavam a receber proposta de compra de terreno e produção ou requalificação de empreendimento para análise. A Caixa avaliava a documentação e dava seguimento ao trâmite.

Observa-se que, de acordo com o Art. 4º do Decreto nº7.499/2011, tinham prioridade para projetos do PMCMV em áreas urbanas os locais que seguiam as seguintes características, de acordo com a regulamentação do Ministério das Cidades: (i) municípios que doaram o terreno para implantação do empreendimento habitacional do PMCMV, terreno este localizado em área urbana consolidada; (ii) município que fornecia medidas de desoneração tributária para as construções destinadas à HIS; (iii) municípios que estavam utilizando os instrumentos do Estatuto da Cidade (Lei nº10.257/2001) visando o controle da retenção das áreas urbanas ociosas. Já para a implantação dos empreendimentos, deviam seguir as seguintes regras: localização do terreno na malha urbana da cidade ou em área de expansão, observado o plano diretor; adequação ambiental do projeto; infraestrutura básica: comprometimento do poder público em oferecer equipamentos/ serviços básicos (educação, saúde, lazer e transporte público) para o novo empreendimento. Essas regras gerais eram aplicáveis para todas as faixas de renda.

No circuito de Promoção Privada de Produção Habitacional, o qual fazia parte o PMCMV, se identifica como os agentes intervenientes: (a) agentes reguladores da moradia: o Governo Federal (Ministério das Cidades); (b) agentes promotores: setor

imobiliário por meio de construtoras e incorporadoras, que na produção do MCMV era o responsável pela apresentação de propostas de projetos nas diversas faixas do Programa junto a CEF, para enquadramento e seleção junto ao Ministério das Cidades; (c) agente financeiro: a Caixa econômica e a União. A CEF é a responsável por financiar e repassar para os agentes promotores e executores os recursos provenientes da União (transferidos para o Fundo de Arrendamento Residencial – FAR), do FGTS e do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo – SBPE. Os imóveis ficavam integrados ao patrimônio do FAR até serem alienados; (c) agentes operadores (produtores/executores): setor imobiliário por meio de construtoras e incorporadoras é o agente executor da moradia<sup>113</sup>. Ele faz a construção dos empreendimentos habitacionais, entregando-os concluídos e legalizados; (d) agentes gestores: a Caixa Econômica Federal<sup>114</sup>, definindo critérios e expedição dos atos necessários à operacionalização do Programa e critérios técnicos. Ela é a responsável por cadastrar e selecionar as construtoras, analisar, aprovar, contratar, definir o público-alvo, monitorar, fiscalizar a obra e assinar o contrato individual. Importante observar que existe, ainda, a presença das Secretarias de Habitação (estaduais e municipais) exercendo a função da gestão e execução do trabalho técnico e social na pós ocupação dos beneficiários nos empreendimentos implantados; e (e) agentes beneficiários: selecionados a partir dos parâmetros (federais, estaduais, distritais e municipais) exigidos para o programa, faz o cadastro no órgão municipal e aguarda a demanda (BRASIL, 2009; CARDOSO e ARAGÃO, 2013; CEF, 2020).

Com o Programa Casa Verde e Amarela, as funções dos agentes intervenientes não sofreram alterações significativas em relação ao PMCMV. O agente regulador continuou sendo o Governo Federal, só que agora na figura do MDR, os agentes promotores e operadores continuaram sendo o setor imobiliário, que abarcam as mesmas prerrogativas de funções existentes no PMCMV; e o agente gestor a CEF e os estados e municípios.

---

<sup>113</sup> Para as faixas II e III do PMCMV as construtoras e incorporadoras produzem os projetos, escolhem a localização, executam a obra (recebendo recursos repassados pela CEF) e comercializam. Já para o faixa, pode acontecer de duas formas: o setor público (estado, município ou união) disponibiliza terra e promove o chamamento para as construtoras, tendo a união subsidiando o valor da unidade habitacional ou o setor imobiliário apresentando o terreno, o projeto e o licenciamento para o órgão financiador (a CEF).

<sup>114</sup> A CEF analisava, de acordo com as regras gerais elaboradas pelo poder público (Ministério das Cidades e municípios) e repassava para as empresas os recursos destinados para o empreendimento, condicionados ao licenciamento ambiental, liberado pelo órgão responsável.

Considerando os agentes financeiros, a União continua sendo a principal provedora dos recursos para o Casa Verde e Amarela, com a utilização do FNHIS, FAR, Fundo de desenvolvimento social - FDS, e do FGTS (BRASIL, 2021).

Considerando apenas o PMCMV como o programa habitacional responsável pela execução das habitações sociais, é importante observar que para o Faixa 1<sup>115</sup> o setor imobiliário<sup>116</sup> produzia o empreendimento habitacional “por oferta” privada ao Estado, com valores de venda pré-definidos, com variações a depender da unidade da federação e da localidade na qual foi implementada. Esse tipo de oferta garantia ao setor imobiliário a venda integral das unidades habitacionais produzidas para a CEF, sem riscos de inadimplência ou vacância e sem gastos de incorporação imobiliária e comercialização (ARANTES e FIX, 2009).

De acordo com Cardoso (2011), como o setor imobiliário buscava o lucro nas suas atividades e o valor final da unidade habitacional para qualquer faixa de renda era fixo, as construtoras/incorporadoras ainda buscavam maior lucratividade com alternativas como: (a) terras mais baratas, por meio de terrenos na periferia, estoque de terra ou transformação de solo rural em urbano, no que contavam com poder de influência sobre os prefeitos municipais; e (b) aumento do número de unidades habitacionais, para ganho de escala e redução da qualidade das edificações.

Por outro lado, o Estado na figura da União era o agente financeiro e regulador do programa e os municípios ficavam com o ônus de toda a estrutura de gerenciamento social, urbanístico e ambiental para que o programa acontecesse: doava a terra (em casos do faixa D); cadastrava, selecionava e alocava os beneficiários, gerenciando sua demanda e seus contratos e fazendo o seu acompanhamento social, além da aprovação ambiental dos projetos.

Na figura 7, é traçado um esquema geral do Circuito de Promoção Privada da Política Habitacional com os agentes intervenientes que participavam desse processo, considerando o PMCMV.

---

<sup>115</sup> Faixa 1 é a faixa de renda mais baixa do Programa, variando entre zero e três salários mínimos por família e, posteriormente, alterado para renda familiar até R\$1800,00.

<sup>116</sup> O setor imobiliário envolve diferentes agentes, sendo um dos responsáveis pelas transformações urbanas e aumento da fragmentação das cidades (TOPALOV, 1979).



O PMCMV foi destinado quase na sua totalidade (97% do total<sup>117</sup>) para a produção direta das construtoras privadas, optando por uma provisão habitacional que seguia uma estrutura de mercado. Buscou uma produção acelerada da moradia, eliminando na prática regras que proporcionassem entraves para o cumprimento dos seus objetivos. Este Programa, se avaliado frente aos objetivos do PlanHab, contemplou a desoneração tributária para a HIS (famílias até 3 SM) e alocou subsídios, mas deixou para trás a diversificação da produção, localização adequada e incentivos para municípios com instrumentos de gestão.

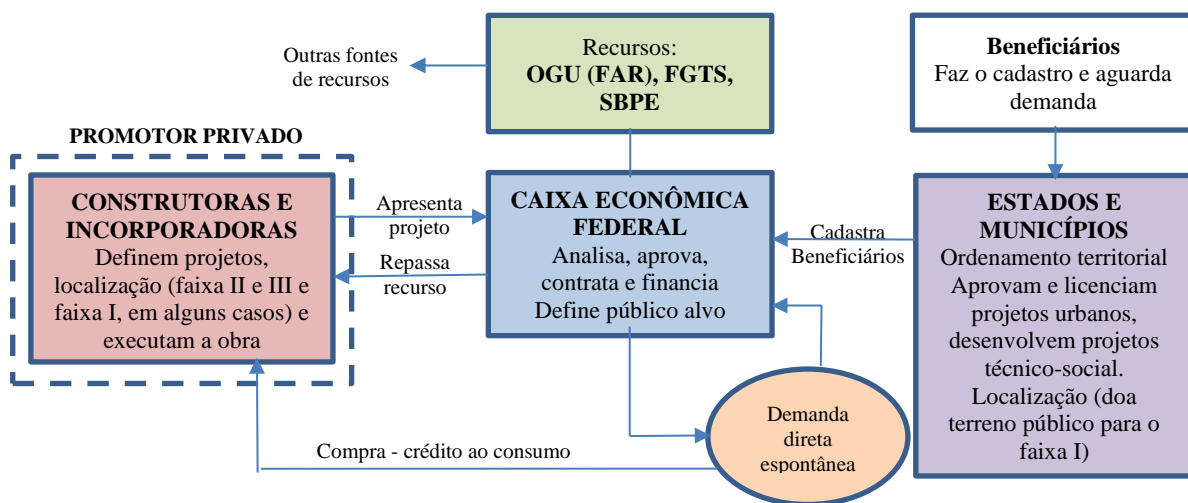


Figura 7. Circuito de Promoção Privada da Política Habitacional. Fonte: Cardoso e Aragão (2013). Figura adaptada pela autora.

Os principais investimentos públicos voltados para habitação saíram da esfera do SNHIS (público) para as esferas particulares (de mercado) e isso gerou uma mudança de foco capaz de influenciar no rumo da política de moradia. Cardoso e Aragão (2013) vêem nisso uma vantagem concedida ao setor privado em detrimento do público, responsável também por provocar uma maior desarticulação da política habitacional com a política urbana, por reduzir mecanismos de controle social anteriormente conquistados e por desconsiderar outras estratégias habitacionais em favor da moradia digna.

Com o PlanHab, a moradia caminhava em busca do direito à moradia digna para todos, buscando promover habitação com boa localização, dotadas de serviços e equipamentos básicos, infraestrutura e acessibilidade, mas não foi isso o que aconteceu

<sup>117</sup> Os outros 3% dos subsídios foram destinados para as entidades sem fins lucrativos, cooperativas e movimentos sociais para produção por autogestão (ARANTES e FIX, 2009).

com a chegada do PMCMV. Com a visão do mercado que imperou no PMCMV, deixou os interesses privados suplantarem aos da política habitacional e se repetiu o tipo de paradigmas antes já observados no período do BNH: padrão único de construção, monofuncionalidade, desarticulação da malha urbana, espraiamento, dentre outros, deixando para trás a construção de uma política habitacional que seria toda traçada pelo próprio governo.

Vale destacar que esses resultados não são necessariamente os que ocorrem quando se envolve o setor privado como agente interveniente da política habitacional, tudo vai depender do modelo, pois no período do BNH era o Estado quem controlava e os resultados foram os mesmos. Por outro lado, se verificou que na experiência internacional existe participação privada e de empresas sem fins lucrativos e se consegue controle em termos de qualidade da moradia e da cidade.

No Quadro 10, foram reunidos os agentes participantes e as características trazidas com a implementação do PMCMV que provocaram interferências na atuação dos agentes, do poder público, na legislação e na cidade.

Mesmo com a extinção do PMCMV e a substituição pelo Casa Verde e Amarela, ainda existem em produção 608.595 UH e 417.366 UH do PMCMV que ainda não foram iniciadas (Ministério da Economia, 2020). Observa-se, ainda, que o número de unidades habitacionais produzidas no PMCMV ficou aquém de ser suficiente para dirimir o problema numérico da moradia.

Segundo o Relatório de Avaliação do PMCMV produzido em dezembro de 2020 pela Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria, do Ministério da Economia (2020), desde o início do PMCMV até setembro de 2020 foram realizados contratos para a construção de 6.140.995 unidades habitacionais em diversos municípios brasileiros, das quais, foram entregues um total de 5.115.034 UH, totalizando um valor total investido de R\$552,8 bilhões de reais. Dentre estas unidades produzidas, 1.910.546 UH foram contratadas e destinadas ao Faixa 1 do programa das quais foram entregues

1.493.180 UH<sup>118</sup>. Apesar de não zerar o déficit há de se reconhecer que foi um período de maior número de moradias ofertadas para a faixa de menor renda<sup>119</sup>.

QUADRO GERAL DO MODELO DO PMCMV					
AGENTES INTERVENIENTES PARTICIPANTES					
Agente Regulador	Agente promotor da moradia	Agente financeiro	Agente operador (produtores e executores)	Agentes gestores	Beneficiários
Agente público Federal (União)	Setor imobiliário (construtoras e incorporadoras) Mercado	Caixa Econômica Federal e a União (recursos da OGU, FGTS e SBPE)	Setor imobiliário (construtoras e incorporadoras)	Caixa Econômica Federal além de Estados e Municípios	Várias faixas de renda
CAUSAS/ EFEITOS DO MODELO PARA...					
O AGENTE IMOBILIÁRIO	<ul style="list-style-type: none"> <li>→ Aumento no poder de decisão do mercado, mesmo seguindo a regulação do Estado. Responsável pelas decisões para o faixa II e III e influência nas decisões do Faixa I com relação aos projetos das UH, escolha da terra, materiais e execução da obra.</li> <li>→ Constrói e vende para o faixa I sem risco nenhum. Risco fica por conta do Estado</li> <li>→ Maior movimentação da economia: geração de empregos e renda</li> </ul>				
OS AGENTES PÚBLICOS	<ul style="list-style-type: none"> <li>→ Criação PMCMV ocorreu sem debate e pacto coletivo dos agentes que atuam na PNH. Apesar da presença dos agentes públicos (das 3 esferas) no sistema, ficaram sem voz em algumas decisões tomadas pelo mercado (projetos, localização, execução).</li> <li>→ Sofre pressão do mercado e mudança de interesses do Estado.</li> <li>→ Falta integração entre os diferentes agentes do processo. A integração é necessária para o avanço da política habitacional.</li> </ul>				
A LEGISLAÇÃO	<ul style="list-style-type: none"> <li>→ Princípios do Plano Diretor foram deixados de lado em diversos municípios</li> <li>→ Desarticulação com demais políticas setoriais (meio ambiente, planejamento urbano, saneamento, transporte) em alguns municípios.</li> <li>→ Apesar da previsão dos instrumentos de planejamento nas legislações, a sua aplicação nos municípios continua longe do ideal. Ex. ZEIS de vazio: Intensificou sua utilização no PMCMV, mas partiu para a disponibilidade de terras mais baratas para habitação, resultando em conjuntos habitacionais criados fora da mancha urbana.</li> </ul>				
A CIDADE	<ul style="list-style-type: none"> <li>→ Especulação imobiliária</li> <li>→ Malha urbana desarticulada/ Espreadimento da cidade/ Segregação socioespacial</li> <li>→ Falta diversidade de usos e de classes sociais: “bairros” monofuncionais.</li> <li>→ Falta mobilidade, serviços e equipamentos nos conjuntos habitacionais criados.</li> <li>→ Ponto de vista ambiental, econômico e social aquém do modelo SNHIS/FNHIS</li> <li>→ Velocidade na construção de UH em relação ao modelo SNHIS/FNHIS: mais UH em menos tempo</li> </ul>				

Quadro 10. Quadro geral do modelo PMCMV. Fonte: Compilado pela autora baseado na bibliografia estudada.

Assim, depois de analisada a estrutura existente para construção de moradias para venda, se pode verificar que, no que se refere à outra estratégia prevista na política habitacional, no caso a locação social, quase não se tem uma estrutura, sendo presente

<sup>118</sup> Para todo o Faixa 1 do PMCMV foram destinados R\$97,4 bilhões (MINISTÉRIO DA ECONOMIA, 2020).

<sup>119</sup> O Programa Casa Verde e Amarela não está atendendo a essa faixa de menor renda, a não ser pelo término dos empreendimentos já previstos no governo anterior.

programas piloto voltados a grupos específicos e com total controle do Estado, no caso os municípios. De qualquer forma, para observarmos os diferentes papéis que se fazem necessários e o que existe na prática, se procedeu o estudo das experiências brasileiras vigentes até 2021.

### **3.2. Panorama geral da experiência nacional em locação social.**

Como visto, apesar de todos os esforços ao longo dos anos terem se voltado para a construção de moradia para venda, o déficit habitacional continua. No Brasil, cerca de 33 milhões de brasileiros não têm onde morar ou vivem em condições sub-humanas (ONU, 2017). Segundo dados da Fundação João Pinheiro (2021), seria necessário construir ou possibilitar a ocupação de pelo menos 5,8 milhões de moradias para extinguir o atual déficit habitacional<sup>120</sup> brasileiro, problema que atinge principalmente as famílias de baixa renda das regiões metropolitanas.

Em contrapartida ao déficit habitacional, existe uma grande quantidade de domicílios vagos no Brasil, que há de ser considerada – 6.350 milhões de domicílios vagos (FJP, 2018). Segundo Nadalin e Balbim (2011), domicílio vago é quando a unidade habitacional está no mercado imobiliário esperando para ser comprada ou vendida, levando em consideração o tempo que o proprietário está disponível para esperar um bom valor de mercado da sua propriedade.

Por outro lado, existem alternativas de provisão habitacional que podem se somar à “casa própria” para vencer o déficit, e elas se encontram na Política Nacional de Habitação, onde estabelece conceitos, estruturando ações e relacionando agentes envolvidos na implementação da política, ao mesmo tempo em que define a necessidade de elaboração de plano nacional, estaduais e municipais de habitação (BRASIL, 2004).

Dentre as diretrizes para a provisão habitacional, a PNH destaca o desenvolvimento de programa e linha de financiamento destinado à produção de unidades habitacionais dirigidas à locação social (BRASIL, 2004). Ela insere, ainda, a reabilitação de imóveis para locação social pública e privada – inclusive com recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social - FNHIS, no contexto de ações necessárias

---

<sup>120</sup> Déficit habitacional está diretamente ligado às deficiências do estoque de moradias e tem como componentes a precariedade, a coabitação, o ônus excessivo com aluguel e o adensamento excessivo.

para a reabilitação de áreas urbanas centrais, em centros históricos e áreas urbanas consolidadas.

Apesar de todas as dificuldades na criação de novas estratégias habitacionais, a legislação avançou, desde a criação do Estatuto da Cidade, do Ministério das Cidades e da Nova Política Nacional de Habitação, introduzindo outros modelos de produção de moradia como a Locação Social e trazendo consigo importantes definições com impacto no tema da habitação social, nas quais, a base normativa que o ampara contou com: (i) promulgação do Estatuto das Cidades, no ano de 2001; (ii) criação do Ministério das Cidades, em 2003; (iii) elaboração da Política Nacional de Habitação – PNH, em 2004; (iv) a Lei nº 11.124/05 que previu o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social<sup>121</sup> – SNHIS, criou o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e instituiu um Conselho Gestor Nacional, com participação de representantes do governo federal e da sociedade civil, em 2005; e (v) a elaboração do Plano Nacional de Habitação – PlanHab, em 2009, figura 8.



Figura 8. Cronologia das normativas que amparam a habitação social no Brasil. (Autoria própria)

Com a criação do SNHIS, FNHIS e seu Conselho gestor (Lei nº 11.124/2005), a política que tem como objetivos: (I) viabilizar para a população de menor renda o acesso à terra urbanizada e à habitação digna e sustentável; (II) implementar políticas e programas de investimentos e subsídios para viabilizar o acesso da habitação à população de menor renda; e (III) articular, compatibilizar, acompanhar e apoiar a atuação das instituições e órgãos que desempenham funções no setor da habitação (BRASIL, 2005), a locação social aparece como uma possibilidade de ação a ser vinculada a programas habitacionais de interesse social. Entretanto, conforme visto no Capítulo 1, o aluguel no

<sup>121</sup> O Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social centraliza todos os programas e projetos destinados à habitação social, observada a legislação específica. (Lei nº 11.124/05 Art. 3º).

Brasil enquanto política de moradia, onde foi utilizado, sempre foi encarado como uma solução pontual ou emergencial.

Apesar dessa condição de invisibilidade, o modelo que traz o PlanHab, denominado de Locação Social está, em alguns casos, contemplado na política habitacional de estados ou municípios, mas ainda sem resultados em termos operacionais em quase 100% dos casos.

O estudo das estratégias de provisão de habitação que foram investigadas nos diferentes planos de estados e municípios considera como Locação Social a oferta de imóveis para aluguel inseridos na estrutura urbana consolidada e com valores abaixo do preço de mercado, com subsídios ou não, para a população de baixa renda. Trata-se de uma alternativa de acesso à moradia, de caráter perene e vista como um serviço a ser fornecido pelo Estado. Como visto no Capítulo 1, ela é muito confundida com o auxílio aluguel ou aluguel social<sup>122</sup> (às vezes denominado também de locação social e vice-versa) que é uma ajuda temporária de moradia já implementada em diversos municípios brasileiros, mas não é o que estamos buscando estudar por aqui.

Atualmente, a locação social como forma de um programa habitacional pode ser encontrada na legislação de poucos municípios brasileiros, dentre os quais: Santos, São Paulo, Campo Grande, municípios de Goiás, Curitiba e municípios do Paraná, Belo Horizonte, Distrito Federal, Porto Alegre e São Luís, figura 9.

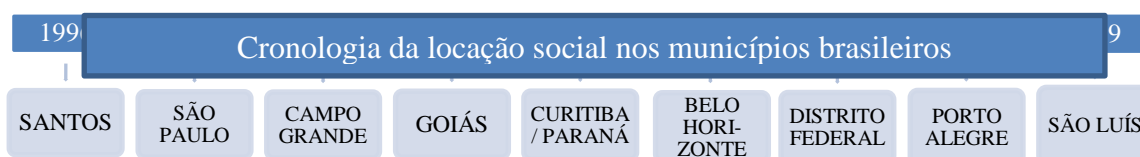


Figura 9. Cronologia da Locação social nos municípios brasileiros. (Autoria própria)

<sup>122</sup> O Aluguel social, que trata dos serviços prestados pelo poder público aos cidadãos e famílias em caso de vulnerabilidade temporária e calamidade pública, foi instituído em 1993 e regulado pela Lei 8.742, pelo Decreto 6307/07 e por leis municipais.

Assim, segue o estudo das experiências de locação social vigentes no Brasil, de forma a destacar o panorama geral da aplicação dessa estratégia habitacional nos diferentes municípios no atendimento à moradia digna das famílias de menor renda. Os municípios estudados foram selecionados por conter legislação, planos ou programas voltados para locação social ou aluguel social, no sentido de provisão de moradia como uma política habitacional. Foram mantidos nesse estudo, inclusive, aqueles municípios onde a locação não se transformou ainda em um instrumento legal, pois, o objetivo é verificar a lógica que tem presidido os programas e os agentes que têm se destacado.

### **3.2.1. Locação social em Santos**

Santos, localizado no estado de São Paulo, foi o município pioneiro na Locação Social no Brasil. O Programa foi instituído em 1996 pela Lei nº 1447/1995, antes mesmo da base legal nacional que colocou a locação social como uma das formas de provisão habitacional. Por esta lei, a Prefeitura Municipal de Santos foi autorizada a implementar, por meio da Companhia Habitacional de Santos - COHAB-ST, o “Programa de Locação Social” com despesas atreladas ao Fundo de Incentivo à Construção de Habitação Popular. A legislação previu a utilização de imóveis de particulares cedidos, ou imóveis públicos que foram desapropriados, podendo ser adequados fisicamente de forma a promover o atendimento aos beneficiários, famílias com renda de até 5 salários-mínimos, preferencialmente aquelas que já residiam em habitação coletiva precária de aluguel (cortiços).

Entretanto, a locação implementada acabou ficando limitada ao atendimento a idosos de baixa renda e foi aplicada em um Programa denominado de República dos Idosos que funciona hoje como um serviço de proteção, apoio e moradia subsidiada a grupo de idosos em situação de risco pessoal e social, com vínculos familiares rompidos ou extremamente fragilizados (Prefeitura de Santos, 2019).

A Secretaria de Assistência Social de Santos é a responsável pela gestão das unidades habitacionais, imóveis reformados disponibilizados para o programa. Como regra, os idosos (acima de 60 anos) beneficiários devem ter autonomia física e psíquica, ter renda entre 1 e 2 salários-mínimos, não podem morar com parentes nem possuir imóvel próprio. Quadro 11.

A oferta se deu, de início, por quatro “Repúblicas” (Bem Viver, Fraternidade, Renascer e Vitória), as quais estão localizadas próximo à zona central da cidade. Cada república abriga cerca de 10 idosos (OLIVEIRA, 2009; PMS, 2019). A primeira (Bem-Viver) é mantida com recursos da COHAB Santista e da Prefeitura. A segunda, República Fraternidade, implantada em 1999, é mantida com recursos da Prefeitura em parceria com a Organização não Governamental Asilo de Inválidos de Santos. As outras duas repúblicas, implantadas em 2000, são mantidas exclusivamente com recursos da Prefeitura de Santos.

LOCAÇÃO SOCIAL EM SANTOS		
Renda de até 5 salários mínimos, mas tornou-se limitada a idosos de baixa renda	Caráter assistencial	Imóveis públicos ou cedidos
Agentes participantes: (i) Promotor e Regulador: Prefeitura municipal; (ii) Financeiro: município por meio do Fundo de Incentivo à Construção de Habitação Popular, fundos da COHAB/ST e Organização não governamental (iii) Operacional (produtor/executor): COHAB/ST; (iv) Gestor: Secretaria de Assistência Social de Santos		
Programa Implementado		

Quadro 11. Característica da Locação Social em Santos. (Autoria própria)

Na República dos Idosos, cada beneficiário arca com parte do aluguel, cerca de 10 a 15% da sua renda, incluindo taxas de administração e manutenção do imóvel. Uma porcentagem do valor pago pelo beneficiário, cerca de 10%, é destinado a um fundo de reserva para reparos e manutenção do edifício. Apesar da existência desse fundo, Oliveira (2009) indica dificuldades de reparos e manutenção, as quais teriam implicado na desativação de uma das quatro repúblicas, a República Renascer.

Apesar do caráter pioneiro, a implementação do Programa se resumiu à locação em imóveis públicos ou cedidos e foi direcionado somente a idosos de baixa renda. Podemos considerar que essa experiência, praticada há cerca de 25 anos, tem um caráter de assistência social mais do que de política habitacional e não foi ampliada de forma a ocupar espaço nas alternativas habitacionais do município.

### 3.2.2. Locação social em São Paulo

O maior exemplo de locação social implantado no Brasil é o Programa de Locação Social do município de São Paulo – PLS/SP, criado no âmbito do antigo Programa Morar



no Centro, instituído pelo município de São Paulo em 2002 por meio da Resolução nº 23/2002 do Conselho do Fundo Municipal de Habitação. Tinha como principal objetivo ampliar as formas de acesso à moradia digna para a população de baixa renda, atendendo à demanda de famílias com renda de até três salários-mínimos, excluídas até então dos programas existentes de financiamento habitacional.

No PLS/SP, o atendimento à população se dá por meio da disponibilização de unidades de propriedade municipal, construídas ou reformadas com recursos públicos de uma das instâncias de governo, de forma conjunta ou exclusiva. O Programa conta com a participação de dois órgãos municipais: (1) a Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano - SEHAB, atuando como o órgão regulador e gestor, responsável pela elaboração do programa, coordenação, seleção dos beneficiários, definição de subsídios, acompanhamento social, supervisão e avaliação do Programa; e (2) a Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo - COHAB/SP é a responsável pela operação do Programa, atuando na produção e manutenção do Programa e execução dos contratos junto aos beneficiários.

A COHAB/ SP é a responsável pela produção das unidades habitacionais a serem utilizadas no Programa a partir da construção de novas edificações ou da aquisição e reforma, se necessário, de imóveis já existentes. Os recursos para o Programa são oriundos do Fundo Municipal de Habitação - FMH.

No Programa, o valor do aluguel pode comprometer de 10% a 15% da renda familiar do beneficiário, levando em consideração a renda de todos os membros da família e a quantidade de pessoas na família. Os beneficiários também são responsáveis pelo pagamento de impostos e taxas, como água, gás, energia e IPTU. O restante do aluguel (até no máximo 90% do valor) é concedido pela SEHAB na forma de subsídio ao beneficiário. O subsídio, quando concedido, é por família, intransferível e renovado a cada 12 meses, mediante avaliação da situação socioeconômica do beneficiário feita pela SEHAB.

A COHAB-SP é a responsável por elaborar o contrato de locação com base na Lei 8.245/91, que rege a locação de imóveis. O prazo do primeiro contrato de locação a ser firmado com o beneficiário é de 48 meses, podendo ser renovado, desde que o locatário tenha cumprido as obrigações contratuais e legais e faça jus às regras do Programa.

Os beneficiários são selecionados por empreendimento pela SEHAB, priorizando o **atendimento a idosos, pessoas em situação de rua, pessoas portadoras de necessidades especiais e moradores de área de risco ou insalubres** (Resolução CFMH nº 23/2002), Quadro 12.

LOCAÇÃO SOCIAL EM SÃO PAULO		
Foco na população de até 3 salários mínimos com prioridade para alguns grupos	Caráter habitacional	Imóveis públicos: aquisição, construção, reforma
Agentes participantes: (i) Promotor e Regulador: Prefeitura municipal/SEHAB; (ii) Financeiro: município por meio do FMH (iii) Operacional (produtor/executor): COHAB/SP; (iv) Gestor: SEHAB		
Implementado		

Quadro 12. Característica da Locação Social no município de São Paulo. (Autoria própria)

Os beneficiários do PLS devem ter acompanhamento socioeducativo a ser realizado pela SEHAB ou por entidades sem fins lucrativos. Ele deve ser regular e permanente, iniciando no processo da seleção da demanda, onde, a partir do diagnóstico socioeconômico dos beneficiários é elaborado um plano de acompanhamento socioeducativo específico para cada empreendimento, conforme concepção e diretrizes para o trabalho social da SEHAB.

Os projetos construídos e executados no âmbito do Programa de Locação Social do município de São Paulo foram: (1) o Parque do Gato, com 486 unidades habitacionais; (2) o Conjunto Olarias, com 137 unidades habitacionais; e (3) a Vila dos Idosos, que possui 145 unidades. Também pôde ser visto, dentro do PSL, exemplos de readequação de edifícios localizados na área central de São Paulo para a locação social. Os edifícios Asdrúbal do Nascimento, com 40 unidades habitacionais, o edifício Senador Feijó, possuindo 45 unidades habitacionais, o Palacete dos Artistas com 50 unidades e o Edifício Mário de Andrade, com 34 unidades habitacionais, são exemplos da possibilidade de utilização de edifícios vazios e deteriorados para fins habitacionais.

Após quase duas décadas de implementação do Programa de Locação Social, apenas 937 unidades habitacionais foram disponibilizadas para o aluguel social. Para a SEHAB, a administração/gestão do parque imobiliário é a principal preocupação.

Outro exemplo de Locação Social em São Paulo, fora do PLS, é o Projeto Condomínio República da Melhor Idade, no Cambuci. Esse empreendimento visa o atendimento de idosos com mais de 60 anos, procedentes de exclusão social, residentes há mais de dois anos na região central da capital e com renda familiar inferior a dois salários mínimos. Neste projeto o Governo de São Paulo em parceria com as SEHAB e Secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social – SEADS investiu na construção de 66 apartamentos de dois quartos.

A seleção dos beneficiários é realizada por meio de sorteio entre os inscritos nas entidades e associações habilitadas pela SEADS, seguindo critérios pré-estabelecidos em edital público. Os beneficiários não podem possuir imóvel próprio no Estado ou participar de financiamento no país e necessitam comprovar o núcleo familiar, já que existe o limite máximo de quatro pessoas por apartamento.

Cada família arca com parte do aluguel e as despesas do condomínio são por conta da SEADS. O governo firmou ainda convênio com uma entidade privada para a realização da gestão condominial e de trabalho social, com a prestação de assistência personalizada aos moradores. Essa experiência de locação social no Cambuci possui um caráter de assistência social, não podendo ser descrita como política habitacional.

### **3.2.3. Locação social em Campo Grande**

Por meio da Lei nº4.350, de 22 de dezembro de 2005, o município de Campo Grande criou o Programa Municipal de Aluguel Social - PAS, como uma nova forma de provisão habitacional. O Programa que deveria ter sido implementado pela Empresa Municipal de Habitação – EMHA, visa beneficiar idosos com mais de 60 anos, portadores de necessidades especiais e os inválidos, residentes em Campo Grande há mais de dois anos, com renda familiar inferior a três salários mínimos e que não possuam imóveis residenciais próprios.

Pelas regras do Programa, os beneficiários devem fazer a inscrição na EMHA, responsável pela seleção dos locatários e execução dos contratos. Os beneficiários ficam responsáveis por contribuir com parte do aluguel, representando até 5% do salário-mínimo vigente, e realizar a manutenção e conservação do imóvel. Qualquer benfeitoria

que o locatário for fazer deve ser autorizada pela EMHA, sendo, posteriormente, incorporadas ao imóvel.

Os beneficiários podem permanecer no imóvel locado pelo Programa por tempo indeterminado, mas, caso prefiram, podem, a qualquer tempo, optar por comprar o imóvel por um dos programas habitacionais da EMHA, descontando do valor total o valor já pago quando locado. Esse programa se assemelha ao Programa de Arrendamento Residencial – PAR do Governo Federal (Lei nº 10.188/2001).

A EMHA deve disponibilizar para o Programa no mínimo 3% dos imóveis construídos com recursos do município, vinculando a locação social com a utilização de outros programas como PMCMV e atrelados às Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS. Importante destacar que o programa ainda **não** teve nenhuma unidade habitacional **implementada**. Em 2019 existia a previsão de início de construção de um empreendimento para idosos, que acabou não se concretizando<sup>123</sup>. O projeto previu um condomínio com 2 blocos, totalizando 40 unidades habitacionais com 37 m<sup>2</sup> cada.

Em 2007, a Política Municipal de Habitação de Interesse Social instituída pela Lei Complementar nº 109/2007, apresentou como um dos seus objetivos a produção de moradias para locação de baixa renda por pequenos investidores, em áreas parceladas e urbanizadas. A locação social apresenta-se como um dos eixos de desenvolvimento da Política Municipal de Habitação de Interesse Social, onde será incentivada a produção de imóveis para locação social, pela iniciativa privada, em ZEIS. O município viabilizará para esse eixo projetos e assistência técnica para a sua construção podendo, também, serem associados a financiamentos pelo Fundo de Habitação do município. Também não foi levantada nenhuma unidade habitacional produzida para locação social proveniente dessa legislação.

Novamente em 2021 uma nova legislação com vistas ao modelo de locação social foi instituída. Por meio da Lei municipal nº 6.592, de 6 de julho de 2021, foi criado

---

<sup>123</sup> Existe novamente a previsão de construção para 2021, onde a prefeitura de Campo Grande, por intermédio da Agência Municipal de Habitação e Assuntos Fundiários, pretende construir a Vila da Melhor Idade na forma de um condomínio, apresentando o modelo de aluguel social. Segundo a prefeitura, a Vila está na fase de licitação da empresa que vai construir o empreendimento. Ele contará com 40 unidades habitacionais, localizadas em área central da cidade, com acesso a equipamentos públicos. Será destinado a pessoas maiores de 60 anos, com rendimentos de até dois salários mínimos mensais. Será feito em parceria com o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID.

mecanismos para ampliar as formas de acesso à moradia para famílias com renda entre um e três salários mínimos, disponibilizando moradias por meio de parque privado, público, parceria público privada ou dando subsídios para a locação privada em áreas centrais, dotadas de infraestrutura e próximas aos meios de transportes. O valor máximo para locação foi definido em R\$1000,00, incluindo taxas de condomínio, IPTU e administração.

Os beneficiários devem residir em Campo Grande há mais de 2 anos, possuir renda superior a 25% do salário mínimo, não ser proprietário de imóvel, não ter sido contemplado por programas habitacionais públicos e ser cadastrado na Agência Municipal de Habitação e Assuntos Fundiários - AMHASF. As prioridades são para idosos, famílias chefiadas por mulheres ou monoparentais com crianças até 14 anos, pedidos especiais de órgãos federais, estaduais e municipais; mulheres vítimas de violência doméstica; jovens que moravam em abrigos; famílias com acompanhamento especial; famílias vítimas de calamidade pública; e famílias compostas por pessoa com deficiência.

Esta Lei foi regulamentada pelo Decreto nº15.167 de 24 de março de 2022 que estipula que o agente gestor e o agente operacional é a AMHASF, podendo desenvolver suas funções de forma direta ou terceirizada. A AMHASF é a responsável pelo planejamento do Programa, orçamento, coordenação, cadastramento e seleção dos beneficiários, apoio social às famílias, monitoramento, avaliação do Programa, gerenciamento de contratos, preservação e manutenção dos imóveis e administração condominial.

O Programa é de caráter permanente, contínuo e com prazo indeterminado. Tem como fontes de recursos: (i) receitas da AMHASF; (ii) recursos do Fundo Municipal de Habitação; (iii) recursos repassados pelo tesouro do município; (iv) recursos do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano, oriundos da aplicação de instrumentos urbanísticos; (v) transferências e recursos oriundos de outros fundos e repasses de recursos do Estado e da União Federal; (vi) recursos provenientes de outros órgãos públicos e repasses privados; (vii) empréstimos de fontes internacionais; (viii) recursos em espécie ou imóveis oriundos de contrapartidas urbanísticas ou de outra ordem do setor

privado; (ix) imóveis objeto de doação; (x) recursos oriundos de emendas parlamentares ou de outras fontes de recursos permitidos em lei.

O valor do aluguel mais taxas não pode ultrapassar 30% da renda bruta familiar, sendo considerado um valor de 15% da renda para o valor do aluguel mais taxas para famílias com renda per capita de até 0,5 salários mínimos, 22% para famílias com renda entre 0,5 e 0,8 salários mínimos e 30% para renda acima desse valor. O valor máximo do subsídio e comprometimento de renda deverá ser revisto anualmente, Quadro 13.

LOCAÇÃO SOCIAL EM CAMPO GRANDE - MS		
Famílias com renda entre 1 e 3 salários mínimos, considerando algumas prioridades.	Caráter habitacional	Imóveis públicos ou privados
Agentes participantes: (i) Promotor e Regulador: Prefeitura municipal; (ii) Financeiro: município por meio de várias fontes; recursos do Estado e da União; repasses da iniciativa privada; empréstimos de fontes internacionais; (iii) Operacional (produtor/executor): AMHASF em parceria com o privado; (iv) Gestor: AMHASF.		
Ainda não implementado		

Quadro 13. Característica da Locação Social em Campo Grande. (Autoria própria)

O contrato do aluguel é realizado por 36 meses, podendo ser prorrogado de acordo com a análise realizada pela AMHASF. A permanência das famílias no Programa está condicionada ao recadastramento anual, quando serão atualizados os valores do aluguel assim como também os subsídios. Esse Programa ainda **não foi implementado**.

### 3.2.4. Locação social nos municípios de Goiás

No Estado de Goiás, o Programa de Aluguel Social aparece na proposta do Plano Estadual de Habitação de Interesse Social de Goiás – PEHIS/GO (AGEHAB, 2012) com o intuito de mitigar o déficit habitacional. Segundo o PEHIS, o Programa visa, principalmente, o atendimento dos municípios que possuem duas características básicas: (1) grande dinâmica imobiliária<sup>124</sup>, atuando como um controle de preços do mercado de aluguel de imóveis do padrão econômico; e (2) municípios com movimentos migratórios sazonais<sup>125</sup>.

<sup>124</sup> Dinâmica imobiliária é quando se tem a valorização dos imóveis, no caso serão considerados os aluguéis, na área de influência desejada.

<sup>125</sup> Migrações sazonais são realizadas em determinadas épocas do ano, a depender do clima – das estações do ano, onde as pessoas migram para outros municípios com a intenção de plantar/ colher produtos.

O Programa de Aluguel Social se apresenta por meio de três linhas de ação: a Ação de Arrendamento Residencial (semelhante ao PAR do Governo Federal), a Ação de Aporte Social ao Aluguel e a Ação de Aluguel Social Emergencial (linha voltada para a assistência social temporária). Por se assemelhar mais com o que chamamos de locação social, será destacada as características da linha Ação de Aporte Social ao Aluguel.

O Programa como um todo foi proposto com o objetivo de tornar o mercado de aluguel acessível para a população de baixa renda visando, principalmente, o atendimento a: (1) **famílias que moram de aluguel** e que não conseguem arcar com o valor total do aluguel devido a dificuldades econômicas temporárias; e (2) **moradores temporários das cidades** que possuem atividades econômicas sazonais, onde as famílias moram na cidade por um determinado período, período este relacionado às atividades econômicas.

Na linha “Ação de Aporte Social ao Aluguel”, o traçado do Programa prevê que os proprietários de imóveis que tenham interesse em participar do Programa, realizem o cadastro da unidade habitacional na prefeitura. O órgão municipal responsável executa a vistoria no imóvel e verifica se ele é adequado aos parâmetros mínimos de habitabilidade pré-estabelecidos, definindo ainda, qual o perfil de família ideal para a sua ocupação.

Paralelamente, as famílias interessadas em participar do Programa fazem cadastro no Sistema de Informações Habitacionais – SIH e ficam aguardando a análise (perfil socioeconômico) e a disponibilidade de imóvel compatível com o seu perfil familiar. O órgão municipal é o responsável por selecionar as famílias para participação no Programa, e encaminhar o pedido de benefício à Agência Goiana de Habitação - AGEHAB, responsável por liberar os subsídios mensalmente. Os beneficiários selecionados são acompanhados por assistentes sociais e encaminhados para programas de geração de emprego e renda e recolocação no mercado de trabalho. A prefeitura de cada município é a responsável por realizar o controle dos contratos entre os proprietários de imóveis e os beneficiários, Quadro 14.

A ação se caracteriza por ser um benefício por tempo limitado e propõe aproveitar o estoque de unidades habitacionais existentes no mercado rentista do município. Parte do custo com aluguel (no máximo até 50% do valor) será responsabilidade do Fundo Estadual de Habitação de Interesse Social - FEHIS e a outra parte do beneficiário.

A parcela assumida pelo poder público deve ter valor regressivo até o inquilino poder assumir todo o custo. O recurso do FEHIS só é liberado após o inquilino pagar a sua parcela, o que deverá ser realizado até a data do vencimento do aluguel. No caso do inquilino atrasar o pagamento por mais de 5 dias, o FEHIS assume a totalidade da mensalidade e, caso a família permaneça inadimplente por três meses, o contrato é encerrado e a família encaminhada para outro programa habitacional.

LOCAÇÃO SOCIAL EM GOIÁS		
Foco nas famílias de baixa renda que moram de aluguel	Caráter habitacional temporário	Imóveis existentes no mercado de aluguel
Agentes participantes: (i) Promotor e Regulador: Estado, por meio da Agência Goiana de Habitação - AGEHAB; (ii) Financeiro: Estado por meio do FEHIS; (iii) Operacional (produtor/executor): AGEHAB em parceria com o órgão habitacional municipal e com o privado; (iv) Gestor: AGEHAB em parceria com o órgão habitacional municipal.		
Ainda não implementado		

Quadro 14. Característica da Locação Social em Goiás (Autoria própria)

O Programa tem como objetivo tornar mais acessível o mercado rentista nos municípios goianos para que a modalidade aluguel não seja inviabilizada como solução para as faixas de renda mais baixas. Ele ainda **não foi efetivado**. Falta traçar a sua modelagem, definindo, dentre outras coisas, de onde sairão os recursos destinados a arcar com os custos das possíveis inadimplências, mas apresenta-se como um programa temporário e não como uma política habitacional de forma a promover moradia perene para a população de baixa renda.

### 3.2.5. Locação social no município de Curitiba e no Estado do Paraná

O Plano de Habitação de Interesse Social e de Regularização Fundiária do Município de Curitiba, elaborado sob responsabilidade da Companhia de Habitação Popular de Curitiba – COHAB-CT em dezembro de 2008, previu a locação social como forma de provisão habitacional, apesar dessa opção não constar na sua Política Habitacional.

Desde 2008, a COHAB-CT disponibiliza alguns imóveis que foram retomados por falta de pagamento dos mutuários da casa própria para o aluguel social: foram 107 unidades habitacionais em 2008; 29 em 2009 e 12 em 2010. Essas ações são pontuais e não fazem parte de um programa estruturado de locação, apenas atendem famílias que



moram em áreas que sofreram intervenções da COHAB-CT e precisam de moradia transitória (MOREIRA, 2014).

Em 2013, existiu um estudo para a criação de um Programa de Locação Social voltado para a população vulnerável. A proposta foi elaborada pelo Movimento Popular de Moradia e depois de tramitar entre 2013 e 2015, o projeto foi aprovado com muitas alterações por meio da Lei nº 14.700/15, que criou o Programa de Aluguel Social - PAS no município de Curitiba. O PAS visa o fornecimento, pelo prazo de 24 meses (podendo ser prorrogável de acordo com as normas), de subsídios para famílias de baixa renda que se encontram em situação de vulnerabilidade habitacional. Para serem beneficiárias, as famílias devem residir em Curitiba há mais de um ano, não podem possuir imóvel próprio e devem ter renda de até um salário mínimo. Este programa nunca saiu do papel, a lei nunca foi regulamentada. De qualquer forma, ele tem características mais de assistência social do que de Programa habitacional em larga escala.

A locação social veio à tona novamente no município em março de 2018, quando a COHAB-CT, com apoio da Fundação de Ação Social – FAS, lançou proposta de locação de interesse social para atendimento à população em situação de rua. A ideia era comprar um edifício abandonado na área central, reformá-lo por meio da utilização de recursos de financiamento do Governo Federal e do Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID e fazer um Projeto Piloto de locação social. Os recursos arrecadados com os aluguéis iriam para um fundo destinado à compra de outros edifícios e construção de novos empreendimentos para a locação social. Infelizmente, o projeto não foi executado.

Em 2020, foi criado pela Companhia de Habitação do Paraná – COHAPAR, no âmbito do Programa de Habitação do Governo do Estado do Paraná denominado Casa Fácil Paraná<sup>126</sup> e com base no Art. 4º do Decreto nº 2845/2011, o Programa Viver Mais Paraná. Este programa é destinado aos municípios do Estado do Paraná que possuam população maior de 30 mil habitantes.

O Viver Mais Paraná visa o atendimento habitacional, por meio de aluguel social, de idosos acima de 60 anos com renda entre um e seis salários-mínimos que não possuam imóvel próprio. Para esse atendimento, serão disponibilizadas unidades habitacionais em

---

<sup>126</sup> Criado pela Lei nº 20.394/2020, desenvolvido e executado pela Cohapar.

condomínios residenciais horizontais fechados com infraestrutura de saúde e lazer. De forma a viabilizar o Programa, os projetos são desenvolvidos pela Cohapar e os condomínios serão construídos em parcerias entre o poder público e a iniciativa privada, com recursos do tesouro estadual e em terras<sup>127</sup> doadas pelos municípios ou adquiridas pela Companhia, onde a Cohapar, com o aval das prefeituras, contrata as construtoras por meio de licitação.

Cada condomínio residencial possui 40 unidades habitacionais para o atendimento de 1 ou 2 pessoas (idosos, casados ou solteiros) em cada moradia. A gestão dos imóveis<sup>128</sup> é realizada por uma associação de moradores sob a supervisão do município e a gestão dos aluguéis fica a cargo da Companhia. Cada beneficiário deve arcar com o aluguel mensal no valor de 15% do salário-mínimo<sup>129</sup> e demais taxas (impostos, condomínios, dentre outras), podendo permanecer no imóvel por tempo indeterminado, desde que sigam as regras do Programa (COHAPAR, 2019), Quadro 15.

LOCAÇÃO SOCIAL NO PARANÁ		
Foco nos idosos (acima de 60 anos) com renda entre 1 e 6 salários mínimos	Caráter habitacional	Construção de um parque público na forma de pequenos condomínios fechados
Agentes participantes: (i) Promotor e Regulador: Estado, por meio da COHAPAR; (ii) Financeiro: Tesouro estadual junto com o município; (iii) Operacional (produtor/executor): COHAPAR junto com a Associação de moradores sob a supervisão do município; (iv) Gestor: COHAPAR.		
Implementado		

Quadro 15. Característica da Locação Social no Paraná (Autoria própria)

O Viver Mais Paraná já começou a ser implementado. Possui uma unidade em funcionamento no município de Jaguariaíva, e outro condomínio previsto para Foz de Iguaçu. O programa conta com projetos para o atendimento a 21 municípios e configura-se como um “residencial” para locação social no atendimento de um único nicho da população: os idosos.

<sup>127</sup> As áreas disponibilizadas/adquiridas devem estar localizadas em regiões dotadas de infraestrutura básica e equipamentos públicos.

<sup>128</sup> A gestão condominial realizada pela associação dos moradores poderá ser custeada com recursos de fundos sociais, apoio filantrópico da iniciativa privada ou com recursos próprios do município.

<sup>129</sup> Todo o valor arrecadado é revertido para a própria política habitacional do estado.

### 3.2.6. Locação social em Belo Horizonte

Em Belo Horizonte, o Plano Diretor instituído pela Lei Municipal nº 7165/1996, acrescido das modificações da Lei Municipal nº 8.137/2000 e da Lei Municipal nº 9.959/2010, apresentou como um dos objetivos gerais da Política de Desenvolvimento Urbano o acesso à moradia mediante a oferta disciplinada de solo urbano.

Apesar da locação social não constar na Política Habitacional de Belo Horizonte, ela apareceu, em novembro de 2015, a partir da revisão do Plano Local de Habitação de Interesse Social – PLHIS, como forma de provisão habitacional. O PLHIS é um requisito para a adesão ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), segundo a Lei Federal nº 11.124, de 16 de junho de 2005.

No Plano Local, foram propostas as seguintes diretrizes para definição das metas de habitação social: (1) a regulamentação da modalidade locação social, prevendo possibilidades, dentre outras, de: utilizar estoque existente de imóveis privados vazios bem como as unidades habitacionais produzidas ou adquiridas pelo poder público para este fim; contratar instituições de interesse público para a gestão operacional de imóveis públicos destinado ao programa de locação social (manutenção, cobrança, etc.); e prover subsídios cruzados como forma de garantir sustentabilidade; (2) Incentivar parcerias para viabilizar a locação social por meio de imóveis privados; e (3) Garantir recursos financeiros municipais para a locação social (construção ou compra de UH, gestão, etc.).

Somente em 2019, por meio do Decreto nº 17.150, de 31 de julho de 2019 foi regulamentado pela Prefeitura Municipal de Belo Horizonte o Programa de Locação Social com o objetivo de promover o atendimento à moradia por meio da locação para a população de baixa renda. Esse atendimento pode ocorrer de forma temporária ou contínua, utilizando imóveis públicos ou privados existentes no mercado. O Programa é executado pelo órgão responsável pela política habitacional (Companhia Urbanizadora e de Habitação de Belo Horizonte – URBEL), com colaboração de outros órgãos, visando também o acesso da população de baixa renda a áreas bem localizadas da cidade.

O foco do Programa é atender famílias com renda familiar mensal de até 5 salários-mínimos, residentes no município há mais de 2 anos e que não possuem imóvel próprio. Os grupos elegíveis são famílias que compõem o déficit habitacional, preferencialmente integrantes de movimentos por moradia; famílias removidas devido a

obras públicas ou risco ambiental e famílias em situação de vulnerabilidade ou risco social. Elas devem ter a capacidade de cumprir as obrigações financeiras e contratuais pré-definidas relativas ao programa e podem migrar para programas de compra de moradias, caso assim o deseje e tenha pré-requisitos para tal.

De forma a viabilizar o Programa, a URBEL (órgão executor e gestor) implementou o Banco de Imóveis do Programa de Locação Social composto por imóveis públicos, privados ou imóveis das organizações da sociedade civil. Os imóveis podem ser indicados pelos beneficiários ou pelos proprietários, condicionados à avaliação das condições de habitabilidade e salubridade a ser realizada pelo pela URBEL. Podem ser propostos também imóveis localizados em municípios limítrofes a Belo Horizonte. Os imóveis recebem uma pontuação de acordo com suas características: tamanho, número de quartos, localização, inserção urbana, condições ambientais e de habitabilidade, dentre outras. A URBEL estabelece o valor máximo de locação tendo como base pesquisa anual de valor de mercado (já incluído o valor do condomínio, quando houver) e é, também, a responsável pelo contrato de locação, Quadro 16.

LOCAÇÃO SOCIAL EM BELO HORIZONTE		
Foco na renda de até 5 salários mínimos e 2 anos de residência no município	Caráter habitacional	Imóveis existentes públicos ou privados
Agentes participantes: (i) Promotor e Regulador: Prefeitura Municipal; (ii) Financeiro: Estado por meio do FEHIS; (iii) Operacional (produtor/executor): URBEL parceria com o privado; (iv) Gestor: URBEL.		
Implementado		

Quadro 16. Característica da Locação Social em Belo Horizonte (Autoria própria)

As famílias beneficiárias do Programa recebem subsídios mensais, calculados de forma que o comprometimento de renda não ultrapasse 30% da renda familiar, evitando o ônus excessivo com aluguel. O comprometimento de renda familiar com o aluguel para famílias com renda *per capita* menor que meio salário mínimo é de 15% e de 30% quando superar três salários-mínimos. Valores intermediários são calculados levando em consideração o comprometimento de renda, a renda *per capita* e o valor do aluguel. A URBEL seleciona a demanda e define o valor máximo de subsídio ao locatário, o qual poderá ser revisto periodicamente. A família pode solicitar revisão do subsídio a qualquer tempo, em caso de alteração da condição socioeconômica estrutural ou da composição

familiar. O subsídio ao locatário é suspenso caso a família ultrapasse o limite de renda estabelecido ou descumpra qualquer item do contrato.

As famílias podem permanecer no Programa por tempo indeterminado desde que realizem o recadastramento anual, de forma a redefinir valores de subsídios, alteração de imóvel, permanência ou desligamento do Programa. A família beneficiária pode ser desligada do Programa caso: haja solicitação da família; caso não atenda às regras do Programa; por inadimplência (deixa de comprovar o pagamento por mais de 30 dias e após 90 dias de inadimplência sem justificativa a família é desligada do programa); e por não realizar o recadastramento anual. Após o desligamento da família, a URBEL passa a não ter mais nenhuma responsabilidade sobre o contrato do locador ou do locatário.

O imóvel locado deve ser adequado à composição familiar e o locatário é o responsável pela reparação dos danos eventualmente causados por ele ao imóvel locado. O Programa habitacional na forma de locação foi implementado em dezembro de 2019, iniciando com o atendimento a 202 idosos. Em março de 2021 foram chamados mais 688 beneficiários para o Programa. Cada beneficiário recebe, no máximo, R\$500,00 de subsídio para a locação, em forma de voucher (Norte Livre, 2021).

O programa foi traçado aos moldes do programa de moradia acessível na modalidade de voucher nos EUA, se assemelhando a um programa habitacional em parceria com a iniciativa privada.

### **3.2.7. Locação Social no Distrito Federal**

A Lei Orgânica do Distrito Federal, em seu artigo 327, e a Lei Distrital nº 3.877/2006 que trata da Política Habitacional no DF asseguram o dever do Estado em promover política habitacional com prioridade para a população de baixa e média renda.

Em consonância com a Política Nacional de Habitação (BRASIL, 2004), e com a Política Habitacional do DF (Lei Distrital nº 3.877/2006), em 2012, foi aprovado o Plano Distrital de Habitação de Interesse Social – PLANDHIS (Conselho Gestor do FUNDHIS, 2012), uma oportunidade para que se articulassem ações de integração entre a política habitacional e o desenvolvimento urbano. No Plano foram definidas as estratégias que o Governo do Distrito Federal deve adotar para contemplar a demanda da população nas suas mais diversas formas, priorizando a população de baixa renda, em especial a que

ganha de 0 a 3 salários-mínimos, em vulnerabilidade ou em situação de rua. Ressalta-se que a locação social não foi contemplada nos programas, ações e metas constantes do PLANDHIS/2012, nem nos Programas a serem incorporados na sua primeira revisão, que deveria ter ocorrido em 2015. Somente em 2021, se avançou na revisão do PLANDHIS, existindo estudos para a inclusão da locação social no seu contexto.

Em 2016, no âmbito da Política Habitacional do Distrito Federal, foi editado o Programa Habita Brasília (Decreto nº 37.438/2016) tendo como um dos objetivos, a diversificação das soluções de moradia, com priorização às famílias de baixa renda, para fazer frente ao déficit e à inadequação habitacional. No Decreto, a locação social surge como uma das linhas de ação do Programa Habita Brasília, denominada Aluguel Legal, que é definido como um serviço de locação social destinado a famílias de renda mais baixa, em especial as que se encontram em ônus excessivo com aluguel<sup>130</sup>, aos idosos e deficientes e moradores em área de risco ou insalubridade e provenientes de cortiços, domicílios rústicos ou improvisados.

A locação social visa o atendimento da moradia em áreas mais centrais, proporcionando o acesso à cidade para a população beneficiada. Quem participar dessa linha do Programa pode continuar na lista de atendimento habitacional da Companhia de Habitação do Distrito Federal - CODHAB<sup>131</sup>, aguardando ser contemplado com o programa de compra de moradias.

O Programa Habita Brasília possui diversas fontes de recursos dentre elas, o orçamento geral da União e do Distrito Federal, recursos do Sistema Financeiro da Habitação – SFH, recursos provenientes da CODHAB e a Companhia Imobiliária de Brasília (Terracap), além de recursos do Fundo de Desenvolvimento Urbano do Distrito Federal- FUNDURB e do Fundo Distrital de Habitação de Interesse Social, mas sem nenhuma porcentagem definida de cada fonte.

O fornecimento de subsídios para o detalhamento da linha de ação do Aluguel Legal, com todos os alinhamentos estratégicos necessários para a modelagem da Locação

---

<sup>130</sup> Ônus excessivo com aluguel: famílias com renda familiar de até 3 salários mínimos que comprometem mais de 30% dos seus rendimentos com aluguel.

<sup>131</sup> A CODHAB é a responsável pela execução da política habitacional no âmbito do Distrito Federal. Criada pela Lei nº 4020/07, ela é vinculada à Secretaria de Gestão do Território e Habitação e integra a Administração indireta do Governo do Distrito Federal.

Social, foi realizado pela Secretaria de Gestão do Território e Habitação, atual Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação - SEDUH<sup>132</sup> e compilado na Nota Técnica nº 04/2017 – DIHAB/COPLAN/SUPLAN/SEGETH, de 2017. Por meio dela, foi proposta uma Minuta de Decreto, que tramita na Câmara Legislativa do DF, com todas as normas e características para a linha Aluguel Legal, onde permanece sem avanço desde meados de 2018.

Dentre as recomendações propostas pela NT nº04/2017 podemos destacar: (1) ter como público alvo famílias em situação de ônus excessivo com aluguel; (2) possibilidade de formação de parcerias público-privada tanto para a gestão quanto para a composição do parque locatício; (3) sugestão de duas modalidades de locação: a primeira com imóveis privados e a segunda com imóveis públicos; (4) existência de garantia para o proprietário do imóvel privado perante a possibilidade de inadimplência dos beneficiários. Quadro 17.

LOCAÇÃO SOCIAL NO DISTRITO FEDERAL		
Foco nas famílias em déficit habitacional	Caráter habitacional	Imóveis existentes públicos ou privados
Agentes participantes: (i) Promotor e Regulador: SEDUH; (ii) Financeiro: agentes do Programa Habita Brasília; (iii) Operacional (produtor/executor): COHAB parceria com o privado; (iv) Gestor: COHAB.		
Ainda não implementado		

Quadro 17. Característica da Locação Social no Distrito Federal (Autoria própria)

Assim como em outras localidades, no Distrito Federal a locação social ainda não conseguiu ser implementada. Pode ser encontrada no âmbito das normatizações, mas sem nenhuma evolução para a prática de uma nova provisão habitacional.

### 3.2.8. Locação Social no município de Porto Alegre

Em Porto Alegre, o órgão responsável pela gestão da Política Habitacional de Interesse Social é o Departamento Municipal de Habitação – DEMHAB foi a responsável pela elaboração do Plano Municipal de Habitação de Interesse Social – PMHIS tendo como objetivo propiciar o acesso à moradia digna e ao solo regularizado buscando

<sup>132</sup> A SEDUH é a responsável pela elaboração e gestão da política habitacional no âmbito do Distrito Federal.

soluções, prioritariamente, para famílias de zero a três salários-mínimos (DEMHAB, 2009).

O Plano traz como uma das ações empreendidas na área habitacional, em parceria com outras Secretarias, o Aluguel Social, visto como um recurso assistencial mensal destinado a atender por tempo determinado famílias que se encontram sem moradia (DEMHAB, 2009; Decreto 18.576/2014, Lei 14.039/2012; Decreto 53.892/2018).

Em maio de 2018, a locação social reaparece no âmbito da Prefeitura de Porto Alegre, sob o nome de Aluguel Solidário, como forma de provisão habitacional no contexto do Programa Moradia Primeiro. O Aluguel Solidário é uma linha de incentivo à locação social de forma a oferecer oportunidades de superação da situação de rua às pessoas que já são acompanhadas pelas equipes de abordagem e/ou equipes de saúde, proporcionando moradia e acompanhamento psicológico e social, Quadro 18.

A ação do aluguel social se dá pela seleção de imóveis privados, de pessoas físicas ou jurídicas onde, o proprietário de imóvel interessado em alugá-lo o disponibiliza para o programa, cadastrando-o no site da prefeitura e respondendo a um questionário de critérios de inclusão do imóvel com a adição de fotos.

LOCAÇÃO SOCIAL EM PORTO ALEGRE		
Foco nas pessoas em situação de rua	Caráter assistencial	Imóveis privados existentes no mercado
Agentes participantes: (i) Promotor e Regulador: Prefeitura Municipal/DEMHAB; (ii) Financeiro: município; (iii) Operacional (produtor/executor): Prefeitura Municipal/DEMHAB e parceria com o privado; (iv) Gestor: DEMHAB.		
Implementado		

Quadro 18. Característica da Locação Social em Porto Alegre. (Autoria própria)

Para o proprietário participar do Programa o imóvel tem que cumprir alguns pré-requisitos de localização e de infraestrutura básica. Deve possuir água encanada, luz elétrica, um quarto ou sala com janela. Atendendo aos critérios de inclusão exigidos, uma equipe da prefeitura entra em contato com o proprietário para realizar vistoria no imóvel e habilitá-lo, ou não, ao Programa, o incluindo ou não na lista de imóveis cadastrados. O imóvel cadastrado recebe em troca o aluguel de R\$500,00 (dados de 2018) pago pela Prefeitura com recursos públicos.



A unidade habitacional é escolhida pelo beneficiário conforme pré-opções selecionadas pela prefeitura. Caso haja interesse, tanto do locatário quanto do beneficiário, um contrato de aluguel é assinado entre o usuário (morador em situação de rua) e o locador. Em seguida, a prefeitura realiza o repasse do valor do subsídio para a conta do locatário. Cada beneficiário pode permanecer no imóvel pelo prazo de 6 meses, prorrogável por mais 6 meses.

O beneficiário recebe, quinzenalmente, acompanhamento da equipe social e da saúde, além de acesso aos Centros de Atenção Psicossocial do município, com a finalidade de ser assistido no processo de adaptação. O beneficiário conta ainda com ofertas facilitadas de trabalho, qualificação profissional e geração de renda.

De acordo com a Secretaria do Desenvolvimento Social de Porto Alegre, 30 imóveis estão inscritos e cinco já foram liberados pelo DEMHAB. O primeiro contrato de Locação Social foi assinado em 21 de agosto de 2018 e, segundo a Prefeitura, o maior empecilho tem sido vencer o receio dos locatários.

Essa experiência de aluguel social em Porto Alegre possui um caráter temporário, com um funcionamento mais voltado para a assistência social em detrimento do caráter habitacional em larga escala.

### **3.2.9. Locação Social no município de São Luís - MA**

Em 2019, por meio do Decreto n° 34.959/2019, o Governo do Maranhão instituiu o Programa Nosso Centro, que visa estimular a locação residencial de imóveis localizados na região central de São Luís (Decreto n° 36.468/2021). A Secretaria de Estado da Cultura – SECMA é a responsável pela gestão do Programa e a Secretaria de Estado de Governo – SEGOV é a responsável pela sua execução.

O Programa é executado em articulação com outros programas existentes voltados para a área habitacional e de revitalização, dentre eles o Programa Habitar no Centro, instituído pela Lei n° 10.997/2019, com fontes de recursos provenientes dos governos federais, estaduais e municipais, da iniciativa privada e/ou de organismos internacionais. O Habitar no Centro objetiva articular as políticas de revitalização de sítios históricos com a promoção de uso habitacional nessas áreas, atraindo moradores, garantindo a permanência e qualidade de vida de sua população já residente, promovendo a retomada

de atividades comerciais e serviços para a região. Busca, ainda, reduzir o déficit habitacional, dando função social à propriedade ao requalificar imóveis ociosos e/ou degradados. Este programa conta com duas linhas de atuação: (1) Apoio ao Morador<sup>133</sup> e (2) Apoio ao Investidor<sup>134</sup> que também podem ser associadas a outros programas já existentes<sup>135</sup>.

Para aqueles que já residem na área atendida pelo programa se tornarem beneficiários do Habitar no Centro, as famílias devem possuir renda de até 5 salários-mínimos e comprovar que residem no imóvel por no mínimo um ano. Cada família recebe, no máximo, R\$20.000,00 (vinte mil reais), fixado de acordo com as necessidades individuais de cada obra realizada no imóvel.

Na linha de apoio ao investidor, quando ele possui a posse do imóvel localizado na área abrangida pelo Programa, são fornecidos os seguintes benefícios: concessão de créditos do Imposto Sobre Operações Relativas à Circulação no valor da reforma do imóvel; e remissão de débitos no valor da reforma do imóvel. Para o investidor que não possui imóvel na área, o Estado pode incluí-lo no Programa Adote um Casarão, de acordo com critérios pré-definidos. Para receber quaisquer benefícios concedidos no caso de produção habitacional para interesse social, o investidor deve se comprometer a destinar o imóvel ou parte dele para venda ou locação por tempo determinado, em condições a serem previstas em instrumento específico.

Dentro do Programa Habitar no Centro, foi realizado um instrumento específico para o Projeto Aluguel no Centro, criado pelo governo com o intuito de viabilizar a retomada da habitação na região central. Nesse projeto podem participar os servidores públicos (federais, estaduais e municipais de São Luís), comerciantes e trabalhadores. No “Aluguel no Centro” o governo disponibiliza, para imóveis com condições de habitação

---

<sup>133</sup> Aquele (s) que reside ou que pretende instalar residência em imóvel localizado nas áreas de atuação do Programa.

<sup>134</sup> Aquele (s) que utiliza ou pretende utilizar imóvel, no todo ou em parte, para locação ou venda de unidades habitacionais nas áreas de atuação do Programa.

<sup>135</sup> São programas já existentes o Programa Cheque Minha Casa e o Programa Adote um Casarão. O Cheque Minha Casa foi instituído pela Lei nº 10.506/2016, no âmbito do Programa “Minha Casa, Meu Maranhão”, com o objetivo de reduzir a inadequação habitacional no Estado do Maranhão. Ele é destinado para famílias de baixa renda, selecionadas mediante editais, e tem como objetivo apoiar a reforma, ampliação ou melhoria de unidades habitacionais já existentes, com prioridade para as instalações sanitárias do imóvel. No Programa Adote um Casarão, as empresas privadas reformam os casarões de propriedade do Governo e os ocupa de forma gratuita, com o objetivo de instalar projetos e atividades econômicas.

na região central, o pagamento de 80% do valor do aluguel com concessões válidas por períodos de até 5 anos. Os proprietários de imóveis se inscrevem disponibilizando para aluguel suas unidades habitacionais e o beneficiário escolhe o imóvel que deseja ocupar. Caso exista mais de um interessado pelo mesmo imóvel, é realizado sorteio para a seleção do beneficiário (Rede Macuco, 2021). O Projeto Aluguel no Centro está diretamente ligado aos Programas Habitar no Centro e Adote um Casarão. Algumas unidades já começaram a ser sorteadas, Quadro 19.

LOCAÇÃO SOCIAL EM SÃO LUÍS - MA		
Foco nas famílias com renda de até 5 salários mínimos, servidores públicos, comerciantes e trabalhadores	Caráter habitacional, específico para o centro histórico da cidade	Imóveis existentes privados
Agentes participantes: (i) Promotor e Regulador: Secretaria de Estado de Governo; (ii) Financeiro: federal, estadual e municipal, iniciativa privada e organismos internacionais; (iii) Operacional (produtor/executor): SEGOV e possui parceria com o privado; (iv) Gestor: SECMA.		
Implementado		

Quadro 19. Característica da Locação Social em São Luís - MA (Autoria própria)

Pelas características empreendidas, essa experiência de aluguel social em São Luís possui um caráter de programa habitacional específico para uma determinada região, no caso, para áreas do Centro Histórico. As primeiras unidades habitacionais começaram a ser implementadas em 2021, de forma bem ínfima, sendo ainda cedo para uma avaliação do programa.

### 3.3. Análise geral da aplicação da locação social nos municípios brasileiros

O estudo da locação social como uma alternativa de provisão de moradia digna para a população de baixa renda no Brasil identificou alguns poucos municípios com planos ou programas que se referem à locação social como uma alternativa de moradia ou, às vezes, como um programa temporário mais voltado para a assistência social e para um grupo específico. No geral, a locação social funciona ainda como um piloto, com pequenas quantidades de unidades habitacionais implementadas ou ainda apenas na forma de ideia, sem detalhamento ou linha de ação.

Em todos os municípios estudados observamos características e níveis diferentes de aplicação da locação social. Consideramos para essa análise como programa de locação social implantado aquele município que possui ao menos uma unidade alugada,

Quadro 9. Dos nove municípios, em seis ela foi implementada: Santos, São Paulo, Jaguaraíva – PR, Belo Horizonte, Porto Alegre e São Luís. São Paulo, Jaguaraíva, Belo Horizonte e São Luís possuem a locação social como uma política habitacional, apesar de em muitos deles, estar implementada em pequena escala e/ou ainda iniciando o processo de implementação. Já em Santos e em Porto Alegre os programas possuem características mais voltadas para a assistência social. Em Santos ela prioriza os idosos e em Porto Alegre os moradores de rua, e em ambos não ocupam espaço nas alternativas de provisão como uma política habitacional na cidade.

Dentre os 2 municípios que ainda não implementaram, Campo Grande e o Distrito Federal, percebemos que já buscaram a formatação para um Programa de locação social, mas ainda não aprovado e/ou não implantado. Ambos preveem a locação social como uma das alternativas de provisão habitacional, mas no Distrito Federal, ele está a muito tempo parado e, provavelmente, será realizada uma nova revisão do programa antes de prosseguir para a sua aprovação e implementação.

Por fim, podemos visualizar o município de Goiás, onde a locação social é voltada mais para assistência social do que para uma provisão habitacional e a locação aparece como um Programa em concepção, sem nenhum detalhamento.

É importante observar ainda que em vários municípios o Programa foi traçado com a presença, de alguma forma, da parceria entre o governo e a iniciativa privada, como é o caso dos municípios de Campo Grande, Goiás, Belo Horizonte, Distrito Federal, Porto Alegre e São Luís.

De todos os municípios brasileiros, São Paulo foi o que implementou mais unidades habitacionais voltadas para a locação social com características de provisão habitacional. Como o Brasil possui hoje 1761 municípios com mais de 20 mil habitantes (IBGE, 2018), uma unidade da federação representa 0,056% de municípios brasileiros com outra forma de provisão habitacional para a população de baixa renda diferente da casa própria, muito pouco para uma dimensão de mais de 5,8 milhões de famílias em déficit habitacional (FJP, 2021) e onde a construção da casa própria não consegue ser suprida pelo Estado nem pelo mercado. Quadro 20.

QUADRO DE ANÁLISE DA LOCAÇÃO SOCIAL NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS							
MUNICÍPIO	NÍVEL DE APLICAÇÃO DA LOCAÇÃO SOCIAL				CARACTERÍSTICA DA LOCAÇÃO		
	Política	Plano	PROGRAMA		Implementada	Habitacional	Assistência social
Detalhado			Nível de ideia				
SANTOS					X		X
SÃO PAULO					X	X	
CAMPO GRANDE			X			X	
GOIÂNIA				X			X
ESTADO DO PARANÁ			X		X	X	
BELO HORIZONTE		X	X		X	X	
DISTRITO FEDERAL				X		X	
PORTO ALEGRE					X		X
SÃO LUÍS			X		X	X	

Quadro 20. Análise da Locação Social nos municípios brasileiros. (Autoria própria)

No Quadro 21, observa-se um panorama geral da locação social no Brasil considerando apenas os municípios que possuem planos ou programas de locação social traçados como previstos no PlanHab - com a visão de política habitacional, buscando, por meio de programa específico, atendimento a várias famílias com outra estratégia de moradia diferente da casa própria. São eles: São Paulo, municípios do Paraná, Belo Horizonte e São Luís. Atenta-se para as características dos agentes intervenientes da locação, onde, nos quatro municípios, os atores participantes são, prioritariamente, agentes públicos.

LOCAÇÃO SOCIAL NO BRASIL							
MUNICÍPIOS	AGENTES	GESTÃO	INCENTIVOS	OPERACIONALIZAÇÃO	INSERÇÃO URBANA DA HABITAÇÃO	CARACTERÍSTICAS	OBSTÁCULOS
SÃO PAULO	<b>Promotor e Regulador:</b> Prefeitura municipal e SEHAB <b>Financeiro:</b> FMH <b>Operacional (produtor/executor):</b> COHAB/SP <b>Gestor:</b> SEHAB	SEHAB: responsável pela coordenação, administração e gestão e a COHAB/SP faz a operação, podendo terceirizar. Ela é responsável pela produção da construção e reformas das UH.	Subsídio da COHAB, de parte do aluguel, ao beneficiário, onde o beneficiário só poderá comprometer de 10 a 15% da sua renda. Subsídio cessa caso ocorra o não pagamento de 3 aluguéis. Com isso, é ajuizada ação de despejo.	SEHAB: realiza o acompanhamento sócio educativo dos beneficiários. Como remuneração, a COHAB recebe 4,5% sobre valores de projetos e obras. COHAB elabora o contrato de locação (Beneficiário e COHAB), que é de 48 meses podendo ser renovado.	Imóveis localizados em áreas mais centrais.  Utilização de edifícios vazios e deteriorados para fins habitacionais. É realizada a readequação de edifícios para LS	Unidades de propriedade do município, construída ou reformada por uma das instâncias do governo. Valor do aluguel renovado/ atualizado a cada 12 meses pelo IPC FIPE, mediante avaliação socioeconômica do beneficiário feita pela SEHAB. Despesas condominiais e outras existentes fora do aluguel fica por conta do locatário. <b>População alvo:</b> famílias com renda até 3SM, moradores de rua ou idosos excluídos dos financiamentos	Gestão; inadimplência; manutenção do parque público; sustentabilidade econômica; vandalismo; mecanismos para retirada dos beneficiários que não cumprem as regras/pagamento; tempo de permanência dos locatários; necessidade de acompanhamento social constante.
PARANÁ (Município de Jaguaraíva – PR) Programa de Locação Social Regulamentado e com implantação recente em pequena escala	<b>Produtor e Regulador:</b> COHAPAR <b>Financeiro:</b> Tesouro estadual e município <b>Operacional (produtor/executor):</b> COHAPAR e Associação moradores <b>Gestor:</b> COHAPAR	Associação de moradores sob a supervisão do município: manutenção e gestão Cohapar: gestão dos aluguéis	Cada idoso arca com o valor de 15% do salário mínimo e demais taxas, o restante é subsidiado.	Utilização de imóveis públicos construídos para esse fim. São condomínios fechados com 40 unidades habitacionais e com toda infraestrutura de saúde e lazer.	Os imóveis devem estar localizados em locais dotados de infraestrutura, serviços e equipamentos públicos.	Programa implementado em municípios do Paraná que tenham mais de 30 mil habitantes. Os beneficiários não podem possuir imóveis próprios. Em cada unidade habitacional, pode morar um idoso ou um casal de idosos . Pode permanecer imóvel por tempo indeterminado <b>População alvo:</b> idosos, renda até 6SM	
BELO HORIZONTE Programa de Locação Social Regulamentado e implantado, ainda, em pequena escala	<b>Produtor e Regulador:</b> Prefeitura municipal <b>Financeiro:</b> FEHIS <b>Operacional (produtor/executor):</b> URBEL <b>Gestor:</b> URBEL	O município por meio do órgão gestor da habitação - Companhia Urbanizadora e de Habitação de Belo Horizonte, URBEL	Subsídio para os beneficiários de forma que comprometam no máximo 30% da renda	Utilização de imóveis vazios, públicos ou privados. Forma um banco de imóveis para locação social.	Utilizar estoque vazio de imóveis privados ou públicos. Imóveis com melhores localização recebem maior pontuação.	Permanência no imóvel por tempo indeterminado. <b>População alvo:</b> famílias com renda familiar mensal de até 5 salários mínimos, renda per capita mínima de 25% do salário mínimo, residentes no município há mais de 2 anos e que não possuam imóvel próprio.	
SÃO LUÍS - MA (Implantado em pequena escala)	<b>Produtor e Regulador:</b> SEGOV (Secretaria de Governo) <b>Financeiro:</b> federal, estadual e municipal, iniciativa privada e organismos internacionais <b>Operacional (produtor/executor):</b> SEGOV <b>Gestor:</b> SECMA	O Estado, por meio da Secretaria de Governo.	Recursos financeiros para reformas de unidades habitacionais dos moradores. Subsídio de 80% do valor do aluguel para os beneficiários do programa de Aluguel no Centro. Isenção de impostos para os donos de imóveis localizados no Centro.	Requalificar imóveis ociosos e/ou degradados do centro histórico.	Imóveis já localizados em áreas centrais	Existem 2 linhas de ação: atendimento aos moradores de áreas centrais e incentivo aos proprietários de imóveis nas áreas centrais. Nas parcerias com outros programas, consegue atender empreendedores que adotam um casarão para reforma e posterior locação/venda para famílias do programa aluguel no centro. Neste caso, o prazo de aluguel é por até 5 anos Dar nova vida ao centro histórico da cidade ao atrair moradores e o comércio e serviços. <b>População alvo:</b> *População com renda até 5SM já residente no imóvel por no mínimo um ano. *Servidores públicos, comerciantes e trabalhadores, aposentados e pensionistas. *Donos de imóveis localizados no centro histórico	

Quadro 21. Panorama geral da Locação Social no Brasil.

Das experiências brasileiras de locação social como uma alternativa de provisão habitacional, São Paulo é a que mais se destaca, sendo o único caso que hoje em dia se consegue realizar uma revisão de literatura visualizando os agentes que agregam tarefas na locação social. Nos demais lugares ela foi mencionada ou traçada em planos e/ou programas onde os atores muitas vezes não se encontram definidos com muita clareza, às vezes não existindo na prática e apresentando em alguns deles um caráter mais de programa temporário, voltado para a assistência social.

Apesar disso, nos outros municípios podemos visualizar os caminhos que eles estão trilhando ou pretendendo trilhar ao levarmos em consideração as suas características já traçadas: grande presença do Estado como agente promotor, regulador e financiador; gestão exclusivamente pública; desenhos voltados, exclusivamente, para as famílias de menor renda com foco para os mais vulneráveis. Comparando-os com São Paulo, a diferença mais marcante observada é a presença da iniciativa privada, o mercado, nos programas mais novos. O setor privado aparece na figura dos proprietários privados ou das imobiliárias em cinco dos modelos levantados. Talvez, isso já seja um reflexo da observação das práticas que estão ocorrendo no desenvolvimento internacional da locação social.

#### **3.4. Agentes presentes na locação social**

A locação social, prevista no PlanHab como uma estratégia habitacional pouco presente como forma de moradia nos modelos habitacionais brasileiros, apresenta agentes com destaque para sua concepção e implantação como discriminados a seguir.

Considerando o município de São Paulo, observa-se que a locação social foi implementada com o auxílio de unidades habitacionais públicas e os principais agentes intervenientes são: (a) agentes promotores e reguladores da moradia e agente gestor: município, por meio da Secretaria de Habitação - SEHAB. Ele é o responsável por definir o público-alvo, o projeto, a localização, as características do empreendimento, coordenar, supervisionar e avaliar as famílias (acompanhamento socioeducativo) e o programa; (b) agente operador (produtor e executor): município, por meio da Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo – COHAB/SP, responsável pela construção/aquisição/reforma

das unidades habitacionais, pela operacionalização<sup>136</sup> (administração e manutenção) do programa e dos recursos. Ela firma os contratos com os beneficiários de acordo com as regras pré-estabelecidas pela SEHAB e fornece os subsídios aos beneficiários; (c) agente financeiro: o município, com recursos públicos provenientes principalmente da esfera municipal, pelo Fundo Municipal de Habitação; e (d) beneficiários, selecionados pela COHAB/SP.

Na figura 10, é traçado um esquema geral dos agentes intervenientes que participam do processo de produção habitacional pela Locação Social, no âmbito do Programa de Locação Social do município de São Paulo.

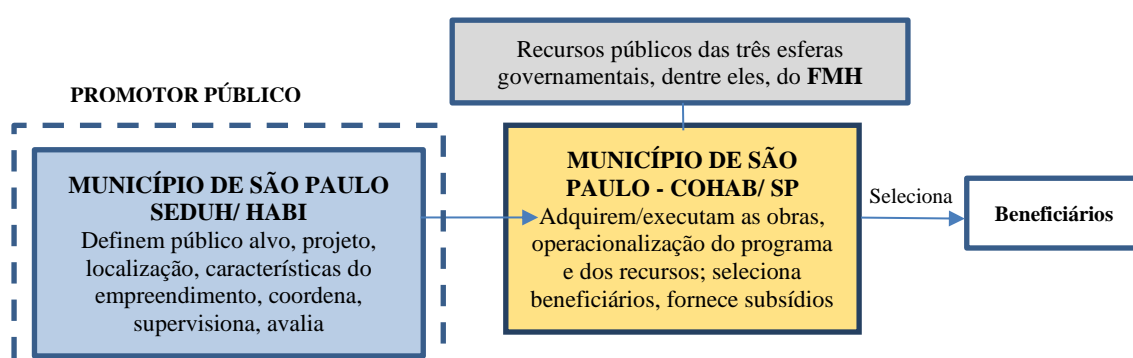


Figura 10. Agentes da Locação Social – PLS/SP. Figura elaborada pela autora com base no acervo de dados.

Considerando toda a produção habitacional brasileira nota-se que a rede de atores aqui é bem menor e centrada nos agentes governamentais, bem ao contrário da diversidade de agentes públicos de habitação das esferas federal, estaduais e municipais que participam do processo de produção habitacional, assim como também, agentes financiadores, agentes sociais e movimentos populares.

### 3.5. Diferenças entre os agentes intervenientes presentes no processo habitacional internacional e brasileiro

Por meio do levantamento dos agentes participantes nos diferentes processos de produção habitacional estudados, locação social internacional, PMCMV e PLS/SP, pode-se elencar importantes diferenças entre eles, conforme pode ser visualizado no Quadro 22.

<sup>136</sup> A administração e manutenção das unidades habitacionais podem ser realizadas de forma direta, terceirizada ou em sistema de autogestão.



<b>AGENTES INTERVENIENTES DA HABITAÇÃO</b>			
	<b>França, Inglaterra e EUA</b>	<b>PMCMV</b>	<b>Locação Social em SP</b>
<b>Agentes promotores e reguladores</b>	Poder público (Estado)	Regulador: Poder público (União) e Promotor: setor imobiliário	Poder público (município)
<b>Agentes operacionais (produtores e executores) e gestores da moradia</b>	-Poder público (no início) (FR, ING, EUA); -Entidades Adm. sociais (FR) -Associações habitacionais (ING) -Proprietários privados (EUA) e/ou Mercado (construtoras e incorporadoras) (FR, ING, EUA); -Parceria público/privada (EUA)	Mercado (setor imobiliário: construtoras e incorporadoras)	Poder público (município)
<b>Agentes financeiros</b>	Poder público	CEF (principal) – poder público	Poder Público (município)
<b>Fontes de recursos</b>	Poder público	Poder Público (todas as esferas)	Poder Público (todas as esferas, mas atualmente provém do município)
<b>Beneficiários</b>	Diversas faixas de renda	Diversas faixas de renda	Até 3 SM, priorizando: idosos, pessoas em situação de rua, PNEs e moradores áreas de risco ou insalubres.
<b>Aprovação licenciamento ambiental</b>	-	Poder público (município)	Poder público (município)
<b>Agentes sociais</b>	-	Poder público (município)	Poder público (município)

Quadro 22. Agentes intervenientes participantes do processo de produção habitacional. (Autoria própria baseado nas Fontes: BRASIL, 2005; BRASIL, 2009; CARDOSO e ARAGÃO, 2013)

No modelo de locação social internacional e no PMCMV, se verifica a abertura de espaço para o mercado, ou seja, o setor imobiliário e os proprietários privados, também atuam, conjuntamente ou não, com o poder público, operando como agente promotor e operacional (produtores/ executores) da moradia, sendo responsável por prover a moradia pronta para o Estado atender aos beneficiários inscritos/selecionados nos programas. No caso do PMCMV, observa-se que as construtoras/incorporadoras atuam sozinhas como agentes operacionais da habitação, enquanto na locação social internacional, além do mercado, operam as entidades administrativas sociais, as associações habitacionais e o poder público em parceria ou não com o setor privado. Assim, vale pensar e destacar que os movimentos sociais existentes no Brasil podem vir a comparecer de forma semelhante a esses agentes internacionais no provimento da moradia.

Já no Programa de Locação Social do município de São Paulo, a presença do poder público se dá em todas as etapas do sistema, inclusive como o agente operacional (promotor/executor) da moradia. É o poder público, na esfera do município, quem dita as regras, define e seleciona o público-alvo, escolhe a localização/ a terra, faz e aprova os projetos, provê os recursos, coordena, supervisiona, e executa a obra, é responsável pela operacionalização, faz o acompanhamento socioeducativo, dentre outros.

Outro fator diferencial observado na análise dos programas habitacionais estudados foi com relação a faixa de renda atendida. Tanto nos programas internacionais, quanto no PMCMV, existe o acolhimento a famílias de várias faixas de renda, onde o mercado pode auferir mais lucros à medida que aumenta a renda dos beneficiados. Já no PLS de São Paulo, o atendimento à moradia é **exclusivo** para famílias com renda de até três salários-mínimos, tendo como prioridade os idosos, pessoas em situação de rua, portadores de necessidades especiais e moradores de áreas de risco ou insalubres.

Nesse sentido, considerando a presença dos diferentes agentes intervenientes no processo habitacional, o PMCMV se assemelha mais aos programas de locação social existentes na França, Inglaterra e EUA do que ao PLS/SP. Apesar dessa semelhança, vale observar que nos programas internacionais a locação social está moldada à serviço dos objetivos de desenvolvimento urbano e busca da qualidade da habitação, algo que não se encontra nas propostas do mercado ao atuar no PMCMV.

Dois pontos se destacam em relação à participação do mercado na fase de executor da habitação: (a) sua presença permite ao Programa ganhar larga escala e passar a ser, efetivamente, um programa de provisão da habitação (o que no caso brasileiro ocorre no PMCMV e não na locação social); e (b) o “agente mercado” deve estar submetido às regras estabelecidas em prol do interesse coletivo – cidade e população - vis a vis o que ocorre nos exemplos internacionais.

Como se verificou anteriormente no Brasil, a presença desse agente (mercado) ocorreu para alcançar a escala desejada pelo PMCMV, mas a “liberdade” dada a ele promoveu mazelas na estruturação da cidade e na qualidade da habitação. Assim, o aprendizado que se espera é verificar, também, se as regras que subordinam o mercado ao controle do interesse público são possíveis no contexto brasileiro.

É importante observar que programas mais novos de locação social, desenhados e/ou implementados entre os anos de 2019 e 2021 – como o do Estado do Paraná e o de

São Luís, já possuem a participação de agentes da iniciativa privada na concepção das unidades habitacionais, por meio de parcerias público-privadas ou até mesmo da iniciativa privada por meio dos proprietários de imóveis existentes no mercado de aluguel (pessoa física), como no caso de Belo Horizonte, no entanto, a presença dos movimentos sociais não está citada nos modelos traçados dessa modalidade. Essa mudança que vem ocorrendo pode gerar um avanço na produção da habitação popular por meio de outras estratégias diferentes da casa própria.

### **3.6. Conclusão do Capítulo**

A produção habitacional é um processo complexo que exige grande investimento e nele participam vários agentes, com diferentes atribuições e interesses diversos. Nota-se que o papel destinado a cada agente que participa dessa ação é fundamental, tanto para a definição do caminho a ser seguido pelo programa habitacional adotado quanto para a busca da otimização dos resultados para os beneficiários, para o Estado e para a cidade, afinal, produzir moradias é produzir cidades!

Hoje, a rede de agentes existentes no Brasil está voltada, quase exclusivamente, para a construção de casas. Observa-se, que nas propostas de locação social brasileira, levando em consideração o Programa de Locação Social do município de São Paulo, poucos atores estão envolvidos no seu processo de produção, estando presente basicamente o município, sendo o responsável por diversas funções. Ele é o encarregado pela elaboração das regras, pela construção, pela manutenção, pela seleção dos beneficiários e gestão das unidades habitacionais produzidas, adquiridas, reformadas ou a serem construídas, demandando muitas funções para o órgão responsável pela habitação ou pela assistência social. Observa-se, porém, um movimento (ainda muito tímido no Brasil!) em programas de locação social sendo que em sua maioria não contam com a participação de agentes privados nem dos movimentos sociais no processo de produção habitacional.

O mercado, por meio das construtoras e incorporadoras, forte agente participante do processo de produção da casa própria, conforme modelo desenhado no Brasil para o PMCMV, não figura como agente interveniente no modelo da locação social, assim como também os movimentos sociais. Mesmo que se tenha críticas à forma como o setor privado atua no PMCMV, observa-se pela experiência internacional que a participação desse agente na locação social tende a ocorrer uma maior produtividade e aumento da

escala de fornecimento de moradias no programa. Por outro lado, os problemas identificados no PMCMV se devem, em sua maioria, a uma regulação pelo Estado que não privilegiava o interesse da população e sim os dos empresários da construção civil, o que levou a ser chamado, como visto no capítulo 1, de um programa de empregabilidade na construção civil e não um programa habitacional.

Verifica-se que não é possível para um avanço da locação social, e essa alternativa galgar rumos mais expressivos no âmbito da política habitacional brasileira, sem fortalecer a sua rede de atores.

Neste capítulo verificou que algumas das práticas adotadas na criação da locação social no Brasil foram abolidas nas experiências internacionais estudadas no Capítulo 2 e, algumas atitudes que deram certo internacionalmente, não estão sendo utilizadas ao se detalhar programas de locação social, como é o caso do mix social e da variação dos modelos e localização na cidade das moradias produzidas, assim como também, a exigência da garantia de uma produção mínima de habitação social em cada empreendimento habitacional produzido na cidade.

Na contramão do que se verificou na experiência internacional, em quase todos os Programas embrionários identificados no Brasil houve a referência ao Estado ser responsável pela gestão, com manutenção de forma direta ou terceirizada, e às vezes com a parceria dos próprios moradores, a autogestão. Apesar dessas dificuldades, destaca-se, porém, uma vantagem sempre presente na locação social brasileira: a boa inserção das moradias na cidade, a exemplo dos municípios de São Paulo e São Luís, onde as moradias para locação foram alocadas nas áreas centrais da cidade.

Outro fator observado na locação social brasileira foi o emprego de apenas recursos públicos (de uma das instâncias de governo, de forma conjunta ou exclusiva) para a criação dos parques públicos, para o fornecimento de subsídios para os beneficiários e/ou para o pagamento dos proprietários de imóveis privados participantes do programa, o que pode levar a problemas na sustentabilidade econômica da locação social.

Deve-se levar em consideração que, para a implementação da locação social no município, é necessário ter uma política habitacional<sup>137</sup> que busque o atendimento para a

---

<sup>137</sup> A maioria dos municípios elaborou o Plano Local de Interesse Social - PLIS para obter verba do MCMV, mas muitos não chegaram a implementá-lo.

população de baixa renda; um Plano Municipal de Habitação de Interesse Social e o detalhamento de um Programa voltado para a locação social, para que abranja todas as regras necessárias para o sistema funcionar. Esse ponto é destacado tendo em conta que se verificou no estudo o fato de muitos municípios tratarem da locação social fora de uma Política e/ou um Plano habitacional, o que torna sem amparo legal (e conceitual) o programa. A locação ainda é confundida, em muitas situações, como uma ação da assistência social, para o fato do município não conseguir fazer frente à construção da casa própria.

Para entender melhor isso na prática, foi realizado o estudo de caso detalhado da locação social no município de São Paulo. Como o município de São Paulo foi o pioneiro que implementou a locação social como uma alternativa de habitação dentro do território nacional e é o que possui mais unidades habitacionais introduzidas ao “sistema” de habitação social, estudá-lo permitiu um ajuste melhor desses atores e maior entendimento do modelo de locação social adotado. Foram destrinchados suas problemáticas e seus êxitos em busca da verificação do motivo da sua não evolução, após quase duas décadas do seu início, como uma alternativa para a provisão habitacional para a baixa renda. Visou estabelecer parâmetros em busca, não apenas do seu quantitativo, mas de uma estratégia habitacional que forneça moradia digna para todos.

## **CAPÍTULO 4**

---

### **O PROGRAMA DAS HLM NA FRANÇA: SUA CONCEPÇÃO E ANÁLISE DA PARTICIPAÇÃO DOS AGENTES**

O presente capítulo visa analisar e levantar aspectos relevantes da concepção e implementação de um programa de habitação na modalidade locação social de uma das experiências internacionais estudadas no Capítulo 2. O objetivo é realizar o mesmo estudo para um caso brasileiro e assim dispor de parâmetros para avaliar o papel dos agentes e avançar nas diretrizes de um programa de locação social que seja uma opção de provisão de moradia no Brasil em paralelo com a construção de moradias para venda.

Para tal, foi considerada a forma de atuação dos agentes no que se refere à participação no desenho do programa e responsabilidade quanto à: promoção/regulação; financiamento; operação (produção/execução) e gestão das moradias. Assim, foi procedida a análise do ciclo do programa, identificando tanto as ações necessárias quanto as responsabilidades, com uma visão crítica sobre o peso de cada agente para seu êxito.

Dentre os casos de locação social estudados foi escolhido o francês por representar o exemplo mais amplo desse modelo de habitação social, além de proporcionar viabilidade na obtenção de dados. O Programa francês foi reformulado e aprimorado no decorrer das décadas e essas atualizações/mudanças proporcionam, aparentemente, melhores contribuições para a formulação de programas de locação social no Brasil por terem se adaptado a realidades socioeconômicas atuais, diferente de outros, que tenderam a desativar os programas ou mantê-los no modelo que foram criados.

A base de dados do Programa de Locação Social das Organizações HLM na França foi a tese de Matthieu Gimat (2017), por se debruçar sobre os diferentes aspectos da produção de habitação social pelas Organizações HLM. Esse estudo foi a base dos dados aqui apresentados que foram complementados, também, pelo artigo de Emmanuelle Marchal (1995), pelo Manual de Trabalho da HLM produzido pela L'Union Sociali Pour L'Habitat (USH, [2020]; USH, 2021) e pelas legislações voltadas para planejamento urbano e habitação na França, consultadas e sistematizadas na medida que essas apareciam nos trabalhos e necessitavam ser melhores compreendidas por quem não estava ciente da realidade local.

Para avançar nessa avaliação, foi destacado na tese de Gimat (2017) o livro “The peoples home: social rented housing in Europe and America”<sup>138</sup> (Studies in Urban and social change), de Michael Harloe (1995), na qual foi feita uma investigação sobre o funcionamento dos sistemas de produção de habitação social em alguns países da Europa<sup>139</sup> e nos Estados Unidos desde o início do Século XX. Nela se cria um paralelo entre dois modelos básicos de produção de moradia social: um em forma de serviço prestado pelo Estado (a locação) e outro que denomina modelo residual de produção (a casa própria).

Assim, se destaca que, na Europa, em certos países e em determinados momentos, como também nos Estados Unidos, a habitação na forma de serviço foi acessível à maioria das famílias e produzida de forma a representar uma parcela significativa das residências. Já em outros países europeus, o modelo residual sempre prevaleceu, comparecendo a habitação social em pequena escala, reservada apenas para a população de menor renda. Harloe (1995) afirma que o modelo mais utilizado no contexto capitalista em que vivemos é o residual onde, mesmo com o apoio do Estado, esse não consegue produzir habitação para toda a população necessitada.

Observa-se que, na maioria dos países europeus, todos os sistemas de produção de habitação social tenderam a convergir para o modelo residual. Na França isso, ainda, não se firmou e por isso está sendo aqui estudado, tendo em conta que se discute a habitação como um serviço prestado pelo Estado nessa pesquisa.

Com esse material como apoio, se partiu para identificar: (i) as legislações e estruturas institucionais necessárias para a fase de concepção, execução e gestão; (ii) as características dos agentes do Estado para regular e do mercado para responder às exigências definidas nas normas; e (iii) o perfil dos usuários para participar da gestão sozinhos, com o Estado ou com o mercado.

#### **4.1. As Organizações HLM e seu papel na política habitacional francesa**

A moradia popular ganhou impulso na França a partir da Loi du Siegfried, de 30 de novembro de 1894, que criou Organizações de Habitação de Baixo Custo - Organismes d’Habitations à Bom Marché, estabelecendo isenções fiscais para promover a habitação

---

<sup>138</sup> “A casa do povo? Habitação social alugada na Europa e América”

<sup>139</sup> Holanda, Dinamarca, Reino Unido, França e Alemanha.



social. Após sucessivas legislações e alterações nas normas para moradia popular surgiram, em 1949, as Organizações HLM (Habitations à Loyer Modérés) que substituíram as Organizações de Habitação de Baixo Custo.

As HLM surgiram com a Loi Sur Les Logements à Loyer Modique (Lei de Moradias de Baixo Aluguel), definindo novas regras para a habitação social e reconhecendo o direito à moradia. Sua função foi estabelecer a política pública de habitação de interesse social e sua missão era promover a moradia social para atendimento às cidades e seus habitantes, permitindo o fornecimento de habitações para locação social com valores abaixo do preço de mercado<sup>140</sup> de aluguel privado e, ao mesmo tempo, contribuir para atividade econômica e o bom funcionamento das urbes (GIMAT, 2017).

As HLM são atores sem fins lucrativos que buscam o equilíbrio operacional ao invés de lucro, sendo guiados por princípios que visam o interesse geral. Segundo a L'Union Sociale Pour l'Habitat, as Organizações HLM produzem e administram habitação na forma de locação social, renovam moradias para arrendamento, geram empregos e contribuem para um maior dinamismo econômico e desenvolvimento do território, trabalhando para a coesão social e urbana<sup>141</sup>. Possuem ainda outras missões, como: a gestão de terras e a avaliação de oportunidades imobiliárias. Atuam, assim, como agentes operacionais (produtores e executores) e gestores de moradia para locação social na França.

Como visto no Capítulo 2, a governança das Organizações HLM pode ser assegurada de forma distinta, a depender da sua natureza: pública (as Offices Publics de l'Habitat – OPH) ou privada (as Entreprises Sociales Pour l'Habitat – ESH), que se beneficiam sob a forma de subsídios, créditos ou isenções fiscais de apoios financeiros de várias fontes: governo federal (Caisse des Dépôts et Consignations – CDC), governo local ou regional, 1% de toda a folha de pagamento de funcionários destinados para moradia (1% moradia) impostos sobre imóveis e recursos próprios.

Administradas por um Conselho, as OPHs desenvolvem, constroem e reabilitam imóveis a fim de promover a moradia para famílias de baixa renda. Em associação com

---

<sup>140</sup> No Programa de aluguel social desenvolvido pelas HLMs, os valores da locação são fixados pelo legislador, permitindo, assim, o controle dos inquilinos beneficiários.

<sup>141</sup> Coesão social é um termo da sociologia que representa uma política de cooperação que reúne e analisa ações nas áreas sociais, econômica e territorial impostas sob regulamento comum para todos (Wikipédia, 2021) Já a coesão urbana consiste em garantir que a população disponha de recursos suficientes para a sua sobrevivência/moradia digna.

as autoridades públicas elas podem promover o planejamento urbano, além de gerenciar, alugar, vender e manter habitações sociais para a população. Já as ESH, dirigidas por grupos de inquilinos, acionistas e autoridades locais, possuem atribuições semelhantes às OPHs, só que além da população de renda mais baixa, as ESH se voltam também para a população de renda média.

A fim de cumprir sua missão, as HLM definem os tipos de habitação para locação social a serem produzidas, intercedendo na forma como o projeto e localização podem se encaixar na sua estratégia de gestão e desenvolvimento. Para tal, realizam a gestão de áreas para habitação social, intervindo no preço de compra de uma edificação/moradia e avaliando oportunidades imobiliárias e de terras.

As HLM, com o apoio dos municípios e regiões, utilizam de alguns mecanismos a fim de conseguir terras mais baratas, dentre os quais: (i) controle de preços das terras por incentivo, onde o município fornece isenção de impostos sobre ganhos de capital para proprietários que cederam terras para as HLM produzirem habitação por locação social; (ii) controle de preços de terras por coerção, utilizando o direito de preferência urbana/preempção<sup>142</sup> (aplicável nas áreas pré-definidas no Plano Urbano Local - PLU); (iii) mudança de uso do solo (exemplo: criação de Zonas de Desenvolvimento Concertado<sup>143</sup> – ZAC) ou a implementação de projetos urbanos; (iv) venda/transferência de área pelo município<sup>144</sup> para as HLM implementarem moradia na forma de locação social; (v) controle da regulamentação do uso do solo por meio do PLU e emissão de autorizações de urbanismo, fazendo valer os interesses do município.

A adoção dessas prerrogativas e formas de gestão permitem que os investimentos retornem para a comunidade na forma de reserva de parte da habitação construída para a utilização no atendimento aos beneficiários do Programa de Locação Social das HLM.

As Organizações HLM tentam diminuir seus custos com construção, sem deixar de lado a qualidade do produto. Para tal, elas promovem inovações como construção modular, buscam dispositivos de economia de energia a longo prazo, modificação de

---

<sup>142</sup> Os municípios ficam sabendo todas as transações potenciais de terras em áreas predefinidas no PLUs, podendo adquiri-las prioritariamente.

<sup>143</sup> Este procedimento permite, dentro de uma área delimitada com precisão, organizar a transferência de terras de um uso para outro.

<sup>144</sup> Nesse caso, o município tem a capacidade de ajustar o valor de venda do terreno a depender das características da operação a ser produzida.

designs de forma a gerar economia, dentre outras. O patrimônio vem dos resultados operacionais e do produto de venda e são utilizados para o financiamento das operações de construção e reabilitação. Importante observar que os aluguéis cobrados devem permitir pagar os empréstimos, cobrir os custos de gestão e liberar recursos para utilização no financiamento das suas atividades.

As HLMs sempre tiveram acesso a subsídios para que pudessem oferecer habitação por locação social e/ou aluguel moderado, construindo ou reformando imóveis para aluguel social. Segundo Gimat (2017), até 2015, os subsídios constituíam uma linha específica e sustentável no orçamento do Estado para as HLMs, quando esses recursos passaram a ser administrados por um fundo independente. Segundo o autor, a criação do National Fund for Stone Aid é percebido pelo setor de HLM como contraditório: continuar a produzir grandes volumes de habitação social, mas sem apoio público direto (GIMAT, 2017).

Essa discussão levou ao entendimento de que as HLM, muito raramente, são capazes de pagar o valor de mercado pela terra em que produzem habitação, a menos que possuam apoio público. O fato das HLM produzirem moradias, em tal contexto, coloca como desafio até que ponto elas terão sucesso em garantir que os altos preços da terra não os impeçam de oferecer aos seus usuários/inquilinos, aluguéis com valores que esses possam arcar (GIMAT, 2017).

O financiamento da habitação para locação social na França, assim como os subsídios, tem sofrido mudanças graduais ao longo dos anos. Destaca-se que, entre os anos 2000 e 2010, as condições de financiamento estatal para a produção de HLM sofreram grandes contrações, os subsídios passaram a ser menos numerosos e o Estado passou a investir menos. Por outro lado, houve o aumento dos custos de produção, do valor médio das terras para a produção de moradias e o aumento dos custos de construção.

Diante disso, a produção de habitações passou a ser cada vez mais baseada na capacidade gerencial e financeira de cada uma das Organizações HLM, que são soberanas e dependem de sua capacidade de mobilizar e aumentar seus próprios fundos (DRIANT, 2011a). O esforço dos inquilinos também aumentou devido, dentre outras situações, aos encargos elevados, aos baixos salários, ao desemprego e à grande quantidade de famílias monoparentais.

Ao mesmo tempo, o processo de regulação produtivista<sup>145</sup> do Estado impôs um aumento do número de moradias a serem entregues a cada ano e, portanto, a necessidade de terrenos para construí-las. A ocorrência do desenvolvimento simultâneo dessas duas evoluções implicou na capacidade de adquirir de forma rápida e contínua oportunidades de terras (GIMAT, 2017).

Surgiu assim a criação de novos caminhos para a formação de capital com a introdução da financeirização do sistema na moradia também por locação social. A financeirização envolve a predominância do mercado e demais instituições financeiras na definição, gestão e realização da produção (FIX, 2011).

O processo de financeirização não aconteceu só na França, é um processo global, apesar de suas especificidades locais. Ele começou a se desenvolver a partir da visão de necessidade de mudanças nas políticas públicas, onde essas políticas tinham que passar por um crivo de custo x benefícios. Foi surgindo em oposição a uma ideia do “bem-estar social”, onde o Estado podia/deveria prover tudo.

A financeirização trouxe mudanças nas estratégias das HLM e proporcionou o aumento substancial da produção da moradia impactando na forma de produção e consumo do espaço urbano. No caso francês, observa-se que essa mudança acontece, mas deixa prevalecer, ainda, a liderança do Estado, apesar de trazer, também, ameaças para a conquista do direito à moradia e à cidade ao poder proporcionar especulação e aumento do valor da terra.

A transformação de financiamento em habitação, por meio da ancoragem do capital, é exercida nas HLM pelos “gerentes de operação”. Esses agentes são responsáveis por todas as atividades de montagem e monitoramento da operação até a entrega do imóvel, implicando na coordenação dos diversos serviços realizados pela própria HLM e por atores externos (governo local, gestão de projetos, empresas, futuros inquilinos, etc.). Esse papel é amplo e envolve aspectos arquitetônicos, técnicos, administrativos e jurídicos. Os gerentes de operações são responsáveis pela pesquisa de viabilidade, criação de novas operações (novos empreendimentos), reabilitações ou aquisições de moradias já

---

<sup>145</sup> Forma de incentivo ao aumento de produção de moradias definido no final da década de 1990. Esse processo exige que as HLM invistam seus próprios fundos na produção de seu patrimônio, trabalhando em certas atividades que exercem de forma a complementar a produção de habitação social para aluguel, princípio da equalização. Ele mobiliza renda das atividades beneficiárias para financiar atividades que geram pouco lucro ou são deficitárias.

construídas, além dos prazos e do monitoramento técnico e orçamentário para obras durante a construção até a entrega da habitação.

Observa-se, nesse contexto de produção, que o capital financeiro aplicado no território nem sempre se desenvolve de forma homogênea, recorrendo à noção de ajuste espacial proposto por David Harvey (2013).

As Organizações HLM operacionalizam o acesso dos beneficiários ao sistema por meio de um colegiado<sup>146</sup> dentro da Comissão de Alocação de Habitação. Os beneficiários se inscrevem em um cadastro nacional<sup>147</sup>, que pode ser realizado pela internet, se candidatando a habitações para arrendamento em determinada área. Uma vez registrada a solicitação de moradia, o pedido é visível para todos os demais beneficiários e para todas as Organizações HLM com habitação nos municípios escolhidos.

Para cada unidade habitacional disponibilizada para locação, a Comissão de cada HLM examina três cadastros de possíveis beneficiários, selecionando um ao final, o qual será escolhido para a moradia. Isso para o caso de beneficiários que não participem de cadastros prioritários realizados pelo município. Para ser beneficiário, a lei define duas condições gerais para acesso à habitação social: (i) condições financeiras e cidadania francesa; ou (ii) estrangeiros com autorização de residência regular.

De forma a atender obrigações da política social francesa, o município possui um cadastro de beneficiários prioritários que, em função de sua participação no financiamento da operação da HLM, possui uma cota de moradias a ser utilizada para indicações desses beneficiários para os empreendimentos. Fica clara aqui **a autonomia da HLM pois o município terá direito a uma cota de moradias se participar da operação que naquele momento está sendo realizada**. Para fazer parte desse cadastro municipal prioritário são estabelecidas 13 (treze) categorias de públicos-alvo, dentre elas: pessoas com necessidades especiais, pessoas mal alojadas, ameaçadas de despejo, abrigados temporariamente, vítimas de violência doméstica. Assim, essa é uma cota que o município usa para prestar um serviço de assistência social.

---

<sup>146</sup> Cada comissão é composta por representante do conselho administrativo, incluindo um representante dos inquilinos. O Prefeito da cidade é membro por direito.

<sup>147</sup> Com a Lei ALUR, os passos foram simplificados, com possibilidade de registro do pedido de moradia pela internet e disponibilizando melhor informação para os candidatos. A Lei cria um direito à informação do candidato a partir do Sistema de Registro Nacional (SNE), um portal online com a função de simplificar os procedimentos, onde pode ser realizados atos de renovação e atualização da solicitação, consulta de andamento do processo e informações estatísticas sobre habitação social na área.

A princípio, a atuação das HLMs baseia-se nos seus municípios de origem, mas elas podem também atender municípios de outras regiões, onde as moradias produzidas/adquiridas são locadas para seus beneficiários a partir da celebração de um contrato de locação entre a HLM e o locatário. As obrigações do inquilino de habitações sociais são semelhantes às do inquilino do setor privado, sendo, entretanto, mais protegido. Por exemplo, os proprietários sociais de habitações destinadas à locação social não podem retirar o inquilino do imóvel quando quiserem, pois, este tem o direito de permanecer nas instalações sem limite de tempo, apesar de existirem casos de caducidade<sup>148</sup> do direito de permanência no imóvel.

Inicialmente concebidas para oferecerem a moradia por meio da locação social, ao longo dos anos, com as mudanças ocorridas nas legislações voltadas para a moradia e planejamento urbano na França, as Organizações HLM passaram a poder vender moradias, como visto anteriormente. A prioridade é para que seus inquilinos possam se tornar proprietários de suas casas. Essa condição ocorreu/ocorre por meio de parceria estabelecida entre o município e a HLM, que define cláusulas anti especulativas, como o enquadramento para condições de transferência do imóvel, limitando, por exemplo, o valor de revenda. Os municípios podem fornecer ajuda para os compradores na forma de concessão ou empréstimos sem interesses financeiros.

#### **4.1.1. Mudanças ocorridas nas Organizações HLM a partir da década de 2000**

A partir de 2000, quando o mercado imobiliário privado passou a atuar na área de habitação social para arrendamento, as HLM passaram a se organizar em Associações, tendo um território regional de atuação para poder fazer frente à competição e atingir um tamanho satisfatório de oferta de habitações (o tamanho mínimo de uma Organização HLM, estabelecido por lei, foi fixado em 12 mil domicílios) e assim obter economias de escala.

---

<sup>148</sup> Casos de caducidade: quando o locatário ultrapassar 150% do teto dos recursos por 2 anos consecutivos (Decreto de 3 de outubro de 2017); não pagamento de aluguel e encargos; perturbações; não responder ao questionário de recursos durante 2 anos consecutivos (Lei nº 2017-86 de 27 de janeiro de 2017); moradia insuficientemente ocupada durante o ano; troca/transferência/sublocação de habitação; habitação adaptada para pessoas com necessidades especiais e não ocupada por tal grupo; subocupação das instalações.

Os meios financeiros<sup>149</sup> de uma Organização HLM passou a depender mais dos seus recursos próprios, das rendas pagas pelos inquilinos e, conseqüentemente, do número de unidades habitacionais administradas. Assim, foi/é necessário que se tenha uma quantidade mínima de habitação de forma a garantir o seu funcionamento.

No processo de ancoragem<sup>150</sup> da habitação para locação social, as HLM avaliam as oportunidades de terras oferecidas pelas autoridades locais ou aquelas em que eles próprios se encontram (nas renovações urbanas). Elas não apenas respondem às ordens formuladas por atores públicos, mas, também, articulam interesses expressos por diferentes atores em diferentes escalas. Por tudo isso, as Organizações HLM apresentam-se como o principal agente no desenvolvimento da habitação social na França.

Mesmo com as alterações ocorridas nas normas que regem as HLM, com a aprovação de leis que instituíram o direito à moradia<sup>151</sup>, ocorreu o favorecimento do acesso das famílias de menor renda à habitação, fazendo com que os princípios básicos das HLM não fossem totalmente modificados. Assim, segundo Lévy-Vroelant e Tutin (2010), na França não ocorreu o processo de residualização da habitação social observado em outros países da Europa, como na Inglaterra. Talvez a habitação social se tornou um produto consensual, o que explica ter sido produzida em maiores quantidades nas últimas décadas (GIMAT, 2017).

Dentro desse contexto, a produção de habitação social para locação pelas HLM, a partir dos anos 2000, trouxe consigo inovações arquitetônica e a implantação da renovação urbana, com a utilização da diversidade social, permitindo a demolição e reconstrução dos bairros de grandes conjuntos habitacionais<sup>152</sup> mais estigmatizados (DRIANT, 2012). Com a ajuda da legislação, eles buscaram a diversificação da ocupação

---

<sup>149</sup> Para economizar dinheiro e construir mais! Os meios financeiros de uma organização dependem dos seus recursos próprios, das rendas pagas pelos inquilinos que eles próprios dependem do número de unidades administrativas. Assim, é necessário que tenha uma quantidade mínima de habitação de forma a garantir a sua operação diária. Para organizações menores os custos seriam muito altos, pois, os custos operacionais pesam sobre os custos de gestão habitacional. Mas é importante observar que nem sempre a fusão traz a redução de custos.

<sup>150</sup> A função de ancoragem é um dos conceitos desenvolvidos na literatura sobre financeirização da produção urbana. Ela é a fixação do empreendimento em um determinado local do espaço.

<sup>151</sup> Lei Dallo, 2007 e Lei Molle, 2009.

<sup>152</sup> Segundo Driant (2012, p.13), o modelo de grandes conjuntos habitacionais produzidos no início das HLMs está relacionado à crise que ocorreu com as Organizações a partir de 1970, trazendo uma imagem degradada a qual as HLM buscaram restaurar. Este modelo é criticado pela falta de qualidade arquitetônica, dificuldade de manutenção e pelo favorecimento da etnicização e pauperização de sua ocupação, com a formação de guetos, tornando os grandes subúrbios com as suas situações de exclusão e precariedade social mais visíveis.

com habitação para aluguel nas diversas faixas de renda (onde os valores mais altos dos aluguéis ajudam a compensar os valores dos aluguéis menores) e o acesso à propriedade, assim como também, a construção de habitação para locação social em bairros de classes sociais mais alta. Segundo Miot (2012), atores locais descobriram/estão descobrindo ao longo dos anos, que a habitação social pode ser integrada às demais áreas da cidade e até atrair vários tipos de moradores e melhorar regiões da urbe, como o centro, evoluindo na direção de uma reavaliação de sua contribuição para o bom funcionamento das cidades.

Assim, apesar das mudanças ocorridas a partir da financeirização, com a necessidade de associações entre as HLM e a existência de alguma insatisfação na sociedade, a locação social ainda pode ser vista como um caso exitoso na França, sendo uma experiência rica na promoção da habitação que pode trazer várias contribuições e aprendizados para o nosso estudo.

#### **4.2. O papel dos agentes no desenvolvimento da locação social HLM**

Na França, existe uma diversidade de agentes públicos e privados, em múltiplas escalas territoriais, que atuam com ações que levam à produção de habitação social. As alianças entre esses atores foram construídas ao longo de anos e fortalecidas a partir dos anos 2000, a fim de atender objetivos comuns. Esses objetivos foram discutidos, definidos e questionados coletivamente em oposição às concepções tradicionais de governo, segundo o qual a decisão política resulta com a prevalência das ideias dos atores públicos (GIMAT, 2017).

No âmbito desses agentes intervenientes, se destacam aqueles que podem ser públicos ou privados e serem voltados para a promoção/regulação das ações, o financiamento, a operação (produção e execução) e para a gestão da moradia. A análise foi realizada na óptica da produção de moradias para o programa de locação visando pinçar o que torna viável a experiência do Programa das Organizações HLM.



#### **4.2.1. A atuação do Governo: agente promotor/regulador na provisão da moradia para locação social**

O agente promotor/regulador, por excelência, é o Estado<sup>153</sup>, seja ele nacional ou local. Possuindo um papel estratégico, e, conseqüentemente, estabelecendo objetivos para a produção de moradias sociais.

Com a descentralização<sup>154</sup> das funções, onde, tanto governo federal quanto o municipal passaram a ter responsabilidades conjuntas pela política habitacional, fornecendo apoio, controle e supervisão da produção de moradias sociais, se destacam algumas tarefas, dentre elas: (i) determinar qual a demanda a ser atendida; (ii) estipular valores dos aluguéis; (iii) escolher a localização das habitações dentro da urbes, determinando áreas prioritárias para a construção de habitação social – controle das terras; (iv) regular os estatutos das Organizações HLM, controlando suas atividades e supervisionando o seu financeiro para a construção de novas operações imobiliárias; (v) definir as regras do circuito de financiamento; (vi) escolher os operadores autorizados a intervir; e (vii) impor características tipológicas e métodos arquitetônicos ou de gestão.

Para Gimat (2017), a definição dos objetivos de produção HLM se enquadra em um reposicionamento ao invés de uma retirada do Estado. O Estado (na figura federal, regional ou local) não precisa estar presente para agir, pode governar à distância. Ele continua garantindo um papel de coordenação e controle de todo o sistema de produção habitacional realizado pelas HLM.

Seu papel é de promotor - garantindo por meio da negociação o papel das autoridades locais no que se refere às suas obrigações com a cidade e seus moradores e, também, como regulador – responsável pelo controle regulatório do perfil da população atendida, do preço do aluguel, da localização da moradia, das atividades das HLM, do financiamento dessas intervenções, dentre outros. Segundo Epstein (2006), dois dispositivos diferentes: o financiamento e o estabelecimento de um mínimo de 25% da

---

<sup>153</sup> Os governos na França são formados pelos Conselhos Regionais, cujo órgão legislativo são as Assembleias Regionais e o executivo é chamado de presidente do Conselho Regional. Em um nível hierárquico imediatamente inferior, existem os departamentos, cujo poder legislativo é formado pelos Conselhos Gerais. Seguidamente existem as comunas, que são o nível local de administração.

<sup>154</sup> A descentralização forneceu competências às regiões, departamentos e autoridades intermunicipais em produção e gestão urbana. A produção habitacional foi descentralizada entre os departamentos, as autoridades intermunicipais e os municípios (BROUANT, 2006). A descentralização poderia, de fato, ter simplificado o funcionamento da produção de habitação social, por exemplo, fazendo uma autarquia local o interlocutor único das HLMs.

habitação social em cada empreendimento, garantem a governança remota da produção exercida sobre as HLM.

O Governo Federal, no início dos anos 2000, montou um mecanismo institucional no setor HLM a fim de melhorar a gestão do seu patrimônio, tornando-a mais ativa: a gestão estratégica de ativos.

#### ❖ **Gestão estratégica de ativos**

Ela é composta pelo Plano Estratégico de Ativos, que reúne dados sobre seu parque habitacional (sua manutenção, sua ocupação social, seu desempenho energético e sua atividade em termos de mercados de habitação local), contribuindo para a disseminação da gestão estratégica dos bens e para uma melhor articulação entre política de gestão e política de desenvolvimento de cada Organização HLM. Esse dispositivo serve de base para o estabelecimento de metas de produção de moradia para locação social a partir de uma análise financeira prospectiva<sup>155</sup>.

Com o intuito de nortear a política habitacional os governos adotam, também, a priorização geográfica com base em três critérios diferentes: (i) a nível nacional as áreas chamadas “áreas tensas”, aquelas dentro das quais existe uma lacuna entre a oferta e a procura de habitação; (ii) a nível local, áreas prioritárias para renovação urbana, onde a habitação desponta como elemento relevante de promoção da renovação; (iii) e, também a nível local, os municípios considerados carentes de habitação social, e, conseqüentemente, prioritários segundo o Artigo 55 da Lei SRU (Lei nº2000-1208).

Ao longo das décadas, no âmbito da regulação da habitação social e do planejamento urbano, várias normas e planos foram propostos pelos governos federais,

---

<sup>155</sup> A análise prospectiva é uma ferramenta de gestão, parte de um conjunto de iniciativas que tem o objetivo de desenvolver no setor HLM a “gestão estratégica de ativos”. Essa estratégia visa conhecer as principais características dos ativos de propriedade de uma Organização HLM e usar esse conhecimento para tomar decisões sobre suas vendas e manutenção (Gruis et al., 2004). Essa análise utiliza-se de um software (chamado de VISIAL) desenvolvido para visualização de estratégias de investimento e negócios de longo prazo. Procura fornecer o nível de endividamento e o volume de aluguéis que pagam seus inquilinos, projetando em dez anos a situação financeira da HLM. Formula cenários que permite produzir o máximo de moradias a cada ano, garantindo o equilíbrio financeiro da HLM a médio prazo. Qualquer mudança nas condições de financiamento da habitação social terá reflexos no volume de produção. A ferramenta desempenha um papel importante na definição dos objetivos de produção das HLM, contribuindo para o desenvolvimento da gestão estratégica no setor.

estaduais e municipais. Fazendo o recorte dos anos 2000 em diante, foram selecionadas as normas mais importantes para o contexto dessa pesquisa.

#### **4.2.1.1. Governo Federal: leis francesas em destaque**

As legislações expostas mostram as ações dos diversos níveis de governos como respostas às mudanças que vêm ocorrendo na operacionalização (produção e execução) e gestão das Organizações HLM na construção de habitações. A primeira legislação a ser destacada é a Lei de Orientação para a Cidade - LOV, de 1991, que, apesar de ser anterior ao ano 2000, foi selecionada para estudo porque possui um papel importante na definição do caráter de atuação das HLM em seu período mais recente e define a promoção da diversidade social e o papel da habitação no desenvolvimento urbano.

Além da LOV, destacamos: a Lei de Solidariedade e Renovação Urbana – SRU (2000); Lei de Orientação e Planejamento da Cidade e da Renovação Urbana – Lei Borloo (2003); Lei de Liberdade e Responsabilidades Locais (2004); Lei de Mobilização pela Habitação e Luta Contra a Exclusão – Loi Molle (2009); Lei Forte Compromisso Nacional com o Meio Ambiente - Loi Grenelle II (2010), a Lei de Acesso à Habitação e Urbanização Renovada – Lei ALUR (2014); a Lei de Ordenamento do Território e Coesão Urbana - Lei Lamy (2014); e a Lei Evolução da Habitação, Desenvolvimento e Tecnologia Digital – Lei ELAN (2018).

- 1) Loi n°91-662 – Loi D´Orientation pour la Ville – LOV (Lei de Orientação para a Cidade), de 13 de julho de 1991. Essa lei desempenhou um papel importante na promoção da diversidade social trazendo a responsabilidade dos atores públicos em garantir a todos os habitantes das urbes as condições de vida e habitat que promovem a coesão social e integração, evitando ou eliminando fenômenos de segregação em todas as escalas: de indivíduos, bairros e municípios.

Ela se concentra em quatro áreas: equilíbrio do habitat, manutenção de habitação social, desenvolvimento urbano e social de grandes conjuntos habitacionais e política de terras. Define, também, o conteúdo e o procedimento para a elaboração dos Programas Locais de Habitação e exige que cada município com mais de 200 mil habitantes e com menos de 18% de beneficiários de assistência pessoal tenha 20% de habitação social no seu território.

Garante, em cada localidade, a coexistência de diversas categorias sociais, diversificando em cada município, distritos ou bairros, os tipos de habitação, equipamentos e serviços necessários (comércio, equipamentos públicos, transporte e segurança).

- 2) Lei n° 2000-1208, Lei de Solidariedade e renovação Urbana – SRU, de 13 de dezembro de 2000, consubstanciada pela provisão do LOV, ela visa fortalecer a oferta de moradias para famílias de menor renda, a distribuição equilibrada de habitação de interesse social na região e a garantia da diversidade. Ela trouxe a meta de mix social (possuir pelo menos 20% de habitação social - alterado para 25% em 18 de janeiro de 2013 pela Lei Duflot) para municípios com mais de 3500 habitantes (1500 para Ilé-de-france) e ampliou as obrigações de mix social para municípios de mais de 15 mil habitantes fora do perímetro SRU, mas com crescimento demográfico.

Nessas localidades é realizado todos os anos um inventário sobre habitação para aluguel social, divulgando uma lista de municípios que devem cumprir a lei. Essa lista é reavaliada pelo menos a cada ano e divulgada por decreto. As localidades que não alcançarem os limites definidos pela Lei se comprometem a um plano corretivo compreendendo objetivos intermediários a cada 3 (três) anos. Caso o limite de 20% não seja atingido, os municípios estão sujeitos ao pagamento de multa/ penalidades.

A Lei SRU introduziu a possibilidade de registrar espaços reservados para habitação social – ERLS nos municípios (ver item 4.2.1.3). Esses espaços reservados devem ser justificados no relatório de apresentação dos PLU/ PLUIs e são precisamente definidos em seus documentos (USH, 2014).

- 3) Lei n° 2003-710, Loi d'Orientation et de Programmation pour la Ville et la Rénovation Urbaine – Loi Borloo (Lei de Orientação e Planejamento da Cidade e Renovação Urbana), de 1 de agosto de 2003, que visa a reabilitação de bairros onde se concentram as dificuldades sociais, econômicas e urbanas.

Ela se desenvolve a partir de quatro eixos: (i) redução das desigualdades sociais e lacunas de desenvolvimento entre territórios em Zonas Urbanas Sensíveis - ZUS, onde é criado um observatório ZUS nacional; (ii) criação de um Programa Nacional de Renovação Urbana – PNRU, cuja implementação está a cargo da

ANRU ligadas às questões relacionadas com empregos, coesão social, o ambiente urbano, o ambiente de vida e a renovação em bairros prioritários. Suas regras e especificações estão dispostas no Decreto nº2004-123, de 9 de fevereiro de 2004; (iii) criação da ANRU que tem o objetivo de apoiar projetos urbanos a fim de transformar/requalificar os bairros, reintegrando-os à cidade e introduzindo a diversidade através da diversificação de funções (comércio, atividades econômicas, culturais e de lazer). Ela é financiada de forma igualitária pelo Estado e pelos parceiros sociais. Os municípios são os responsáveis pelos projetos de requalificação urbana; e (iv) segurança em prédios de apartamentos e condomínios em dificuldade.

- 4) Loi nº2004-809, Loi Libertés et Responsabilités Locales (Lei de Liberdade e Responsabilidades Locais), de 13 de agosto de 2004, é uma legislação de planejamento urbano e regional, a qual, para efeito de coordenação das ações de desenvolvimento econômico definidas no Artigo L 1511-1 do Código Geral das Autarquias Locais, é elaborado um Plano de Desenvolvimento Econômico Regional. O plano visa promover o desenvolvimento econômico equilibrado da região, desenvolver a atratividade do seu território e prevenir os riscos de comprometer o equilíbrio econômico de toda ou parte da região. Ele engloba as orientações estratégicas resultantes de acordos celebrados entre municípios, regiões e atores sociais e econômicos do território para o qual o Plano está sendo desenvolvido.
- 5) Loi nº 2009-323, Mobilisation pour le Logement et la Lutte contre l'Exclusion (Lei de Mobilização pela Moradia e Combate à Exclusão), de 25 março de 2009. É também chamada de Lei Molle ou Lei Boutin. Tem como objetivo principal garantir que as atividades das HLM correspondam a uma missão de interesse geral (governo, população) e, também, ofereçam a possibilidade, por meio do uso de indicadores de desempenho, de avaliar como a missão está sendo cumprida. Cada locador social (HLM) deve definir: (i) o patrimônio da Organização e a política

de investimentos<sup>156</sup>; (ii) a política social, desenvolvida em termos de gestão social; e (iii) a política para a qualidade do serviço prestado aos inquilinos.

Esta Lei introduziu o Acordo de Utilidade Social, documento contratual obrigatório que registra, por um período de seis anos, os objetivos, a política de propriedade e os compromissos com serviços estaduais descentralizados<sup>157</sup>, assumidos por cada Organização HLM.

O Acordo de Utilidade Social estabelece objetivos relativos ao número de habitações a construir, ao número de habitações para venda, às rendas ou à qualidade do serviço aos inquilinos, incluindo, em cada aspecto da política da HLM, o inventário da atividade patrimonial, da social e da qualidade dos serviços (pesquisa satisfação dos inquilinos), além de direções estratégicas (meios técnicos e humanos) e o programa de ação. É preciso o envolvimento de uma rede de atores (item 4.2) para fazer funcionar todo o processo de produção de habitação social para arrendamento das HLM, construindo, mantendo, melhorando seu parque e apoiando os inquilinos. A recusa em assinar um acordo ou o não cumprimento dos compromissos deve implicar sanções pecuniárias.

A partir da Lei Molle, um dos principais instrumentos que se tornou muito comum nas grandes cidades francesas para produção de terras para habitação social foi a criação do Setor de Mix Social – SMS (USH, 2014), que passou a ser proposto pelo PLU. Tornou-se, assim, um instrumento mais amplo, podendo ser implementado em diversos locais do município. Antes a obrigatoriedade do SMS existia apenas dentro do código de urbanismo (Code de l'urbanisme. Art. L. 151-15), determinado somente pelas autoridades locais em unidades imobiliárias isoladas. A Lei Molle possibilitou, assim, o registro da obrigação de produzir uma ampla gama de produtos imobiliários, ampliando a capacidade da mistura social nos diversos empreendimentos e bairros da cidade.

Visando ampliar a legislação habitacional e proteger o inquilino, esta lei regulamentou as ocupações em habitações populares e garantiu a implementação

---

<sup>156</sup> Ferramentas gerenciais como o VISIAL ajudaram/ajudam na forma como as HLM veem a aplicação dos seus investimentos e, como visto anteriormente, foram introduzidas no contexto do processo regulatório modernizador/produtivista, levando à definição de estratégias de investimentos a quase todas as Organizações HLM, determinando por um lado um volume de habitação a ser construído a cada ano e, por outro lado, a quantificação dos recursos internos e externos a serem mobilizados.

<sup>157</sup> A descentralização ocorre tanto em termos de produção nova quanto de manutenção de ativos (manutenção de patrimônio e equipamentos) e qualidade de serviço (comunicação com os residentes, atendimento, garantir a qualidade de vida, dentre outros).

de um programa nacional de requalificação de bairros antigos degradados, de forma a permitir/viabilizar a reabilitação de edifícios insalubres. Neste programa, a Lei Molle atuou possibilitando o uso da ferramenta “Aumento do Volume do Edifício” (Code de l’urbanisme. Art. L. 151-28), a qual flexibiliza tamanho, altura e distanciamentos. Esta é uma ferramenta de incentivo, que permite a intensificação do uso da terra (densidade), no entanto, ainda é pouco utilizada<sup>158</sup>.

- 6) Loi n°2010-788, Loi Ortant Engagement National pour l’Environnement (Lei Forte compromisso Nacional com o Meio ambiente), de 12 de julho de 2010. Chamada também de Lei Granelle II, ela oferece novos regulamentos jurídicos e técnicos aos atores da habitação. No âmbito da habitação e do urbanismo, dá ênfase ao desempenho energético, adapta legislações e o código de urbanismo ao desenvolvimento urbano sustentável, dentre eles o fornecimento de modos de transportes sustentáveis com redução da poluição. No campo energético, fortalece o planejamento das energias renováveis, com foco na qualidade do ar e nas alterações climáticas. Visando o meio ambiente, esta lei introduz, dentre outros objetivos, a gestão de resíduos sólidos; o relatório de emissão de gases de efeito estufa; a responsabilidade ambiental das despesas; noção de continuidade ecológica dos territórios criando as áreas verdes e as áreas azuis; fortalece a proteção de áreas úmidas e a qualidade da água; além da simplificação dos procedimentos de avaliação de impacto.
  
- 7) Loi n° 2014-366, Loi l’Accès au logement et un urbanisme rénové (Lei de Acesso à Habitação e Urbanização Renovada), de 24 de março de 2014. Conhecida também por Lei ALUR ou Lei Duflot, ela visa promover o acesso à habitação, regular os aluguéis, combater o aluguel de moradias inadequadas e promover a construção de moradias. Todo o processo de distribuição de moradias das Organizações HLM é supervisionado baseado nesta legislação, que busca fornecer informações aos candidatos, simplificar os procedimentos e organizar no território

---

<sup>158</sup> As HLM evitam usar toda a densidade autorizada pelo PLU (USH, 2014) de forma a evitar que os moradores do bairro não se opunham à conclusão das operações no imóvel ou não reativem a imagem dos edifícios HLM muito altos e densos. Importante observar que se não são utilizados todos os direitos de construção autorizados pelo PLU, eles não possuem a obrigatoriedade de fornecer/ produzir o mix social, o que pode levar a promoção de gentrificação.

a gestão compartilhada da demanda, visando a distribuição de moradias e exigindo e promovendo a diversidade nas cidades e nos bairros.

Assim, a Lei ALUR promove a luta contra moradias indignas; oferta de construção; supervisão de aluguel; desenvolvimento do planejamento urbano; e criação de organizações solidárias pela terra.

- 8) A Loi n° 2014-173, Loi Programmation pour la Ville et la Cohésion Urbaine - Lei Lamy (Lei de Ordenamento do Território e Coesão Urbana), publicada em 21 de fevereiro de 2014, que se refere à nova “geografia” de prioridade, favoreceu a renovação urbana.

A política da cidade é de coesão e se desenvolve nacional e localmente. Tem como objetivo reduzir as diferenças de desenvolvimento entre os bairros desfavorecidos e as suas unidades urbanas e melhorar as condições de vida dos seus habitantes.

Segundo o Ministère de La Cohésion des Territoires et des Relations Avec les Collectivités Territoriales (2019), essa lei trouxe consigo os seguintes objetivos:

- (1) a introdução do conceito de bairros prioritários, feito a partir de um mapeamento das concentrações urbanas mais desfavorecidas (mais vulneráveis), identificados a partir de um único critério: o da renda dos habitantes. Este método permite atualização regular das áreas prioritárias da política da cidade e avaliações de seu impacto para seus beneficiários; (2) a substituição da administração dos Contratos de Coesão Social Urbana no nível municipal para o nível intermunicipal, a qual possibilita a mobilização de todas as políticas públicas que compartilham de leis comuns: educação, transporte, saúde, emprego, justiça, dentre outras, em um único e abrangente texto: o Contrato Municipal. Para fornecer a igualdade de acesso aos serviços públicos nos bairros prioritários, esses contratos implicam na participação de todos os agentes do território abrangido; (3) trazer a coparticipação dos moradores nos projetos de reforma urbana, promovendo a intervenção do cidadão na política da cidade por vários meios: (a) criação de conselhos de cidadãos nos bairros prioritários para participação no desenvolvimento dos contratos municipais; (b) integração de um colegiado de residentes e associações locais no Comitê Nacional de Cidades; (c) apoio para iniciativas inovadoras; (4) o lançamento do Novo Programa Nacional de Renovação Urbana - NPNRU, com o objetivo de “abrir” os territórios e reconectar



seus habitantes<sup>159</sup> para o resto da cidade, restaurando sua atratividade econômica e social, reequilibrando o fornecimento de moradia (com foco em reconstrução HLM). Promove assim, a habitação mista, a qualidade da gestão urbana local e a desobstrução dos bairros.

Importante ressaltar aqui a importância dos Estabelecimentos Públicos de Cooperação Intermunicipal – EPCIs que buscam, geralmente, garantir a atratividade do território por meio da instalação de equipamentos estruturantes, da acessibilidade ao transporte, do incentivo à renovação urbana e do embelezamento dos espaços públicos, promovendo, também, uma cidade compacta, mas polinuclear<sup>160</sup>, buscando assim, limitar a expansão urbana.

- 9) Loi n°2018-1021, Loi Portant Évolution du Logement de L'aménagement et du Numérique (Lei Evolução da Habitação, Desenvolvimento e Tecnologia Digital), de 23 de novembro de 2018. Também conhecida como Lei ELAN, ela busca a evolução da habitação, desenvolvimento e tecnologia digital, visando facilitar a construção de novas moradias e a proteção dos mais vulneráveis. Ela surgiu com o intuito de oferecer uma resposta às mudanças que ocorreram a partir dos anos 2000, respondendo às necessidades do mercado de moradia social ao perseguir dois objetivos: facilitar o processo de construção (construir e renovar edifícios<sup>161</sup>) e proteger e dar mais a quem tem menos, fortalecendo o modelo de HIS, promovendo a mobilidade na habitação social por meio da locação social e atuando contra a habitação precária - criando novas formas de solidariedade e reduzindo a divisão territorial.

O agrupamento das Organizações HLM também é um dos objetivos da Lei ELAN, estabelecendo uma reorganização, com a definição de novos instrumentos para melhorar sua gestão financeira, de forma a aumentar a sua capacidade de construir mais habitações sociais para locação.

A Lei ELAN estabeleceu que as HLM, no seu processo de operação e, de acordo com os objetivos e o cronograma estabelecido, possam proceder à simplificação

---

<sup>159</sup> Os habitantes possuem um lugar central no NPNRU, compartilhando seus interesses e seus conhecimentos em construção e desenvolvimento.

<sup>160</sup> Polarizado pelo centro da cidade, mas respeitando as sub centralidades já existentes.

<sup>161</sup> Contribuindo para facilitar a transformação de imóveis vazios/obsoletos em moradias. Para tal, foi introduzido ajustes de padrões a fim de facilitar as conversões, um bônus de construção, e o encorajamento dos proprietários (como no caso de escritórios) para sua renovação.

dos padrões (exceto padrões de segurança) ao longo do prazo de cinco anos, para construir mais, mais rápido, melhor e mais barato<sup>162</sup>.

Assim, faz parte dessa reorganização prevista na Lei ELAN, que a produção de moradia pelas HLM possa promover: (i) a revisão da situação dos atuais inquilinos de interesse social a cada três anos, de forma a fornecer moradias mais adequadas às suas necessidades, caso as suas condições tenham sofrido alterações; (ii) a facilitação da aquisição de casa própria para moradia social, a partir da melhoria de empréstimos assistidos; (iii) o fortalecimento do mix social e das HLM para poderem investir na construção de novas moradias para locação e na reforma do seu estoque<sup>163</sup>.

Do ponto de vista dos instrumentos desenvolvidos no âmbito desta lei, destacam-se: (i) a criação do chamado “contrato de mobilidade” para atender a demanda das pessoas que necessitam de mobilidade profissional (por causa do trabalho, do estudo, dentre outros), com aluguel de um a dez meses não renovável e sem caução<sup>164</sup>; (ii) a possibilidade de requisição de imóveis vazios há mais de um ano para acomodação de moradores de rua por um período de até dois anos; (iii) a possibilidade de instaurar o controle de aluguéis; (iv) a utilização de imóveis vagos para moradias; (v) a criação de observatórios privados de aluguel para melhorar o conhecimento dos seus valores; (vi) a possibilidade de particulares colocarem imóveis para alugar por curtos períodos; e (g) o aumento das sanções penais e financeiras para aluguéis abusivos para turistas, dado que isso pode influenciar na retirada de imóveis do mercado de moradias para o de turismo.

Observa-se, assim, que a lei possui cinco objetivos: construir mais, melhor e mais barato; reestruturação e fortalecimento do setor de habitação social; responder às necessidades de todos e promover a diversidade social; melhorar o ambiente de vida; e fortalecer a coesão social.

Para melhor entendimento das suas funções, essas nove leis federais podem ser organizadas em três categorias distintas:

---

<sup>162</sup> Os procedimentos foram acelerados, assim como também as ações contra recursos abusivos de alvarás de construção, passando de 24 para 10 meses em média para os edifícios de apartamentos.

<sup>163</sup> Cada casa vendida permite financiar a construção de 2 a 3 novas moradias ou a renovação de 3 a 4 habitações existentes.

<sup>164</sup> Foi realizada a criação de uma garantia gratuita, excluindo a necessidade de caução de terceiros.

- (1) uma de cunho voltada mais para o planejamento urbano das cidades, envolvendo sempre a habitação de alguma forma, como: a Lei de Orientação e Planejamento da Cidade e Renovação Urbana – Lei Borloo, a Lei de Liberdade e Responsabilidades Locais, a Lei Forte Compromisso Nacional com o Meio ambiente - Lei Granelle II e a Lei de Ordenamento do Território e Coesão Urbana - Lei Lamy;
- (2) outra que, sendo também de planejamento urbano, se volta a definir regras de funcionamento das HLM, como: a Lei de Mobilização pela Moradia e Combate à Exclusão – Lei Molle, Lei de Acesso à Habitação e Urbanização Renovada - Lei ALUR e a Lei Evolução da Habitação, Desenvolvimento e Tecnologia Digital – Lei ELAN; e
- (3) por fim, algumas mais voltadas para a definição de regras para os programas de habitação social, determinando, por exemplo, percentuais de atendimento para habitação social, como: a Lei de Orientação para a Cidade e a Lei de Solidariedade e Renovação Urbana – SRU.

#### **4.2.1.2. Governo Local: Integração de Instrumentos de planejamento urbano no que tange a promoção da habitação.**

Vários instrumentos de planejamento urbano são utilizados pelos governos locais franceses a fim de traduzirem a visão estratégica que a habitação possui para o ordenamento de seu território (MARCHAL, 1995). Dentre eles destacamos: o Plano Urbano Local – PLU e o Plano Urbano Intercomunitário Local – PLUi, para as regras de planejamento urbano; o Padrão de Coerências Territoriais – SCOT, para as questões de desenvolvimento de áreas específicas e o Programa Local de Habitação – PLH, utilizado para habitação. Essas ferramentas devem ser articuladas para definição de ocupação e gestão do território. O PLH deve ser compatível com o SCOT e vinculado ao PLU ou PLUi. Eles estão sujeitos a acompanhamentos regulares para garantir sua implementação.

##### **❖ Plano Urbano Local –PLU e Plano Urbano Local Integrado - PLUi**

O Plano Urbano Local – PLU realizado para um município ou o PLUi que se refere a um grupo de municípios<sup>165</sup> visa promover o surgimento de um projeto de

---

<sup>165</sup> Os PLU possuem ferramentas mais adequadas às diversidades locais, às complexas operações de desenvolvimento, e também às questões urbanas, paisagísticas e ambientais. Ao passar do planejamento urbano municipal para uma escala mais abrangente, se deve utilizar o PLUi, pois, ao lidar com questões de expansão urbana, preservação da biodiversidade, economia de recursos e déficit habitacional, o nível municipal não é o mais adequado – os desafios exigem que essas questões sejam levadas em consideração

território compartilhado, levando em consideração as políticas de desenvolvimento nacional e territorial e as especificidades do município (Art. L.121-1 do Código de Urbanismo), tendo seus novos regulamentos estruturados em torno de três eixos principais: (i) atribuição das zonas<sup>166</sup> e o destino das construções: onde posso construir; (ii) características urbanas, arquitetônicas, naturais e paisagísticas: como levar o meio ambiente em consideração; e (iii) equipamentos e redes: como se conectar a eles. Possuindo, assim, semelhanças com o Plano Diretor previsto na legislação brasileira.

No caso francês ele deve ser composto pelos seguintes documentos: (i) Relatório de Análise Ambiental detalhado; (ii) Projeto de Planejamento e Desenvolvimento Sustentável, documento relacionado ao desenvolvimento econômico e social, ambiental e urbano que fornece uma visão geral do desenvolvimento da cidade nos próximos 10 a 20 anos; (iii) regulamentos urbanos relativos às diferentes zonas e às diretrizes de ordenamento aplicável; (iv) vários anexos, a depender do município, com informações sobre redes de conexão e com o Plano de Prevenção de Riscos e Inundações – PPRI<sup>167</sup>, documento que regulamenta o uso do solo e estipula os riscos a que este está sujeito. O PPRI define as zonas regulatórias (as zonas não construíveis e as zonas construíveis sob certas condições, com a consideração dos riscos).

As autoridades locais podem, por meio do PLU/ PLUi, delimitar setores de diversidade no qual uma porcentagem de habitação de um programa privado é destinada à habitação social. As relações com as Organizações HLMs, dado que essas são atores do planejamento da habitação e, portanto, de sua localização, são obrigatórias, o que leva ao PLU/PLUi consolidar em seu escopo a política fundiária local dando lugar a operações de habitação social, utilizando terrenos vazios e já urbanizados e limitando a expansão urbana e os custos de equipamentos coletivos.

---

em um território maior. O PLUi é exatamente o mesmo documento do PLU, só que aplicado em escala maior. Normalmente são criados para cidades de médio e grande porte (MCTRCT, 2020).

<sup>166</sup> O PLU é dividido em um plano de zoneamento com, principalmente, as seguintes áreas: (i) Zonas Urbanas (zona U): já se encontram equipadas e urbanizadas, com equipamentos de redes coletivas de saneamento suficientes para acomodar novas construções; (ii) Áreas a urbanizar (zona UA): são áreas naturais destinadas para parcelamentos futuros, podendo sua urbanização ser gradual; (iii) Áreas agrícolas (zona A): são reservadas para atividades agrícolas; (iv) Zonas naturais (zona N): áreas preservadas por sua paisagem, sua fauna e sua flora. As diferentes zonas U, AU, A, N podem ser seguidas por outras letras, permitindo mais precisão para as áreas, a depender das características acrescentadas. Para cada letra ou conjunto de letras são utilizadas regras específicas.

<sup>167</sup> O PPRI relaciona os diversos tipos de riscos, especialmente relacionados a inundações, movimentos de terra, incêndios florestais, avalanches, tempestades, submersões marinhas, terremotos, erupções vulcânicas, ciclones, etc.

Desde 2017, com a presença da Lei ALUR, tornou-se cada vez mais frequente a elaboração de PLUi englobando o que deveria constar de um PLH. Destaca-se que os Planos Urbanos Locais não tratam de metas de produção de habitação ou habitação social sendo essa incluída nos PLUi. Em síntese, os PLU continuam ocorrendo e o PLUi e o PLH podem ser sintetizados em PLUi, dando maior coesão ao planejamento.

O PLU/PLUi de um município ou intermunicipal<sup>168</sup> deve, de qualquer maneira, ser compatível com o SCOT (Padrão de Coerências Territoriais) onde se decide regras de uso da terra para que não interfiram nos objetivos gerais do planejamento integrado.

#### ❖ **Esquema de Coerências Territoriais- SCOT**

Desenvolvido a nível intermunicipal, assim como o PLUi, o Esquema de Coerências Territoriais é promovido pelos municípios a fim de traçar os princípios do desenvolvimento territorial regional, buscando estratégias para evolução a longo prazo. Nele se deve especificar metas de oferta de novas moradias, distribuídas entre municípios (Code l'Urbanisme. Art. L. 141-12). O seu conteúdo é vinculado aos PLHs ou ao PLUi, quando esse substitui o primeiro, e possui um período de vigência de seis anos.

O SCOT é estruturado em três partes: (i) um diagnóstico sobre a dinâmica do mercado imobiliário local, o qual fornece informações sobre os critérios usados para desenvolver os objetivos. Ele depende de uma análise da oferta existente, de uma estimativa precisa e de uma avaliação das políticas implementadas; (ii) um documento de orientação estratégica<sup>169</sup>, no qual deve expressar os objetivos de construção traçados – depende do tempo de escrita do PLH; e (iii) um programa de ação preciso à nível municipal, no qual estabelece as intervenções que devem ser implementadas para alcançar os objetivos definidos. Segundo Cordier (2011), metas de produção de habitação social são definidas e concretizadas no decorrer desses documentos.

#### ❖ **Programas Habitacionais Locais - PLH:**

A partir da década de 1990, o Estado incentivou as autoridades intermunicipais a realizarem os Programas Habitacionais Locais - PLH, que já haviam sido criados em 1983, com a finalidade de descentralizar a produção habitacional, definindo metas para a

---

<sup>168</sup> Os intermunicipais são denominados Estabelecimentos Públicos de Cooperação Intermunicipal – EPCI.

<sup>169</sup> Desde a votação da Lei Molle, em 2009, o PLH deve especificar a tipologia da habitação a ser construída e a oferta de habitação para arrendamento social e muito social (CCH. Art. L. 302-1)

produção local. Essa descentralização contribuiu para uma territorialização das políticas habitacionais, ou seja, substituiu uma política nacional uniforme por um conjunto de políticas adaptados às especificidades dos contextos locais, onde os municípios definem suas prioridades habitacionais, implementando operações de desenvolvimento e renovação urbana mais sensíveis às suas particularidades. Os municípios utilizam, para tal, um instrumento denominado Zona de Desenvolvimento Consertado – ZAC, onde, dentro de uma área delimitada de forma precisa é permitida a transferência de terras de um uso para outro. Buscou-se facilitar a produção de terras ou áreas para operação das HLM. Dessa forma os projetos das HLM já nasceriam melhores adaptados às regiões onde serão desenvolvidos tendo as unidades habitacionais uma melhor aceitação social (MARCHAL, 1995).

Segundo Gimat (2017), o acesso das HLM às oportunidades fundiárias e o procedimento de ZAC garantem, também, a viabilidade de produzir habitação para locação social do ponto de vista financeiro.

O PLH é desenvolvido pelas autoridades intermunicipais responsáveis pela habitação, consultando, também, as partes interessadas locais<sup>170</sup> (Código de Construção e Habitação - CCH Art. L. 302-1). Deve ser realizado em regiões com mais de 30 mil habitantes, incluindo pelo menos um município com mais de 10 mil habitantes. Ele define por seis anos a estratégia habitacional em escala intermunicipal, e deve responder questões específicas, como:

- ✓ Qual política de desenvolvimento habitacional deve ser aplicada para responder às necessidades da região?;
- ✓ Qual a estratégia de terreno para atender aos objetivos de construção de forma a limitar a expansão?;
- ✓ Quais os objetivos da renovação do parque habitacional existente?; e
- ✓ Como satisfazer uma grande variedade de público?.

O PLH deve indicar os objetivos quantificados e a localização da nova oferta habitacional, que devem ser consistentes com as obrigações estabelecidas pelo Artigo 55

---

<sup>170</sup> Cada município participa do desenvolvimento do PLH, contribuindo para a definição das necessidades e deliberando as decisões para a sua adoção. As atividades que podem ser realizadas pelas HLM são definidas pelo CCH.

da Lei SRU, garantindo que 25% das residências nas áreas urbanas sejam habitação para aluguel social.

Compatíveis com a Lei Molle (2009), exige que o PLH especifique o número e os tipos de habitação a serem construídos por município e, quando aplicável, por setor geográfico (CCH. Art. L. 302-1) e com a Lei SRU (2000), que define prioridade de reconstrução da cidade em sua área já consolidada evitando a expansão urbana, ou seja, objetiva produzir uma cidade compacta.

No PLH todas as áreas indicadas para receber habitações são submetidas a um diagnóstico territorial, abrangendo os seguintes critérios: modos de locomoção, habitação e habitantes, oferta da natureza, localização de emprego, serviços disponíveis, equipamentos e polaridades, oferta de terras, tipologia urbana e densidade.

#### **4.2.1.3. Governo local: Instrumentos de viabilização do uso das terras para as HLM promoverem habitação para locação social**

Como já referido algumas vezes, a aquisição de terras/áreas para habitação constitui um desafio na França, e em qualquer lugar do mundo, sendo sempre um custo muito alto para os municípios que procuram controlar o mercado de terras de forma indireta para viabilizar a habitação social. Assim, na França, o município pode adotar diferentes métodos de apoio à produção por parte das HLM, e para tanto se valem de instrumentos formulados com esse objetivo.

Dentre essas estratégias, temos: (i) a possibilidade de venda de terreno pelo governo local, com desconto ou por doação, para um operador HLM. Quando não são proprietários pode conceder um subsídio para sobretaxar a terra e em troca podem reservar unidades habitacionais adicionais no programa desenvolvido; (ii) o arrendamento enfiteutico<sup>171</sup>; (iii) construção de reservas de terras a longo prazo para um futuro projeto urbano; (iv) aquisições de terras em médio ou longo prazo em nome dos municípios, realizados pelos Estabelecimentos Públicos Fundiários Estaduais<sup>172</sup> – EPF, cuja função é oferecer aos municípios apoio territorial no desenvolvimento e

---

<sup>171</sup> Arrendamento por prazo longo ou perpétuo de terras públicas a particulares.

<sup>172</sup> Os EPFs atuam dentro do perímetro da região em que estão localizados, observando, estudando, diagnosticando e avaliando os recursos da terra para, posteriormente, negociar e comprar terrenos adequados para projetos imobiliários ou urbanos. Após essas ações, os EPF vendem o terreno para o município ou para um operador (HLM ou incorporador imobiliário).

implementação de suas políticas; e (v) criação do Setor de Mix Social – SMS; criação dos Espaços Reservados para Habitação Social –ERLS; o Aumento do Volume do Edifício (Code de l’urbanisme. Art. L. 151-28), ou seja, aumento de área construída – previsto na Lei Molle; o Direito de Preempção Urbana -DPU; o Intervencionismo e a Renovação Urbana.

**O Setor de Mix Social – SMS** (USH, 2014), que pode ser definido nos regulamentos do PLU (Code de l’urbanisme. Art. L. 151-15), configura-se como um dos principais instrumentos para produção de terras para habitação social.

**Os Espaços Reservados para Habitação Social – ERLS**, aprovados pela Lei SRU, devem ser justificados no relatório de apresentação dos PLU/ PLUIs. Nos ERLS, os donos dos terrenos são obrigados a construir no local, quando da implementação de qualquer operação que requeira uma autorização de urbanismo, habitação social. Eles podem especificar diferentes tipos de destino para o local, desde que respeite o objetivo de diversidade social, como por exemplo, programas específicos (casa de repouso, residência, etc.) bem como um determinado número ou volume em m2 de habitação social para venda e/ou habitação para aluguel social. Os terrenos ficam destinados para essas construções específicas.

Os terrenos afetados pelos SMS e pelos Espaços Reservados para Habitação Social - ERLS são, principalmente, adquiridos por incorporadores imobiliários que vendem habitações para Organizações HLM.

**O Direito de Preempção Urbana – DPU** está previsto no código de urbanismo por meio do qual o município tem o direito de preferência para aquisição de imóvel urbano (Code de l’urbanisme. Art. L. 211-1), sendo um instrumento de política fundamental para o planejamento das cidades. Ele é aplicável nas áreas pré-definidas no Plano. Para sua implementação, o município deve dispor de meios para proceder essa aquisição e também ser capaz de garantir a manutenção do terreno durante a operação.

O DPU pode representar riscos financeiros, por ter que mobilizar fundos municipais durante a operação, e riscos políticos, pois, caso a operação não seja bem-sucedida as autoridades eleitas, podem ser responsabilizadas. Ressalta-se que parte desse risco pode ser contornado, tendo os municípios a possibilidade de delegar seu DPU sob certas condições a vários tipos de atores, incluindo empresas semi públicas - SEM, OPHs e ESH (Code de l’urbanisme. Art. L. 211-2).



Este método consiste primeiro em garantir um acompanhamento de potenciais transações dentro do perímetro municipal. Os municípios podem, em seguida, colocar o proprietário em contato com uma organização HLM de sua escolha, tirando proveito do seu papel de intermediário, de peso decisivo na negociação das características da operação. O controle de preços dos terrenos, para que sejam compatíveis com a produção de moradias sociais, pode ser produzido tanto por incentivo quanto por coerção. Quando um proprietário vende um terreno para uma Organização HLM, ele pode se beneficiar de uma isenção de impostos sobre ganhos de capital. As autoridades locais podem usar essa vantagem para conseguir melhores preços de venda das propriedades. A preempção, no âmbito do DPU, também pode ser usada como uma ameaça, para forçar o proprietário a conter o preço de venda. Como resultado, esse preço geralmente é muito menor do que aquele que os proprietários pedem.

O **intervencionismo** é utilizado com o intuito de “produzir” terrenos a preços baixos para habitação social<sup>173</sup>. Para implementar estratégias intervencionistas, os municípios devem ter à sua disposição terra e dinheiro. Geralmente, eles possuem imóveis ou terras, podendo optar por transferir parte desses ativos para as HLMs para que possam construir habitação social para aluguel. Consegue assim, definir durante a venda (a cidade vende ou cede gratuitamente suas propriedades) um valor que permita a produção a baixo custo pelas Organizações HLM, favorecendo o controle da forma do projeto, facilitando a construção de moradias e permitindo ao mesmo tempo, dominar as suas características utilizando-se de ferramentas cuja mobilização é cara e complexa<sup>174</sup>.

O intervencionismo, via controle direto da terra, exige que os municípios estejam efetivamente na posse de terras: aquisição de terrenos antigos realizados à medida que o desenvolvimento urbano avança; aquisição por meio da mudança no uso do solo ou a implementação de projetos urbanos. Podem contar com desapropriações e com o Direito de Preempção Urbana, aplicável nas áreas predefinidas nos documentos de urbanismo. Geralmente, os municípios que mobilizam instrumentos intervencionistas são aqueles que desejam abrigar muitos estoques de habitação social.

---

<sup>173</sup> O intervencionismo é realizado por meio da capacidade do município de dominar oportunidades de terras ou antecipar transações de terras de modo a garantir que eles possam participar da produção de moradias para aluguel.

<sup>174</sup> Infelizmente, fatores como a restrição de recursos humanos e financeiros e, também, os valores das terras que estão cada vez mais altos e elas são cada vez mais raras, levam as ferramentas intervencionistas a serem cada vez menos utilizadas para produção de HLM.

A **renovação urbana** é também um instrumento que pode ser utilizado para provisão de terras para moradia social. Bairros em renovação urbana são beneficiados por taxas reduzidas de impostos e/ou outras vantagens<sup>175</sup> e os municípios podem prever, no seu PLH, construção para uso de casa própria e/ou aluguel social nas áreas renovadas/reformuladas.

Segundo Gimat (2017), o controle de oportunidades de terras realizado pelos municípios pode ser feito de várias formas, dentre elas: (i) compra do lote pelo município, que fica livre para realizar o projeto que desejar; (ii) o município intermedia o contato entre um proprietário e uma HLM e mantém peso decisivo na negociação das características da operação; e (iii) em uma ou mais parcelas de terra, o município muda o seu uso e cria uma ZAC, para a qual define o programa e dentro da qual pode impor habitação de aluguel social.

Além de todos esses mecanismos utilizados com o intuito de facilitar a criação de terras/áreas bem inseridas na estrutura urbana para que se alcance a moradia digna existe, ainda, o banco de terras colocado à disposição para o VEFA, que nos últimos anos tem representando quase metade das habitações sociais.

Conforme visto no Capítulo 2, o VEFA, definido pela Lei nº 67-3, de 3 de janeiro de 1967, é o contrato pelo qual o vendedor transfere imediatamente ao comprador os seus direitos sobre o terreno, bem como a propriedade das construções existentes. As obras futuras tornar-se-ão propriedade do comprador à medida que forem sendo executadas e o comprador é obrigado a pagar o valor à medida que o trabalho avança. O comprador só passa a ter poderes sobre o imóvel após a recepção da obra. Funciona de forma semelhante a um financiamento de imóveis produzido pelas incorporadoras imobiliárias e vendido, na planta, no Brasil.

---

<sup>175</sup> A participação da autoridade local é frequente e necessária para o equilíbrio financeiro das operações. Eles podem fornecer subsídios e assistência fiscal, por meio de IVA reduzido no caso de obras, preços de compras mais baixos do que os oferecidos a pessoas físicas, empréstimos diretos a taxas reduzidas, garantias, vendas de terreno com desconto, nenhum imposto sobre a propriedade e manutenção de terras. Dos subsídios públicos concedidos para as HLM, cerca de 21% são pagos pelas autoridades locais.

#### **4.2.2. Agente financeiro e seu papel na produção de moradias pelas Organizações HLM**

A habitação social demanda não só políticas públicas, mas, também, a atuação de agentes financeiros. Eles têm sido cada vez mais solicitados por operadores urbanos (incorporadores imobiliários, HLMs, etc.) devido à necessidade de capital por causa da crescente demanda e complexidade dos projetos a serem implementados como, em especial, a escassez de fundos públicos.

Assim, o financiamento da habitação por locação social na França está assegurado, principalmente, por meio de empréstimos privados, complementados por ajudas diretas de fundos públicos que são mobilizados por Organizações HLM, aproveitando vantagens fiscais e garantindo uma gestão de longo prazo. A presença do Estado (em suas diferentes esferas) na estruturação do setor HLM e no seu circuito de financiamento busca limitar seu aporte financeiro direto, sem perder o controle sobre os benefícios que decorrem da atividade de produzir habitação social.

Para alocação espacial de capital, os agentes financeiros consideram alguns fatores, tais quais: os tipos de produtos a serem ofertados<sup>176</sup>; o tamanho das Organizações/ Incorporadoras; o perfil de risco do negócio<sup>177</sup>; o grau de internacionalização; e a antiguidade da empreendedora no mercado internacional europeu (HALBERT, 2013).

Em síntese as HLM podem mobilizar recursos financeiros (financiamento) de várias fontes, dentre elas: (i) da União Europeia: todas as comunidades, comitês territoriais, estaduais e interprofissionais de habitação (CIL) da rede Action Habitação, que gerencia a participação dos empregadores no esforço produtivo (PEEC); (ii) do Caisse Des Dépôts et Consignations - CDC ou de bancos privados. O CDC é um dispositivo de financiamento estatal (Federal) que determina os volumes financeiros a serem mobilizados, a diversidade de recursos disponíveis ou a capacidade de endividamento das HLM; (iii) fundos próprios, desde a exploração do seu patrimônio até sua capitalização (lucros dos fundos aplicados).

---

<sup>176</sup> As produções HLM são formadas por padrões em termos de área, número de quartos, formas arquitetônicas, aluguéis e são distribuídas de forma heterogênea no espaço.

<sup>177</sup> Os atos necessários à realização de alocação de recursos podem envolver vários riscos, dentre eles, o da habitação de baixo custo mal posicionada no espaço, que pode, por exemplo, ser difícil de alugar e permanecer vago, o que representaria uma deficiência do ponto de vista da Organização HLM e um desperdício do ponto de vista da utilização do dinheiro público.

Cada uma dessas fontes possui regras específicas de obtenção e operação e cabe às HLM se organizarem de forma a maximizar o volume de financiamentos a obter e minimizar as restrições, principalmente se eles tiverem consequências nos custos de construção. As HLMs oferecem, a partir dos financiamentos adquiridos e recursos próprios e sem ameaçar seu equilíbrio econômico, produtos imobiliários que atendam aos requisitos de qualidade e localização.

O Estado (no âmbito federal e local), como parte do processo de regulação produtivista, busca garantir que as HLM mobilizem seus próprios recursos na produção de habitação social para arrendamento. Ele parte da ideia de que é necessário, para produzir mais moradias de locação social, não apenas atender às necessidades das famílias, mas, também, estimular a atividade econômica do país, devendo ser capaz, ainda, de limitar o custo dessa política para as finanças públicas.

De modo a atender a legislação urbanística e de habitação social, bem como gerar moradias atrativas, as HLM adotam algumas ferramentas estratégicas para apoiar a busca por financiamentos quando procura demonstrar o circuito de aplicação de seus recursos, tais quais:

- (i) estudos de mercado, baseado numa variedade de fontes, visualizando o posicionamento das HLM dentro da área geográfica considerada. Esses dados são utilizados para elaboração de uma avaliação sociodemográfica do território e em seguida um inventário do mercado imobiliário com dados sobre o estoque existente e características dos candidatos à habitação social;
- (ii) mapeamento de terras, a fim de identificar áreas de prospecção prioritárias e facilitar tomadas de decisão;
- (iii) intervenção baseada na hierarquia de territórios, que é desenvolvida a partir do cruzamento, qualitativo ou quantitativo, de critérios mais numerosos (demografia e objetivos do PLH projetados para avaliar a demanda por habitação; o mercado de aluguel social – número de habitações sociais e número de moradias sociais em falta para atingir os objetivos relacionados com a Lei SRU; e os ativos da HLM – habitação social própria e suas perspectivas de venda);

- (iv) estratégias, autorizando a priorização de territórios – baseadas na mobilização de dados compilados e analisados por software<sup>178</sup> utilizando de fórmula pré-definida, resultando na classificação do território de forma a fornecer informações sobre a oportunidade de prospectar ou desenvolver uma operação. Com essas ferramentas, é permitido o julgamento de oportunidades de forma mais rápida, não sendo necessário perder tempo procurando dados, desempenhando um papel decisivo nas tomadas de decisão.

Cada um desses critérios é levado em consideração para identificar áreas de expansão, de desenvolvimento, da gestão atual, dentre outros aspectos relevantes, de forma a ancorar o financiamento da habitação em cada localidade selecionada e conseguir promover habitação com interesses voltados para diversos grupos de beneficiários.

Além do financiamento das habitações, pode-se destacar, também, a instituição criada com o objetivo de permitir a recuperação de Organizações HLM em dificuldades financeiras: o Fundo de Garantia do Aluguel de Habitação Social (Fundo Garantidor). Essa instituição é quem mobiliza as ferramentas da gestão estratégica.

O papel é desempenhado pela Missão de Fiscalização das Habitações de Arrendamento Social - MIILOS e pelos Caisse des Dépôts et Consignations – CDC. A MIILOS é um órgão de controle, dependente do Ministério responsável pela economia e do Ministério encarregado da habitação. Ela inspeciona as HLM em intervalos regulares, de forma a avaliar sua contabilidade, bem como sua política social ou sua estratégia de desenvolvimento.

A missão principal da MIILOS é o controle de conformidade regulatória, que permite formular avaliações gerais quanto à conduta das Organizações, utilizando métodos de auditoria. Ela produz relatórios, ao final de cada controle, com considerações sobre a política de desenvolvimento da agência, baseadas na avaliação de estudos financeiros prospectivos. O desafio é garantir que os volumes de produção previstos correspondam ao melhor equilíbrio entre o uso de recursos e a segurança financeira.

---

<sup>178</sup> O software SIG (Sistema de Informação Geográfica) apresenta uma interface gráfica de dados estatísticos localizados no espaço, permitindo uma abordagem mais detalhada das especificidades locais (critérios tempo-viagem, proximidade do local previsto para áreas de projetos urbanos, dentre outros). Possibilita, assim, identificar territórios prioritários do ponto de vista da prospecção e avaliar rapidamente o interesse em oportunidades de terrenos. A partir desses dados, indicadores são propostos a fim de embasar a produção habitacional.

Já a ação do CDC, também, um banco de crédito público, consiste em dotar garantias para a atividade HLM, ao apresentar um pedido de empréstimo para uma operação, que o plano do financiamento permita o reembolso dos empréstimos contraídos. O CDC, em colaboração com as HLM, produz uma análise da sua saúde financeira e se compromete, com base nessa análise, a volumes de financiamento em um período definido. Os empréstimos contraídos pelas HLM com o CDC devem ser garantidos em 100%.

Para fazer isso, as HLM, na maioria dos casos, recorrem às autoridades locais dos territórios nos quais a operação financiada estará localizada. Por outro lado, em troca da garantia, o município tem um direito de reserva sobre um percentual (máximo 25%) de unidades habitacionais para locação social construídas na operação, podendo propor candidatos como prioridade ao concedê-los habitação, concretizando assim, sua política de habitação social.

#### **4.2.3. A influência do agente mercado na produção de moradias pelas Organizações HLM**

Os atores privados na França, na figura das incorporadoras imobiliárias, atuam como agentes operacionais (produtores/executores) e surgiram a partir da década de 1960, abraçando diversas funções: desde estudos preliminares à construção de bairros inteiros; estudos de viabilidade; monitoramentos; arranjos financeiros; e operações de planejamento urbano. Sua atuação não tinha/tem como foco a habitação social, mas, também, pode atuar nessa faixa de renda.

As incorporadoras imobiliárias se encontram entre os atores mais dinâmicos da produção urbana e buscam arrecadar os recursos necessários para a construção de diversos produtos, dentre eles a habitação, assegurando o gerenciamento de projetos e marketing. Esses produtos podem ser vendidos para seus futuros usuários, maioria de indivíduos que acessam a moradia, mas também para investidores. Esses atores ajudam a determinar as formas de uso do solo em áreas urbanizadas atuando em um trabalho conjunto com os municípios (TOPALOV, 1974).

A partir dos anos 2000, com o novo impulso na produção de habitação social na França, quando se fizeram as alterações legais já referidas e se implantou a descentralização, os municípios passaram a ver nas incorporadoras privadas possíveis

parceiros para a produção de habitações para locação social. Por meio de projetos com adoção de métodos simplificados<sup>179</sup> de financiamento e gestão, muitas cidades viram aumentar a influência desses atores no tecido urbano francês (LORRAIN, 1992). Conforme visto, isso não significou que as HLMs não continuassem a operar, mas abriu esse mercado para esse novo agente.

Por outro lado, também, é possível uma HLM recorrer aos serviços das incorporadoras imobiliárias para realizar parte de suas operações de construção. Para tal, se utilizam do mecanismo de Vendas no Futuro Estado de Conclusão - VEFA, chamado de compra fora do plano, conforme já descrito no Capítulo 2 e no Capítulo 4 (item 2.1.1. e item 4.2.1.3, respectivamente). As HLM conseguem comprar uma parte ou a totalidade de uma operação construída pelas incorporadoras, limitando seu papel no apoio a essas operações<sup>180</sup> e sua gestão após a entrega da moradia (GIMAT e POLLARD, 2016). Surge, a partir daí uma associação entre as incorporadoras imobiliárias e as HLM, criando a VEFA-HLM que constituiria em um consórcio entre dois agentes operacionais (produtores/executores).

Dentre as condições que favorecem à incorporadora por se associar a HLM, está o fato de que 25% de habitação social construída em um terreno representa a venda de 25% desse terreno a um preço menor, permitindo reduzir ao máximo o encargo fundiário cobrado da parte social da operação mista (social + mercado) que aí será construída. A isso é adicionado a equalização entre habitação própria e habitação social para arrendamento.

Esse tipo de operação inicia-se com a fixação das características do empreendimento (momento primordial para as HLM<sup>181</sup>) e posterior assinatura do contrato de reserva pelos representantes da HLM e da incorporadora imobiliária, que se comprometem com o valor de venda, descrição técnica e data de entrega que demanda a HLM. A partir do momento que a incorporadora imobiliária obtém a emissão da licença

---

<sup>179</sup> Menor participação do Estado na economia, dando preferência aos setores privados.

<sup>180</sup> A HLM passou a apoiar administrativamente as incorporadoras, sem participar da execução das moradias. Posteriormente, ela operacionaliza apenas a gestão, quando as incorporadoras imobiliárias passam os imóveis já executados (prontos) para elas.

<sup>181</sup> Numa compra fora do plano, as HLM muitas vezes são forçadas a aceitar certas características da operação que não podem ser modificadas sem ameaçar o equilíbrio econômico desenhado pelos serviços dos incorporadores. As autoridades locais, geralmente, têm uma função essencial nesse processo, facilitando ou restringindo a atividade dos investidores, em particular por meio da negociação (GUIRONNET et ali., 2016).

de construção e o financiamento necessário, é assinado um contrato para a venda de habitações fora do plano.

As HLM geralmente não se envolvem na construção realizada sob a responsabilidade do incorporador imobiliário. Ela apenas visita periodicamente o local, por meio de um comitê de monitoramento, a fim de verificar se tudo está conforme o planejado. Garante assim, a entrega das várias etapas da operação e libera os pagamentos correspondentes. Assim que a operação é concluída, a HLM recebe a propriedade da habitação social e equipamentos correspondentes, bem como a possível copropriedade de espaços compartilhados.

Para as incorporadoras imobiliárias, uma vantagem é o acesso ao solo que é facilitado para as HLM. É de conhecimento comum que o acesso ao solo de forma regular mantém a atividade das incorporadoras contínua e faz os investimentos de capital lucrativos. Esse papel pode ser desempenhado de diversas formas e a associação com as HLM ainda permite participação no processo de planejamento das cidades.

Por outro lado, o incorporador imobiliário<sup>182</sup> deve definir um produto que seja de interesse da HLM como: (i) características específicas para o público que a HLM possui em seus cadastros; (ii) garantia da cogestão da HLM durante a construção e comercialização; e (iii) solos disponíveis de interesse da HLM – eles também possuem uma equipe interna encarregada da prospecção de terras (os garimpeiros), desenvolvendo um papel essencial para o acesso aos terrenos que podem ser objeto de novos empreendimentos imobiliários.

Os garimpeiros realizam principalmente quatro operações, sendo algumas executadas dentro das HLM (pelos gerentes de programa ou gerentes de operação), trabalhando pela busca do terreno propriamente dito por meio de pesquisa de construção

---

<sup>182</sup> TOPALOV (1974), diferencia os atores de mercado (incorporadoras imobiliárias) em empreendedores promotores (geralmente são as subsidiárias de empresas de construção) e promotores financeiros (subsidiários de grupos bancários). Os empreendedores promotores são os responsáveis por levantar o patrimônio líquido e capital externo, procurando melhorar sua lucratividade reduzindo custos de construção, integrando a função de promoção e de produção. Já os subsidiários de grupos bancários, geralmente, são bem-dotados de capital próprio. Eles integram a função de financiamento, promoção e marketing, oferecendo uma saída no mercado imobiliário para investidores que procuram investimentos. Assim, verifica-se na França que os promotores imobiliários apresentam interesse em integrar o mínimo de habitação social possível em suas operações, de forma a maximizar a sua margem de lucro. A existência de venda de casas próprias a preço de mercado representa uma oportunidade para facilitar a introdução de aluguel social nas operações de incorporadoras imobiliárias, uma vez que permite facilitar a equalização entre produtos.



de terrenos, imóveis para venda, aluguel ou reforma. Procedem assim, a prospecção e negociação com os proprietários dos terrenos identificados para definir as condições e valores de venda, criando e operando uma rede de fornecedores de terras. Paralelamente, realizam estudos de viabilidade técnica do projeto, apresentam o projeto aos órgãos da empresa responsáveis pela tomada de decisão de contratação e assinam a promessa de venda ou do contrato de venda ou do contrato de reserva (GIMAT, 2017).

Eles também participam com os serviços de supervisão de obras, o desenvolvimento de projetos de construção por meio de seus estudos econômicos, a fim de garantir o equilíbrio financeiro das operações futuras. Assim, para as incorporadoras, a habitação social pode ser utilizada como uma variável de ajuste, de forma a garantir a viabilidade de suas operações e como meio mais fácil de acessar certas oportunidades de terras.

Gimat (2017) em sua tese afirma que, desde meados dos anos 2000, o Estado nas esferas federais e locais encoraja operações denominadas *macrolot*, que consistem em trabalhar na escala de grandes ilhas, compreendendo vários edifícios, com um programa misto, funcional e social. Como exemplo de *macrolot* pode-se ter um complexo de edifícios utilizando volumetrias diferenciadas, permitindo a diversidade funcional e arquitetônica, como visto na figura 11. Esse *macrolot* é formado por várias unidades habitacionais de aluguel social e intermediário, um lar de idosos, empresas e lojas e um estacionamento compartilhado. Nessas operações, uma única empresa fica com a incumbência de coordenar a construção de todos os edifícios, que deverão ser realizados nos mesmos prazos, com os edifícios entregues ao mesmo tempo.



Figura 11. Operação *macrolot* na França. Macrolot E10/ MAAST + aasb + toa / Architectes associés +David Besson- Girard. Disponível em: [Galeria de Macrolot E10 / MAAST + aasb + toa | architectes associés + David Besson-Girard - 1 \(archdaily.com.br\)](#), acesso em: 20 de setembro de 2022.

O enquadramento regulatório VEFA - HLM, portanto, constitui uma ferramenta poderosa para a produção de terras para HLM, onde os municípios passam a conseguir fornecer/ofertar grandes quantidades de unidades habitacionais apesar de não controlar custos, projetos ou atores de operações mistas. Por outro lado, o VEFA-HLM é uma solução técnica e jurídica que permite a realização de operações mistas com fins sociais e, portanto, cumprindo suas obrigações impostas pelo marco regulatório. Segundo Gimat (2017), o VEFA tornou-se amplamente aceito e trouxe como consequência, o fato de que quase metade da produção de habitação social é agora fornecida por incorporadores imobiliários. Esse regulamento provocou o aumento da dependência da produção de HLM (as HLM passaram a depender mais dos incorporadores) nas mudanças de mercados de habitação social para aluguel.

#### **4.2.4 Agente operacional (produtor/executor) e gestor de moradias para locação social na França**

Como já referido, todo o ciclo de produção e alocação de moradias aos beneficiários e sua gestão fica a cargo das Organizações HLM. Para tanto, contam com vários departamentos responsáveis por essas atividades. Uma das funções iniciais e primordiais na produção das habitações para locação social é realizada pelos gestores de projetos. Dentro dos serviços responsáveis pela gestão de projetos, vale destacar a função dos “garimpeiros”, encarregados de identificar e adquirir terrenos em que seja possível realizar uma operação, e dos gerentes de operações, que geralmente monitoram um projeto desde o financiamento até a sua entrega. Os garimpeiros das HLM trabalham de forma semelhante aos das incorporadoras.

A prospecção do setor HLM é baseada no mercado imobiliário em geral e no financiamento da habitação social governamental. Os garimpeiros que trabalham dentro das HLM utilizam-se de recursos para desenvolvê-la, como: a oportunidade de pesquisar em terrenos de propriedade das HLM e direitos residuais de construção. O gerenciamento de projetos sempre foi visto como um serviço técnico e continua sendo o principal ordenador dentro da HLM.

Outra parte da estrutura das HLM são os departamentos responsáveis pela gestão dos aluguéis (alocação de habitação, gestão de contas não pagas, apoio social, etc.). Essa gestão abrange a manutenção, a reabilitação, a demolição e a construção, de forma a

promover a produção de moradias para a população. Essas tarefas são partilhadas entre os departamentos da sede da HLM e os departamentos descentralizados – “as Agências”, que ficam em cada município, a depender de cada Organização HLM.

Um outro agente de grande importância que aparece no Programa de Locação Social HLM é o assistente social que acompanha as famílias e tenta evitar disputas de aluguéis não pagos entre inquilinos e as HLM, reduzindo a possibilidade de dívidas incobráveis. Os agentes sociais são estimulados a concretizar acordos com os inquilinos<sup>183</sup> por meio de visitas in loco<sup>184</sup> desde o primeiro mês de inadimplência, cobrando aluguéis não pagos, mas também atuando caso chegue à fase litigiosa. A proximidade entre o agente social e o inquilino promove o estabelecimento de relações cooperativas, satisfazendo o interesse de ambas as partes. (MARCHAL, 1995).

Anteriormente, as HLM aguardavam o quarto mês de inadimplência para intervir, já entrando com litígio e posterior expulsão do inquilino do imóvel, mas desde os anos de 1990 eles passaram a acompanhar os inadimplentes desde o primeiro atraso com o intuito de prevenir a chegada ao litígio (dada após 3 meses de atraso) e o grande aumento da dívida do inquilino (de forma que ele não consiga mais pagar), cumprindo melhor sua função social.

Os agentes sociais observam os inquilinos e, caso acreditem que a inadimplência foi causada por negligência, incentivam-o a pagar a dívida de imediato. Se observarem a presença de dificuldades financeiras, ele o convida a renegociar a dívida e, caso o inquilino tenha direito à assistência social ou qualquer outro tipo de ajuda, o agente o auxilia a conseguir a assistência habitacional, obter um empréstimo, encaminha-o para o departamento de ajuda a dívidas incobráveis, ou entra em contato com seu fiador ou empregador (MARCHAL, 1995).

De forma a atingir melhor eficácia, o serviço dos assistentes sociais foi descentralizado. Foram formados grupos de trabalho, tais quais: círculo de qualidade, grupo de eficiência e grupo de ação rápida, trabalhando com diretrizes específicas. Os agentes passaram de mero negociador de dívidas para um agente mais especializado, com

---

<sup>183</sup> Deve existir entre o agente e o inquilino, na medida do possível, uma certa confiança. “Coeficiente de sensibilidade a contas não pagas”: ele aborda aspectos incomensuráveis da função, que são inerentes à missão atribuída ao agente social e as ferramentas à sua disposição para realizá-lo (MARCHAL, 1995).

<sup>184</sup> A ideia do agente conhecer a residência do inquilino é ter a ideia de renda que este recebe, observando as condições em que este vive, sendo, também, costumeiramente mais efetivas na resolução dos problemas do que tão somente o envio de cartas administrativas.

conhecimento nas áreas administrativa e jurídica, devendo passar por treinamentos na área de TI<sup>185</sup>, formação jurídica em processos e assistência social em habitação e instituições.

Uma dificuldade encontrada nesse tipo de serviço é a forma que o inquilino recebe o assistente social: se ele está disposto a pagar/negociar a dívida, se está agindo de boa ou má fé. A cooperação do inquilino pode ser obtida por confiança ou por autoridade, cada caso é específico e deve ter um direcionamento. Existe um código de procedimentos para novos agentes sociais, na tentativa de unificar suas práticas (MARCHAL, 1995).

#### **4.3. Locação social e a contribuição para moradia digna e a cidade sustentável**

Proporcionar condições dignas de habitação para todos é o objetivo da política de habitação social na França. Essa política assume a forma de múltiplas intervenções do Estado, na maioria das vezes realizadas em parceria com municípios e Organizações de habitação social, as HLM.

As Organizações HLM compartilham com os municípios os desafios de proporcionar o desenvolvimento sustentável da cidade. Juntos, produzem moradia para locação, planejando programas e projetos arquitetônicos, com o intuito de integrá-las ao tecido urbano, focando também na estruturação da rede de cidades, o planejamento regional (USH, 2020). Elas buscam produzir moradias tentando conciliar com economia de espaço/terra e redução da distância entre a casa e o trabalho, a fim de reduzir custos com transportes e custos energéticos. Observam, ainda, critérios como a necessidade de uma diversidade de públicos, diversidade de formas arquitetônicas e estatutos de ocupação. Utilizam para tal as legislações e os instrumentos disponíveis, produzidos pelo Estado nas suas diversas esferas, que regem sobre as questões de planejamento urbano e moradia.

Com as legislações aplicadas, vem à tona a preocupação do legislador em garantir o direito à moradia para inquilinos, tanto do setor privado quanto das HLM. Essa legislação procura definir com equilíbrio os direitos e obrigações entre proprietários e

---

<sup>185</sup> A utilização da área de TI facilita no tratamento estatístico dos dados obtidos com os inquilinos e dos dados dos assistentes sociais. Com relação aos beneficiários, os dados proporcionam um melhor conhecimento dos fatores de risco e a condução de melhores ações na resolução dos problemas. Considerando os assistentes sociais, existe uma fiscalização reforçada das suas atividades com a utilização de ferramentas e processamento de dados, formulando estatísticas que permitam desempenhar um papel importante no fortalecimento da coordenação interna e avaliação do pessoal de apoio.

inquilinos, para não gerar insegurança no status de ocupação e nos valores dos aluguéis de parte a parte.

Com o avançar das legislações, aos poucos foi sendo feita uma transição de um planejamento municipal para um planejamento regional. Documentos de planejamento urbano e habitacional (PLU/PLUi, SCOT e PLH) passaram a ser realizados com projetos de desenvolvimento das cidades integrados ao nível intermunicipal, principalmente a partir das décadas de 1990 e 2000, vigorando projetos novos e estruturantes, promotores de um policentrismo organizado, trazendo consigo a participação da população e os interesses econômicos de cada município. A partir da integração dos Planos locais urbanos e dos Planos locais de habitação, gerando o PLUi, passou de fato a ter uma visão integrada do planejamento na escala regional, tendo como norte a habitação.

Obviamente o cumprimento das normatizações pelas HLM e municípios foram/são essenciais para o desenvolvimento das moradias dignas e melhores cidades, trazendo aspectos consonantes à urbanização, sociais, econômicos e ao meio ambiente.

- **Aspectos relativos às relações entre urbanismo e habitação**

Principal agente no desenvolvimento da habitação de interesse social para aluguel na França, as HLM participam do processo de construção e renovação urbana buscando promover o desenvolvimento da economia, do território, da diversidade social e da coesão urbana. Visam assim, seguir a regulação realizada pelas diversas esferas governamentais e contempladas no Plano Urbano, utilizando instrumentos que favoreçam um desenvolvimento mais equilibrado e sustentável da cidade. Promovem habitação social para locação social com vistas a que cada cidadão tenha a seu dispor serviços, moradia e oportunidades de emprego.

A mudança de um planejamento municipal para um intermunicipal, gerou/gera uma maior integração e compartilhamento de serviços, oferta de transporte e equipamentos urbanos entre as regiões e permite uma distribuição mais equitativa de moradias no território.

Ao definir os tipos de projetos e a localização dos seus empreendimentos habitacionais para locação social, as HLM buscam promover a diversificação de tipos de moradias para as várias faixas de renda, em diferentes bairros da cidade, ancorando os empreendimentos em lugares dotados de infraestrutura necessária. Observa-se, assim, que

o planejamento de habitação na França não visa somente as metas quantitativas, mas, também, a boa distribuição no território, tanto para os beneficiários, como para a cidade como um todo.

A diversidade social foi/é produzida a partir dos quadros regulatórios criados ao longo das décadas. O SMS, o percentual obrigatório de 25% de moradias para locação social e o PLH<sup>186</sup>, guia a habitação no espaço urbano francês com o intuito de que todos os municípios participem da produção junto com as HLM. A adoção dos instrumentos essenciais para a disponibilização de terra para habitação de interesse social e, também, de mistura social no território é um dos pontos de destaque para viabilizar a moradia do ponto de vista econômico e social.

Como visto, apesar da dificuldade de terras bem localizadas e com custo acessível para a produção de moradias populares, as HLM conseguem, na medida do possível, sanar essas objeções ao fazer associação (a partir da década de 2000) com o mercado (incorporadoras imobiliárias) e/ou utilizar planos e instrumentos, como a renovação urbana, a priorização geográfica e o planejamento intermunicipal.

Outro ponto de destaque é o papel que a renovação urbana tem desempenhado na política urbana e habitacional na França. Com o objetivo de restaurar a coesão urbana e a diversidade social no território, a renovação urbana, favorecida pela Lei Lamy (Loi n° 2014-173), pode ser observada em diversos bairros de habitação social e em vários municípios. Apesar de cada município ter suas prioridades de desenvolvimento, a maioria tem como base princípios e objetivos semelhantes, com grandes projetos, eixos estruturantes, densidade, policentrismo, tudo para combater a expansão urbana.

Terrenos antes ocupados por conjuntos habitacionais estigmatizados por fábricas desativadas, por edifícios desocupados, dentre outros, podem sofrer renovação ou retrofit, permitindo cumprir com os objetivos da política habitacional francesa ao resgatar a densidade, o mix social, e a instalação de novas moradias em regiões já dotadas de infraestrutura, sem a necessidade de expandir a cidade para áreas mais distantes. Busca-

---

<sup>186</sup> Nos territórios abrangidos por um PLH aprovado é cobrado de todos os construtores que solicitam licença para construção, a participação na diversidade social da área, em todo ou em parte do seu território. Cada área/bairro deve dispor, baseado na legislação e nos PLH, uma quantidade significativa de casas próprias, habitação não social para aluguel e habitação para aluguel social, se possível, correspondendo a diferentes tipologias (PLAI, PLUS, PLS) e, portanto, diferentes níveis de aluguel. Assim, a oportunidade de produzir habitação social é avaliada primeiro em relação à localização de outras habitações sociais. São usados como principais critérios o parque habitacional público existente, a sua densidade e a identidade de seus proprietários.

se, assim, cidades mais compactas, polinuclear, e o fornecimento de moradias dignas para a população beneficiada.

Além das operações mistas e da diversidade de financiamentos imobiliários (PLUS, PLAI e o PLS), observa-se que a localização das moradias de interesse social é de suma importância para contribuir na diversidade da população, tornando-se uma das principais traduções operacionais da multiplicidade social. O estabelecimento das HLMs em áreas urbanas dinâmicas é uma aposta estratégica para alugueis da HLM e para o acesso social (MARCHAL, 1995) e um grande desafio para as cidades, ao tentar implementar uma política fundiária que atenda às necessidades do território.

Mesmo nos casos em que participa o mercado, onde pode existir a possibilidade dos construtores deixarem de seguir a distribuição equilibrada de habitação de interesse social nas regiões (Lei SRU), deixando de lado a aplicação dos 25% de locação social nos empreendimentos, foram definidas regras para mitigar essa distorção. Esse não cumprimento pode ser compensado por meio de pagamentos (em espécie) ou doação de terras/edificações<sup>187</sup> que permitam a construção de habitação social para aluguel da seguinte forma: (i) cedendo parte da terra - área do terreno cedida entra no cálculo das possibilidades de construção (não se aplica à venda); (ii) terrenos para construção no município; e (iii) edificações vagas existentes no município.

Os construtores que não aplicarem os 25% de moradias e nem doarem terras ou imóveis para implementação de aluguel social estão sujeitos ao pagamento de multa e/ou outras penalidades. Observa-se, no entanto, que o risco de não se obter o mix social em empreendimentos melhores localizados onde as terras possuem valores altos é grande, devendo, portanto, tentar fazer com que se cumpra a legislação em todos os empreendimentos sem direito a mitigações.

- **Aspectos consonantes à sustentabilidade das relações socioeconômicas na provisão da moradia**

Nos estudos realizados nesse Capítulo, podemos observar que a oferta habitacional voltada para arrendamento social na França produzida pelas HLM, traz

---

<sup>187</sup> A doação de terrenos ou imóveis é integralmente quitada se seu valor for, pelo menos, igual a 70% do valor relativo ao da participação paga a título de contribuição financeira.

situações, circunstâncias e aspectos que interferem tanto social quanto economicamente nas cidades/regiões em que são implementadas.

Em síntese, destacam-se aspectos socioeconômicos importantes, presentes nas legislações e, os quais as HLM devem seguir quando da atuação do agente executor/gestor da Locação Social, dentre eles:

- ✓ construir e gerir um parque de moradia social como um ativo da economia local, procurando promover o desenvolvimento urbano;
- ✓ buscar ser autossuficiente, cobrando valores de aluguéis para cobrir custos com empréstimos, gestão e financiamento das atividades;
- ✓ fornecer moradias para locação com valores abaixo do mercado;
- ✓ resguardar o poder de pagamento de cada beneficiário, fornecendo subsídios para aqueles que mais precisam;
- ✓ criar associações entre as HLM, a fim de obter economia de escala e produzir mais moradias;
- ✓ evitar perda de receita das HLM, constituindo uma produção segura ao inserir moradias para arrendamento social em um espaço demograficamente dinâmico, fornecendo boa qualidade construtiva e presença de infraestrutura urbana, equipamentos e serviços, garantindo um período de locação ilimitado (evitando riscos de vacâncias);
- ✓ explorar as condições de financiamento oferecidas pelas autoridades locais e, também, as oportunidades de associação com o capital privado;
- ✓ garantir a diversidade social e econômica (mix social) nos diferentes bairros por meio de: diversificação da tipologia das moradias e diversidade de status da ocupação (aluguel social, aluguel gratuito, casa própria);
- ✓ manter um inventário<sup>188</sup> sobre habitação social para que as HLMs produzam de acordo com a real necessidade de moradia – estudo da demanda na cidade;

---

<sup>188</sup> Este inventário abrange apenas as áreas que correspondem aos critérios definidos pela Lei SRU. Os dados do Diretório de Imóveis para Aluguel dos Senhorios Sociais – RPLS tem como objetivo traçar o estado geral do aluguel de moradias das HLM em todo o país. Para cada unidade habitacional, o RPLS fornece informações sobre as suas características (identidade do titular, data da construção, tipo de financiamento inicial, situação contratual, aluguel, localização). Todos os dados são passados para um sistema informatizado (Sistema de Informação para Monitoramento da Habitação – SISA), permitindo descrever com precisão as características do estoque de habitação social em diferentes escalas.



- **Aspectos relacionados às relações entre meio ambiente e habitação**

As Organizações HLM, como agentes operacionais (produtor/executor) e gestores da moradia social, buscam, além de uma boa localização das suas habitações, o desempenho ambiental de seu parque habitacional. O PLU/PLUi é um instrumento importante na relação entre a cidade, meio ambiente e a habitação e, na França, para as moradias produzidas para aluguel, deve-se garantir uma série de requisitos de cunho ambiental para cidade e para a edificação, como:

- ❖ **Na cidade**

- ✓ Integração da habitação ao tecido urbano já existente em busca da cidade compacta, visando economia de área/terra e menores deslocamentos e custos de energia;
- ✓ Articulação entre política de desenvolvimento urbano e de habitação na escala metropolitana/regional;
- ✓ Cidades polinucleares e coesão urbana, assegurando que a população disponha de recursos suficientes, como emprego, moradia, serviços públicos, comércio e transportes na área em que vive; e
- ✓ Renovação urbana, onde redesenha o espaço urbano promovendo a melhoria do ambiente para seus habitantes, construindo equipamentos públicos, serviços, melhorando vias de acesso e transporte na área de intervenção.

- ❖ **Na edificação:**

- ✓ Utilização, desde 2009, nas novas operações de construção e renovação (*retrofit*) o selo de construção de baixo consumo<sup>189</sup>; e
- ✓ Conscientização dos residentes e monitoramento de comportamentos na busca da redução, principalmente, no consumo de água, energia e triagem de resíduos (USH, [2020]).

Vale destacar que as normatizações determinam o estabelecimento das características acima identificadas, mas sabemos que não basta ter os mecanismos para que a política se efetive. É preciso muita articulação para implementá-las. Na França, nem sempre elas conseguem ser instituídas igualmente em todas as áreas da cidade.

---

<sup>189</sup> Atualmente o consumo médio de energia das HLMs é 30% menor do que o restante do parque residencial francês.

Muitos dos requisitos estabelecidos, apesar de terem iniciado, ainda possuem uma longa caminhada em busca do bom desempenho.

#### **4.4. Conclusão do Capítulo.**

Na França, o processo de produção de moradia para locação social conta com a presença de agentes públicos e privados os quais executam funções de promoção/regulação, operacionalização (produtor/executor), gestão e financiamento do programa. A partir dos anos 2000, ela passou de essencialmente pública para incorporar o mercado como agente com algumas funções.

Isso levou à reformatação das Organizações HLM, que tinham, a princípio, a participação dos beneficiários/movimentos sociais que passaram a poder desempenhar seu papel de executores/gestores junto com o mercado, quando alcançaram maior economia de escala. Essa junção favoreceu o aumento da produção de moradias e a otimização dos recursos financeiros do Estado, mas se fez necessária uma grande engenharia legislativa para definir claramente os papéis e garantir a regulação do Estado.

Mesmo com a presença do novo agente, buscando mudanças na forma de atuar a fim de atender as expectativas do mercado, as HLM primavam/primam pela qualidade da moradia produzida além da sua boa localização, criando habitações para uma boa parte da população francesa, atendendo a várias faixas de renda e buscando suprir a política social da França no atendimento ao cadastro prioritário do Estado.

Mesmo sem apoio direto do Estado (ele faz o apoio à distância por meio dos incentivos que as normas garantem), o número de unidades habitacionais para locação social vem aumentando, abrangendo as várias regiões dos municípios franceses. O Programa das HLM tende a se sustentar sozinho buscando, a partir do valor dos aluguéis cobrados, gerir os próprios empreendimentos e arcar com seus custos.

O valor dos aluguéis é determinado de acordo com a renda dos beneficiários, o número de pessoas da família e o tamanho do imóvel, com regras que seguem, de forma um pouco mais branda, a legislação locatícia de mercado. A depender das necessidades financeiras dos beneficiários, são acrescidos subsídios, a fim de evitar inadimplências.

Para fins da análise comparativa procedida com o Programa de locação social de São Paulo, se aponta, aqui, aspectos a serem analisados em São Paulo para proceder a

comparação, como: as legislações inerentes à promoção da habitação propriamente dita como reserva de terras e de unidades habitacionais para locação social dentro de empreendimentos para venda e/ou locação via mercado; o serviço de atendimento social voltado à manutenção da moradia e satisfação do locatário; a gestão estratégica de ativos, primordial para o acompanhamento dos empreendimentos; a priorização geográfica das unidades habitacionais, de forma a atender os municípios prioritários; a utilização dos instrumentos de planejamento urbano para integrar habitação com a cidade; a participação do mercado; e as regulações que garantam benefícios de parte a parte.

Considerando toda a trajetória do Programa das HLM, podemos observar, ao longo dos anos, algumas diminuições e algumas retomadas na produção de unidades habitacionais na França, sendo, assim, o programa persiste até os dias atuais e continua ativo desde meados do Século XX, sendo um dos principais exemplos de como prover moradia por locação social.

## **CAPÍTULO 5**

---

### **O PLS DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO: CONCEPÇÃO E ANÁLISE DA PARTICIPAÇÃO DOS AGENTES**

Este capítulo apresenta o estudo de caso do Programa de Locação Social do Município de São Paulo para o qual foram considerados os mesmos aspectos utilizados no programa francês, quais sejam: o desempenho dos agentes acerca da participação nos programas e atribuições quanto (i) à promoção/regulação das ações; (ii) ao financiamento; (iii) à operacionalização (produção/execução) das moradias; (iv) à gestão.

O objetivo é realizar levantamento identificando a similaridade de papéis na concepção, execução e gestão da provisão habitacional para locação para proceder uma análise crítica do Programa de São Paulo e elencar critérios que possam estar interferindo na ampliação da locação social no contexto brasileiro.

No estudo de caso brasileiro, o Programa do município de São Paulo, foi realizado o estudo empírico, além de utilizar a seleção de documentos como: base legislativa voltadas para habitação e planejamento urbano no Brasil e normatizações do município de São Paulo.

### **5.1 O papel dos agentes no desenvolvimento da locação social no município de São Paulo**

Como visto no Capítulo 1, a partir da década de 1930, começou, no Brasil, a produção de habitação social, onde o poder público passou a investir nesse modelo com o intuito de promover um estado de “bem-estar social” para a população. No decorrer das décadas, no princípio dos anos 1980 após o fim do BNH, se iniciou um movimento de descentralização dos programas habitacionais no Brasil, tornando-os mais regionalizados. Esse movimento foi consolidado em 1988, a partir da aprovação da nova Constituição Federal, quando estados e municípios passaram a ter um papel importante na gestão da política habitacional e no controle do uso do solo urbano.

Os papéis referentes ao ordenamento territorial e habitação possuem como protagonista o governo municipal desde a descentralização, promovida pela Constituição Federal de 1988. Possui o papel de mobilizar, otimizar, fiscalizar, articular e adequar os

agentes, instrumentos e recursos necessários, garantindo a participação direta da sociedade no controle e na definição dos programas e prioridades.

Em São Paulo, as duas companhias estatais que faziam parte do BNH como executoras dos programas federais voltados para a habitação popular entre os anos de 1964 a 1986: a Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo<sup>190</sup> – COHAB/SP e a Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano – CDHU, passaram a atuar, respectivamente, no município (de forma exclusiva a partir de 1986) e no Estado de São Paulo. Em 2002, a COHAB/SP se consolidou como agente encarregado pela operacionalização da política habitacional elaborada pela Secretaria Municipal de Habitação – SEHAB e aprovada pelo Conselho Municipal de Habitação - CMH.

A seguir, se procede à identificação dos agentes intervenientes na provisão habitacional para locação social tendo em conta a base legal existente, tanto federal, como estadual e municipal. Há de se levar em conta que a avaliação do Programa de Locação Social implantado poderá informar mais sobre o que vem sendo de fato executado e, dessa forma, se poderá avaliar melhor as condições e os obstáculos existentes, que é o foco desta pesquisa.

### **5.1.1. O Estado como agente promotor e regulador da habitação para locação social**

No Programa de Locação Social de São Paulo, o agente promotor e regulador é o poder público municipal, na figura da Prefeitura do Município de São Paulo - PMSP, em parceria com outros agentes também públicos.

A prefeitura é a responsável pela promoção e viabilização dos empreendimentos para locação social, despendendo valores necessários para as várias fases do empreendimento, como a compra do terreno/ edifício, construção e gestão. Ela também dita as normas que a política de habitação deve seguir quando da criação da Instrução Normativa necessária para a operacionalização do Programa (Normativa nº01/2003), detalhando as regras e procedimentos do Programa de Locação Social em São Paulo.

O Governo Municipal baseia-se em leis federais e estaduais para nortear e efetivar sua política habitacional, utilizando normas e instrumentos para o seu planejamento

---

<sup>190</sup> “A COHAB foi criada em 1965 com a finalidade de favorecer o acesso à habitação digna à população de menor renda, obedecendo às normas e critérios estabelecidos pelo governo municipal e pela legislação federal”(COHAB/SP, 2020).

urbano. Principalmente a partir da década de 2000, várias leis se mostraram indispensáveis no contexto da provisão habitacional, dentre as quais selecionamos as mais relevantes para o cenário dessa pesquisa.

#### **5.1.1.1. Governo Federal: leis nacionais em destaque**

As legislações são a base para as mudanças que ocorrem no âmbito do planejamento das cidades. Conforme estudado no Capítulo 1, item 1.1, a primeira legislação a ser destacada é a Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988). Em complementação, outras também são relevantes para o processo de urbanização e habitação de interesse social, destacando para o contexto dessa pesquisa: a Lei de Parcelamento do Solo Urbano (Lei nº 6766/79); o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001); Instituição do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS e do FNHIS (Lei nº 11.124/2005); e o Estatuto da Metrópole (Lei nº 13.089/2015) (Capítulo 1, item 1.4.3).

Observa-se que as leis federais em destaque, com exceção da Lei Federal nº 11.124/2005 que visa a promoção de políticas e programas para habitação social no âmbito federal, se voltam em parte (CF 1988) ou na sua totalidade (Lei nº 6766/1979, Lei nº 10.257/2001 e Lei Federal nº 13.089/2015) para o planejamento das cidades, no qual a habitação é parte, mas desempenha papel secundário ao não se apresentar de forma incisiva no processo de institucionalização do planejamento urbano. Ela comparece numa perspectiva setorial em detrimento do papel estruturante da cidade que possui. Dessa forma, se destaca a predominância de uma visão segmentada entre provisão da habitação e ordenamento territorial.

#### **5.1.1.2. Governo municipal: onde deve ocorrer a integração de instrumentos de planejamento urbano e habitação.**

O município de São Paulo utilizou várias normas e instrumentos de planejamento urbano com o intuito de traduzir a visão estratégica que a habitação possui para o ordenamento do território. Dentre eles, destacamos: a Lei Orgânica do Município de São Paulo (Lei nº 13.425/2002), a Lei que aprova a Política de Desenvolvimento Urbano e o Plano Diretor Estratégico (Lei nº 16.050/2014), a Lei que institui o Fundo Municipal de Habitação e cria o Conselho do FMH (Lei nº 13.509/2003) e a Lei de Uso e Ocupação do

Solo (Lei nº16.402/2016). Importante destacar que, apesar do Plano Municipal de Habitação ser um instrumento de referência para a articulação da política habitacional e controle dos seus resultados, tendo como objetivo principal o de assegurar o direito à moradia digna, ele ainda não foi aprovado no município de São Paulo, sendo apenas um Projeto de Lei.

- ❖ **Lei Orgânica do Município de São Paulo, Lei nº 13.425, de 2 de setembro de 2002**, é um instrumento que permite o governo local se organizar e assumir obrigações em prol da sua população. Ela é considerada a norma mais importante que guia o município. No âmbito da moradia, a lei orgânica estabelece que a habitação deve estar integrada à política de desenvolvimento urbano, promovendo programas de construção de moradias dignas para a população de menor renda.

Além disso, a Lei Orgânica propõe linhas de financiamento para habitação popular, promovendo a captação, gerenciando e fiscalizando a aplicação de recursos para o financiamento e fomentando a formação de estoque de terras para a viabilização de programas habitacionais. Busca, para tal, a cooperação financeira e técnica entre o Estado e a União.

- ❖ **Lei nº 16.050/2014 de 31 de julho de 2014**, que aprova a **Política de Desenvolvimento Urbano, o Sistema de Planejamento Urbano e o Plano Diretor Estratégico – PDE** (Plano Diretor do município de São Paulo). O PDE é o instrumento global e estratégico da Política de Desenvolvimento Urbano<sup>191</sup> que orienta todos os agentes públicos e privados atuantes no território. Ele estabelece regras, parâmetros, incentivos e instrumentos para o desenvolvimento da cidade, buscando um crescimento urbano sustentável e equilibrado, englobando a dimensão social, ambiental, imobiliária, econômica e cultural.

O PDE baseia-se na Constituição Federal, no Estatuto da Cidade e na Lei Orgânica do Município de São Paulo. Conduzido pelo setor público, tem como

---

<sup>191</sup> “A política de desenvolvimento urbano é o conjunto de planos e ações que tem como objetivo ordenar o desenvolvimento das funções sociais da cidade e o uso socialmente justo e ecologicamente equilibrado e diversificado de seu território, de forma a assegurar o bem-estar e a qualidade de vida de seus habitantes” (Lei 16.050/14, Art.1, §1º).



princípios: a função social da cidade e da propriedade; a gestão democrática; a equidade e a inclusão social e territorial; e o direito à cidade e à moradia e ao meio ambiente equilibrado. Além disso, ele deve ser composto e complementado pelos seguintes planos e normas:

- ✓ (i) Plano Plurianual – definindo programas e ações da Prefeitura de São Paulo e realizado de quatro em quatro anos; Lei de Diretrizes Orçamentárias; Lei Orçamentária anual; e o Plano de Metas – inserido na Lei Orgânica do município ele apresenta as metas prioritárias de forma regionalizada e com indicadores de desempenho;
- ✓ (ii) Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo – LUOS<sup>192</sup>; Planos Regionais das Subprefeituras – os quais contemplam proposições considerando as especificidades regionais articulando políticas setoriais (habitação, mobilidade, meio ambiente, equipamentos sociais, dentre outras); Planos de Bairros – com detalhamento de diretrizes propostas nos Planos Regionais das Subprefeituras; Planos Setoriais de Políticas urbano-ambientais – definindo as ações implementadas pelo Executivo para cumprir os objetivos do Plano Diretor; e demais normas correlatas<sup>193</sup>.

A Política de Desenvolvimento Urbano e o Plano Diretor Estratégico de São Paulo se orientam pelos seguintes objetivos: (i) promover a inclusão social, reduzindo desigualdades; (ii) garantir a toda população acesso seguro às condições ambientais e ao uso do espaço urbano; (iii) conter o processo de expansão da cidade, construindo nas áreas subutilizadas e já dotadas de infraestrutura e meios de transporte; (iv) garantir a justa distribuição de serviços de infraestrutura urbana, principalmente do sistema viário e de transporte, evitando sobrecarga ou ociosidade; (v) democratizar o acesso à terra e à habitação, de modo a assegurar o cumprimento da função social da propriedade; (vi) promover a integração entre os entes da federação no processo de

---

<sup>192</sup> Lei nº 16.402, de 22 de março de 2016, que dispõe sobre o uso e ocupação do solo.

<sup>193</sup> Observa-se que algumas subprefeituras (Butantã, Pinheiros, Vila Mariana, dentre outras) já elaboraram, aprovaram e estão implementando seus planos regionais, de bairros e planos setoriais de políticas urbano-ambientais.

planejamento e gestão; (vi) permitir participação da iniciativa privada em ações relativas ao processo de urbanização, a partir do interesse público e mediante o uso de instrumentos urbanísticos; (vii) descentralizar a gestão e o planejamento público; (viii) implantar regulação urbanística baseada no interesse público; e (ix) recuperar e reabilitar as áreas centrais da cidade.

Para promover o atendimento aos seus objetivos e buscar um melhor aproveitamento do uso do solo, o PDE utiliza, de forma individual ou conjugada, uma variedade de instrumentos de política urbana e gestão ambiental previstos no Estatuto da Cidade. Destacamos, aqui, aqueles que contribuem, de alguma forma, para a habitação de interesse social. Os instrumentos são divididos em grupos, a depender da sua finalidade, dentre os quais temos:

- Grupo Instrumentos indutores da função social da propriedade, aplicados em imóveis não edificados, subutilizados ou não utilizados, formados pelos instrumentos: (i) Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios – PEUC; (ii) Imposto Predial e Territorial Urbano Progressivo no Tempo; (iii) Desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública; (iv) Direito de Preempção<sup>194</sup>; (v) Cota de solidariedade<sup>195</sup> (Decreto nº56.538/2015); (v) Outorga Onerosa do Direito de Construir<sup>196</sup>; (vi) Transferência do Direito de Construir<sup>197</sup>.
- Instrumentos de Ordenamento e Reestruturação Urbana: (i) Intervenção Urbana<sup>198</sup>; (ii) Operações Urbanas Consorciadas<sup>199</sup>; (iii) Áreas de Intervenção Urbana<sup>200</sup>.

---

<sup>194</sup> Direito de Preempção é exercido sempre que o poder público necessitar de áreas para execução de Programas e Projetos de HIS. As áreas são definidas em lei.

<sup>195</sup> Consiste na produção de HIS pelo próprio promotor, doação de terrenos para produção de HIS ou a doação de recursos ao Município para fins de produção de HIS e equipamentos públicos sociais complementares à moradia.

<sup>196</sup> Os recursos da sua contrapartida são destinados ao FUNDURB.

<sup>197</sup> O direito de construir pode ser usado para viabilizar Programa de Provisão de HIS.

<sup>198</sup> Objetiva subsidiar e apresentar propostas de transformações urbanísticas, econômicas, ambientais, de gestão democrática, sociais nos perímetros onde forem aplicados os instrumentos de ordenamento e reestruturação urbana. Previsão de solução habitacional para a população de baixa renda na área da intervenção.

<sup>199</sup> Promove empreendimentos de HIS e urbaniza e regulariza assentamentos precários.

<sup>200</sup> Em perímetro de ZEIS 3, destinados a requalificação urbana com prioridade para a implantação de HIS propondo soluções para a provisão de HIS.

- Instrumentos de Regularização Fundiária, onde o aluguel social deverá ser previsto em programa específico, como atendimento definitivo nos termos do Serviço de Moradia Social: (i) Zonas Especiais de Interesse social – ZEIS<sup>201</sup> (regularização e nova).

- ❖ **Lei nº 13.509, de 10 de janeiro de 2003** (altera a Lei nº 11.632/94), estabelece uma política integrada de habitação voltada à população de baixa renda; além de instituir, junto à COHAB/SP, o Fundo Municipal de Habitação - FMH e criar o Conselho do Fundo Municipal de Habitação.

Ela assegura a produção de moradias para utilização sob a forma de locação social ou arrendamento residencial (com opção de compra). Além disso, favorece a aquisição de imóveis de forma a implementar programas habitacionais, firma parcerias e convênios com empresas públicas ou privadas, com o intuito de subsidiar programas habitacionais de interesse social (de acordo com diretrizes e demanda estabelecidas para utilização dos recursos do fundo), e aliena imóveis para uso nos programas habitacionais de interesse social. O Conselho do FMH é o responsável pela Resolução que instituiu o PLS/SP.

- ❖ **Lei nº 16.402/2016 - Lei de Uso e Ocupação do Solo – LUOS**, de 22 de março de 2016. A LUOS compõe uma base normativa única para as ações públicas e privadas em relação ao parcelamento, o uso e a ocupação do solo no Município de São Paulo. Ela é o instrumento que complementa o PDE e tem como objetivo principal assegurar o desenvolvimento da cidade de forma equilibrada e sustentável. Tem como diretriz, dentre outras, a promoção da HIS de forma integrada ao território, aproximando a moradia do emprego e dos serviços urbanos.

Ela divide o território em zonas, nas quais incidem regras próprias de parcelamento, uso e ocupação do solo, definindo parâmetros para as edificações de forma a permitir o controle urbanístico, tais quais: dimensão máxima de lotes

---

<sup>201</sup> Destinadas, predominantemente, para a população de baixa renda e para provisão de habitação de interesse social e habitações de mercado popular.

e quadras; classificação dos usos; interferência do comércio nas residências; instalação dos usos; coeficiente de aproveitamento e cota de soleira; altura máxima, recuos e taxas de ocupação das edificações; cota ambiental e taxa de permeabilidade mínima; fruição pública, fachada ativa, limite de vedação do lote, destinação de área para alargamento do passeio público, dentre outros.

Visam, assim, garantir a habitabilidade das áreas residenciais e a qualidade das intervenções relacionadas à moradia. Estabelecem as condições e regulamentação para a implantação de comércio e serviços, como também das atividades que acarretam incômodos, de forma a compatibilizar com o uso residencial (PDE, Lei nº 13.430/02).

Para se valer da promoção da habitação de interesse social, na revisão da LUOS, foram preservadas as ZEIS definidas no PDE (ZEIS 3), demarcando perímetros em áreas centrais com projetos de habitação de interesse social em andamento, facilitando a aquisição de terras para produção de moradias populares. Instituiu, ainda, a Zona Mista de Interesse Social – ZMIS e a Zona Centralidade em ZEIS – ZC-ZEIS, buscando fomentar os usos mistos e a geração de empregos nas regiões da cidade com predominância de população de baixa renda. Nas ZMIS e nas ZC-ZEIS a única modalidade de habitação permitida é a produção de habitação de interesse social.

Desde 2015 (PL 272/2015), esta lei vem sofrendo revisão, apresentando à sociedade civil em 2019, por meio da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano, uma minuta de proposta de Projeto de Lei de ajuste que ainda não foi aprovada.

**Com estudos em andamento** existem, também, o Plano Municipal de Habitação e o Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de São Paulo. Eles ainda não foram instituídos, mas poderá ser um bom instrumento, capaz de melhor integrar as normativas, as operações de desenvolvimento, as diversidades existentes quanto as questões habitacionais, urbanas, da paisagem e ambientais, trazendo uma maior coesão entre as unidades que compõe a metrópole e passando, assim, o planejamento urbano para uma escala mais abrangente.

❖ **O Plano Municipal de Habitação de São Paulo – PMH**, visa se constituir em instrumento de referência para a articulação da política habitacional e controle dos seus resultados e tem como objetivo principal assegurar o direito à moradia digna<sup>202</sup>, prioritariamente, para a população mais vulnerável.

Para auxiliar na elaboração do PMH, desde 2006, a Secretaria de Habitação de São Paulo - SEHAB desenvolveu um conjunto de instrumentos de planejamento<sup>203</sup> que permitiu caracterizar e quantificar as necessidades habitacionais do município (que sempre estiveram dispersas, desarticuladas e com poucas informações em meio digital), de forma a subsidiar a base do seu Plano Municipal de Habitação que à época tinha como período de 2009-2024<sup>204</sup>. Para alinhar o PMH com os Planos Estadual e Nacional de Habitação estão sendo previstos, sempre que possível, conceitos e formas semelhantes de quantificar os diferentes tipos de necessidade habitacional. Considerou, para tal, os três tipos: (i) a inadequação habitacional<sup>205</sup> (habitações situadas nos assentamentos precários ou informais<sup>206</sup> que, geralmente, apresentam um ou mais tipos de inadequações); (ii) o déficit habitacional (formado por quatro componentes: precariedade, aluguel excessivo, adensamento; e coabitação); e (iii) o apoio às famílias<sup>207</sup> (famílias que demandam complementação de renda para arcar com as suas despesas com moradia, subsidiando total ou parcialmente

---

<sup>202</sup> Segundo o PDE, moradia digna é aquela que garante ao morador a segurança na posse e ainda “dispõe de instalações sanitárias adequadas, que garanta as condições de habitabilidade, e que seja atendida por serviços públicos essenciais, entre eles: água, esgoto, energia elétrica, iluminação pública, coleta de lixo, pavimentação e transporte coletivo, com acesso aos equipamentos sociais básicos” (Lei nº 13.430/02 Art. 79, parágrafo único).

<sup>203</sup> Tem-se como instrumentos de planejamento: o sistema de Informações Habitacionais - HABISP; o Sistema de Priorização e Intervenções e a adoção dos Perímetros de ação integrada ([www.habisp.inf.br](http://www.habisp.inf.br)) (Coelho, 2007; Coelho e Machado, 2009; São Paulo, 2006). O HABISP, iniciado a partir de 2006, a fim de articular e atualizar as informações disponíveis sobre os assentamentos e o território municipal. No Habisp é armazenado todo o cadastro das favelas, loteamentos irregulares, núcleos urbanizados, cortiços e conjuntos habitacionais do município. Contempla o perímetro da área, informações urbanísticas, fundiária e legal de cada assentamento, de modo a classificar os assentamentos por diferentes graus de precariedade físico-urbanística e vulnerabilidade social, permitindo a elaboração e implementação do Sistema de Priorização de Intervenções. Esse Sistema permite priorizar os investimentos e promover políticas habitacionais mais assertivas.

<sup>204</sup> Houveram momentos de debates sobre a política habitacional da cidade em 2003, 2009 e 2016, consolidados em diferentes propostas de PMH que, no entanto, não chegaram a ser aprovadas em lei.

<sup>205</sup> A inadequação pode ser de várias naturezas: fundiária, urbanística (falta de infraestrutura, áreas de risco, equipamentos públicos, dentre outros) ou da própria edificação (falta de condições de segurança, salubridade, conforto, espaços internos insuficientes, etc.)

<sup>206</sup> Favelas, loteamentos irregulares, cortiços, conjuntos habitacionais irregulares e núcleos urbanizados.

<sup>207</sup> Famílias em déficit por aluguel excessivo ou em situação de rua.

as despesas com aluguel). Apesar do alinhamento conceitual deverá manter autonomia, sobretudo em relação a empréstimos oriundos de fundos de pensão, bancos de fomento nacionais e multilaterais, com linhas de financiamento voltadas para o desenvolvimento econômico e social.

Em 2016, a proposta do PMH foi revisada, resultando no Projeto de Lei nº 619/2016, tendo como uma das principais diretrizes priorizar o atendimento aos assentamentos precários e/ou informais, em conjunto com estratégias de financiamento e de gestão participativa. O estudo aponta metas e prioridades de atendimento para um período de 16 anos, com previsão de atualização das metas e projeções quantitativas no território a cada quatro anos, em articulação com o Programa de Metas, Planos Plurianuais, Diretrizes Orçamentárias, e o Orçamento anual. Possui três linhas de atuação: (i) Serviço de Moradia Social (demanda habitacional emergencial); (ii) Provisão da Moradia, onde oferece soluções de moradia a longo prazo, seja pelo financiamento à produção e acesso à casa própria, seja pela oferta da moradia em aluguel de imóvel público. Nela é proposto o **Programa de Locação Social nas modalidades de: promoção pública, autogestão e de mercado** para famílias com renda até seis salários mínimos; e (iii) Intervenção Integrada em Assentamentos Precários, com ações voltadas para a eliminação da precariedade e à integração desses assentamentos à cidade formal. Além dessas três linhas, existem algumas de ações transversais, englobando a assistência técnica, jurídica e social.

Com relação ao Programa de Locação Social, o PMH sugere regulamentos e especificações gerais, a serem detalhados posteriormente (detalhamento a ser realizado pela SEHAB). A estruturação financeira do PMH deve observar a governança e gestão participativa e inclusiva, fortalecendo o processo de gestão e participação, monitoramento e avaliação sobre a utilização dos recursos do Fundo Municipal de Habitação – FMH, Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano – Fundurb e Fundo Municipal de Saneamento Ambiental e Infraestrutura – FMSAI, bem como das Operações Urbanas Consorciadas e Áreas de Intervenção Urbana. Prevê ainda formas de articulação entre o PMH e os instrumentos de planejamento orçamentário do Município como: o Plano Plurianual e as Leis de Diretrizes Orçamentárias e Orçamentárias anuais.

O PMH deve ser, ainda, articulado e contribuir com instrumentos urbanísticos previstos no PDE, de modo que sejam voltados ao desenvolvimento de projetos de intervenção integrados e atenda aos objetivos da Política Municipal de Habitação, como: as Operações Urbanas Consorciadas – OUC, os Projetos de Intervenção Urbana (PIU), os Planos de Urbanização de Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS, Lei de Uso e Ocupação do Solo – LUOS, cota de solidariedade, planos regionais das subprefeituras; instrumentos indutores da função social da propriedade urbana; eixos de estruturação da transformação urbana; áreas de estruturação local e consórcio imobiliário, dentre outros.

O estudo do PMH sugere que os recursos disponibilizados por meio de alguns desses instrumentos devem ser, prioritariamente, voltados para a aquisição de terras e produção de unidades habitacionais para constituição de um **parque público para o programa Locação Social**, além de prever investimentos para a eliminação da precariedade habitacional e urbana.

As ações municipais deverão estimular parcerias com os diversos atores da sociedade civil organizada e atores privados que resultem em soluções adequadas, inclusivas, inovadoras e mais econômicas para o enfrentamento das necessidades habitacionais.

Observa-se que o PMH em estudo trilha um caminho com algumas mudanças significativas em relação ao Programa de Locação Social existente em São Paulo. Ele prevê a presença, além do poder público, da iniciativa privada, com a modalidade de promoção privada e, também, dos movimentos sociais, com a autogestão. Aumenta a faixa de renda das famílias a serem atendidas para até seis salários mínimos. Sugere (é sugestão e não determinação!), ainda, além da utilização de recursos dos Fundos FMH, Fundurb e FMSAI, a utilização de verbas provenientes da utilização de instrumentos de planejamento urbano, como as Operações Urbanas, destinando recursos, prioritariamente, para a constituição de um parque público para locação social. Caso essas propostas sejam realmente implementadas, seria um avanço para o PLS de São Paulo, que ficaria mais próximo do que hoje é praticado na França.

- ❖ **Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana de São Paulo (RMSP) – PDUI**, exigência da Lei Federal nº13.089/2015, é um instrumento que visa inaugurar um sistema de planejamento urbano

metropolitano que se relaciona com o Plano diretor (PDE), com a Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo – LUOS e aos Planos Regionais das Subprefeituras, avançando na elaboração de um sistema de infraestrutura de dados interfederativo, para a formulação da legislação urbanística, com instrumentos e macrozoneamento em escala metropolitana, e a implementação de programas, serviços e projetos para a RMSP. Ele deve ser revisado a cada dez anos e se trata de um instrumento novo no país, que ainda carece de avaliação de resultados.

O poder público estadual é o coordenador do PDUI, no qual participam representantes dos municípios que compõe a RMSP<sup>208</sup>, as Secretarias e órgãos estaduais, o Ministério Público e a sociedade civil. Ele estabelece um conjunto de diretrizes e a estruturação dos meios interfederativos<sup>209</sup> a fim de promover as principais políticas públicas setoriais da região, organizando ações conjuntas entre estado e municípios, e tendo como premissas a prevalência do interesse comum sobre o local; o compartilhamento das responsabilidades entre entes federados; e a efetividade no uso dos recursos públicos.

Entre as diretrizes estratégicas propostas para o PDUI está a estruturação de uma rede de polos metropolitanos para melhorar a qualidade de vida em áreas mais distantes dos centros urbanos mais consolidados, se orientando a partir de alguns eixos de priorização, dentre eles o da habitação e vulnerabilidade social.

O PDUI - RMSP ainda não foi aprovado. Em setembro de 2017, foi disponibilizado o seu Projeto preliminar, no qual fixa objetivos de curto, médio e longo prazo (prazos de 2025, 2035 e 2040) integrando os 39 municípios da RMSP, para consulta e base para discussão em audiências públicas. O processo

---

<sup>208</sup> A RMSP é formada por 39 municípios, divididos em 5 sub-regiões: (i) Norte: Caieiras, Cajamar, Francisco Morato, Franco da Rocha e Mairiporã; (ii) Leste: Arujá, Biritiba-Mirim, Ferraz de Vasconcelos, Guararema, Guarulhos, Itaquaquecetuba, Mogi das Cruzes, Poá, Salesópolis, Santa Isabel e Suzano; (iii) Sudeste: Diadema, Mauá, Ribeirão Pires, Rio Grande da Serra, Santo André, São Bernardo do Campo e São Caetano do Sul; (iv) Sudoeste: Cotia, Embu, Embu-Guaçu, Itapecerica da Serra, Jujutiba, São Lourenço da Serra, Taboão da Serra e Vargem Grande Paulista; (v) Oeste: Barueri, Carapicuíba, Itapevi, Jandira, Osasco, Pirapora do Bom Jesus e Santana de Parnaíba.

<sup>209</sup> A estrutura de governança interfederativa e o compartilhamento de dados e informações são considerados parte integrante do sistema de planejamento urbano integrado proposto no PDUI. Faz parte desse sistema de gestão a constituição da Instância Colegiada Deliberativa, com participação da Sociedade Civil, que deveria aprovar o PDUI e, portanto, ser instaurada ao longo do processo participativo de debate e elaboração do Plano.



participativo busca garantir a gestão democrática da metrópole e a efetivação dos projetos metropolitanos, em resposta às principais demandas apresentadas pela população.

Após o levantamento das principais normas instituídas no âmbito do Planejamento Urbano e da Habitação em São Paulo e a previsão de duas importantes leis, foi realizado, por meio do Quadro 23, um comparativo entre as legislações municipais para uma melhor visualização da articulação das duas esferas: planejamento x habitação e, onde cada etapa da provisão da habitação está prevista na base legal.

REGULAMENTAÇÃO MUNICIPAL (SÃO PAULO)			
		OBJETIVO	MECANISMOS MAIS UTILIZADOS PARA HIS
NORMAS MUNICIPAIS	Lei Orgânica MSP	Integrar moradia com o desenvolvimento urbano, promovendo moradia digna à população de baixa renda. *Institui linhas de financiamento e promove a formação de estoque de terras	-
	PDE	Democratizar o acesso à terra e à habitação Recuperar e reabilitar áreas centrais da cidade.	PEUC IPTU Progressivo no tempo Desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública Direito de Preempção <b>Cota de Solidariedade,</b> Outorga Onerosa do direito de construir Transferência do direito de construir Intervenção Urbana - PIU OUC Área de intervenção urbana <b>ZEIS</b>
	LUOS	Assegurar o desenvolvimento da cidade de forma equilibrada e sustentável. Garantir a habitabilidade das áreas residenciais e a qualidade das suas intervenções.	<b>ZEIS</b> (ZEIS 3, ZMIS e ZC-ZEIS) Parâmetros para parcelamento, uso e ocupação do solo: coeficiente de aproveitamento, recuos e taxas de ocupação, taxa permeabilidade, dentre outras.
ESTUDOS DE NOVAS LEGISLAÇÕES	PMH (somente estudos – <b>não está aprovado</b> )	Articular a Política Habitacional e seus resultados, assegurando o direito à moradia digna, principalmente, para a população de baixa renda.	PEUC Direito de Preempção Cota de Solidariedade, Intervenção Urbana/ PIU OUC ZEIS
	PDUI (somente estudos – <b>não está aprovado</b> )	Trazer maior Integração interfederativa, passando o planejamento urbano para uma escala mais abrangente e promovendo as principais políticas setoriais da região, como a habitação.	-

Quadro 23. Regulamentação municipal de São Paulo.

### **5.1.1.3. A base normativa urbanística e sua efetividade para promoção da HIS e da Locação Social do município de São Paulo.**

A partir das normatizações formuladas pelo poder público, relacionadas ao planejamento urbano e à produção de habitação de interesse social e do estudo da atuação dos agentes no PLS/SP, se considerou os instrumentos previstos na base normativa para verificar se sua interseção com a formatação do PLS/SP foi/é capaz de promover o acesso à cidade, à moradia digna e ao atendimento da demanda para os beneficiários do Programa.

Assim como na França, a democratização do acesso à terra para moradia é um desafio em todos os municípios brasileiros, sendo, também, um grande obstáculo para o Programa de Locação Social de São Paulo. Apesar de ser possível encontrar terrenos/edifícios pertencentes à: (i) COHAB, que possui estoque de terras em áreas remanescentes de conjuntos habitacionais já implantados e glebas ainda não parceladas; (ii) Prefeitura do Município de São Paulo – PMSP; (iii) estudos de prospecção de novas áreas no município; e (iv) previsões de desapropriações para aquisição de prédios e terrenos a fim de promover mudança da área para habitação de interesse social; nem sempre as terras/edifícios estão em boa localização, capazes de fornecer o direito à cidade para a população.

**O Parcelamento, Edificação, Utilização Compulsórios – PEUC** impõe a obrigatoriedade do imóvel ser parcelado, edificado ou utilizado<sup>210</sup> a fim de fornecer a função social da propriedade, caso contrário, o proprietário deverá ser notificado e sofrer a incidência de impostos (IPTU Progressivo) e posterior desapropriação com pagamentos em títulos da dívida pública (Lei Municipal nº 16.050/2014 e Decreto Municipal nº 55.638/14).

Em São Paulo, estão sujeitos à notificação do PEUC e ao IPTU Progressivo no tempo, os imóveis ociosos situados em algumas regiões determinadas no PDE (Lei Municipal nº 16.050/14), são elas: subprefeitura da Sé e Mooca, Perímetros das OUC, Área de influência do eixo de estruturação da transformação urbana, ZEIS 2, 3 e 5, Macroárea de Urbanização Consolidada, Macroárea de Qualificação da Urbanização e Macroárea de Redução de Vulnerabilidade Urbana, exclusivamente para glebas ou lotes

---

<sup>210</sup> Como base para a aplicação do PEUC (saber se o imóvel está edificado ou o seu grau de utilização) utiliza-se do coeficiente de aproveitamento (CA).

com área superior a 20.000 m<sup>2</sup>. De acordo com a Secretaria de Urbanismo e Licenciamento – SMUL de São Paulo, em 2018, foram totalizadas 1388 propriedades notificadas por PEUC. As áreas delimitadas para PEUC, geralmente, localizam-se em regiões já urbanizadas e dotadas de equipamentos públicos e serviços.

Observa-se, porém, que para se chegar à última etapa (desapropriação) tem que percorrer um extenso percurso, vencendo os prazos de cada etapa que são longos, seguindo a legislação. Em São Paulo, poucos imóveis sofreram influência do PEUC e nenhum foi direcionado para o Locação Social.

Por permitir a reintrodução no mercado imobiliário de terrenos ou edificações, o PEUC pode favorecer o controle de preços e a ampliação da oferta de terras/edifícios para a produção de diversos produtos, inclusive a habitação social (DENALDI et al., 2015). Proporciona a construção e/ou a reabilitação de imóveis a partir da instituição do IPTU progressivo, destinando-os para a produção e viabilização de HIS em áreas já urbanizadas, de acordo com a política de habitação do município.

**Direito de Preempção**, semelhante à França, é a preferência que o poder público municipal tem para aquisição de imóvel urbano. Em São Paulo, esse instrumento urbanístico foi regulamentado pelo Decreto n°42.873, de 19 de fevereiro de 2003, seguindo o estabelecido pelo Estatuto da Cidade e pelo PDE. As áreas que incidem o Direito de Preempção e a sua finalidade (s)<sup>211</sup> estão previstas no Plano Diretor do município. Em São Paulo, o PDE delimitou 22 áreas<sup>212</sup> localizadas em áreas já

---

<sup>211</sup> Em cada área a ser utilizado o instrumento, deve ser exposta a sua finalidade, que pode ser enquadrado em mais de uma hipótese: regularização fundiária, execução de programas e projetos habitacionais de interesse social, constituição de reserva fundiária, ordenamento e direcionamento da expansão urbana, implantação de equipamentos urbanos e comunitários, criação de espaços públicos e de lazer e áreas verdes, criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental, e proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico.

<sup>212</sup> Áreas com possibilidade de utilização do direito de Preempção: Área junto à Marginal Tietê com a via Anhanguera; Rua João Ramalho n° 1321 – Sumaré; Área junto à Av. Águia de Haia com a Nelson Tartuce, rua Majorie e av. Bem Gurion – Artur Alvim; Rua Fernão de Castanheira n°20; Avenida Dr. Francisco Ranieri n° 25; Parque do Povo - avenida Cidade Jardim; Esquina da avenida Paulista com alameda Ministro Rocha Azevedo e alameda Santos; Rua Maestro Arthur de Angelis - Chácara Inglesa; Esquina da rua Augusta com rua Caio Prado – Consolação; Área na rua Cândido Mota Filho com a estrada das Cachoeiras – Butantã; Área em frente ao Shopping Anália Franco; Área junto à rua Santa Cruz com rua Capitão Rosendo; Reservatório RPI-10 - Estrada de Campo Limpo com estrada velha de Itapicirica da Serra - Bacia do Pirajussara; Reservatório RM-07 - Via Anchieta - Ribeirão Jaboticabal - Bacia do Tamanduateí; Reservatório MO-04 - Ribeirão da Mooca - Bacia do Tamanduateí; Reservatório IP-01 - Córrego Ipiranga - Bacia do Tamanduateí; Reservatório do Piqueri - Bacia do Tremembé; Reservatório Córrego Tremembé - Bacia do Tremembé; Área na avenida Vereador Ângelo Bortolo - Bacia do Tremembé; Reservatório Córrego Esmaga Sapo - Bacia do Tremembé; Reservatório Córrego Tremembé, entre a rua Vicente Orifice

urbanizadas e dotadas de equipamentos públicos, sujeitas à incidência do Direito de Preempção.

Apesar de ter as áreas de atuação delimitadas, o Direito de Preempção como instrumento da política habitacional ainda não apresenta uma aplicação sistemática no município. Várias oportunidades de compra de terrenos foram deixadas para trás (RBA, 2012). O exercício do Direito de Preempção, além de garantir o atendimento à função social da propriedade, possibilita o acesso à terra urbanizada e criação de reservas de terras para moradia, facilitando a implementação de projetos que aproveitem os investimentos públicos já realizados e favorecendo a criação de cidades mais sustentáveis (GONÇALVES, 2016).

**Cota de Solidariedade** é um instrumento que visa associar a produção de habitação de mercado à produção de moradias sociais, prevenindo a geração de bairros homogêneos. Prevista no PDE de São Paulo de 2014, ela estabelece que a cada novo grande empreendimento (áreas maiores do que 20 mil m<sup>2</sup>), plano ou projeto urbano, 10% da área computável seja produzida para habitação social pelo empreendedor, ou doados terrenos ou recursos para o Fundo de Desenvolvimento Urbano - FUNDURB, para o poder público produzir HIS.

Esse mecanismo possibilita a incorporação da produção da habitação social para famílias com até seis salários-mínimos no momento e no lugar onde acontece o desenvolvimento urbano, permitindo, assim, o mix social e econômico no território. Geralmente, o proprietário do empreendimento não acredita ser vantajosa a reserva de 10% da área construída para HIS no próprio empreendimento, preferindo aderir à opção de produzir em outra área da cidade ou de depositar no FUNDURB o valor correspondente a 80% do valor de mercado de seu terreno para que o governo produza, dentre outras opções<sup>213</sup>, moradias sociais.

No município de São Paulo, até 2021, seis empreendimentos para HIS para venda destinados a famílias com até seis salários-mínimos tiveram suas obras iniciadas com recursos provenientes da cota de solidariedade, e apenas um empreendimento (destinado

---

e avenida P. do Vale - Bacia do Tremembé; Reservatório Córrego Rio Piqueri, na rua Francisco Antonelo - Bacia do Tremembé

<sup>213</sup> O amplo uso do FUNDURB (além de habitação pode ser usado para obras de infraestrutura e viárias) é criticado por urbanistas por proporcionar ações que, não necessariamente, resultam diretamente na ampliação de moradias populares ou reurbanização de favelas.

para famílias até três salários-mínimos) ficou pronto. Aqui cabe a discussão: é preciso realizar o mix ou não, pois em um país de ampla desigualdade a lei necessitaria ser mais impositiva, para o alcance da promoção da inclusão social.

**Intervenção Urbana**, promove o ordenamento e a reestruturação urbana em áreas subutilizadas e com potencial de transformação, visando um melhor aproveitamento da terra e da infraestrutura urbana, aumentando as densidades demográficas e construtivas, gerando a possibilidade do aumento de unidades para HIS, além de permitir o desenvolvimento de novas atividades econômicas, criação de empregos, e produção equipamentos públicos para a população.

Os projetos de intervenção urbana- PIU, são instrumentos de materialização da Intervenção Urbana e esses, que anteriormente eram de uso exclusivo do Estado, foram permitidos, também, para a exploração privada (SANTORO e NUNES, 2018). Dentre os PIU propostos, se tem os PIU de Reestruturação Urbana, ainda em debate, como é o caso do PIU Arco Jurubatuba. Com o desenho parecido com o de uma OUC, eles envolvem grandes áreas e preveem intervenções urbanas em vários setores, dentre eles o habitacional. (SANTORO e NUNES, 2018). Na prática, ainda não se tem nenhuma Intervenção Urbana que contribua para a habitação de interesse social em São Paulo. Mais uma vez, se verifica a possibilidade de uso para HIS, mas não sua obrigatoriedade, ou seja, em todos os projetos de reestruturação urbana se deveria contemplar um percentual de HIS.

**Operações Urbanas Consorciadas**, possibilitam transformações urbanísticas, melhorias sociais e valorização ambiental em uma determinada área. As áreas possíveis de OUC são previstas no PDE. O poder público delimita a área a ser abrangida, elabora um plano de ocupação do local (Plano de Intervenção Urbana – PIU<sup>214</sup>) e coordena a operação na qual trata de aspectos relacionados à implementação de infraestrutura, aos

---

<sup>214</sup> O Plano de intervenção urbana – PIU, cujo conteúdo mínimo não prevê a obrigatoriedade de garantir percentuais de terra para produção de habitação de interesse social, nem os recursos para tal, mas afirma que este deve atender às necessidades habitacionais e sociais da população de baixa renda residente na área, afetada ou não pelas intervenções previstas no plano. Para cada PIU ser implementado, deve estar combinado com um dos instrumentos urbanísticos de gestão e financiamento previstos no PDE. Nos casos do PIU em combinação com as OUCs, há exigência que, no mínimo, 25% dos recursos arrecadados sejam destinados para HIS, preferencialmente, na aquisição de glebas e lotes (para outros instrumentos essa obrigatoriedade de reserva não se aplica).

usos dos espaços e edificações, densidades e padrões de acessibilidade. As áreas selecionadas, apesar de subutilizadas, devem ser dotadas de toda infraestrutura.

Nessas operações, além do poder público que coordena todo o processo, participam também a iniciativa privada, empresas prestadoras de serviços públicos, moradores e usuários da área. A iniciativa privada é escolhida por meio de licitação, e é fiscalizada pelo poder público e pela sociedade civil.

O PDE do município de São Paulo definiu a Macroárea de Estruturação Metropolitana como território estratégico de transformação, incidindo neles instrumentos de transformações, como as OUC. Nessa macroárea existem cinco OUC vigentes: OUC Urbana Anhangabaú (1990), OUC Água Branca (1995, revisada em 2013), OUC Faria Lima (1995, revisada em 2004), OUC Centro (1997), e OUC Água Espraiada (2001). Cada uma possuindo perfis, natureza e objetivos diferentes.

As OUC possibilitam, dentre outros aspectos: o aumento do estoque de área para construção; a viabilidade de implantação de habitação de interesse social (associado principalmente a ZEIS); uma melhor mobilidade urbana; uma melhor aproximação entre moradia e trabalho; o mix social, ao produzir unidades habitacionais de diversos tamanhos e com valores variados; a promoção da diversidade de usos.

Infelizmente, apesar da existência de instrumento com possibilidade de uso para HIS, mais uma vez ele não conseguiu ser aplicado de forma que obtivesse os seus objetivos concretizados. Mello e Bezerra (2019b), ao estudar o caso da OUC Faria Lima, observaram que, apesar dela prever que 10% dos recursos arrecadados fossem para HIS, após seis anos de sua aprovação, não tinha sido destinado nenhum imóvel para moradia popular na área demarcada, ocorrendo, ainda, a expulsão da população de baixa renda antes residentes para áreas mais periféricas da cidade. O mesmo ocorreu com a OUC Centro, onde a gentrificação também se fez presente.

**Transferência do direito de construir – TDC** é o mecanismo pelo qual o poder público, de acordo com interesses previamente definidos, permite ao proprietário de terrenos urbanos a exercer o potencial construtivo do terreno de origem em outro local da cidade ou vendê-lo para outro proprietário. O TDC é definido por lei urbanística e as áreas propensas à utilização desse instrumento devem estar elencadas no Plano Diretor e vinculadas aos seus objetivos e estratégias.

O Estatuto da Cidade, no seu Artigo 35, determina a sua utilização em áreas consideradas pelo poder público necessárias para: (i) implantação de equipamentos urbanos e comunitários; (ii) preservação (imóveis em área história, ambiental, paisagístico, social ou cultural); (iii) para programas de regularização fundiária; (iv) urbanização de áreas ocupadas para baixa renda; e (v) provisão de habitação de interesse social. A TDC pode ser utilizada tanto para imóveis doados, quanto para desapropriações.

Esse instrumento já foi utilizado para vários imóveis em São Paulo, imóveis esses que já possuem declaração de potencial construtivo passível de transferência emitida com seu respectivo potencial transferível disponível<sup>215</sup>, mas nenhum dos imóveis usados para locação social em São Paulo foi beneficiado ou usufruiu deste instrumento.

**Outorga Onerosa do direito de construir – OODC**, consiste na concessão que o poder público fornece para o proprietário de terreno urbano interessado em construir acima do Coeficiente de Aproveitamento básico - CA<sup>216</sup> mediante o pagamento de uma contrapartida financeira. Assim, por meio da OODC, o município cobra sobre o uso adicional do solo urbano.

O Plano Diretor define as áreas da cidade para utilização de coeficientes mais altos. Em São Paulo, o PDE determinou, por exemplo, incentivos para empreendimentos localizados próximos aos corredores de transporte, incentivando o aumento da densidade dessas áreas, proporcionando maior criação de moradias perto de empregos e o uso da infraestrutura já existente. Novamente, a aplicação do instrumento não promoveu avanços na produção de HIS em São Paulo, não existindo a obrigatoriedade de fornecimento desse produto pelo setor privado nem pelo setor público, que utiliza os recursos, geralmente, para investir na manutenção e qualificação urbana da cidade.

**As ZEIS de vazios**, utilizam-se da reserva de áreas da cidade, sem uso ou não edificadas, para a ampliação da oferta de terras para a produção de habitação de interesse social. Elas permitem a reserva de terras em locais já urbanizados, dotados de boa estrutura, equipamentos e serviços, ajudando a promover, também, a coesão social, onde

---

<sup>215</sup> Prefeitura de São Paulo. Disponível em: [Transferência do Direito de Construir | Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento | Prefeitura da Cidade de São Paulo](#) Acesso em: 30 de junho de 2022.

<sup>216</sup> O Coeficiente de Aproveitamento é um mecanismo utilizado pelo Plano Diretor para orientar o uso e a ocupação do solo urbano. Ele utiliza-se da relação entre a área do terreno e a área a ser construída. Ele é dividido em CA básico, garantido para uso da propriedade, e CA máximo, permite um uso adicional mediante contrapartida financeira.

são estipulados percentuais obrigatórios para produção de HIS. No município de São Paulo foram incluídos na demarcação de ZEIS, além de terrenos, edifícios subutilizados na região central da cidade.

O Município de São Paulo, a fim de viabilizar terras e recursos, buscou, na revisão do seu PDE em 2014, três estratégias:

1. Diferenciou as ZEIS de vazios em: (i) ZEIS de movimentos, mudando parâmetros nas ZEIS, exigindo que 60% de área construída fossem destinadas a famílias com ganhos de até 3 salários mínimos; e (ii) ZEIS de mercado, incorporando a solicitação do mercado imobiliário, com percentuais de área maior para produção de habitação de mercado popular – HMP (faixa de renda entre 6 e 10 salários mínimos) e menores para HIS, tornando o produto mais rentável e viabilizando o interesse do mercado em construir nessas áreas.
2. Ampliou e revisou os perímetros das ZEIS (de vazios e de regularização), aumentando suas áreas.
3. Considerou o território como parte importante para a política de habitação de interesse social, reservando terras e recursos, articulando as ZEIS com outros instrumentos previstos no Estatuto da Cidade que buscam cumprir a função social da propriedade e da cidade.

Em São Paulo, alguns edifícios localizados no centro da cidade foram transformados em ZEIS, sendo destinados para HIS na modalidade de venda - “a casa própria”. Nenhum deles foi atribuído para locação social.

Importante observar que 30% dos recursos do Fundo de Desenvolvimento Urbano – FUNDURB, recursos esses obtidos com a venda de potencial construtivo em toda a área urbanizada da cidade, devem ser utilizados, preferencialmente, nas ZEIS de vazios (ZEIS tipo 3). Além disso, com o acordo da SEHAB, o proprietário que doar ao município imóvel localizado em ZEIS para fins de promoção de HIS, poderá transferir para outro local o potencial construtivo (instrumento TDC) correspondente ao valor do imóvel doado, de acordo com cálculos e áreas previstos na legislação.

A utilização desse instrumento é capaz de promover, para a população de baixa renda, moradias em áreas com equipamentos sociais, infraestruturas, áreas verdes,



comércios e serviços locais. Nas ZEIS, as áreas destinadas para moradia somente podem ser utilizadas para habitação de interesse social.

Por fim, além dos instrumentos relacionados às esferas do planejamento e habitação, a moradia digna é obtida com a ajuda de mecanismos que promovem a segurança jurídica e as características do programa habitacional (especificações e desenho do programa), tais quais: segurança jurídica da posse da moradia; acessibilidade econômica e social da moradia; habitabilidade; e se sua proposta de moradia respeita a diversidade cultural dos beneficiários (Item 1.1 do Capítulo 1 e SDH/PR, 2013). Por meio deles é possível tornar acessível terras urbanizadas para habitação social<sup>217</sup>.

### **5.1.2. Agente financeiro responsável pela produção de moradias para locação social no município de São Paulo**

A produção de moradia realizada a partir do Programa de Locação Social do Município de São Paulo tem previsto, em sua norma, aporte de recursos públicos provenientes do Fundo Municipal de Habitação – FMH, de fontes externas nacionais e internacionais, e parcerias com outros órgãos públicos e/ou instituições públicas ou privadas (Resolução CFMH n°23/2002).

O FMH, instituído junto à COHAB-SP e operacionalizado por ela sob a supervisão do Conselho do FMH, visa apoiar e suportar financeiramente a Política Municipal de Habitação (Lei n°13.509/2003), garantindo, inclusive, o fluxo permanente e contínuo de verbas para o atendimento aos Programas – dentre eles, o Programa de Locação Social. Ele é alimentado com recursos advindo de: (i) dotação orçamentária; (ii) créditos suplementares a ele destinados; (iii) retornos e resultados de suas aplicações; (iv) multas, correção monetária e juros em decorrência de suas operações; (v) contribuições e doações; (vi) valores de origem orçamentária da União e do Estado, destinados a programas habitacionais; (vii) recursos provenientes de empréstimos internos e externos, ou empréstimos concedidos por autarquias, empresas ou administração indireta do município, direcionados a programas habitacionais de interesse social, voltados a seus

---

<sup>217</sup> Atendendo às diretrizes gerais da política urbana nacional definida pelo Estatuto da Cidade (Art. 2º, inciso VI, alínea e): “(...) ordenação e controle do uso do solo de forma a evitar a retenção especulativa de imóvel urbano que resulte em sua subutilização ou não utilização”.

servidores a serem retornados, posteriormente, à sua origem; e (ix) outros recursos destinados a programas habitacionais.

De forma a reduzir o déficit habitacional e melhorar as condições das moradias sociais, o FMH, dentre outros objetivos, visa proporcionar a produção de moradias para locação social ou o aluguel de imóveis de terceiros – com garantia ou não no contrato de locação (Leis 13.509/2003; Lei 13.741/2004), concedendo ainda, financiamentos para infraestrutura básica e equipamentos públicos necessários aos programas habitacionais. É importante observar que o acompanhamento e controle do uso dos recursos públicos que compõem o Fundo devem ser realizados, também, pela sociedade civil, por meio da participação dos cidadãos no Conselho no FMH.

O valor do investimento público no Programa refere-se aos custos<sup>218</sup> utilizados para a construção, aquisição e reforma das unidades habitacionais. Mesmo que a aquisição do imóvel pelo FMH se dê a título não oneroso (doação de terreno etc.), para efeito de composição do valor de investimento, este corresponderá ao valor de mercado do imóvel. **O valor deve retornar ao FMH por meio dos aluguéis cobrados dos beneficiários, considerando o prazo de 30 anos para essa recuperação de investimento.** Os aluguéis cobrados estão baseados em um valor de referência<sup>219</sup> que serve de parâmetro para o valor a ser subsidiado para cada pessoa/família beneficiada. O valor do aluguel a ser pago por cada beneficiário é definido de acordo com a sua situação social e financeira, assim como o subsídio.

As construtoras e incorporadoras imobiliárias não se fazem presentes no processo de financiamento e produção de habitações voltadas para a locação social no município de São Paulo, onde, apenas o poder público, na esfera municipal com recursos do FMH, é o responsável por promovê-las.

### 5.1.3. Agente operacional e gestor do Programa de Locação Social em São Paulo

Como observado anteriormente, o governo municipal é o coordenador da política habitacional para arrendamento social no município de São Paulo. Além das funções

---

<sup>218</sup> Considera como esses valores, os custos diretos (utilizados para compra de terrenos, indenizações e benfeitorias, projetos, construção e serviços essenciais) e os custos indiretos (remuneração do agente operador e juros na carência).

<sup>219</sup> Valor máximo para os pagamentos mensais de aluguel

como agente promotor e regulador já referidas, o município desempenha, ainda, a operacionalização e a gestão da locação social por intermédio da COHAB/SP e da SEHAB/SP, respectivamente.

A COHAB/SP é uma sociedade civil de economia mista<sup>220</sup>, sem fins lucrativos, que tem como missão promover soluções habitacionais<sup>221</sup> de interesse social na região metropolitana de São Paulo (COHAB/SP, 2020). Assim, desempenhou o papel de **agente operacional da moradia no** Programa de Locação Social do Município de São Paulo com as seguintes funções: (i) realizar programas habitacionais no município a partir das diretrizes estabelecidas pelo governo local; (ii) adquirir imóvel a ser construído ou reformado para o programa, contratar seu projeto e obra, promovendo a mudança de uso, ou não; (iii) assegurar a manutenção dos imóveis<sup>222</sup> e administrar o condomínio<sup>223</sup>; (iv) firmar os contratos de locação e definir o valor do subsídio para os beneficiários; (v) operar os recursos do Fundo Monetário de Habitação - FMH e promover o retorno mensal do valor dos aluguéis ao FMH na forma e condições estabelecidas pela Resolução Normativa; e (vi) elaborar prestação de contas dos recursos gastos no programa e realizar o controle operacional, financeiro e contábil relativo aos contratos firmados.

Já o **agente gestor do Programa** é a Secretaria Municipal de Habitação – SEHAB que é um órgão municipal, de natureza pública. A SEHAB trabalha de forma conjunta com a COHAB e é a responsável por coordenar o Programa de locação social. Ela tem as seguintes funções:

- (i) coordenar as atividades dos agentes intervenientes, visando a implantação, o desenvolvimento e a avaliação periódica de seus resultados;

---

<sup>220</sup> É uma empresa estatal, que compõe a administração indireta, constituída por capital público e privado na qual o Estado tem o controle acionário. Ela tem por finalidade, a prestação de serviço público, recebendo pelos seus trabalhos realizados.

<sup>221</sup> Desenvolvendo programas habitacionais com a construção de novas moradias por meio da aquisição e comercialização de terrenos e glebas.

<sup>222</sup> Com recursos advindos do FMH quando se tratar de obras extraordinárias e de manutenção e reparo dos elevadores. Quando as obras forem caracterizadas como ordinárias (Lei n° 8245/91), serão realizadas com recursos próprios dos locatários

<sup>223</sup> A gestão do condomínio pode ser feita diretamente, terceirizada ou por autogestão. A COHAB realiza, de forma direta ou indiretamente, a manutenção preventiva e corretiva do empreendimento, priorizando a orientação e treinamento dos moradores para conservação das instalações.

- (ii) selecionar a demanda (beneficiários) de acordo com os critérios do Programa, apresentando a lista dos beneficiários a serem atendidos para cada empreendimento e seus possíveis suplentes à COHAB.

A seleção dos beneficiários é realizada para cada empreendimento disponível para locação social, seguindo critérios pré-definidos, que remete à COHAB a lista dos beneficiários com as condições financeiras, composição familiar e faixa de renda a que pertencem, de forma a poder analisar o valor do subsídio a ser concedido. A partir desses dados e da documentação apresentada, os beneficiários são selecionados e aderidos ao programa de Locação Social.

Os beneficiários, indicados pelo poder público municipal, deverão se enquadrar nos seguintes critérios: (a) renda familiar mensal compatível com as faixas definidas; (b) não possuir imóvel e não ter sido beneficiado anteriormente em programas de habitação de interesse social caracterizados pelo atendimento definitivo. O poder público tem que dar transparência aos critérios de seleção;

- (iii) definir o valor de referência do aluguel e o valor do aluguel social, procedimentos para as questões de irregularidade e inadimplência. O valor do aluguel e do subsídio serão definidos conforme situação social e financeira dos beneficiários, respeitando a composição familiar e os parâmetros de comprometimento de renda familiar de, no mínimo 10% e no máximo 15% conforme regulamentação específica;
- (iv) desenvolver e supervisionar programa de acompanhamento socioeducativo regular e permanente, assim como também, programas de estímulo à inserção social dos beneficiários;
- (v) estimular a autogestão condominial nos empreendimentos, orientando e capacitando os beneficiários;
- (vi) reavaliar periodicamente (a cada 24 meses), a situação socioeconômica dos beneficiários, de modo a possibilitar a atualização pela COHAB dos valores de subsídios<sup>224</sup>.

---

<sup>224</sup> É condição para manutenção do subsídio a adimplência com as taxas condominiais e com aluguéis mensais.

A SEHAB é a responsável pela avaliação e reavaliação da condição social e financeira do locatário, realizada a cada 24 meses ou em menor prazo (por solicitação do locatário), para verificar se ainda preenchem as condições de acesso e subsídio. Encaminha o estudo para a COHAB, que decide pela manutenção ou alteração do valor do subsídio.

- (vii) monitorar e avaliar periodicamente o Programa;
- (viii) fornecer diretrizes gerais para aquisição, projeto, construção ou reforma das unidades habitacionais destinadas ao programa;
- (ix) analisar e aprovar a prestação de contas;
- (x) sistematizar dados de indicadores sociais para avaliações periódicas.

No Quadro 24, se destacam as principais funções dos agentes participantes do PLS/SP.

PRINCIPAIS AGENTES DO PROGRAMA DE LOCAÇÃO SOCIAL DE SP			
	Órgão	Natureza	Características
<b>Promotor e Regulador</b>	Prefeitura Municipal de SP	Pública	Se baseia em leis federais e estaduais para nortear e efetivar sua política habitacional. Coordena a política habitacional e a urbana. Mobiliza, otimiza, fiscaliza, articula e adequa os agentes, instrumentos e recursos necessários para promover moradias. Garante a participação da sociedade no controle e na definição das prioridades do programa.
<b>Financeiro</b>	FMH	Pública	Instituído junto à COHAB e operacionalizado por ela, sob a supervisão do Conselho do FMH. Alimentado com recursos vindos de dotação orçamentária, créditos suplementares, retornos e resultados de suas aplicações, multas, correção monetária e juros de suas operações; contribuições e doações; valores de origem orçamentária da união e do estado, destinados a programas habitacionais. Apoiar e dar aporte de capital ao programa.
<b>Operacional (produtor/executor)</b>	COHAB	Sociedade civil de economia mista	Promove soluções habitacionais de interesse social a partir das diretrizes do governo local. Sem fins lucrativos.
<b>Gestor</b>	SEHAB	Pública (órgão da administração municipal)	Assiste a população sem capacidade financeira a obter moradia.
<b>Beneficiário</b>	-	-	Pessoas/Famílias com renda de até 3 salários-mínimos, com prioridade para alguns grupos.

Quadro 24. Principais agentes do Programa de Locação social de São Paulo.

Pelo que se verifica no caso da locação social, no Brasil, os agentes públicos com suas diferentes funções, produzem, administram e financiam a produção de habitação

social. Se destacam, para esse estudo, os promotores e reguladores das ações, os financiadores, os produtores e executores do processo e os gestores. O mercado e os movimentos sociais ainda não se fazem presentes no processo da produção de habitação social para arrendamento no Brasil.

## **5.2. Concepção e implantação do Programa de Locação Social do município de São Paulo – PLS**

O Programa de Locação Social do município de São Paulo – PLS/SP, instituído em 2002 pela Resolução nº23/2002 do Conselho do Fundo Municipal de Habitação – CFMH, teve seus procedimentos operacionais definidos pela Instrução Normativa SEHAB nº 01/03. O PLS/SP tinha/tem como finalidade principal a ampliação das formas de acesso à moradia para a população com renda de até três salários mínimos<sup>225</sup>, sem interesse ou condições econômicas de participar dos programas de financiamento para aquisição de imóveis.

Essa ampliação do acesso à moradia popular estava/está prevista para ocorrer por meio da oferta em arrendamento de unidades habitacionais<sup>226</sup> já construídas, mas poderia/pode ser, também, em unidades novas ou requalificadas, adquiridas com recursos públicos (federal, municipal ou deste em parceria com outras instituições públicas ou privadas). Está definida como uma política complementar à da casa própria.

O PLS/SP teve como alavanca para seu início o Sub-Programa Morar no Centro, parte do Programa Ação Centro, que possuía como objetivo estimular a utilização de moradias na região central de São Paulo, viabilizando unidades habitacionais adequadas para moradores e trabalhadores da região e combatendo a expulsão da população mais pobre do local.

O Morar no Centro utilizava recursos do Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID e investimentos do Programa de Arrendamento Residencial –

---

<sup>225</sup> Com prioridade para idosos, pessoas em situação de rua, pessoas com necessidades especiais e moradores em áreas de risco ou insalubres. Importante observar que, famílias com renda superior a três salários mínimos também podem, excepcionalmente, serem atendidas, desde que tenham renda per capita menor que um salário mínimo. O acesso aos beneficiários somente se dá para aqueles que não são proprietários de outro imóvel e nunca foram beneficiados em outros programas voltados para habitação social.

<sup>226</sup> As unidades habitacionais destinadas para locação social fazem parte de um estoque público de moradia social para arrendamento.

PAR, aportando pela Caixa Econômica Federal e recursos do Fundo Municipal de Habitação - FMH<sup>227</sup>, provenientes de fontes externas, nacionais ou internacionais, parcerias com outros órgãos públicos e/ou instituições públicas ou privadas. O Fundo Municipal de Habitação era o responsável pelos recursos financeiros destinados ao PLS. Priorizou a reforma de edifícios vazios da área central, a combinação de soluções habitacionais com iniciativas de geração de renda e o incentivo da diversidade social nesses bairros. **No âmbito do Programa Morar no Centro foi implementado a locação social.**

A Secretaria de Habitação do município de São Paulo – SEHAB<sup>228</sup> é a responsável pela elaboração e coordenação do Programa, visando a sua implantação, seleção da demanda, o acompanhamento do seu desenvolvimento e a avaliação periódica. As unidades habitacionais para Locação Social foram/são produzidas pela COHAB-SP (seguindo normas federais, estaduais e municipais), por meio de construção de novas edificações ou da aquisição e reforma de imóveis já existentes. Algumas características foram/são adotadas para a escolha dos imóveis (terrenos ou edifícios) destinados ao Programa, dentre elas: a localização em regiões onde há maior concentração de infraestrutura existente; em regiões que necessitam de menor investimento por pessoa/família a ser atendida; regiões com maior acesso a transportes coletivos; e regiões que concentram maiores índices de emprego.

De acordo com Moraes (2018), existem três momentos distintos da locação social que marcam a política habitacional do governo municipal, tais quais: (i) inclusão (2001 a 2004), quando a locação social iniciou em resposta aos movimentos populares por moradia acessível no centro de São Paulo, culminando no Programa de Locação Social e na composição da locação no rol de políticas habitacionais do município<sup>229</sup>; (ii) inércia (2005 a 2015), no qual, houve a revisão do PLS e a sua permanência nas políticas habitacionais ocorreram apenas em virtude dos desdobramentos das ações tomadas anteriormente. Neste período, foi encerrado o contrato com o BID relacionado à locação

---

<sup>227</sup> O Fundo Municipal de Habitação é supervisionado pelo Conselho Municipal de Habitação, criado no âmbito da Secretaria Municipal de Habitação pela Lei nº 13.425/2002, que tem como objetivos básicos o estabelecimento, acompanhamento, controle e avaliação da política municipal de habitação.

<sup>228</sup> De início, o agente gestor era a SEHAB por meio da HABI – Superintendência de Habitação Popular, que foi extinta no decorrer das mudanças de gestão da prefeitura.

<sup>229</sup> Para tal, ela foi incluída em instrumentos legais como: o Plano Diretor Estratégico de 2002-2012 (Lei nº 13.430/2002), na Lei do Fundo Municipal de Habitação (Lei nº 13.509/2003) e na Lei Orgânica do Município de São Paulo (Emenda nº26/2005).

social<sup>230</sup>; e (iii) centralidade (2015 a 2016), onde, a partir da mudança de governo e da equipe da SEHAB, a locação social passou a ter lugar de destaque no planejamento da habitação no município, com ênfase dada ao estudo do Plano Municipal de Habitação - PMH (2016) e ao Plano Municipal de Políticas para a População em Situação de Rua (2016), culminando na tentativa de criação da Gerência de Locação Social, com competência exclusiva voltada para locação. Esse período não se transformou em ações concretas, continuando a inércia em relação à provisão habitacional por locação social e a ênfase à construção de casas pelo PMCMV já iniciada antes.

Continuando a análise estabelecida por Moraes (2018), um quarto período pode ser elencado: (iv) nova inércia (2017- 2022) na qual a gerência de locação social que se formava na gestão 2015-2016 foi desmobilizada e o foco passou a ser apenas nos desdobramentos das ações em andamento e na gestão dos empreendimentos já realizados em gestões anteriores. Nesse período, foi criado apenas um empreendimento voltado para população em situação de rua a partir de acordos realizados devido ao “recém-criado” Plano Municipal de Políticas para a População em Situação de Rua (PMSP, 2016).

A locação social não necessariamente foi contínua ou paralisada unicamente pela transição de governos do município. Fatores como a troca de secretários, a pressão da sociedade civil, fatores políticos e econômicos externos à Prefeitura Municipal de São Paulo, dentre outros, também podem ter contribuído para o percurso que o Programa desenvolveu (MORAES, 2018).

Observa-se que o PLS, criado em 2002, foi a única política de locação social do município de São Paulo. A sua consolidação previa 14 empreendimentos a serem construídos ou renovados, dos quais, seis utilizaram recursos internacionais provenientes do BID e oito com fundos municipais do FMH e nacionais do Programa Especial de Habitação Popular - PEHP.

Nos vinte anos de vigência do Programa de Locação Social em São Paulo, foram desenvolvidos três construções novas: o Parque do Gato (2004), o Conjunto Olarias<sup>231</sup>

---

<sup>230</sup> Isso implicou na suspensão do financiamento acordado para seis empreendimentos do PLS. Os demais empreendimentos dependeram, exclusivamente, de recursos do Fundo Municipal de Habitação - FMH e Programa Especial de Habitação Popular - PEHP. Nesse período o governo municipal passou a focar apenas na aquisição da casa própria (PMCMV).

<sup>231</sup> Apenas o Parque do Gato e o Conjunto Olarias foram construídos com recursos internacionais, provenientes do BID. Os outros cinco empreendimentos utilizaram recursos do FMH e PEHP para sua execução.



(2004) e a Vila dos Idosos (2007), e quatro requalificações de edifícios: o Edifício Asdrúbal do Nascimento (2009), o Edifício Senador Feijó (2009), Palacete dos Artistas (2014) e o Edifício Mário de Andrade (2019), totalizando 937 unidades habitacionais<sup>232</sup> em sete empreendimentos na região central da cidade, significando 0,34% da demanda por habitação<sup>233</sup> do município de São Paulo. figura 12.

Em São Paulo, apesar da locação social ter sido proposta para todo o município, os estudos da SEHAB priorizaram a região central da cidade, figura 13, como a que possuía melhores condições para a implantação do Programa por apresentar: concentração de cortiços na região; percentual elevado de domicílios alugados; reivindicações de movimentos sociais para a implementação da locação social nas áreas centrais da cidade; muitas famílias vivendo nas ruas ou em moradias transitórias no centro; e possibilidade de interferência no mercado de aluguel na região, reduzindo o seu valor.

Após a conclusão da obra dos empreendimentos a SEHAB fica responsável pela seleção/indicação da demanda e pelo trabalho social e a COHAB/SP responsável por administrar o condomínio, pela manutenção dos empreendimentos, pela segurança patrimonial, pelo recebimento dos aluguéis, pela gestão do contrato<sup>234</sup> com os beneficiários e pela renovação contratual, desde que o beneficiário tenha cumprido suas obrigações e esteja dentro das regras do Programa. Importante observar que se leva em consideração para a escolha do beneficiário para cada unidade habitacional elemento base do contrato, a relação entre a sua dimensão e o número de de moradores.

---

<sup>232</sup> O Parque do Gato possui 486 unidades habitacionais com unidades que variam de quitinete à apartamentos de 1 e 2 quartos; o Olarias possui 137 unidades habitacionais voltados para moradores de rua, população moradora em área de risco, idosos e portadores de necessidades especiais; e o Vila dos Idosos com 145 unidades habitacionais para a população acima de 60 anos. O Edifício Asdrúbal do Nascimento com 40 unidades habitacionais (7 quitinetes e 29 apartamentos de 1 quarto e 4 apartamentos de 2 quartos) e o Senador Feijó possui 45 unidades habitacionais, sendo 15 quitinetes e 30 apartamentos de 1 quarto, o Palacete dos Artistas com 50 unidades e o Edifício Mário de Andrade (empreendimento destinado à população em situação de rua) com 34 unidades.

<sup>233</sup> Considera-se o déficit habitacional na cidade de São Paulo de 474 mil moradias (FOLHA DE S.PAULO, 2019).

<sup>234</sup> O prazo do primeiro contrato firmado entre a COHAB e o beneficiário é de 48 meses, podendo ser renovado.



Residencial Parque do gato. Foto Jurandir Lima In: Flickr (www.flickr.com/fotos)

Conjunto Residencial Olarias. Foto: Mario Nader. In: Vitruvius (vitruvius.com.br)



Residencial Vila dos idosos. Fotos Cristina Mello



Ed. Asdrúbal do Nascimento I e Ed. Mário de Andrade Foto Cristina Mello

Edifício Senador Feijó. Foto Cristina Mello

Ed. Palacete dos Artistas. Foto Felipe Anitelli (modificada pela autora).

Figura 12. Empreendimentos do Programa de Locação Social de São Paulo.

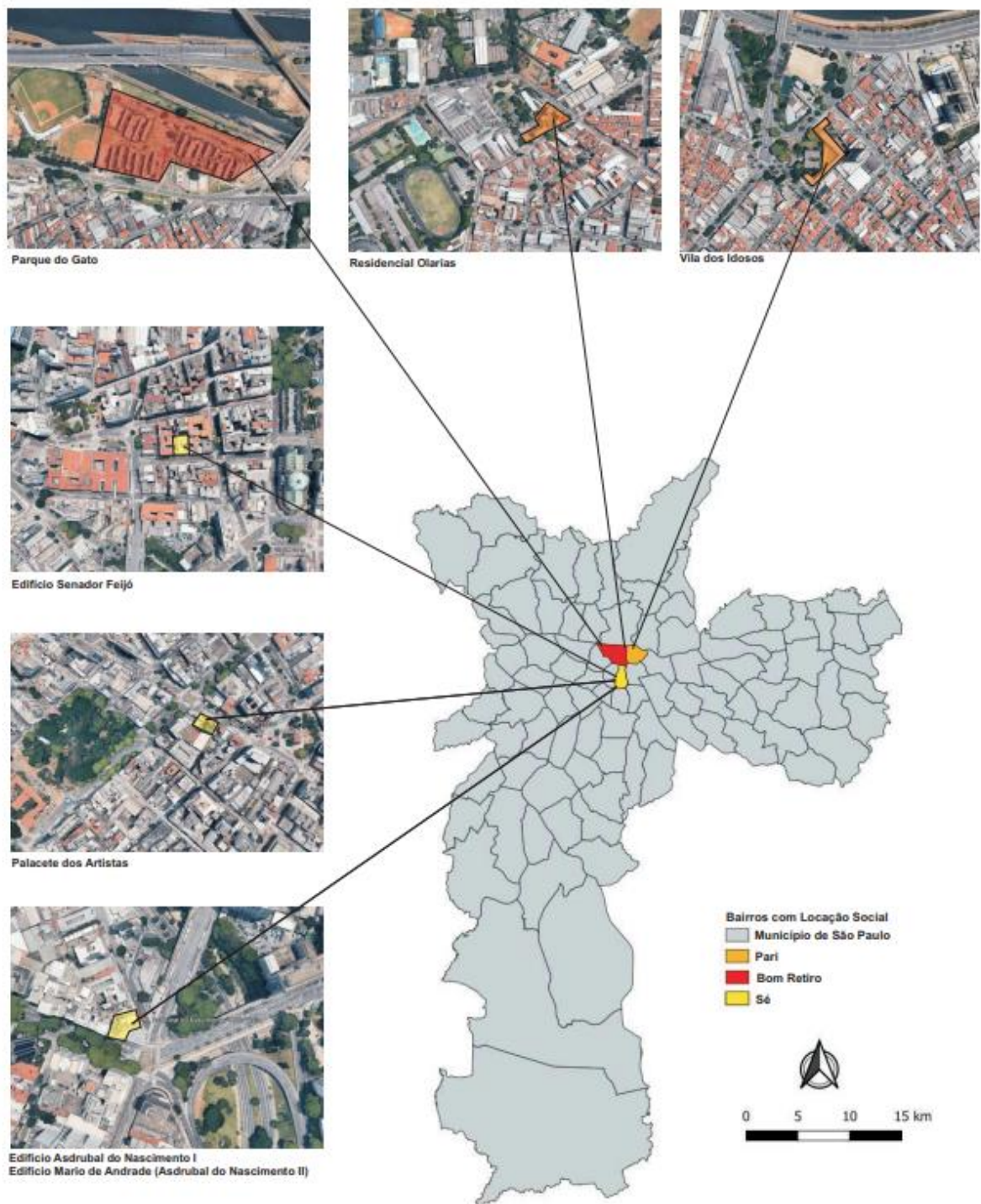


Figura 13. Localização dos empreendimentos do Programa de Locação Social de São Paulo no município de São Paulo (Fonte: a autora com base nos dados levantados no google e no geosampa)

As unidades habitacionais são geridas pela COHAB/SP, podendo a administração do condomínio ser exercida de forma direta, terceirizada ou pelo sistema de autogestão, ou seja, realizado pelos próprios moradores. Em qualquer dos casos, os beneficiários do programa tornam-se responsáveis por pagar uma cota referente à sua unidade habitacional, representando uma divisão equitativa das despesas comuns condominiais realizadas (taxa condominial<sup>235</sup>).

A seleção dos beneficiários é feita para cada empreendimento<sup>236</sup> disponível para locação social a partir de um cadastro dos interessados feito pela SEHAB, seguindo os critérios e grupos prioritários (pessoas acima de 60 anos, em situação de rua e afins, portadores de necessidades especiais, moradores em área de risco e insalubres) a serem atendidos. É divulgada uma lista pela SEHAB com os beneficiados e com seus respectivos suplentes, a qual é remetida à COHAB contendo os dados cadastrais, as condições financeiras, composição familiar e a faixa de renda a qual pertencem, possibilitando a análise quanto à necessidade e valor do subsídio a ser concedido.

Os beneficiários contemplados têm como competência cumprir as legislações e o contrato firmado com a COHAB/SP, observando as condições de uso previstas nas normas, se comprometendo a pagar outras despesas relacionadas ao imóvel (telefone, energia, água, gás, esgoto, IPTU, assim como também, do condomínio). Deve cumprir integralmente a convenção de condomínio e os regulamentos internos do prédio, além de se comprometer a solicitar reavaliação socioeconômica quando houver alteração da situação financeira.

**Importante observar que os aluguéis cobrados<sup>237</sup> devem comprometer um mínimo de 10% e no máximo 15% da renda mensal de cada família.** Esse comprometimento de renda não incide sobre outras taxas, como: condomínio, luz, água, dentre outras. O restante do valor necessário para custear o aluguel é arcado por meio de subsídios<sup>238</sup> públicos mensais, concedido pela COHAB aos beneficiários e calculado, a

---

<sup>235</sup> Sobre a taxa do condomínio não incide subsídios.

<sup>236</sup> Todos os imóveis destinados ao programa não são vendidos e pertencem a um parque público para locação.

<sup>237</sup> Eles sofrem atualização monetária pelo Índice de Preços ao Consumidor da Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (IPC-FIPE) a cada 12 meses, a partir da data do contrato. O aluguel é renovável a cada dois anos e é calculado parcelando o valor investido na unidade habitacional pelo prazo de trinta anos.

<sup>238</sup> O subsídio é familiar, intransferível e renovado por 12 meses, mediante comprovação de renda familiar. O aluguel é renovado a cada 2 anos.

depende do comprometimento de renda, em função da diferença entre o valor do aluguel e o valor de referência<sup>239</sup> (Resolução CFMH nº23/2002). Como o imóvel é público, o valor do aluguel acrescido dos subsídios deve retornar, a cada mês, ao Fundo Municipal de Habitação a fim de recompor<sup>240</sup> o investimento público realizado.

A COHAB, como operadora do FMH, recebe do município a título de remuneração o valor correspondente a 4,5% sobre os valores dos projetos e obras a serem contratados para adaptação dos imóveis aos fins do programa de locação social.

Assim, atendendo a todos esses critérios, no Quadro 25 podemos visualizar as principais características do PLS e seus respectivos responsáveis.

<b>PROGRAMA DE LOCAÇÃO SOCIAL – PLS/SP</b>		
<b>OBJETIVO</b>	Ampliar as formas de acesso da moradia para população com renda até 3 SM	
<b>LOCALIZAÇÃO</b>	Região central da cidade	
<b>TOTAL UH</b>	937 UH em 7 empreendimentos (Representa 0,34% da demanda habitacional de SP)	
<b>RECURSOS</b>	BID e FMH	
<b>CARACTERÍSTICAS GERAIS</b>	Programa sem fins lucrativos Aluguéis reajustados a cada 12 meses Gestão do PLS compartilhada entre COHAB e SEHAB Grupos prioritários: idosos, situação de rua, PNE, moradores área de risco e insalubres, só atendendo a esse público. Locação em UH públicas, novas ou requalificadas LS de promoção pública ou LS por autogestão	
<b>AGENTES: CARACTERÍSTICAS GERAIS</b>	Prefeitura CMH	Aprova a política habitacional Instituiu o PLS (Resolução nº 23/2002)
	COHAB	Operacionaliza a política habitacional, produz as UH Responsável pelo contrato com os beneficiários, e sua gestão Manutenção dos empreendimentos e segurança patrimonial Cálculo do subsídio a ser concedido Operadora do FMH Recebe remuneração em cima do valor dos projetos e obra
	SEHAB	Elabora a política habitacional e coordena o programa Indica a demanda para cada empreendimento Trabalho social com os beneficiários e reavaliação socioeconômica Avaliação periódica do Programa e dos beneficiários
	BENEFICIÁRIOS	Comprometimento de renda de 10 a 15%

Quadro 25. Programa de Locação Social do município de São Paulo.

Ao correlacionar a base normativa e a formatação dada ao PLS/SP, buscou verificar se os instrumentos previstos no PDE para a promoção da cidade e moradia digna

<sup>239</sup> O valor de referência é calculado com base no investimento público realizado, nas taxas de administração e de manutenção.

<sup>240</sup> Prazo de 30 anos para a recomposição. O investimento público considerado para o cálculo de recomposição não leva em conta a infraestrutura pública.

são utilizados no PLS. Nesse estudo, primeiramente, foram destacadas algumas características dispostas no desenho do Programa de Locação Social de São Paulo (Resolução CFMH n°23/2002), dentre elas estão:

- ✓ Implantação na área central da cidade, onde foram destinados três lotes e quatro edifícios para o programa;
- ✓ Acesso a famílias com renda de até três salários-mínimos, prioritariamente para pessoas acima de 60 anos, em situação de rua, pessoas com necessidades especiais e moradores em áreas de risco ou insalubres;
- ✓ Habitações localizadas em áreas, prioritariamente, já urbanizadas, de fácil acesso a transportes coletivos e a empregos;
- ✓ Acesso dos beneficiários aos imóveis por meio de contrato com o poder público. Contrato de 48 meses podendo ser renovado desde que o locatário tenha cumprido as obrigações contratuais e legais;
- ✓ Tamanho da unidade habitacional compatível com o número de moradores;
- ✓ Realização de capacitação profissional e inserção social dos beneficiários;
- ✓ O valor do aluguel a ser pago pelo beneficiário e valor do subsídio a ser recebido deve ser compatível com a renda;
- ✓ Condomínio e serviços públicos como água, luz e gás são de responsabilidade do locatário.

Confrontando essas características com a definição de moradia digna dada pela ONU, vista no Capítulo 1, item 1.1, podemos afirmar que, na pequena escala implementada do Programa, limitada apenas a sete empreendimentos localizados na área central da cidade, as unidades habitacionais encontram-se alocadas para os beneficiários em área com disponibilidade de toda infraestrutura, equipamentos públicos e serviços, além de postos de trabalho, atendendo nesse aspecto e nesses empreendimentos, as características de moradia digna. No entanto, o recorte feito pelo programa limitou o atendimento a outras áreas da cidade, igualmente dotadas de infraestrutura e, também, com alta concentração de déficit habitacional. Observa-se, ainda, que a localização dos empreendimentos não está relacionada a nenhum dos instrumentos previstos possíveis de utilização, como ZEIS, OUC, Direito de Preempção, dentre outros.

As unidades habitacionais que compõem o PLS/SP fornecem segurança jurídica da posse da moradia por meio de contrato, que pode ser renovado, desde que o beneficiário se mantenha adimplente às regras do contrato a que foi submetido. Nesse aspecto, as características de moradia digna também são atendidas. O valor do aluguel é determinado de acordo com a renda e condições de pagamento da família beneficiária do Programa.

No entanto, a escala do Programa o leva a baixa acessibilidade da moradia, sendo acessível para um pequeno grupo da população, cerca de 900 pessoas/famílias em unidades variando de quitinetes a dois quartos. Não proporciona variedade social nem econômica nos empreendimentos, não atendendo, assim, às características do mix social e econômico.

Segundo o traçado do Programa, as unidades habitacionais são compatíveis com o tamanho da família beneficiária do Programa e entregues em boas condições de uso e conforto, seguindo as normas existentes. Elas devem ser conservadas e mantidas pelo inquilino, que muitas vezes não possuem renda suficiente para conservá-las e repará-las, podendo gerar problemas com a conservação do imóvel.

Sendo assim, observa-se que os instrumentos dispostos para o atendimento da política habitacional de interesse social são capazes de proporcionar a integração da habitação com a cidade, promovendo a moradia digna e possibilidades de atendimento ao déficit habitacional, mas ao considerar a sua utilização no município de São Paulo e, conseqüentemente, no Programa habitacional em estudo, o potencial usufruído de todos os instrumentos está aquém das suas possibilidades.

Ao analisar os agentes participantes PLS/SP, promotores/reguladores, financeiros, operacionais (produtor/executor) e gestores, se verifica que o mercado está fora do processo. Os movimentos sociais, apesar de terem sido os precursores do Programa, também não atua. O Programa se limitou a atender, na última década, como população alvo apenas o grupo prioritário (principalmente idosos e população em situação de rua). Mesmo para um grupo bem vulnerável o Programa foi traçado com regras rígidas de pagamento e adimplência, seguindo à risca a legislação locatícia.

Em tese, pode-se dizer que o PLS/SP tende a não se sustentar sozinho. Ele aproxima-se a estagnação por falta de recursos, tanto da população atendida que como a renda é muito baixa, em qualquer situação desfavorável da economia instável do nosso

país, não tem condições de manter com os compromissos financeiros assumidos (aluguel, condomínio, taxas de serviços públicos, dentre outros), quanto do Estado que tem que arcar com a maioria das despesas, já que, devido a inadimplência, os custos necessitam de subsídios. No sentido de melhor compreender esses aspectos e confirmar as análises realizadas a partir da base documental, foi elaborado um estudo empírico.

### 5.2.1 Estudo empírico sobre a implantação do Programa de Locação Social de São Paulo

Após o período do início da década de 2000 (Resolução CFMH nº 23/2002), como visto no item anterior, o Programa entrou em fase de inércia e volta a ser inserido na agenda governamental no ano de 2016, quando passou a ser discutida: (i) na criação do Plano Municipal de Políticas para a População em Situação de Rua, instituído pela Portaria Intersecretarial SMDHC/SMADS/SMS/ SEHAB /SDTE nº005, de 26 de dezembro de 2016; (ii) no Plano Municipal de Habitação<sup>241</sup>, encaminhado pelo poder executivo à Câmara Municipal de São Paulo em dezembro de 2016, **que não vigorou até a atual data**; e (iii) no novo projeto de lei (que também não foi aprovado), o PL nº258/2016 que buscava regulamentar o serviço de moradia social e instituir o Programa de Locação Social, tendo como objetivo produzir moradias com regras de serviço público para o atendimento de pessoas em vulnerabilidade ou risco social utilizando edifícios vazios ou subutilizados reformados, localizados em ZEIS 3 ou em áreas centrais dotadas de toda infraestrutura.

Nesse mesmo ano de 2016 houve, também, uma previsão de criação de uma Gerência de Locação Social com a função exclusiva de coordenar e gerir o PLS/SP, chegando a funcionar de forma não oficial, mas como visto anteriormente, foi “desmontada” quando do início da “nova gestão” da prefeitura, em 2017. Observa-se que 2016 foi a finalização de uma gestão de muitos estudos em relação ao Locação Social, mas que pouco conseguiu deixar algo de concreto.

---

<sup>241</sup> O Plano Municipal de Habitação constituiu no Projeto de Lei nº 619 de 21 de dezembro de 2016. Em 2018, por meio da Resolução da Secretaria Municipal de Habitação/ Conselho Municipal de Habitação – SEHAB/CMH nº111 (25/10/2018), foi criado Grupo de Trabalho para articulação de esforços pela aprovação do Plano Municipal de Habitação de São Paulo. Em 22 de agosto de 2019, foi enviado ao legislativo proposta de alterações pontuais no PL e até hoje o PL não foi aprovado.



Hoje, não existe uma estrutura administrativa voltada para pensar o PLS/SP, o que trouxe dificuldades na identificação dos atores responsáveis pelo programa para execução das entrevistas. As equipes encontram-se pulverizadas entre a SEHAB e a COHAB e executam ações diversificadas voltadas para a habitação social em geral, não necessariamente só locação social.

A primeira constatação foi que, passados vinte anos de sua criação, hoje se tem um Programa ligeiramente diferente, dado que foi alterado pelas Resoluções complementares da SEHAB/CMH<sup>242</sup> e esses aspectos serão discutidos aqui.

Do ponto de vista das relações entre urbanismo e habitação, no início se tinha em conta que implantar o PLS/SP na área central da cidade, que já era dotada de infraestrutura e que encontrava-se em processo de esvaziamento e perda de dinamismo, seria o melhor para a cidade e para atender a demanda de moradores de cortiços<sup>243</sup> (que já se submetiam ao aluguel), de favelas, catadores, pessoas em situação de rua, idosos em vulnerabilidade e pessoas ligadas aos movimentos de moradia que já moravam, em situações precárias, naquela região. O que se verificou foi que essa ideia de amplitude do público a ser atendido em um mesmo empreendimento foi alterada logo depois dos primeiros projetos implantados, o que fez o projeto atender apenas grupos específicos.

A história de implantação de cada um dos empreendimentos denota que o Programa não foi de fato seguido como tal e se constitui em um somatório de iniciativas isoladas, cada uma com suas circunstâncias.

Os dois primeiros empreendimentos do PLS/SP, o Residencial Parque do Gato e o Residencial Olarias<sup>244</sup>, eram empreendimentos novos, construídos em terrenos públicos que atenderam famílias sem acesso às políticas habitacionais já implementadas e que já moravam na região central. O terceiro empreendimento criado para o Programa, em terreno doado para a prefeitura, partiu da reivindicação e ação de movimentos sociais de

---

<sup>242</sup> As resoluções da SEHAB/CMH (SEHAB/CMH n°12/2004, SEHAB/CMH n°33/2008, SEHAB/CMH n°115/2018, SEHAB/CMH n°118/2019) alteram padrões de cálculo do valor de referência, percentual do comprometimento de renda e número de meses para recuperação do investimento.

<sup>243</sup> Os cortiços se caracterizam como habitações coletivas precárias de aluguel e que, frequentemente, apresentam instalações sanitárias compartilhadas, alta densidade de ocupação, circulação e infraestrutura precárias, acesso e uso comum dos espaços não edificados e alto valor de aluguel por m<sup>2</sup> edificado.

<sup>244</sup> O empreendimento Parque do Gato atendeu famílias proveniente da remoção de favela, a Favela Parque do Gato. Já o Residencial Olarias acolheu várias demandas da população: pessoas em situação de rua e de ocupações da região central, além de catadores.

moradia de idosos, que conseguiu o terreno e lutou pela construção da Vila dos Idosos que atende moradores com mais de 60 anos.

Posteriormente, a forma de dotação da moradia para locação social deixou de ser por construções novas e passou a ser atrelada a ações de reabilitação urbana, como reforma e revitalização de edifícios na área central da cidade. Surgiram assim os edifícios Asdrúbal do Nascimento, Senador Feijó, Palacete dos Artistas e Ed. Mário de Andrade (Asdrúbal do Nascimento II). No entanto, observa-se que os dois últimos empreendimentos, realizados na última década: Palacete dos Artistas e Ed. Mário de Andrade, se voltaram para grupos específicos: idosos artistas e população em situação de rua, respectivamente. Nessa última década, foram criadas 84 unidades habitacionais, representando 8,9% do total de unidades habitacionais existentes no PLS/SP. Nesse tempo, os selecionados para o programa não mais, necessariamente, eram moradores provenientes da região central, mas, sim, pessoas selecionadas de grupos específicos, Tabela 10.

FASES DOS EMPREENDIMENTOS DO PLS/SP					
Empreendimento	Ano criação	Público-alvo	Modelo de construção	Nº UH	UH na década
Parque do Gato	2004	Moradores região central	Construções novas	486	853 UH (91,04% das UH)
Olarias	2004			137	
Vila dos Idosos	2007			Idosos (movimentos de moradia)	
Ed. Senador Feijó	2009	Moradores região central	Reforma/ revitalização de edifícios	45	
Ed. Asdrúbal Nascimento	2009			40	84 UH (8,96% das UH)
Palacete dos Artistas	2014	Idosos artistas		50	
Ed. Mário de Andrade (Asdrúbal do Nasc. II)	2019	População em situação de rua		34	
TOTAL				937	

Tabela 10. Fases dos empreendimentos do PLS/SP.

Assim, a Locação Social apresenta-se, ainda, como um programa piloto, onde não se pode dizer que exista um modelo e sim vários diferentes projetos que têm em comum o contrato entre o beneficiário e a COHAB.

Outro aspecto que difere do que estava previsto se refere ao fato dos empreendimentos nem sempre receberem os serviços que estavam dispostos nas legislações, como: o atendimento e o acompanhamento social da prefeitura e o controle dos beneficiários na hora da renovação, como previsto inicialmente. O que certamente

interfere nas condições de manutenção e até no fato de um grupo ter usurpado<sup>245</sup> as funções da prefeitura.

#### 5.2.1.1. Projetos analisados no estudo empírico.

A realização do estudo empírico se valeu de visitas técnicas a alguns empreendimentos do PLS/SP e entrevistas com agentes responsáveis pelo programa. As atividades foram programadas com antecedência, quando foram mantidos os contatos, identificados os interlocutores, locais a serem visitados e obtidas as autorizações necessárias ao fornecimento de dados pela Prefeitura de São Paulo e demais órgãos, de modo que, ao chegar, tinha os questionários elaborados a fim de confirmar dados e hipóteses que já haviam sido formuladas ao longo da pesquisa. A metodologia utilizada se valeu de método de entrevista presencial (e *online*) semiestruturada, privilegiando perguntas abertas e seguindo um roteiro pré-estabelecido.

Foram três dias na cidade de São Paulo<sup>246</sup> nos quais dividiu-se o tempo disponível para as seguintes atividades: (i) visitas guiadas a quatro empreendimentos, sendo dois de forma completa – entrando nas áreas comuns dos empreendimentos mas sem permissão de visita das unidades habitacionais (Vila dos idosos e Ed. Mário de Andrade)– e dois visualizando apenas o seu exterior (Ed. Asdrúbal do Nascimento e Ed. Senador Feijó); (ii) visitas não guiadas a três empreendimentos, visualizando apenas seu exterior (Residencial Parque do Gato, Residencial Olarias e Palacete dos Artistas); e (iii) entrevistas presenciais com seis agentes, sendo cinco servidores da COHAB e dois da Secretaria de Direitos Humanos e uma entrevista online com um ex servidor da COHAB. Cada entrevista durou em média 1:20h (uma hora e vinte minutos).

Eram para ser realizadas, também, entrevistas com os agentes da SEHAB, mas a dificuldade de autorização e liberação junto ao órgão<sup>247</sup> fez com que as entrevistas não fossem liberadas em tempo hábil, impedindo-as de ocorrer de forma presencial, sendo realizada somente virtualmente cerca de um mês depois, no dia 19/04/2022. Na SEHAB

---

<sup>245</sup> Existem empreendimentos no Programa de Locação Social de São Paulo que após a implantação criaram seu “regulamento” paralelo, tendo excluído o Estado oficial que por sua vez não impôs o devido trâmite de estado de direito.

<sup>246</sup> No período de 16/03/2022 a 19/03/2022.

<sup>247</sup> Foi aberto o Processo SEI de nº 6014.2022/0000480-0 em 23/02/2022 sob o nome de Locação Social que solicitou apoio a esta pesquisa e autorização para entrevista na Sehab/SP.

foram autorizadas entrevistas com dois servidores, mas no dia marcado apenas um servidor participou.

Além dessas entrevistas com agentes dessa gestão, foram realizadas, ainda, entrevistas on-line com três agentes que trabalharam em gestões anteriores na SEHAB e/ou na COHAB (gestão inicial do Programa 2002 a 2004 e gestão de 2016).

Para manter em sigilo e preservar a identidade dos entrevistados, todos eles são identificados nessa pesquisa por números, denominados: entrevistados 1 a 11. No entanto, são especificados, em nota, o órgão e a gestão no qual realiza/realizou suas funções<sup>248</sup>.

De início, vale destacar que a realização dessa etapa foi de suma importância para a pesquisa. Ela permitiu, de forma imediata, colher informações não documentadas conduzindo à progressiva compreensão do problema e à elucidação das hipóteses. O contato direto com os entrevistados trouxe a possibilidade de obter esclarecimentos, avaliações, ideias e opiniões acerca da Localização Social no município de São Paulo. Por outro lado, a visita aos empreendimentos forneceu uma visão geral do seu funcionamento, localização e acesso à cidade.

### **5.2.1.2 Realização e análise das entrevistas com os agentes gestores e executores do PSL/SP**

Inicialmente foram destacados alguns aspectos que, seguindo o roteiro de perguntas realizadas, surgiram como inquietações dos entrevistados em sua prática de gestão dos programas, tais como: (i) ausência/deficiência de atendimento social por parte do gestor; (ii) inadimplência; (iii) mix social dos projetos; e (iv) caráter de assistência social da locação social, são alguns deles.

- **Ausência/deficiência de atendimento social por parte do gestor**

Segundo os entrevistados 1, 4 e 7, existem nos empreendimentos problemas com a comercialização de unidades habitacionais; abandono de unidades habitacionais; falta de cuidado com as áreas comuns; problemas com pagamentos do aluguel, condomínio e

---

<sup>248</sup> Entrevistados 1, 2, 3 e 4: Técnicos da COHAB/SP (atual gestão); Entrevistado 5: Técnico da Cohab/SP (gestões anteriores); Entrevistado 6: Técnico da SMDHC (gestão atual); Entrevistado 7, 8 e 9: Técnico da Cohab/SP (gestões anteriores); Entrevistado 10: Técnico da SMDHC (gestão atual); Entrevistado 11: Técnico da SEHAB/SP (atual gestão).

demais serviços; problemas psicológicos e emocionais; e consumo de drogas. Para eles, a falta de acompanhamento e de controle do Estado nos empreendimentos<sup>249</sup>, principalmente no Parque do Gato e no Olarias, pode ser apontada como um dos fatores que resultaram nesses problemas. Assim, a ausência do Estado levou/leva à precarização do empreendimento.

“Em alguns empreendimentos você tem problemas como a venda de vagas no Programa; a compra de vagas do Programa onde a pessoa acredita que, em algum momento, a COHAB vai vender a unidade habitacional para ela; você tem gente que mora lá há mais de 10 anos e não paga aluguel nem condomínio; tem gente que sabe que o boleto está lá, mas não paga. E, como você não tem estrutura de gerência que funcione institucionalmente, o pagamento não ocorre” (Entrevistado 7)

Existe um grande desafio na parte social do programa onde a equipe gerenciadora da SEHAB, responsável pelo trabalho social, quando acionada, não consegue suprir a demanda relacionada a questões de saúde mental e violência de gênero, por exemplo. Segundo o Entrevistado 6, existe só uma assistente social no acompanhamento do empreendimento Mário de Andrade, sendo necessário pelo menos mais uma psicóloga.

Foi referido que alguns locatários têm grande dificuldade para morar em comunidade e não sabem morar em condomínios. São dificuldades com questões básicas de higiene e limpeza.

“Se você pegar qualquer empreendimento, fora do interesse social, ou então um com uma faixa acima, já tem um comportamento melhor, já conservam mais, já há aquele sentimento de pertencimento, é uma outra história. Então isso facilita muito o nosso trabalho. Tem aquela outra coisa de faixa, que a inadimplência é menor. Então você consegue gerir melhor o empreendimento.” (Entrevistado 3)

Ainda segundo os mesmos entrevistados se pode verificar o contraponto entre os Projetos com mais apoio e os de menor apoio. No mais novo empreendimento do PLS/SP, o Ed. Mário de Andrade, um projeto voltado à população em situação de rua onde a

---

<sup>249</sup> Importante observar que em 2016 foi criada uma estrutura de acompanhamento dos beneficiários composta por dois agentes, um na área de arquitetura e outro formado em serviço social, que atuavam conjuntamente executando um check list para acompanhamento das condições do empreendimento e das condições sociais do beneficiário. Esse check list era realizado em todos os empreendimentos do PLS/SP. Segundo o Entrevistado 7, “era feita uma inspeção dentro das unidades habitacionais. Era importante para as pessoas perceberem que ali estava presente o dono da unidade que você aluga, o Estado. Porque quando o Estado se ausenta, é claro que a pessoa se sente dona e transforma. Sendo assim, é importante a presença do Estado, é importante o reconhecimento das lideranças próximas, é importante trazer essas lideranças para dialogar. Tudo isso se dá num processo de negociação e com a presença do Estado.”

presença constante do Estado ocorre, o resultado tem sido mais positivo. Para tal, foi formado um grupo de trabalho, composto pela Secretaria de Saúde, Secretaria de Assistência Social, Secretaria de Direitos Humanos e Cidadania, SEHAB e COHAB, que faz o acompanhamento semanal dos beneficiários e das instalações do empreendimento. Este é o único empreendimento do PLS/SP que possui, atualmente, este acompanhamento multidisciplinar.

Apesar do acompanhamento ainda presente no Mário de Andrade, não deixam de aparecer problemas relacionados ao consumo de drogas, psicológicos e emocionais<sup>250</sup>, problemas com relação ao abandono de unidade habitacional, cuidados com as áreas comuns (jogam lixo pela janela) e problemas financeiros, culminando na falta de pagamento do aluguel, condomínio e demais serviços.

Segundo o Entrevistado 6, nos projetos voltados para os idosos - Vila dos idosos e Palacete dos Artistas, existe, também, a atuação do Estado de forma mais constante, com a presença da rede de saúde e do atendimento social realizado semanalmente. Do lado dos usuários existe uma união, uma organização, uma responsabilidade maior por parte dos moradores. E o fato de receberem aposentadoria facilita a melhor manutenção e adimplência no empreendimento, tornando-o mais preservado. O ponto negativo nesse tipo de empreendimento é a falta de contato dos idosos com pessoas de outras idades, como jovens e crianças.

- **Inadimplência**

Outro ponto de destaque foi o tema da inadimplência que se apresenta como um problema em todo o Programa. **A política de locação social desenhou ações punitivas que trabalham contra os fins sociais** (perda de subsídio e reintegração de posse) que, de acordo com o Entrevistado 5, gera pressão econômica e stress para os beneficiários, o que leva algumas pessoas a saírem do programa. Situação como essa ocorreu no Ed. Mário de Andrade.

“No Mário existem abandonos de apartamentos. Acompanhei um caso que foi por causa do financeiro. Ele abandonou o apartamento com tudo dentro, ele realmente não tinha condições de morar lá. Uma coisa é você morar no CTA e outra coisa é morar num prédio onde você tem que pagar conta de água, seu almoço, tem autonomia sentindo atendado a outras coisas (eu escutei isso de moradores!) e mudança de

---

<sup>250</sup> A principal questão não habitacional que gera desistência ou abandono do programa é a saúde mental, tanto por transtornos persecutórios quanto por uso de substâncias.

cultura também. Uma pessoa acostumada com pessoas dando e depois não vai receber mais nada, ele vai ter que trabalhar e pagar as coisas e morar naquilo. Então isso é uma “chavinha” que alguns conseguem e outros não. Essa mudança de cultura é difícil. É muito complicado a pessoa se acostumar em um novo ambiente e a um novo tipo de morar depois de tanto tempo. É necessário um olhar cauteloso para essa situação.” (Entrevistado 5)

Em outros empreendimentos, principalmente nos mais antigos, Residenciais Parque do Gato e Olarias, existem beneficiários que simplesmente não contribuem com o aluguel e demais obrigações há anos, tendo a COHAB que arcar com todos os custos. Isso se deu pela falta de acompanhamento do Estado durante alguns períodos de vigência do Programa, tornando cada vez mais difícil a sua ação na resolução do problema. As famílias inadimplentes continuam morando no imóvel e o Estado não consegue agir.

Deve-se ter em conta que a manutenção dos empreendimentos está condicionada, parte dela, à contribuição dos beneficiários. A inadimplência dos beneficiários é uma grande dificuldade que influencia e restringe o trabalho dos agentes. Segundo o Entrevistado 9, no último levantamento, mais ou menos 30% dos moradores ainda constavam como déficit habitacional por excesso de onerosidade. Muitos não chegam a receber nem um salário-mínimo. Alguns outros beneficiários foram notificados por adensamento excessivo.

Mesmo com a problemática da inadimplência ocorrendo em todos os empreendimentos, a maioria dos agentes entrevistados afirmou que a constante presença e acompanhamento do estado no empreendimento (como no caso do Ed. Mário de Andrade) facilita a operação, devendo esta ser considerada controlável e positiva.

- **Mix social**

Sobre o tema do mix social, os entrevistados 2 e 6, agentes do Estado, se manifestaram de forma diferente do que se havia estudado na base teórica sobre o tema da locação social. Outros agentes que também trataram do tema de forma geral também se mostraram favoráveis a Projetos de grupos homogêneos como: estudantes, mulheres, população em situação de rua e idosos. A presença de grupos específicos facilita a gestão do Programa por necessitar da utilização de serviços semelhantes e proporcionar menores custos. Segundo eles é possível gerir melhor e mais facilmente.

Na experiência que eles têm, grupos de idosos são os melhores para se trabalhar nesse modelo de provisão habitacional, principalmente pela questão da adimplência e

manutenção do empreendimento, como podemos observar nas falas dos entrevistados 2 e 6.

“Onde você vai conseguir um sucesso maior com a locação social nos moldes financeiros como ela está hoje é com os idosos. Porque tem uma renda (aposentadoria) garantida. Nossos empreendimentos para idosos tem obtido um sucesso maior. Os demais, por conta da renda, são mais problemáticos” (Entrevistado 2).

“Acho interessante ter um público homogêneo, como o dos idosos. Todos eles recebem, no mínimo, aposentadorias. A inadimplência é muito baixa. As pessoas têm um ritmo de vida, interesses e dinâmicas parecidas, você cria uma vizinhança mais agradável porque está todo mundo ali em casa. Ao mesmo tempo, tem os pontos negativos também. Por exemplo, tem uma demanda muito grande de saúde nesses lugares, então, a rede de saúde tem que estar muito presente. Só a Sehab não dá conta. Tem que ter um cuidado com pessoas que precisam receber alimentação na casa, atendimento domiciliar, tem cadeirantes. É um lugar que a gente fala que as pessoas precisam fazer as atividades diárias sozinhas: tomar banho, cozinhar, se alimentar. A partir do momento que não consegue mais fazer isso ela precisa sair do programa e ir para um ILPI, Instituição de Longa Permanência que vai estar ali para ajudar ela nesses cuidados” (Entrevistado 6)

Considerando um empreendimento que tem um mix de público<sup>251</sup>, como o Olarias, segundo o Entrevistado 1 observou que essa demanda mista não favoreceu uma maior harmonização entre os moradores. Um dos grupos de moradores do empreendimento encontra-se bem à margem da sociedade, em todos os aspectos, o que provocou dificuldades na divisão e manutenção das áreas comuns, levando a uma maior degradação do condomínio por esse grupo de condôminos.

“Então a gente acha que não é por causa do serviço, de ter jovens, velhos, mas a pressão é devido à miséria, à pobreza, que puxa para baixo essa capacidade de convivência social. Dificuldade de integração entre os grupos devido à cultura e educação. Esse mix ajuda a não dar certo porque a distância social, de educação e cultural é grande.” (Entrevistado 1)

Mesmo quando se discutiu o fato de grupos mistos poderem ser melhor geridos quanto à inadimplência, os agentes de gestão ponderaram que em todos os casos existem vantagens e desvantagens. Se por um lado existe a possibilidade de estigmatizar, por outro lado tem-se uma otimização dos serviços públicos que essa população necessita.

---

<sup>251</sup> Apesar dos entrevistados considerarem esses empreendimentos contendo um mix de público, eles abrangem somente a faixa de renda mais vulnerável. Consideraram mix de público pelos beneficiários possuírem origem em atividades diferenciadas: catadores, moradores de rua, dentre outras.



“Com relação ao prédio para população em situação de rua, não acredito que cria estratificação não. Porque ele está inserido na cidade e são só 34 apartamentos, se fossem 500, talvez. Mas claro que a gente enfrenta dificuldades de gestão nele, mas está ok” (Entrevistado 6)

- **Caráter de assistência social do PSL/SP**

Quanto ao caráter do PSL/SP ser voltado a públicos específicos de populações excluídas, e por isso ter um caráter social, os entrevistados se manifestaram de forma diferenciada, mas com predominância da defesa de um programa habitacional. Isso se deve ao pensamento dos agentes entrevistados verem que programas de moradia como o de locação social e programas de assistência social possuem uma certa relação, podendo assim serem pensados de forma conjunta. Seguindo essa linha de pensamento eles veem o PLS/SP como um programa habitacional e não de assistência social<sup>252</sup>.

De acordo com o Entrevistado 5, o PLS/SP configura-se como um programa habitacional, pois eram explicadas para cada beneficiário as suas regras, deixando claro que eles tinham direitos e obrigações.

“O Locação é um programa habitacional. A gente deixava claro para o morador que ele não estava ali só para receber, tinha que contribuir de diversas formas: pagar em dia, ser um bom morador, respeitar as regras, respeitar os vizinhos e valorizar aquilo como moradia. O locação social não deve ser confundido como assistência social” (Entrevistado 5)

O Entrevistado 8 destacou a problemática encontrada no programa de assistência social, denominado “auxílio aluguel” em São Paulo, onde o município fornece um determinado benefício financeiro, temporário ou continuado, para famílias em estado de calamidade pública e vulnerabilidade para auxiliá-las na cobertura de despesas com moradia. A falta de acompanhamento ao beneficiário na utilização dos recursos fornecidos leva, muitas vezes, à sua utilização para outros fins, como: alimentação, moradia fora do município, transportes etc. Segundo o entrevistado, esses recursos poderiam ser utilizados para Programa de Locação Social na modalidade privada.

“Em São Paulo temos um grande problema com isso. São cerca de 200 a 250 milhões de reais gastos com auxílio aluguel. A PMH de 2016 mostra como o Locação Social pode ser usado como estratégia para reverter o quadro do aluguel social. Seria feito algo próximo ao voucher usado nos EUA, com parcerias com a iniciativa privada, sendo

---

<sup>252</sup> A assistência social tem todo um abarcamento de serviços em volta, recursos que o PLS/SP nem sempre tem.

uma garantia que o subsídio seja utilizado realmente para habitação e dentro do próprio município” (Entrevistado 8).

Apenas o Entrevistado 6 se manifestou de forma diferente quando diz que um dos problemas da locação social no Brasil é que não conseguimos visualizar a moradia como um serviço, assim como enxergamos o serviço da educação, da saúde, da assistência social. A enxergamos como uma mercadoria. Apesar dessa afirmativa, o entrevistado também corrobora com a ideia de que o PLS/SP é um programa habitacional.

Em síntese, sobre a visão dos agentes gestores se pode dizer que eles veem como principais obstáculos que influenciaram para a não expansão do PLS/SP as seguintes características:

- **Fragilidade na regulação** do PLS/SP. Todas as regras do Programa estão vinculadas a um Conselho, para fortalecer, deveria ser um Decreto ou uma Lei. Segundo o Entrevistado 8, é preciso rever a legislação do programa, principalmente com relação à incidência de uma taxa de investimento do imóvel, a qual interfere na composição do valor do aluguel e do subsídio<sup>253</sup>, tornando o programa com um custo alto.

“E esse custo faz com que o valor do aluguel se destorça e a necessidade de subsídio aumente. Então toda mesa que você senta para conversar sobre Locação social dentro da prefeitura fala que o programa não se paga. Não é que ele não se paga, mas a forma como ele está desenhado e o desenho do subsídio dele faz com que ele se pareça que não vai se pagar, mas para mim isso é um problema de abordagem.” (Entrevistado 8)

- **Falta de continuidade do programa** pelas diferentes gestões municipais. É preciso verificar no que a normatização legal pode ajudar para a manutenção não só do Programa Locação Social, mas também em objetivos e procedimentos institucionalizados de forma permanente.

O arranjo institucional do programa é um grande empecilho. Em São Paulo a gestão do Programa é realizada de forma pulverizada. Cada equipe (SEHAB e COHAB com suas diversas gerências, diretorias e coordenações) é responsável por uma parte do processo e as decisões são muito burocráticas. De acordo com

---

<sup>253</sup> Para o entrevistado 8 essa taxa de investimento leva ao aumento do valor do aluguel e conseqüentemente ao valor do subsídio, tornando o programa “caro” aos olhos da administração pública. Para ele, aquele imóvel é público, e por ser um patrimônio público não cabe ao beneficiário da política habitacional arcar com esse custo.

os entrevistados, seria necessário melhorar a estrutura de gestão, com a formatação de um setor (diretoria, coordenação) dentro da prefeitura<sup>254</sup> que atenda todos os empreendimentos e coordene todo o processo, com a presença de mais técnicos.

“Acabou o contrato do João, aqueles 4 anos, será que a assistente social foi lá conversar com ele? Aí ela não foi, mas a COHAB tem que renovar o contrato, aí não renova, aí a SEHAB manda uma comunicação para a COHAB dizendo que é favorável pela manutenção do morador, aí a COHAB vai lá e tem que fazer o contrato. Só isso gera semanas no trabalho, sendo que se tivessem todos numa mesma coordenação tudo se resolveria mais rápido. Tinham apartamentos vagos que demoravam meses e meses para a SEHAB indicar a pessoa. Fazer a entrevista, avaliar a pessoa, indicar a pessoa e mandar para a COHAB fazer o contrato. Então existe esse gap. Tem esse problema de gestão e para mim isso não funciona dessa forma”. (Entrevistado 5).

“Hoje cada equipe faz uma coisa e não tem alguém que pensa no começo, no meio e no fim. Então existem muitos gargalos assim. A ausência de ter uma coordenação, tem também várias consequências, de ter alguém que está ali 100% do tempo dedicado a olhar para o programa. Isso foi conversado na SEHAB, COHAB, saúde e assistência. Elas cuidam de muitas outras coisas que não só o Locação Social. E por ser um serviço é um programa que exige um cuidado integral.” (Entrevistado 6).

“O maior problema era que a gente tinha um setor social ligado à estrutura da SEHAB e você tinha parte do programa ligado à estrutura da COHAB. Acho que a atuação social deveria estar sob a gestão da COHAB e que a gente poderia seguir o plano de trabalho social definido pela SEHAB. Mas a gestão toda deveria estar na COHAB.” (Entrevistado 7)

“Isso institucionalmente dificulta muito o dia a dia do Programa, então tudo que a COHAB faz tem que perguntar para a SEHAB. A SEHAB trata da demanda e do social, a COHAB trata do predial. Só que a gente sabe que no dia a dia isso é muito complicado de ser resolvido, se perde energia.” (Entrevistado 8)

- **A baixa institucionalização** gera, junto aos técnicos do poder público, uma **falta de confiança em relação à política de locação social** adotada. Muitos deles têm ressalvas ao Programa devido a dificuldades de implantação das ações que podem ser questionadas ou descontinuadas, como, dentre outros aspectos, o atendimento social e a manutenção das habitações.

---

<sup>254</sup> Segundo o Entrevistado 7 deveria ter a institucionalização do programa que teria em braço social, de projeto, de engenharia, de aquisição e captação de novos empreendimentos.

Para um programa de locação social existe a necessidade de um trabalho fluido, contínuo e interdisciplinar onde você tem que, além de reformar ou construir o imóvel e entregar às famílias, acompanhar a população beneficiária, com acompanhamento social contínuo (gestão a gestão), realizar a segurança e manutenção dos imóveis, dar atenção exclusiva e fluidez para as coisas funcionarem. É um programa perene e tem que ser pensado como tal, pois a forma de trabalho e de gestão é diferente do praticado nos programas de venda da propriedade. Ele exige um tipo de mentalidade de serviço contínuo, sendo necessárias adaptações para a gestão de aluguel.

“Por exemplo, queima uma lâmpada em um apartamento. Eu terei que fazer um pregão? Na locação eu não tenho o tempo para fazer esse processo de compra. E se quebra uma peça de um elevador? Demora seis meses para consertar! Isso porque não existe um arcabouço político, administrativo, jurídico que sustente a diferença de operação da Locação social. Teria que existir uma nova proposta de compra, de um novo sistema de gerência de banco de dados. Uma coisa é uma pessoa que comprou um apartamento, mora nele e não pagou uma parcela, você trata de uma forma. Agora se uma pessoa não pagou um aluguel, é um outro caminho. Isso não se resolvia/resolve internamente. Então, no caso de São Paulo, teria que construir uma nova empresa pública! Seria quase uma imobiliária pública. É uma mudança de paradigma em termos de atendimento do Estado” (Entrevistado 8)

- Outro ponto destacado foi o **modelo econômico do Programa**. Para fazer locação social em São Paulo conta basicamente com recursos próprios. O orçamento da prefeitura, chamado de cobertura pública, pode ser destinado a várias áreas (educação, saúde, segurança), dentre elas, a moradia, ou seja, a sustentabilidade financeira tem que ser revista.

“Hoje a gente poderia também pensar locação nos centros de bairros, onde os imóveis são um pouco mais baratos, mas não temos corpo técnico para assumir toda essa demanda.” (Entrevistado 1)

“Talvez, talvez, uma locação nesse sentido não seja para um público de tão baixa renda assim. O que a municipalidade se propõe a entrar talvez não seja eficiente. Talvez ter um subsídio maior para atender o público ou abrir um pouco mais o PLS/SP para outras pessoas, para tentar fazer um mix e equilibrar as contas do Programa. É necessário ter um programa habitacional no município que regule essas questões” (Entrevistado 3)

“Tem que rever o modelo econômico, ou aumentar a renda dos beneficiários ou a municipalidade aumentar o subsídio, o que é difícil porque já é 90%. Ou a gente poderia pegar uma faixa, ter um mix de público no locação, um mix assim, de faixa 1 e 2, já dá uma equilibrada.

A gente poderia também ter um aperfeiçoamento do trabalho social para abarcar a questão de comportamento.” (Entrevistado 4)

- **Poder público como o único agente do PLS/SP** foi destacado como um gargalo para o Programa. Entretanto, quando foi detalhada a compreensão do que isso significava, a maioria dos entrevistados se referiu ao aumento de técnicos de forma a permitir um melhor desenvolvimento e gestão do programa, além de mudanças na forma de atuação dos agentes públicos, estruturando, ainda, uma coordenação somente para o Locação Social.

“Os agentes que tem seriam suficientes se tivessem em maior quantidade e se existisse uma coordenação estruturando a política. Isso poderia funcionar” (Entrevistado 6).

- **Agentes privados podem agregar ao crescimento do programa** e viabilizar a produção em larga escala, como é o caso das construtoras. Essa compreensão também foi capturada pelas entrevistas. Nesse caso, deve ser delegado ao privado parte daquilo que o Estado realiza. Deve-se verificar a viabilidade, balanceando os ganhos e perdas entre o Estado e a iniciativa privada. É plausível que o mercado se interesse por um programa de locação social, mas deve-se ter em conta a hegemonia de Programas como o MCMV, o que pode ter pouco espaço para o desenvolvimento de outras iniciativas.

“Isso não impede da gente dialogar com o mercado. Que era uma fala bem recorrente do João Whitaker, que era o secretário. Ele falava que não podemos esquecer da modalidade de locação social do parque privado. Porque o parque público ele é bom, mas a gente precisa crescer mais rápido e para a prefeitura construir prédio ou reformar demora” (Entrevistado 6).

De acordo com o Entrevistado 7, o que deveria acontecer para gerar os empreendimentos de locação social era a parceria com o setor, sindicatos ou representantes das pequenas empresas ao invés de trabalhar com as grandes construtoras como ocorre no modelo tradicional da habitação – o PMCMV, onde, passou-se a não ter mais pequenas contratações de projetos e obras, retirando do mercado os pequenos escritórios de arquitetura que agora se submetem a trabalhar para grandes construtoras ou gerenciadoras. Além disso, poderia atuar também

com as Assessorias Técnicas de Habitação de Interesse Social<sup>255</sup> – ATHIS, trabalhando com uma diversidade maior no mercado de atuação profissional.

- No caso da promoção da ampliação do Programa, tanto em quantidade de unidades habitacionais quanto em faixa de renda a ser atendida, foi referido que **a prefeitura poderia ofertar contrapartidas para o mercado**, criando atrativos como: reduções fiscais, potencial construtivo, fachada ativa etc., quanto **benefícios para a população a ser atendida**: custos baixos de aluguel, localização, vizinhança, dentre outros. Vale salientar que os técnicos afirmaram não concordar com o aumento da faixa de renda para o Programa fora do proposto pela Resolução que o criou.

“O locação social pode ser rentável para o mercado, principalmente se você tiver edifícios e imóveis que tenham fachada ativa e possibilidade de exploração comercial, seja um estacionamento, seja um comércio no térreo e se isso acontecer, o modelo de investimento dele muda e fica muito positivo.” (Entrevistado 8)

“Você tem que criar atrativos. O que faria uma família de classe média baixa ir para o LS? Primeiro é o custo. Tem que ter vantagem financeira, depois é a localização, e depois é que vai ser o vizinho dele. Uma coisa que ninguém gosta de tocar, mas essa estratificação de pessoas existe. Ah, mas precisa da mistura. Tudo bem, mas tem famílias que não querem. Preferem morar longe por questões econômicas, convivência, segurança. Então, não adianta anunciar a venda ou aluguel e seu vizinho ser o carroceiro. Não aluga.” (Entrevistado 1)

- Outro grupo de **agentes citado foi o das lideranças dos movimentos sociais** de moradia. Segundo o Entrevistado 4, se tivesse um movimento de moradia que fizesse a gestão, talvez funcionasse melhor. Já outros entrevistados alertam para a demanda dos movimentos sociais de moradia, eles buscam, na sua grande maioria, a propriedade. Quem ainda demanda a locação como moradia definitiva são os movimentos voltados para a população em situação de rua.

“Os movimentos têm muito essa questão de sair do aluguel. Ah sair do aluguel vai ser a melhor coisa! Então, você vê que não há muito nos discursos dos movimentos de moradia a locação social. Há muito mais a demanda pela propriedade. Porque no Brasil, de fato a propriedade significa uma segurança. Porque querendo ou não você pode vender, você vai ficar mais velha você não vai ter renda, você vai ter um teto por onde cair. Eu acho que tem que ter programa de locação

<sup>255</sup> A ATHIS é garantida pela Lei Federal nº 11.888/2008 e busca o direito humano à moradia, conforme expresso na CF 1988. É baseada na Lei nº 11.888, de 24 de dezembro de 2008, que assegura às famílias de baixa renda a assistência técnica pública e gratuita para projeto e construção de HIS.

social e de propriedade. Porque de fato a propriedade é uma segurança.” (Entrevistado 6)

“Você pode fazer parceria com o privado, mas também você pode fazer parceria com os movimentos sociais e, subsidiar os movimentos sociais para que incorpore nos equipamentos o plano de trabalho social proposto pela prefeitura, que é o mesmo plano proposto para a iniciativa privada, que é o mesmo plano proposto para os imóveis que são geridos pelo poder público. Então você teria um plano e ao mesmo tempo você teria um processo de atendimento.” (Entrevistado 7)

“Os movimentos sociais sempre tiveram muita resistência. E não por culpa deles, mas porque eles vivem e foram concebidos nessa chave que a gente falou da política pública habitacional financeirizada, da transferência de propriedade, associadas a grandes bancos públicos.” (Entrevistado 8)

- A **questão cultural** também interfere no crescimento da Locação Social. A conquista da propriedade ainda impera na sociedade e apresenta-se, ainda, como uma ideologia dos brasileiros.

“Todo o estudo do Programa foi pautado na França, a França é a base, só que o Francês é diferente do brasileiro. Não é da nossa cultura ter um Programa como esse. A cultura da casa própria, a questão da herança é uma diferença entre o francês e o brasileiro”. (Entrevistado 3)

No Quadro 26, se observa o número de entrevistados que abordaram sobre as principais problemáticas citadas nas entrevistas<sup>256</sup>.

PRINCIPAIS PROBLEMÁTICAS ABORDADAS NAS ENTREVISTAS SOBRE O PLS/SP	
Problemas citados	Quantidade de entrevistados que abordaram sobre o assunto (foram entrevistadas 11 pessoas)
Fragilidade na regulação	6
Falta de continuidade do Programa	9
Problema na gestão	11
Baixa institucionalização	8
Falta de confiança em relação à política de locação	
Diferença na operação entre a locação e a moradia para venda	6
Sustentabilidade financeira (Modo econômico do Programa)	11
Agentes participantes do PLS/SP	11
Mix social	11
Questão cultural	11

Quadro 26. Principais problemáticas abordadas nas entrevistas sobre o PLS/SP

<sup>256</sup> O entrevistado abordou sobre o tema, independentemente se concorda ou não com a posição vigente na literatura. Muitas dessas abordagens também ocorreram devido à sequência de perguntas adotadas na entrevista.

A inserção urbana é de suma importância para um Programa de Locação Social e para a cidade por primar pelo oferecimento da moradia digna para a população de interesse social, em que pese as dificuldades relatadas e a escala diminuta do Programa.

Nas entrevistas também se abordam as razões do porquê os instrumentos urbanísticos serem pouco utilizados. Sabe-se que, historicamente, o planejamento urbano é muito dependente da ação do setor privado para fazer valer suas estratégias, e em São Paulo isso não é diferente, sendo necessário observar quem planeja, como planeja e para quem planeja. A falta de integração entre os órgãos da prefeitura, também, é uma realidade para que os programas sejam articulados.

Quanto aos instrumentos de natureza urbanísticas, segundo os agentes, em São Paulo existem os mecanismos, os incentivos, têm-se os instrumentos do Estatuto da Cidade que foram instituídos no Plano Diretor para aplicação no desenvolvimento da cidade e criação de moradias, mas nem sempre são colocados em prática. A sua execução depende do financeiro, da vontade política, da estabilidade econômica e, atualmente, não se consegue tirar nada do papel.

Segundo o Entrevistado 8, todos os instrumentos e os arcabouços jurídicos foram constituídos visando a transferência de propriedade, mas na prática eles têm demonstrado que necessitam ser adaptados para a utilização da Locação Social.

Na hora de utilizar os instrumentos para desapropriação, por exemplo, o município acaba não conseguindo. Muitas vezes, para fazer uma desapropriação o valor da terra é muito alto, a demanda é enorme e todo o processo é muito demorado. Recursos do FUNDURB foram utilizados para algumas desapropriações em áreas demarcadas para ZEIS e acabaram sendo alocados para Programas do MCMV, nenhum foi para Locação Social. Como foi visto, a provisão habitacional à venda é hegemônica no pensamento político e da sociedade.

O instrumento PEUC é um dos mais complexos de se colocar em prática e está ligado diretamente à prioridade da política pública em cada momento. Alguns imóveis em São Paulo sofreram influência do PEUC, mas nenhum foi direcionado para o PLS/SP. Já a utilização da cota de solidariedade, quando tentou utilizá-la, existiram problemas relacionados à averbação da matrícula, tornando muito cara para os empreendedores que forneceram a porcentagem de habitação.



Mudança no processo e na forma de pensar da administração pública é essencial para o progresso e continuidade de programas de locação social. A Locação social é um contraponto em relação à política habitacional praticada no Brasil, baseada na transferência de propriedade. Isso se reflete diretamente nas ações da administração pública que tem que trabalhar de forma diferente para suprir a necessidade do PLS/SP, o que proporciona dificuldades no caminho.

Na locação social é necessária a participação pública no processo enquanto durar o Programa, ou seja, sempre! Enquanto na produção de casa própria o estado produz e vende as unidades habitacionais, teoricamente, sem arcar com custos e acompanhamentos futuros. É preciso que todo o processo de Locação seja mais célere.

### 5.3. Conclusão do capítulo

Ao analisar o PLS/SP, observa-se que os agentes participantes são exclusivamente públicos e desenvolvem as funções de promover/regular, operacionalizar, financiar e gerir a locação social, deixando o mercado e os movimentos sociais fora do processo. Isso se dá na contramão da experiência internacional quando se percebe que os agentes privados, assim como as lideranças dos movimentos de moradia poderiam agregar benefícios ao Programa, desde que o poder público exerça sua liderança com claros objetivos de equidade social e desenvolvimento urbano equilibrado.

O Programa se limitou a atender apenas beneficiários com renda de até três salários mínimos (na prática, às vezes, não chega nem a um salário mínimo!) e restringiu, também, a área abrangida, concentrando-a em algumas áreas e edificações na região central da cidade. Mesmo para um grupo bem vulnerável e reduzido de beneficiários o Programa foi traçado com regras rígidas de pagamento e inadimplência, seguindo a legislação locatícia, mas que, na prática, uma gestão e acompanhamento social precário levou à alta inadimplência e vários problemas sociais e de manutenção das moradias.

O valor do aluguel é determinado de acordo com a renda e condições de pagamento da família beneficiária do Programa, variando de 10% a 15% da renda familiar, apesar de várias famílias não conseguirem arcar com as despesas instituídas, gerando várias situações de inadimplência. Os imóveis destinados ao PLS/SP são compatíveis com o tamanho da família beneficiária do Programa, variando de quitinetes

até dois quartos, não proporcionando variedade social nem econômica nos empreendimentos, não atendendo, assim, as características do mix socioeconômico.

Em tese, pode-se dizer que o PLS/SP tende a não se sustentar sozinho. Tende a estagnar por falta de recursos, tanto da população atendida (como a renda é muito baixa, em qualquer situação desfavorável da economia instável do nosso país não tem condições de manter com os compromissos financeiros assumidos: aluguel, condomínio, taxas de serviços públicos, dentre outros) quanto do Estado, que tem que arcar com a maioria das despesas, pois, devido a inadimplência, os custos acabam sendo excedidos. Conseqüentemente, os compromissos contratuais não conseguem ser cumpridos. Essa dinâmica acaba trazendo para o Programa um caráter de assistência social.

As entrevistas com os agentes gestores reafirmaram alguns pontos estudados, mas deixaram transparecer uma visão de muita preocupação com aspectos de gestão interna, como a falta de apoio do próprio governo às equipes de trabalho, muitas vezes carente de uma visão mais ampla sobre locação social.

Um ponto bastante destacado pelos agentes, e considerado primordial pela pesquisa, foi a importância do serviço de atendimento social para as famílias, que busca, além de outras questões, acompanhamentos psicológicos, sociais e econômicos dos beneficiários. Segundo a SEHAB, hoje em dia esse serviço é fornecido em todos os empreendimentos, porém, ele não é linear. Após dez anos torna-se um trabalho mais de monitoramento das condições de enquadramento da família, o que aparentemente não está sendo suficiente nem eficiente para o suprimento da demanda da população de determinados empreendimentos, como no Parque do Gato e Olarias. A falha nesse serviço essencial a ser fornecido regular e permanentemente pela Prefeitura contraria as regras instituídas pela normatização do Programa.

Foi destacado pelos agentes, a fragilidade na regulação do PLS/SP. Desde a sua criação, ele é regido por uma Resolução do Conselho Municipal de Habitação que ditou as regras gerais do Programa. Em toda a sua trajetória houve momentos de continuidade e momentos de inércia, a depender dos interesses das gestões públicas, que, associado às questões culturais e à problemática da locação social, acabaram gerando uma falta de confiança tanto dos agentes quanto da população em relação à política de locação social.

Do ponto de vista da articulação entre política habitacional e planejamento urbano, nota-se que o município possui as normas e instrumentos de planejamento urbano que

traduzem a visão estratégica que a habitação possui para o ordenamento do território, entretanto, não as utiliza.

Mesmo tendo em conta esse fato, o PLS/SP possui as unidades habitacionais em áreas com disponibilidade de toda infraestrutura, equipamentos públicos e serviços, além de postos de trabalho. Deve-se dizer que esse fato não se valeu de nenhum dos instrumentos urbanísticos previstos no Plano Diretor como ZEIS, OUC, Direito de Preempção, dentre outros. Foi uma decisão tomada de forma isolada das estratégias de planejamento urbano. No entanto, o programa limitou ao Centro da cidade desconsiderando outras áreas da cidade, igualmente dotadas de infraestrutura e, também, com alta concentração de déficit habitacional.

A avaliação do PLS/SP, na perspectiva de se tirar aprendizados que possam fortalecer a alternativa de locação como provisão da habitação de interesse social no Brasil, aponta para a necessidade de revisão de alguns aspectos do Programa, tais quais: (i) estabelecimento de um elo concreto entre habitação e o planejamento da cidade; (ii) instituir o Programa como política permanente com aumento de escala que hoje avança de forma muito lenta; (iii) solucionar questões como o trabalho social, que impacta diretamente na saúde financeira do sistema; e (iv) ampliar a participação no programa de agentes privados, assim como, a integração dos movimentos de moradia que já trabalham há décadas com produção, gestão, com acolhida e assistência social.

## **CAPÍTULO 6**

---

### **ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE OS PROGRAMAS DE LOCAÇÃO SOCIAL FRANCÊS E PAULISTA: APRENDIZADOS PARA APLICAÇÃO DA PROVISÃO DE HABITAÇÃO SOCIAL**

O presente capítulo realiza uma análise comparativa dos casos de locação social francês e brasileiro (São Paulo), considerando a rede de agentes, além da relação entre o planejamento urbano e a habitação para a busca da moradia digna e diminuição do déficit habitacional. Vislumbra, ainda, fornecer recomendações quanto a características necessárias para a concepção de programas de locação social a partir da visão dos programas internacionais estudados e tendo em conta o arranjo de agentes operantes na realidade brasileira.

O estudo demonstrou diferenças entre a atuação do conjunto de agentes analisados no que se refere à promoção/regulação, financiamento, operação e gestão na experiência de locação social internacional e na brasileira. Essas diferenciações, nos aspectos estruturais de cada Programa, resultam no seu nível de alcance em atender a demanda por provisão de habitação e no papel que a habitação pode ter na estruturação de cidades nos diversos aspectos: sociais, econômicos, urbanísticos e ambientais.

Isso foi observado a partir da análise do ciclo dos programas, onde se identificou tanto as ações necessárias, quanto as correlações possíveis entre a estrutura organizacional estrangeira e a nacional, de forma a avançar nas diretrizes de um programa de locação social que seja uma opção de provisão de moradia em paralelo com a construção de moradias para venda.

### **6.1. Análise comparativa entre o PLS/SP e o Programa de Locação Social das HLM.**

Ao comparar o traçado do PLS/SP com o Programa das HLM na França, percebemos diferenças significativas. O Programa Francês, de natureza pública e privada, com a participação dos beneficiários na empresa, conforme visto nos Capítulos 2 e 4, tem como objetivo fornecer moradias com valores abaixo do mercado no modelo de locação social, com o intuito de atender seus habitantes e contribuir para melhores cidades.

Ele envolve os agentes promotores/reguladores, financeiro, operacionais, gestores e o mercado e atende público de várias faixas de renda, com diferentes composições e

tamanhos de famílias, em empreendimentos locados em diversos bairros das cidades e, também, em áreas metropolitanas.

No Programa das HLM, observa-se que no atendimento à população mais vulnerável, existe a presença dos subsídios fornecidos pelo Estado para o aluguel e também para demais taxas e serviços. Os subsídios vão diminuindo até cessar a partir do aumento da renda do beneficiário atendido. O valor do aluguel pago pelos locatários de maior renda ajuda a afiançar o dos mais vulneráveis (Capítulo 4, item 4.1.1.), de forma a ser mantido por meio de uma compensação do que o outro pode dar. A produção habitacional depende da capacidade, tanto financeira, quanto de gerenciamento de cada HLM, na qual, a partir dos anos 2000, se buscou responder, também, às expectativas do mercado.

Por outro lado, o PLS/SP, possui natureza exclusivamente pública e tem como objetivo ampliar as formas de acesso à moradia para população com renda de até três salários mínimos. Seus agentes promotores, reguladores, gestores, operacionais e financeiro são todos órgãos públicos sendo, assim, o mais marcante a ausência do mercado e dos movimentos sociais na ação brasileira de locação social. Essa faceta é um dado que resulta em impactos nos três estágios do ciclo do Programa: projetos, construção e gestão/manutenção das unidades habitacionais, quando comparado ao caso francês.

O Programa brasileiro atende famílias de até três salários-mínimos em empreendimentos com unidades habitacionais de 1 quarto, 2 quartos ou quitinetes, todos localizados em uma única região da cidade, na região central de São Paulo, gerando várias restrições: de renda, de tamanho e de interesse locacional. Sendo público, a produção dos empreendimentos do PLS/SP depende da capacidade financeira do município e da gestão administrativa e política vigente.

Os aluguéis pagos pelos beneficiários comprometem de 10 a 15% da renda, sendo o restante do valor pago pelo município em forma de subsídio. Importante salientar que muitas vezes os beneficiários não possuem emprego ou renda suficiente (em vários casos a renda do beneficiário não chega nem até um salário-mínimo) para arcar com as despesas com moradia e demais taxas, gerando inadimplência mesmo com subsídios fornecidos pelo governo.

No Quadro 27 observa-se a relação entre os programas de locação social estudados: o PLS do município de São Paulo e o Programa das HLM, na França.

<b>RELAÇÃO ENTRE OS PROGRAMAS DE LOCAÇÃO SOCIAL ESTUDADOS</b>			
	<b>PLS/ SP</b>		<b>PLS das HLM</b>
<b>SÃO PAULO</b>	Ampliar as formas de acesso à moradia para população com renda até 3 salários mínimos	<b>OBJETIVO</b>	Promover a HIS: atender a cidade e seus habitantes com moradias para LS com valores abaixo do preço do mercado privado e contribuir para a economia e o bom funcionamento das cidades.
	Pública Programa sem fins lucrativos	<b>NATUREZA</b>	Pública com a introdução do mercado a partir dos anos 2000. Programa sem fins lucrativos.
	Programa restrito à região central da cidade com serviços e transportes. Dissociado de projetos urbanísticos	<b>LOCALIZAÇÃO</b>	Programa localizado em diversas áreas da cidade, diversos níveis de renda e faixa etária sempre com acesso a serviços e transportes. Associado a projetos urbanísticos.
	Público (BID e FMH)	<b>RECURSOS</b>	Públicos (Caise des Depot's) e, recursos da venda de seus ativos e dos resultados operacionais (a partir dos anos 2000).
	Famílias com renda de até 3 sm, com preferencia para grupos prioritários (sem mix social e econômico)	<b>PÚBLICO ALVO</b>	Atendimento às diversas faixas de renda com cotas para grupos prioritários (13 tipos de grupos)
	Kitnets, 1 e de 2 quartos	<b>TIPOLOGIA DAS HABITAÇÕES</b>	Diversidade nos tamanhos e modelos de moradias
	Pública	<b>NATUREZA DA UH</b>	Pública e privada
	937 moradias (de 2001 a 2022)	<b>UH PRODUZIDAS</b>	Cerca de 4,5 milhões de moradias 4.500.000 (de 1946 a 2018)
	Produção da LS depende da política habitacional vigente e da capacidade financeira do município	<b>CAPACIDADE DE PRODUÇÃO DA LS</b>	Produção de habitação baseada na capacidade gerencial e financeira de cada uma das organizações HLM
	O mercado não participa do PLS/SP		Mudanças nas HLM, a partir dos anos 2000, para introduzir o mercado como parte dos negócios sempre sob liderança das HLMs
Aluguéis cobrados comprometendo, no máximo 10 a 15% da renda do beneficiário, retornando ao FMH. Restante do valor é em forma de subsídios fornecido pelo estado.	<b>VALOR DO ALUGUEL</b>	Valores dos aluguéis suficientes para pagar empréstimos, cobrir custos de gestão e liberar recursos para utilização no financiamento das suas atividades. Os beneficiários com renda mais baixa recebem subsídios do estado.	
Segue a lei do inquilinato. Condomínio e demais serviços públicos pagos integralmente pelos beneficiários	<b>OUTRAS TAXAS</b>	Segue a lei do inquilinato. Subsídios nas taxas e demais serviços para as famílias em vulnerabilidade.	
			<b>FRANÇA</b>

Quadro 27. Relação entre os Programas de Locação social da França e de São Paulo

A partir das comparações realizadas, algumas das características do PLS/SP que diferem do Programa das HLM são explicações para o comprometimento da

sustentabilidade do Programa (no caso do PSL/SP), ao mesmo tempo que interferem no **alcance da moradia em tempo hábil, quantidade, qualidade e integração com a cidade**. Foram destacadas as seguintes:

- ✓ Concentração do atendimento do Programa a famílias de até três salários mínimos, sem variedade social e econômica – sem mix social e econômico;
- ✓ Estabelecimento de Projetos por categorias de atividades (aposentados; sem-teto etc.) – sem mix social e econômico;
- ✓ Tipologia de unidades habitacionais sem grande variedade - até 2 quartos, restringindo tamanhos de famílias, faixas etárias e até a manutenção da família no Programa no caso de sua melhoria econômica;
- ✓ Programa restrito à região central da cidade, sem opção locacional em função do trabalho, etc.;
- ✓ Falta de estudo da demanda por provisão de habitação para locação social em todo o território do município, e até de municípios vizinhos, para traçar estratégias de longo alcance;
- ✓ Ausência da possibilidade de participação de empresas privadas e dos movimentos sociais no âmbito do PLS/SP, restringindo o potencial de agilidade no atendimento da demanda que esse setor pode apoiar;
- ✓ Uso dos instrumentos urbanísticos aquém das suas possibilidades;
- ✓ Falta de agilidade no acompanhamento social dos participantes do programa;
- ✓ Falta de capacidade gerencial e prospectiva de mercado dos agentes do poder público para tratar do tema imobiliário, que no caso as HLMs (mesmo não sendo privadas) possuem.

Tendo em conta as características do que foi definido como **moradia digna**, será avaliado se esses requisitos estão sendo atendidos: (i) capacidade de promover a integração da habitação com a cidade, ou seja, uma habitação que dispõe de equipamentos públicos, serviços, infraestrutura e postos de trabalho; (ii) capacidade de garantir segurança jurídica da posse; (iii) a habitabilidade; (iv) a acessibilidade social; (v) custo despendido pela moradia; e (vi) a aderência cultural.

No caso do PLS/SP, observa-se que a localização dos empreendimentos, a segurança da posse (realizada por meio de contratos entre o beneficiário e a COHAB por tempo indeterminado desde que o beneficiário se enquadre nas regras do programa) e a



habitabilidade são características de uma moradia digna que consegue ser abrangida pelo Programa. No entanto, o alcance dos outros atributos (**a acessibilidade social, custo da moradia e aderência cultural**) nem sempre é conseguido na sua totalidade, quando considerada as restrições estabelecidas no perfil da população beneficiária do programa.

**A acessibilidade social**, que deve atender aos mais diversos grupos/classes sociais, **está diretamente relacionada com o mix social e econômico**. No Brasil, em toda a sua história, foram traçados programas habitacionais específicos para determinados públicos (idosos, moradores de rua, militares, professores, servidores públicos) e/ou estabelecidos parâmetros de renda, que possuem como base o salário-mínimo ou outro indicador. Isso aconteceu desde os antigos IAP até o MCMV e está presente, também, no PLS/SP. **Isso constitui em um traço mantenedor da forte exclusão social que marca a sociedade, onde as políticas habitacionais tem contribuído muito para sua manutenção.**

Mesmo sendo utilizado com frequência, estudos (JACOBS, 1993; BLANC, 2010) mostram que um programa habitacional não deve ser feito para públicos específicos, principalmente quando utilizado apenas para rendas muito baixas, no atendimento às pessoas mais vulneráveis, como é no caso do PLS/SP. Esse recorte acaba extinguindo a diversidade, tanto social, quanto econômica, que é de extrema importância (segundo os autores) para o contexto da cidade, evitando a criação de guetos e possibilitando a ascensão social, no caso das populações de baixa renda.

Tomando como exemplo o caso do PLS/SP nos empreendimentos do Parque do Gato e Residencial Olarias, observa-se o domínio de um determinado grupo de moradores do empreendimento, que constituiu um “governo paralelo”, levando à expulsão dos agentes da prefeitura e criando a problemática relacionada no Capítulo 5, item 5.2.1. Mesmo diante desse fato, nas entrevistas, os agentes gestores do PSL/SP defendiam o Programa para grupos exclusivos por dizerem serem mais fáceis de trabalhar com grupos mais homogêneos.

O mix aparece na França como um elemento central em busca da diminuição da exclusão social, trazendo impactos para as políticas de habitação e de renovação urbana. Ele procura limitar as desigualdades socioeconômicas e territoriais, podendo ser regulado ao nível de toda a cidade por meio de mecanismos estipulados na política de planejamento

urbano e habitacional, como no caso do Programa de Locação Social das HLM a partir da utilização da Lei SRU e outras normatizações.

Mesmo com esse esforço presente se sabe que nem sempre o mix social gera benefícios para as famílias com maior vulnerabilidade. Segundo Colomb (2007), “a mistura de regimes de habitação pode trazer uma relativa proximidade física entre diferentes grupos socioeconômicos, mas não necessariamente uma verdadeira mistura social em espaços públicos, escolas, serviços e lojas”. Na França, apesar de todas as políticas existentes em torno da importância do mix social, ainda existem a formação de guetos, traços da própria sociedade, como no caso de grande concentração espacial de imigrantes (ex.: muçulmanos) e minorias étnicas. Assim, a dispersão das várias classes sociais e econômicas pela cidade nem sempre constitui uma garantia de solução para a problemática da exclusão social, mas pode ser uma saída para auxiliá-la.

Mesmo assim, a ideia do mix social, no traçado das políticas urbanas, tem sido recorrente na história do urbanismo (Sarkissian, 1976). Do contrário, a segregação só traz prejuízos, uma vez que a mistura social baseada cria uma possibilidade de coletivo e cooperação mútua. Após a segunda grande guerra, o mix social apareceu como um produto essencial para as cidades, trazendo o acesso à cidade para todos, favorecendo, assim, a junção de categorias sociais diferentes.

A **restrição da tipologia habitacional** também limita o acesso de pessoas ao Programa do PSL/SP. O projeto com um único tipo habitacional (área e localização) determina o tamanho das famílias a serem atendidas. No caso brasileiro, ao definir moradias que variam entre quitinetes e dois quartos, exclui-se do Programa as famílias com cinco ou mais membros e, conseqüentemente, parte das dinâmicas de crescimento familiar (casamento, crescimento dos filhos, dentre outros), fazendo com que sejam suprimidos do Programa ou, caso permaneçam, entrem em déficit habitacional por adensamento excessivo. Inclusive, no caso do PLS/SP alguns beneficiários continuam em déficit habitacional, ou por adensamento excessivo ou, ainda, por ônus com aluguel.

Importante considerar que, no caso Francês, existem unidades habitacionais de vários tamanhos que conseguem atender famílias maiores. Pode haver a migração dos beneficiários para outras unidades habitacionais menores ou maiores a depender da necessidade da família e conforme as dinâmicas familiares vão ocorrendo (casamento, crescimento dos filhos, morte, dentre outros).

O PLS/SP, ao contrário do que acontece com o Programa das HLM, na França, apresenta-se em uma escala diminuta<sup>257</sup>, **restringindo o Programa a uma região da cidade**, com empreendimentos localizados em pontos específicos apenas na região central e em número ainda muito pequeno. É certo que a região central é dotada de equipamentos públicos, serviços, empregos, mobilidade e necessita de moradia, no entanto, outras áreas da cidade que, também, possuem toda a infraestrutura também demandam moradias e poderiam ser atendidas com a locação social.

A busca pelo **conhecimento da demanda** é essencial e deve ser considerada para o atendimento das necessidades da população e escolha das regiões a serem implantadas as moradias. No caso do PLS/SP, atualmente inexistente um estudo geral da demanda por habitação para locação social, ajustando a demanda a um tipo de Programa que foi pré-concebido. Procede ao inverso do que seria recomendável em uma política habitacional, onde se prospecta a demanda e depois desenha um Programa para ofertar aos possíveis inquilinos. Por outro lado, o conhecimento da demanda está previsto no PLH Francês e acontece de forma a estruturar a escolha dos locais dos empreendimentos para locação social na França.

A pequena escala de produção de moradias para locação social em São Paulo apresenta o Programa como sendo, ainda, uma solução pontual para a questão da moradia social no Brasil, abrangendo na maioria das ocasiões, famílias com renda muito baixa, não chegando nem mesmo a um salário-mínimo como previa inicialmente na resolução do Programa. Sendo assim, não chega a influenciar para a diminuição do déficit habitacional e se **constitui em uma solução para excluídos socialmente, fazendo com que a opção de provisão da moradia por locação social seja vista, também, como uma solução temporária e excepcional.**

Apesar do Programa fornecer um percentual alto de subsídios para o beneficiário do PLS/SP, chegando na maioria dos casos a 90% do valor do aluguel, nem sempre o **valor/custo da moradia** pago pelas famílias é acessível para elas. Como levantado no Capítulo 5, existe inadimplência em todos os empreendimentos do Programa, em maior ou menor grau a depender do público-alvo (idosos, moradores de rua, catadores, dentre outros) e do acompanhamento social realizado na unidade.

---

<sup>257</sup> Corresponde a cerca de 0,02% do total de moradia por locação social na França.

A insegurança econômica, que caracteriza o recorte da população atendida pelo PLS/SP, faz com que não exista um balanço compensatório no Programa que o mantenha viável economicamente. Como o atendimento desse perfil é o único do Programa, não se pode nem adotar uma política de compensação interna que dê sustentação aos diferentes grupos de renda e por fim, ao Programa.

No PLS/SP o beneficiário não precisa estar inserido no mercado formal de trabalho, a renda pode ser autodeclarada, o que dificulta o controle dos ganhos tornando tanto o beneficiário vulnerável quanto o gestor do programa, que não possui elementos para uma decisão assertiva sobre os casos de inadimplência. Esse aspecto faz com que o Programa, assim como foi concebido, não se adeque a uma gestão privada ou mesmo sustentável, nisso reside seu caráter de assistência social e não porque atende pessoas de menor renda. O mix social poderia ser aplicado em benefício da própria sustentabilidade financeira do Programa e do atendimento dos diferentes grupos de renda, assim como também, o mix de usos nos empreendimentos, que apesar de não ter comparecido no programa francês, poderia contribuir para a diminuição dos custos dos empreendimentos para o município.

Esse mesmo perfil exclusivo leva à inadimplência em alguns empreendimentos que, por envolver a todos da mesma renda, compromete e chega a afetar, inclusive, a gestão e manutenção do empreendimento como um todo. Para esse público-alvo (o público define o programa!) é preciso ter um acompanhamento mais de perto por parte da assistência social, estando associado, também, a **programas de trabalho e geração de renda**, a fim de suprir, ainda, a necessidade econômica. Tudo isso faz o PLS/SP transitar entre um programa habitacional e de assistência social.

Importante ressaltar que, quando se realizou grandes recortes no atendimento da população alvo do Programa, acabou recaindo em nichos extremamente marginalizados da sociedade, o qual se caracteriza mais pela necessidade de integração, de apoio social e financeiro, de assistência a esse grupo específico do que deveria ser o objetivo do Programa que é o “morar”. No PLS/SP a moradia é só mais uma parte de todas as exclusões que o beneficiário do programa possui, e faz com que o **programa habitacional se torne um programa de assistência social** ao buscar amparar/atender a todas as necessidades da pessoa, se transformando em um programa para populações excluídas de todas as dimensões urbanas.

Alguns podem entender que como os beneficiários do PLS/SP contribuem com 10 a 15% da sua renda familiar com o aluguel, este Programa não se enquadra na política assistencial<sup>258</sup> por ser contributivo. Mas na prática não é bem assim. De acordo com o Art.4º, inciso I, da Lei Orgânica da Assistência Social, a assistência social rege-se por alguns princípios, dentre eles temos:

- I- **supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica;**
- II- universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas;
- III- respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade;
- I- divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, bem como dos recursos oferecidos pelo Poder Público e dos critérios para sua concessão.

Semelhantemente ao modelo de produção que ocorre com as HLM na França, onde, apesar de não visar o lucro, elas aspiram um Programa economicamente viável, o PLS busca ser autossustentável, com recuperação do investimento em 30 anos (Resolução CFMH nº23/2002), mas na prática essa sustentabilidade não ocorre na sua integralidade devido às dificuldades enfrentadas com as inadimplências sem sanções práticas aos beneficiários. Sendo assim, as “supremacias do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica” acabam sobressaindo. O inciso I se enquadra perfeitamente no processo de produção das moradias no Programa de Locação Social de São Paulo, como também os incisos II, III e IV, que estão presentes em todo o processo de seleção e implementação do PLS/SP.

Segundo a legislação, a assistência social deve ser aplicada a todos que dela necessitarem, sem discriminação, e sem exigência de qualquer contrapartida ou contribuição por parte de seus usuários (princípio da não-contributividade ou da

---

<sup>258</sup> A palavra “assistencial” e suas derivações encontram-se em desuso, tendo a Administração Pública empregado, na prática e nos documentos relacionados à política de assistência social, o termo “socioassistencial”.

gratuidade). Muitos beneficiários do PLS/SP estão sem contribuir com o aluguel e demais taxas há anos, gerando inadimplência a qual o município arca com todas as despesas.

Ainda assim, no tocante ao princípio da não-contributividade, cabe ressaltar que o Art. 35 da Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003, ao dispor sobre o Estatuto do Idoso, prevê que “no caso de entidades filantrópicas, ou ‘casa-lar’, é facultada a cobrança de participação do idoso no custeio da entidade”, sendo que “o Conselho Municipal do Idoso ou o Conselho Municipal da Assistência Social estabelecerá a forma de participação prevista, que não poderá exceder a 70% (setenta por cento) de qualquer benefício previdenciário ou de assistência social percebido pelo idoso” (Lei nº 8.742/1993 - LOAS). O modelo da casa dos idosos, utilizado no Programa de locação social em São Paulo, se enquadra nessa legislação. Considerando essa óptica, o PLS/SP pode ser visto como um programa de assistência social.

Quando nos deparamos com a concepção do PLS/SP, mais uma vez se sente a ausência de um estudo de demanda quando se avalia se o modelo habitacional do Programa é apropriado à população beneficiária. O recorte da população atendida na maioria das vezes vem de um estado muito grande de vulnerabilidade, fora das regras da vivência em edifícios, em condomínios, tendo dificuldade para respeitar preceitos básicos da vida em comunidade. Isso gera desgastes nas relações entre vizinhos e no acompanhamento do Estado. Fatores como esses trazem empecilhos para o alcance da moradia de qualidade e integração com a cidade.

Considerando a relação entre o **Planejamento urbano e a habitação**, o traçado dos programas estudados sofrem influências das legislações, das normatizações, dos instrumentos aplicados, existindo sempre a necessidade de articulação entre eles. Alguns dos instrumentos de planejamento urbano são capazes de proporcionar moradia digna, por meio da reserva de terras e edificações bem localizadas na cidade. Assim, de forma a levantar possíveis diferenças entre os instrumentos previstos no PDE de São Paulo e os instrumentos existentes na França, foi realizada uma seleção daqueles que mais influenciam a moradia e feita uma análise comparativa entre eles, destacando-se:

- ✓ Direito de Preempção: existente tanto na França quanto em São Paulo. Na França o controle dos valores dos imóveis é realizado por incentivo ou por coerção. Em São Paulo existe uma certa dificuldade para utilização desse instrumento,

principalmente pelo alto valor da terra e baixa disponibilidade financeira do poder local, o que fez com que a opção não fosse praticamente utilizada.

- ✓ Cota de solidariedade: utilizada em São Paulo. Se assemelha ao Setor Mix social, da França. Tem sido um importante instrumento para reserva de terra para habitação de interesse social e produzir o mix social nos diferentes bairros na França, mas no Brasil nenhum empreendimento foi produzido para locação social por meio desse instrumento. Não foi possível entender nas entrevistas com os agentes do PSL/SP a razão.
- ✓ Intervenção Urbana: utilizada em São Paulo e se assemelha à Renovação Urbana da França. Ela possibilita a criação de áreas para HIS bem inseridas na malha urbana da cidade, podendo ser realizada pelo poder público e, também, pela iniciativa privada. Infelizmente, até os dias atuais, nenhuma intervenção contribuiu para a criação de HIS sendo que na França é um relevante instrumento para se obter terras bem localizadas para HIS. Ao reciclar os espaços urbanos é possível contribuir, também, para o mix social e a melhoria ambiental na cidade.
- ✓ OUC que se assemelha à Zone de Aménagement Concertée – ZAC. Ela possibilita o aumento de áreas destinadas para construção, inclusive de moradias de interesse social, possibilitando o mix social. As iniciativas em São Paulo de OUC estão em curso e sem grande impacto sobre a terra para a HIS.
- ✓ ZEIS que se assemelham a Espaços Reservados para Habitação Social – ERLS. As ZEIS, presente no PDE de São Paulo é capaz de garantir uma boa localização para as áreas habitacionais de interesse social, mas depende de uma eficiente gestão desse instrumento por parte da Prefeitura Municipal de São Paulo “e uma atuação articulada entre órgãos responsáveis pela política habitacional e pela regulação do solo” (CONSTANTINO, 2007), algo que nem sempre acontece.
- ✓ Mesmo com a presença desse instrumento, o município acaba criando estratégias para produção de moradia social que possam ser utilizadas em qualquer área da cidade, e não necessariamente somente nas ZEIS. Isso faz com que, muitas vezes, seja esquecida a lógica da boa localização na produção de habitação social.

Verifica-se que existe uma certa analogia entre os instrumentos adotados na França e no Brasil, apresentando características e funções semelhantes. No entanto, os

instrumentos são utilizados de forma abrangente na França e, ainda, muito incipiente no Brasil. O que se pode defender é que falta capacidade gerencial, tanto na gestão urbanística como habitacional para operar esses instrumentos têm sido a tônica. Pode estar, ainda, associada à falta de coordenação intencional entre os respectivos órgãos gestores das políticas como, também, na ausência de agentes que possam criar uma interface mais ágil do que a da máquina pública possibilita realizar as operações necessárias. Nesse caso, a presença de agentes como as Organizações Sociais (HLM), no caso Francês, ou o próprio mercado poderiam ser um caminho.

Por fim, apesar de algumas diferenças existentes entre os instrumentos franceses e os brasileiros, a base é a mesma e pequenos ajustes se fariam suficientes para torná-los com os mesmos recursos na busca pela reserva de terras a fim de produzir uma cidade mais sustentável e conseguir uma moradia digna.

No Quadro 28, temos uma visão geral da relação existente entre os instrumentos de planejamento urbano (São Paulo e França) e as características da moradia digna.

Tendo em conta a **rede de participação dos agentes**, observa-se que tanto o PLS/SP quanto o Programa das HLM possuem os atores responsáveis pela promoção/regulação, financiamento, operação e gestão. A grande diferença é com relação a presença do mercado e dos movimentos sociais, que ocorre no caso Francês. Como já falado anteriormente, na França os beneficiários estão presentes nas HLM. Os outros agentes, apesar das particularidades existentes no caso francês e no brasileiro, atuam semelhantemente a fim de produzir, gerir, financiar e manter a locação social.



<b>RELAÇÃO ENTRE OS INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO URBANO E HABITAÇÃO (DE SÃO PAULO E DA FRANÇA) E A MORADIA DIGNA</b>				
<b>BRASIL</b>		<b>Possibilita a moradia digna por meio da reserva de terras?</b>	<b>FRANÇA</b>	
<b>INSTRUMENTOS</b>	<b>FUNÇÃO/ CARACTERÍSTICA PRINCIPAL</b>		<b>FUNÇÃO/ CARACTERÍSTICA PRINCIPAL</b>	<b>INSTRUMENTOS</b>
PEUC	Permite a reintrodução no mercado imobiliário de terrenos/edificações vazios ou, subutilizados.	✓		
Direito de Preempção	Preferência que o poder público municipal tem para aquisição de imóvel urbano	✓	Preferência que o poder público municipal tem para aquisição de imóvel urbano. Faz o controle de preços dos terrenos por incentivo ou por coerção.	Direito de Preempção
Cota de solidariedade	Reserva de uma porcentagem de área em cada empreendimento para HIS ou transferência de recursos para a produção pelo governo de HIS	✓	Reserva de uma porcentagem de terra para produção de HIS em cada empreendimento. Principal instrumento para produção de terra na França	Setor de mix social
Intervenção Urbana	Por meio da reestruturação de áreas subutilizadas da cidade mas dotadas de infraestrutura, cria áreas, inclusive, para HIS.	✓	Produz mecanismos para facilitar criação de terras bem inseridas na cidade. Promove taxas reduzidas de impostos e outras vantagens	Renovação Urbana
OUC	Promoção de diversos usos e do aumento do estoque de área para construção, favorecendo, a viabilidade da produção de HIS	✓	Mudanças no uso do solo para promover a HIS	Zone de Aménagement Concertée - ZAC
ZEIS	Áreas reservadas para produzir HIS	✓	Terrenos reservados para promoção da moradia social	Espaços Reservados para HIS - ERLS
		✓	Capacidade do município em produzir terrenos a preços baixos para HIS, utilizando-se da oportunidade de terras	Intervencionismo

Quadro 28 – Relação entre os instrumentos de planejamento urbano e habitação de São Paulo e da França e a moradia digna.

No Quadro 29, é apontada a síntese do estudo realizado sobre os diversos agentes que atuam no PLS/SP e no Programa de Locação social das HLM, com suas funções e características.

AGENTES DO PROGRAMA DE LOCAÇÃO SOCIAL HLM X PROGRAMA DE LOCAÇÃO SOCIAL DE SÃO PAULO					
AGENTES		NATUREZA	CACTERÍSTICAS	FUNÇÕES	
OPERACIONAL E GESTOR	FRANÇA	HLM	Pública (OPH) Privada (ESH)	Principal agente no desenvolvimento da HIS na França. Agente sem fins lucrativos. Realização de associações das HLM para obter economia de escala.	Definir tipos de HIS, projetos e localização a partir de diretrizes do Estado (Federal); Produzir e administrar moradias para LS com valores abaixo do mercado; Participar do planejamento urbano; Realizar gestão de terras para LS; Realizar produção, gestão, manutenção, montagem e monitoramento do Programa; Fazer o acompanhamento social e econômico dos beneficiários; Promover a diversidade social por meio da renovação urbana; Promover o desenvolvimento do território e a coesão social.
	Brasil – SÃO PAULO	COHAB	Sociedade civil de economia mista	Atua como agente operacional da moradia. Agente sem fins lucrativos.	Realizar programas de HIS a partir de diretrizes do governo local na região metropolitana de SP; Produzir e reformar moradias para LS, contratar projetos e obra; Firmar e controlar contratos, administrar o condomínio, gerir; manter; elaborar prestação de contas; Definir valores de subsídios para o LS; Operar recursos do FMH.
		SEHAB/HABI	Pública (órgão da administração municipal)	Atua como agente gestor da moradia.	Coordenar as atividades dos agentes; Fornecer diretrizes e normas do PLS/SP para aquisição, projeto, construção e reforma das habitações; Sistematizar dados de indicadores sociais para avaliações periódicas da LS; Selecionar a demanda e definir valores dos aluguéis; Fazer o acompanhamento socioeducativo e reavaliação socioeconômica dos beneficiários; Monitorar, avaliar e realizar prestação de contas do Programa;
PROMOTOR E REGULADOR	FRANÇA	Estado (em todas as suas esferas)	Pública	Descentralização das funções; Mudança de um planejamento municipal para um intermunicipal; Priorização geográfica da LS; Busca da cidade sustentável e preservação dos recursos naturais e da cidade compacta e polinuclear.	Estabelecer a demanda a ser atendida e a localização dos empreendimentos; Realizar controle de terras buscando facilitar inserção na estrutura urbana; Regular estatuto das HLM, controlando atividades e seu financeiro; Definir regras do circuito de financiamento; Definir tipologias, métodos arquitetônicos e de gestão; Realizar a gestão estratégica de ativos; Impor objetivos de alta produção de aluguel social e penalizar aqueles que não o cumprirem; Produzir moradia conciliando: economia de espaço/terra, redução das distâncias entre casa e trabalho, redução custos transportes e energéticos; Controlar todo o sistema de produção habitacional realizado pelas HLM; Promover o direito à moradia digna.
	Brasil SP	Estado (esfera municipal) PMSP e outros agentes	Pública	Baseia-se em leis federais e estaduais para nortear e efetivar a política habitacional; Utiliza-se de normas e instrumentos para o planejamento urbano.	Mobilizar, otimizar, fiscalizar, articular e adequar os agentes, instrumentos e recursos necessários para promover moradias; Garantir a participação da sociedade no controle e na definição das prioridades do programa; Realizar as normatizações; Coordenar a política habitacional e a urbana.
FINANCEIRO	FRANÇA	Pública (CDC) e Bancos privados	Fontes: CDC; 1% da folha de pagamento; privada; impostos; subsídios; créditos; isenções fiscais e recursos próprios.	Regulação produtivista: realizada pelo Estado (federal) Presença de um fundo garantidor (CDC é um fundo público) MILLOS: órgão de controle que inspeciona as HLM regularmente (realiza auditoria)	Estimular as atividades econômicas do país; Limitar o custo da política habitacional para as finanças públicas; Permitir a recuperação financeira das HLM; Financiar habitação de LS e garantir os empréstimos das HLM.
	Brasil SP	FMH	Públicos (FMH), fontes externas, e outras parcerias.	FMH: instituído e operacionalizado pela COHAB;	Apoiar e dar aporte de capital ao Programa; Proporcionar a produção de moradias para locação social; Conceder financiamentos para infraestrutura e equipamentos públicos para os programas de HIS.
MERCADO	FRANÇA	Incorporadoras imobiliárias	Privado	Atores dinâmicos da produção urbana; Parceiros dos municípios na produção de LS; Associação com as HLM, criando o VEFA-HLM; Visam a rentabilidade em todo o processo de produção.	Promover projetos com adoção de métodos simplificados de financiamento e gestão; Construir moradias e vender fora do plano para as HLM; Realizar prospecção de terras, estudos de viabilidade técnica de projetos e supervisão de obras.
	Brasil SP	Construtoras e Incorporadoras imobiliárias	Privado	Não participa da locação social em São Paulo.	

Quadro 29. Agentes dos Programas de Locação Social da França e de São Paulo.

Ao analisar esses aspectos verifica-se que o Programa de São Paulo possui características próprias, onde seus êxitos e dificuldades não necessariamente refletem a ausência da base normativa brasileira para a adoção de um programa de locação social como uma alternativa à provisão de moradia para os diversos segmentos da sociedade brasileira.

Mesmo no que se refere a presença do mercado, esse já opera no Brasil na produção de HIS para venda (PMCMV e Programa Casa Verde e Amarela). A atuação visou, além da diminuição do déficit habitacional, o aquecimento da economia do país, favorecendo a indústria da construção civil, as construtoras e incorporadoras. Certamente, correções de atuação devem ser procedidas e aqui se viu, no caso francês, como pode ocorrer com ganhos para os diferentes envolvidos, onde a liderança de uma entidade ligada aos moradores e ao governo faz a diferença nos objetivos a serem perseguidos. No caso das HLM não é uma empresa privada nem o governo trabalhando com o mercado, mas é uma empresa trabalhando junto com a sociedade.

Para ter o mercado aliado às necessidades do poder público, os diferentes instrumentos urbanísticos já são capazes de promover ajustes e/ou alterações nas legislações de planejamento urbano e uso do solo e flexibilização do uso de seus instrumentos de planejamento, com alterações dos parâmetros, para contemplar interesses de lado a lado.

Não se pode repetir o que destaca Maricato (2011) e Silva (2013), que para a produção habitacional se concretizar, recursos públicos na forma de capital econômico, subsídios e terras sejam repassados para o setor da construção civil para financiamentos e investimentos, determinando, também, regras de execução e produção conforme a demanda do mercado (MARICATO, 2011; SILVA, 2013). Essas alterações cedidas para o mercado pelo poder público levaram, na maioria das vezes, à produção de habitações em áreas distantes, sem infraestrutura, se concretizando na continuidade da lógica de localização das habitações sociais na periferia, não produzindo o efeito pretendido das políticas habitacionais inclusivas estudadas, que é o da moradia digna.

O que se pode verificar em estudos (CARDOSO, 2013; ANDREOLI, 2016; MINISTÉRIO DA ECONOMIA, 2020) que já avaliaram esse modelo, não indica que a participação do mercado é equivocada, mas sim, que a regulação do Estado foi falha. Essa prática difere do que ocorre na França, onde a participação do mercado é regida e

conhecida na França desde o estado de “Bem-Estar Social” no pós guerra, onde ele segue regras e normas ditadas pelo poder público para produzir e comercializar moradias<sup>259</sup>.

Na França, o mercado atua como ator dinâmico da produção urbana, inclusive na produção habitacional, sendo parceiro dos municípios na produção da locação social. Apesar de visar sempre o lucro em qualquer operação realizada, ao ter o acompanhamento, o regimento do poder público e o objetivo do alcance das políticas sociais, essa lucratividade pode ser controlada na medida que seja satisfatória para ambas as partes. O mercado pode favorecer, assim, além da gestão, a parte financeira da atividade de produção de moradia ao adotar métodos simplificados de financiamento e gestão. Além disso, deve-se observar que o aluguel cobrado deve cobrir todos os custos do Programa de Locação Social das HLM.

## **6.2. Aprendizado para concepção de um programa adaptado à realidade brasileira**

De acordo com todos os estudos, observações e análises realizados nessa tese, observando principalmente as características gerais, as funções e ações dos agentes participantes de todo o processo de programas de locação social internacionais, com foco principalmente no Francês e no caso de São Paulo, destacamos alguns aprendizados para a formatação de programas de locação social no Brasil, sendo importante abranger em seu desenho:

- O estabelecimento de normativas legais que definam os programas de locação social como sendo uma política de Estado em consonância com a política e plano de habitação vigente;
- A definição da base de recursos orçamentários (públicos) de forma clara, permanente e sustentável com determinação das etapas do Programa que caibam ao Estado como a inalienável regulação do setor. Destaca-se aqui, a vinculação dos recursos com o FGTS que tem sido, historicamente, a fonte de suporte da habitação e demais infraestruturas urbanas, pode ser uma solução por ser um fundo vinculado ao salário dos trabalhadores e, relativamente, perene;

---

<sup>259</sup> No Brasil não existe um estudo de bem-estar social ou políticas sociais na plenitude e alcance das políticas francesas. Isso pode ser observado, principalmente, ao acompanhar os estudos críticos sobre o PMCMV no Brasil.

- O estabelecimento das regras para a participação do mercado no Programa de locação social com definição de tarefas no ciclo do Programa;
- A divisão das responsabilidades do poder público com outros agentes (mercado e/ou movimentos sociais) a fim de diminuir os custos e a problemática da gestão;
- A criação de um órgão gestor somente para construir e gerir o parque público de locação social ou criar parcerias com a iniciativa privada e/ou movimentos sociais pró moradia. Observa-se que seria, também, favorável a criação de uma empresa mista, com a participação também da sociedade, aos moldes das HLM francesas;
- Uma discussão ampla entre o setor de habitação e de planejamento urbano sobre melhor utilização dos instrumentos urbanísticos que promovam a distribuição de terras com melhor inserção das moradias no tecido urbano já existente;
- Evitar o espraiamento urbano ao utilizar terrenos e edificações vazias ou subutilizadas na cidade, com a revitalização de áreas já dotadas de equipamentos públicos e infraestrutura, sendo importante o combate à expansão urbana;
- O estudo da demanda nas diversas regiões da cidade, de forma a atender a população dessas e nessas localidades desde que os locais sejam já dotados de infraestrutura e serviços;
- A diversidade socioeconômica e de tipologias nos empreendimentos de locação social de modo a garantir o mix social, assim como também, a possibilidade da inclusão do uso misto nos empreendimentos;
- A escolha do público-alvo visando a relação deste com o custo da moradia e se o modelo habitacional implantado é apropriado para a população beneficiária;
- No caso do atendimento às classes mais vulneráveis, tratar os beneficiários como sendo um programa de assistência social, abarcando todas as necessidades deles, como por exemplo: acompanhamento social intenso e participação em programa de trabalho e geração de renda.

Esses pontos são essenciais e importantes de serem considerados quando da montagem de programas de locação social. Necessitam ser instituídos de modo a se alcançar as peculiaridades passíveis de serem aplicadas em um programa de provisão

habitacional com os atributos apontados no Capítulo 1: próprias de uma moradia digna, que contribua para uma cidade sustentável e seja um programa contínuo.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

---

O ponto de partida desta pesquisa foi a inquietação decorrente das dificuldades encontradas como técnica atuante na gestão da política habitacional do Distrito Federal, em implementar uma linha de provisão de moradia social (a locação social) que, mesmo diante de sua previsão no marco legal brasileiro, não tem ocorrido na maioria das localidades. A inquietação levou a vários questionamentos e o caminho seguido foi o de descobrir o porquê, sendo a locação social uma modalidade de provisão habitacional a muito tempo adotada em outros países com um histórico de boa aceitação, era tão pouco considerada enquanto política pública no Brasil.

A primeira consideração de base conceitual adotada foi analisar o modelo que adquire a habitação na sociedade brasileira e o papel das políticas habitacionais para atuar na provisão da moradia. Assim, foi observado que a política brasileira de habitação social está voltada historicamente, quase que exclusivamente, para a construção e venda financiada e subsidiada da moradia, sedimentando o modelo de propriedade onde a habitação é vista como um bem de consumo. Segundo vários autores (BONDUKI, 2004; D'OTTAVIANO, 2014; SILVA, ), com esse modelo, repetido por décadas em diferentes perfis de governo, a estratégia não conseguiu suprir a demanda, reduzir o déficit habitacional e nem garantir o direito à moradia digna e à cidade, mas consolidou o sonho da casa própria na sociedade brasileira. Valadares (1978) e Bolaffi [198-?] afirmam que essas políticas adotadas levaram à especulação imobiliária, provocando um aumento dos custos sociais e de vida para as famílias de menor renda, tornando a moradia menos acessível para essa população.

A partir desse primeiro entendimento ficou claro que um dos obstáculos a ser vencido se encontra no próprio ideário da sociedade, no entanto, não se pode menosprezar a capacidade que um programa bem desenhado de locação social possa ter para uma reversão desse modelo firmado por anos em diferentes governos. Assim, ao contrário da casa própria, é fundamental entender que a base conceitual que ancora a provisão da habitação por meio da locação social é a de um serviço público contínuo a ser fornecido pelo Estado à população.



As questões colocadas para pesquisa sobre como se daria um Programa de habitação social que pudesse se apresentar como alternativa ao modelo vigente no País foram formuladas e perseguidas para aqui se apresentar os resultados:

1. Quais agentes relevantes para a implantação de uma política de locação social vis à vis a experiência internacional?
2. No Brasil dispomos desses agentes voltados à provisão da habitação? Caso eles não estejam mobilizados para locação social, o que pode impulsionar essa rede de agentes para essa modalidade de provisão habitacional?
3. A experiência internacional de locação social possibilita promover uma moradia melhor inserida na estrutura urbana das cidades? Se sim, o Brasil possui os mesmos mecanismos para viabilizar esses objetivos?
4. Qual o conjunto mínimo de requisitos para garantir a sustentação de um Programa de locação social em todas suas etapas: regulação, execução, financiamento, promoção das ações e gestão?

Surgiu, assim, como reflexão central do estudo, a pergunta: **O que obstaculiza a implantação da locação social como uma estratégia de política habitacional no Brasil?** Firmar um entendimento sobre o que se concebe como provisão de moradia foi um passo necessário para discutir a forma de alcançá-lo. Como resposta se procedeu a discussão da moradia como um bem de consumo (moradias para venda) ou um serviço fornecido pelo Estado (locação social), além da evolução que o conceito de moradia alcançou dentro do marco legal da política habitacional brasileira, sendo esse o arcabouço do nosso Capítulo 1.

O direito à moradia digna é um pressuposto básico da habitação de interesse social. Ele demanda a presença do Estado na construção de políticas habitacionais que promovam a qualidade mínima que o habitar exige: o acesso à infraestrutura, serviços, equipamentos sociais e urbanos indispensáveis e postos de trabalho para toda a população; a segurança jurídica da posse da moradia; a acessibilidade econômica; a habitabilidade; a acessibilidade social; e a aderência cultural (BRASIL, 1988; AZEVEDO, 2012; SDH/PR, 2013). Ressalta-se que o direito à moradia não significa, necessariamente, o direito à propriedade (MACIEL, 2000).

Firmado os entendimentos conceituais, no Capítulo 2 partiu-se para a análise dos modelos de locação social presentes em alguns países do mundo, mais especificamente na França, Inglaterra e Estados Unidos. Evidenciou-se as principais características de cada um dos programas, a interferência no planejamento urbano e os agentes intervenientes atuantes.

Observou-se, nos países estudados, que o Estado se apresentava como único agente no início dos programas de locação social, no século XIX e início do XX, passando a atuar em conjunto com instituições privadas ao longo das décadas, transferindo algumas das suas funções para essas empresas que, segundo Topalov (1979), agregava ao sistema vários agentes capazes de influenciar na transformação das cidades. O Estado passou a ter as funções apenas de regular/promover e, por vezes, financiar a locação social, enquanto que as entidades sociais e/ou construtores privados ficaram com as funções de produzir e gerir as unidades habitacionais.

A moradia para arrendamento nesses países é, geralmente, bem inserida na malha urbana, atende beneficiários de várias rendas e classes sociais e possibilita uma flexibilidade na escolha da habitação pelo usuário (de acordo com suas necessidades) a depender da sua localização, tamanho da unidade habitacional e valor do aluguel (WHITEHEAD, 2007; LEVY-VROELANT e TUTIN, 2007; WOO&MARGIN, 2009; SCALON e WHITEHEAD, 2011; OMAR e SAEED, 2019). Como resultado dessa fase da pesquisa se obteve o perfil dos agentes atuantes na locação social bem como as funções exercidas, o que já deu um sentido para a análise do contexto brasileiro de forma a observar as correlações existentes para o desenrolar de um Programa de locação social.

A fase seguinte, Capítulo 3, resultou na identificação dos processos de produção habitacional existentes no Brasil, os agentes atuantes e a sua contribuição para o desenvolvimento habitacional. Vislumbrou-se que existe certa correlação entre os atores da experiência internacional e brasileira, entretanto, entre nós, com foco na provisão da habitação para venda. Da mesma forma que no exterior, as políticas habitacionais se iniciaram com ênfase no papel do Estado e passou a contemplar a iniciativa privada com grande chancela do Governo e com baixa regulação, em especial, no caso da localização e qualidade da habitação.

Ainda nessa fase, se procurou conhecer os Programas de locação social no país quando se identificou uma série de previsões legais (Leis, Decretos e Programas) e baixa

implementação. Foi selecionado para estudo de caso o Programa que possuía o maior grau de implementação: o caso de São Paulo, de forma a realizar uma análise comparativa junto a um exemplo da experiência internacional: as HLM, na França.

Nos Capítulos 4 e 5, quando se estudou todo o ciclo dos Programas das HLM (França) e do PLS (São Paulo), a pesquisa alcançou como resultado a identificação das características, as legislações relativas à política habitacional e de planejamento urbano, bem como os instrumentos previstos nos âmbitos urbanísticos, social, fundiários e econômicos, além da função e atuação dos atores e suas ações.

Nesse ponto, resultou em distinções no âmbito das políticas sociais, fundiárias e financeiras e em uma proximidade entre as legislações urbanísticas, com diferenciações de aplicação para instrumentos semelhantes. Para tal, foi estudado a análise crítica do caso francês tendo como base, principalmente, o Trabalho de Matthieu Gimat (2017). Para o caso de São Paulo, além das legislações e trabalhos acadêmicos e institucionais estudados, foi realizado o estudo empírico, onde foram feitas entrevistas com os agentes atuantes, todos do governo, e visitados os empreendimentos.

Todo esse material permitiu a análise que, ao se debruçar sobre um comparativo, pôde identificar os obstáculos existentes no caminho do Locação Social de São Paulo. De resto, também podem ser entendidos como presentes nas demais localidades brasileiras, pois as legislações estudadas apontam em uma réplica do caso paulistano.

Nos pontos abaixo descritos, se permitiu destacar aprendizados para aplicação em programa de locação social adaptado às condições brasileiras, capaz de fornecer moradia digna e a necessária inserção urbana. Assim, mesmo tendo em conta que as situações dos países são diferentes (em termos culturais, econômicos, populacionais), existem pontos convergentes que podem ser analisados e comparados.

### **Principais destaques para o entendimento dos obstáculos identificados:**

Ao encarar as dificuldades encontradas no desenvolvimento do PLS/SP, voltamos para responder a primeira pergunta: *Quais agentes são relevantes para a implantação de uma política de locação social vis a vis a experiência internacional?* Observou-se nos estudos dos casos internacionais a presença de uma rede de agentes públicos e privados que desenvolvem funções de promoção/regulação, gestão, operação e financiamento do

programa. Esses atores possuem um papel fundamental na concepção da locação social, sendo capaz de interferir nos rumos das políticas habitacionais.

Na França, a partir dos anos 2000, houve a inclusão do mercado, com as construtoras, trazendo dinamismo ao Programa de locação social das HLM. A sua participação como um novo agente levou à dinâmica de criação das Associações das HLM, trazendo a financeirização para a locação social, favorecendo o aumento da produção de moradias e a otimização dos recursos financeiros do Estado. Observa-se, porém, que na França o mercado tem que seguir as regras impostas pelo Estado, tanto na concepção do programa quanto no planejamento urbano dos municípios, conforme visto no Capítulo 4.

Ressalta-se ainda, a importância das HLM em todo o contexto de produção da locação social. Observa-se, na sua concepção, a participação dos beneficiários existindo certo paralelismo com a atuação de alguns movimentos sociais pró-moradia no Brasil, a exemplo do que ocorreu com o segmento Entidades no PMCMV. Mostra-se, assim, a importância de se ter uma empresa com essas características no Brasil para o desenvolvimento de programas de locação social.

Considerando o PLS/SP, nota-se a presença exclusiva de agentes públicos, o Estado, desenvolvendo as mesmas funções de promoção/regulação, gestão, operação e financiamento do programa. Diferentemente do que ocorre na França, o mercado encontra-se, ainda, ausente do PLS/SP, se voltando quase que exclusivamente para a construção de casas para venda, trazendo consequências no desenvolvimento do Programa.

Mesmo com discordâncias com relação ao modo como o setor privado atuou no PMCMV ecoa-se na análise crítica dos Programas franceses que, mesmo quando se sugere alterações no *modus operandi*, se assume que a presença do setor privado trouxe avanços na produção habitacional. Essa alternativa: fortalecer a rede de atores com a inclusão do setor privado e maior regulação do Estado, deve transpor metas mais significativas na esfera da política habitacional brasileira.

A dinâmica existente no Brasil, de paralisações do Programa a depender da vontade política e da liberação de recursos, também ocorria na França antes dos anos 2000. Com a entrada do mercado, mesmo com a diminuição de construção de unidades habitacionais devido às crises políticas e econômicas que ocorreram, não houve

paralisações e a produção de unidades para a locação das HLM, por fim, acabou tendo um aumento. Além disso, o mercado pôde ajudar na dinâmica da produção, da gestão e do financiamento, diminuindo a sobrecarga existente em cima do poder público, tão criticada pelos agentes do Estado entrevistados no estudo do PLS/SP.

Ressalta-se, porém, a necessidade de um traçado que proporcione vantagens para os dois lados, mercado e Estado, de forma a não repetir os mesmos erros obtidos com programas desenvolvidos para produção e venda de unidades habitacionais, como o MCMV. Nesses programas, em muitos casos foram favorecidos, tão somente, a indústria da construção civil (onde as empresas construtoras e incorporadoras decidem o que, quanto, onde e para quem vão produzir), em detrimento da moradia digna para a população de baixa renda. Isso significa maior poder de regulação do Estado, fundado em bases de separação de interesse privados e públicos.

Como segundo ponto que interfere nos resultados para o alcance de um Programa de locação social que abarque os objetivos de provisão habitacional com moradias dignas, se destaca a possível presença, como agente atuante (e não passivo no sentido de só demandar), dos movimentos sociais. Os movimentos pró-moradia podem contribuir com a produção e, principalmente, com a gestão das unidades habitacionais. Historicamente eles têm uma relação de cumprimento de regras, tanto para a produção quanto na gestão da moradia, junto ao seu grupo de atuação, o que proporcionaria mais eficiência ao Programa ao conseguir produzir mais rapidamente e gerir melhor.

Para responder a segunda questão: *No Brasil, dispomos desses agentes voltados à provisão da habitação? Caso eles não estejam mobilizados para locação social, o que pode impulsionar essa rede de agentes para essa modalidade de provisão habitacional?* verificou-se que os agentes presentes na França se encontram no Brasil, mas com atuações diferenciadas e por vezes distorcidas em relação a sua previsão legal.

Conforme visto no Capítulo 5, e recorrentes nas entrevistas realizadas em São Paulo, o próprio Estado não atua com “vontade política”, o que se expressa na falta de estrutura física e técnica dos órgãos envolvidos na locação social, e de recursos financeiros que, no caso, foram destinados ao PLS/SP. O Estado, também, não consegue produzir, em grande escala e de forma constante no tempo, unidades habitacionais voltadas para o Programa. Soma-se a essas problemáticas, as dificuldades de gestão e de acompanhamento social aos beneficiários.

Deve-se considerar que essas reclamações de funcionários públicos podem ser remeter a qualquer área de governo no Brasil, mas, no caso da política habitacional, deve ser levado em conta a história recente da volumosa alocação de recursos ao Programa MCMV. Em paralelo, a locação social, já então prevista em lei, não foi objeto de nenhum Programa semelhante. Aqui se retoma a discussão sobre a moradia como propriedade ou como um serviço e se destaca a relevância do papel do Estado nessa mudança de postura na política habitacional, caso seja um objetivo a criação de alternativas à provisão da moradia.

O poder público poderia buscar “abraçar” a ideia da locação social como uma das estratégias de provisão de moradia, fornecendo apoio e recursos técnico e financeiro para o Programa, além de estabelecer legislações que tornem a locação social um programa de Estado. A partir disso, o mercado e/ou os movimentos sociais seriam uma opção para o aumento da produção de moradias no quantitativo e na velocidade, seja na construção ou na reforma de edifícios subutilizados, observando também a qualidade da moradia, de forma a atender melhor a demanda e trabalhar na busca da diminuição do déficit habitacional.

Esses agentes poderiam ser mobilizados a partir do momento que o Estado passe a fornecer incentivos que resultem em benefícios para essa rede de atores, podendo ser por meio de isenções fiscais, por meio do aumento do potencial construtivo, por meio de imóveis, dentre outros recursos que resultem em ganhos de capital. É importante observar que o mercado está começando a olhar para as oportunidades oferecidas por meio de programas de locação social, conforme visto no Capítulo 5. No entanto, pela necessidade de lucro do mercado, seria interessante a sua participação, mas reitera-se que tem que existir um desenho que seja viável tanto para o mercado quanto para o Estado.

Não se pode deixar de lado também a possibilidade da participação dos movimentos sociais que, como visto anteriormente, pode ajudar na produção e gestão da moradia. Observando o caso francês, tem-se a cooperação entre o Governo e Entidades Sociais credenciadas (as HLM) desde a década de 1970. Conforme visto no Capítulo 2, o Estado produzia sozinho as moradias de locação social até firmar parceria com as HLM (entidades sociais credenciadas, públicas ou privadas, sem fins lucrativos), que se destacam na produção e gestão das unidades habitacionais para locação social. Hoje no Brasil, numa visão mais simplista, a COHAB faz o papel das HLM, ao ficar responsável por produzir e fazer a gestão das unidades habitacionais, mas os movimentos sociais

poderiam somar na realização dessa dinâmica, trazendo mais eficiência em busca do direito à moradia e da diminuição do déficit habitacional.

Destaca-se, ainda, a importância de ter recursos perenes para o programa, o que nos leva novamente a reforçar a vinculação do FGTS como agente financeiro. O fundo de garantia criado ainda no período militar, financiou e financia, ao longo das décadas, a habitação e a urbanização das cidades brasileiras, fundo este que perdura até os dias atuais com grande importância e recursos perenes e renováveis por estar diretamente relacionado ao trabalho.

A resposta para a terceira questão de pesquisa, se *A experiência internacional de locação social possibilita promover moradia melhor inserida na estrutura urbana das cidades? Se sim, o Brasil possui os mesmos mecanismos para viabilizar esses objetivos?*, foi desenvolvida nos Capítulos 2, 4 e 5, onde procurou compreender o papel da habitação na estruturação da cidade e quais instrumentos possibilitaram sua melhor localização de modo a propiciar acesso aos benefícios da cidade, aos moradores e garantir uma cidade mais dinâmica.

Em todos os programas de locação social estudados na experiência internacional, observou-se que a criação de unidades habitacionais ocorreu em regiões já dotadas de infraestrutura e serviços, porém, muitas vezes em áreas degradadas da cidade. Então, o papel dos programas de locação social como oportunidade para empreender a reabilitação da cidade é uma ação recorrente. Ao reabilitar as edificações ou construir em terrenos nessas áreas é possível tornar ativos os locais, dando vida a esses espaços antes degradados, subutilizados ou sem uso, proporcionando um novo desenvolvimento da economia local ao mesmo tempo que se combate a expansão urbana. Se constitui um contraponto às produções de moradias realizadas para venda no Brasil, considerando o PMCMV ou o Programa Casa Verde e Amarela, onde invariavelmente se localizam fora das cidades e promovendo cada vez mais a dispersão urbana em áreas sem serviços.

Por sua vez, deve-se destacar que o caso da locação social em São Paulo se coloca como um caso exitoso na medida em que ocorre em regiões centrais e dotadas de equipamentos, serviços e infraestrutura, proporcionando uma melhor inserção urbana. Esses objetivos podem ser alcançados por meio dos instrumentos urbanísticos e das legislações, hoje utilizados aquém do seu potencial, sendo necessário uma melhor

articulação entre os órgãos responsáveis pela política habitacional e pela regulação do solo.

Ao comparar os instrumentos existentes no Brasil com os da França, semelhanças são observadas na sua concepção. Destaca-se os instrumentos PEUC, Direito de Preempção, Cota de solidariedade (similar ao Setor mix social na França), Intervenção urbana (similar a Renovação Urbana na França), OUC (similar a ZAC na França) e ZEIS (similar aos ERLS na França), no entanto, como visto no Capítulo 6, nem sempre no Brasil são implementados. Eles devem ser aproveitados de melhor forma a fim de produzir reservas de áreas bem localizadas destinadas à habitação social.

Por fim, pode ser feito um resumo em alguns tópicos os principais pontos que devem ser evitados quando da criação de programas de locação social. Pontos estes que se evidenciaram como obstáculos dos programas internacionais que foram replicados ao PLS/SP e outros que surgiram a partir da própria experiência do Programa de São Paulo. Assim, sobre o PLS/SP os resultados permitiram apontar:

- ✓ Fragilidades nas normativas legais do Programa (o Programa é especificado apenas por uma Resolução de um Conselho);
- ✓ A falta de continuidade do Programa pelas diferentes gestões municipais;
- ✓ Uma baixa institucionalização e uma falta de confiança do poder público em relação à política de locação social;
- ✓ Falhas no modelo econômico do Programa, onde, o atendimento apenas a famílias em vulnerabilidade dificulta financeiramente a sua implantação e gestão;
- ✓ Ausência da participação de outros agentes (além do Estado): provavelmente o setor privado e os movimentos sociais, capazes de agregar ao crescimento do programa. A força de programas de locação social está no envolvimento de todos os atores;
- ✓ Questão cultural, tanto do Estado quanto da população;
- ✓ O público-alvo do programa: de extrema baixa renda e vulnerabilidade, onde a moradia acaba tendo um alto custo para essa população gerando inadimplência;
- ✓ Falta de acessibilidade social (mix social) e de usos;



- ✓ Falta de diversificação das soluções de moradias: tipologias e localização (restrição do Programa a apenas uma região da cidade), fornecendo mobilidade para as diferentes etapas de vida das pessoas;
- ✓ O uso dos instrumentos urbanísticos aquém das suas possibilidades;
- ✓ Falta de estudo da demanda por provisão de habitação para locação social;
- ✓ Ausência de uma empresa que trabalhe aos moldes das HLM.

Conclui-se para o contexto desse trabalho, que as diferenças encontradas entre a concepção, implantação e gestão do Programa das HLM e do PLS/SP leva a impactos negativos nas várias esferas: sociais, econômicas, urbanísticas e ambientais para o município de São Paulo. Observa-se que algumas práticas ainda conduzidas pelo PLS/SP já foram abolidas nas experiências internacionais (participação exclusiva do Estado; utilização apenas de recursos públicos; ausência do mix social; limitação da área abrangida pelo Programa, dentre outras), assim como algumas experiências que deram certo nos modelos internacionais não estão sendo utilizadas no Brasil (estudo das demandas; normatização legal do Programa, modelo econômico; sustentabilidade do Programa; utilização dos instrumentos de planejamento urbanos; presença de agentes privados e movimentos sociais; dentre outros).

No que diz respeito às considerações para a concepção de programas de locação social adaptados à realidade brasileira, o que responde a última questão da pesquisa: ***Qual o conjunto mínimo de requisitos para garantir a sustentação de um Programa de locação social em todas as suas etapas: regulação, execução, financiamento, promoção das ações e gestão?***, foram destacados para as diretrizes, condicionantes do ponto de vista do Estado, da sociedade, do mercado e da cidade.

Preza-se pela importância do estabelecimento das normativas legais para o Programa de locação social como uma política de Estado, definindo a base de recursos orçamentários e a abertura para a participação de outros agentes, com definições de regras e tarefas que auxiliem na gestão e na diminuição dos custos do Programa.

Apona-se, ainda, que o estudo da demanda do município a ser estabelecido para provisão habitacional é necessário. A partir dele é possível distribuir melhor as moradias na cidade, atentando, ainda, para a utilização do mix socioeconômico e para a escolha do público-alvo do programa. Esses fatores são essenciais e devem ser considerados para a

criação de programa de locação social, contribuindo para transformá-la em uma estratégia de habitação contínua, capaz de proporcionar uma cidade sustentável e a moradia digna para as camadas populares da sociedade.

Outro ponto de destaque, além de contar com um possível apoio do mercado, os outros agentes já atuantes (técnicos entrevistados) acreditam na locação social como uma provisão de moradia que venha a se concretizar a partir do apoio político e da perenidade do programa. Cabe às gestões municipais, estaduais e federais, acreditarem e apoiarem melhor, desenvolvendo um programa atendendo às características essenciais já ditadas nos exemplos internacionais e destacadas nessa tese.

As análises obtidas no estudo apontam para o alcance das respostas às questões formuladas, no entanto, vale destacar, alguns fatores que impuseram certa limitação a um maior aprofundamento dos estudos de campo, no caso do PLS/SP: (i) a pandemia do Covid-19, que adiou o prazo do estudo de caso em São Paulo; (ii) a falta de uma equipe voltada exclusivamente para o PLS/SP, onde os agentes do Programa estão distribuídos em várias funções dentro dos órgãos e trabalham “também” com o Locação social. Isso dificultou a indicação pelo órgão do agente a ser entrevistado e do quantitativo deles; (iii) a burocracia em alguns órgãos também foi uma limitação de tempo e de número de agentes liberados para a entrevista; e (iv) no âmbito das visitas técnicas, nem todos os empreendimentos do Programa puderam ser alcançados na sua totalidade. As visitas só puderam ser marcadas nos empreendimentos onde hoje existem os plantões sociais: Vila dos Idosos e Edifício Mário de Andrade.

Por fim, acredita ter atingido o objetivo geral dessa pesquisa: *Análise dos obstáculos à implementação da locação social no Brasil a partir do estudo dos agentes intervenientes, identificando as condições adequadas às circunstâncias brasileiras para um arranjo de agentes que viabilize sua implantação de modo a garantir uma moradia digna*, e por todo o histórico levantado constatou-se que a partir desse estudo, novos horizontes para pesquisas futuras podem ser abertos.

Uma das possibilidades é analisar o interesse dos movimentos sociais nessa estratégia e como poderá se realizar uma parceria com o poder público, de forma que fique responsável por gerir o Programa. Um segundo eixo de pesquisa que se vislumbra seria a contribuição que a estratégia de locação pode dar, na prática, para a diminuição do déficit habitacional em comparação com programas para construção e venda, destacando custos de implementação e gestão. Um terceiro eixo seria o estudo da política de mix

social, principalmente, partindo para países da América do Sul. Vê-se, ainda, como potencial para estudos, a especulação do vínculo da locação social com os recursos do FGTS e, uma quinta possibilidade seria a reflexão dos desafios da locação social como um serviço público na peculiaridade da situação fundiária de Brasília, que possui um estoque fundiário passível de mobilização para uma política de locação social de maior alcance e de maior perenidade, uma política de Estado.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABIKO, A. K. **Introdução à Gestão Habitacional**. Texto técnico. Escola Politécnica da USP. Departamento de Engenharia de Construção Civil. São Paulo: EPUSP, 1995. Disponível em: [TTCAP12.PDF \(usp.br\)](#) Acesso em: 10 de junho de 2018.

ABRAMO, Pedro (Org.). A teoria econômica da favela: quatro notas sobre a localização residencial dos pobres e o mercado imobiliário informal. In: ABRAMO, P. (Org.). A cidade da informalidade: o desafio das cidades latino-americanas. Rio de Janeiro: Sette Letras; FAPE, 2003.

ABRAMO, Pedro (2009). Mercado imobiliário informal: a porta de entrada nas favelas brasileiras. In: ABRAMO, P. (Coord.). **Favela e mercado informal**: a nova porta de entrada dos pobres nas cidades brasileiras. Porto Alegre: Antac, 2009.

ABRÃO, Jorge Luís Ferreira. **A evolução da legislação locatícia no Brasil**: revisão histórica e problemáticas atuais. 2018. 89p. Trabalho de conclusão (Graduação em Direito) - Fundação Educacional do Município de Assis, Assis – São Paulo, 2018. Disponível em: [1511400447.pdf \(femanet.com.br\)](#) Acesso em: 25 de junho de 2018.

ACIOLLY Jr., C. **Housing in the Netherlands: a closer look at the Social Housing Sector and the role of Housing Associations - HA**. Roterdã: Institute for Housing and Urban Development Studies - IHS, 2008. 121 slides. Slides gerados a partir do software PowerPoint. Disponível em: [Housing in the Netherlands A closer look at the Social Housing Sector and the role of Housing Associations - HA \(claudioacioly.com\)](#). Acesso em: 16 junho de 2014.

ACUITY. Keniston Housing Association. **Tenant satisfaction survey report**. England: Acuity Research & Practice Ltd. 2019. Disponível em: [Keniston-HA-Resident-survey-report-FINAL.pdf \(kenistonha.co.uk\)](#) Acesso em: 25 de outubro de 2020.

AGEHAB. **Plano Estadual de Habitação de Interesse Social de Goiás – PEHIS/GO**. Agência Goiana de habitação – AGEHAB: Goiânia, 2012. Disponível em: [\(Microsoft Word - PLANO A\307\303O JUN\307\303O 1 E 2\) \(agehab.go.gov.br\)](#) Acesso em: 27 de maio de 2022.

AMORE, C. S.; SHIMBO, L. Z.; RUFINO, M. B. C. **Minha casa... e a cidade?** Avaliação do Programa Minha Casa, Minha Vida em seis estados brasileiros. 1º Edição. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. Disponível em: [mcmv\\_nacional2015.pdf \(observatoriodasmetropoles.net.br\)](#) Acesso em: 22 de dezembro de 2020.

ANDREOLI, A. C. **Eficiência do Programa Minha Casa Minha Vida em gerar benefícios sociais**: uma Análise Envoltória de Dados das Unidades Federativas Brasileiras no período de 2009 a 2012. 2016. 116p. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) - Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Bauru, 2016. Disponível em: [Eficiência do Programa Minha Casa Minha Vida em gerar benefícios sociais: uma análise envoltória de dados das unidades federativas brasileiras no período de 2009 a 2012 \(unesp.br\)](#) Acesso em: 15 de janeiro de 2021.

ANDREWS, R. B. **Urban land economics and public policy**. Nova York: The Macmillan Company, 1971.

APUR – Atelier Parisienne d’Urbanisme. **Les derniers chiffres du logement social à Paris**. Paris: APUR, 2022. Disponível em: [Logement social à Paris : les derniers chiffres | Apur](#) Acesso em: 21 de maio de 2022.

ARANTES, Pedro; FIX, Mariana. **Como o governo Lula pretende resolver o problema da habitação**. São Paulo: Correio da Cidadania, 2009. Disponível em: [\(PDF\) Como o governo Lula pretende resolver o problema da habitação \(researchgate.net\)](#) Acesso em: 25 de outubro de 2018.

ARRETCHE, Marta. **Intervenção do Estado e setor privado: o modelo brasileiro de política habitacional**. Espaço e debates, n. 31, p. 21-36, 1990.

ARRETCHE, Marta. Tendências no estudo sobre avaliação de políticas públicas. **Terceiro Milênio: Revista Crítica de Sociologia e Política**. Ano 1. n°01 Julho a Dezembro/ 2013. p. 126-133. 2013.

AZEVEDO, D. S. A garantia do direito à moradia no ordenamento jurídico brasileiro. **Anais do Seminário Urbanismo na Bahia – UrbBA: A Produção da Cidade e a Captura do Público: que perspectivas?**. 2012. Disponível em: [http://www.lugarcomum.ufba.br/urbanismonabahia/arquivos/anais/ex3\\_direito-moradia.pdf](http://www.lugarcomum.ufba.br/urbanismonabahia/arquivos/anais/ex3_direito-moradia.pdf) Acesso em: 17/02/2020

AZEVEDO, Sérgio; ANDRADE, Luís Aureliano Gama de. **Habitação e poder: da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional da Habitação**. 135p. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.

AZEVEDO, Sérgio. Políticas Públicas e Habitação Popular: pontos para reflexão. **Revista de Administração Municipal**. v.34, n°85, out/dez, p.40-49, 1987.

AZEVEDO, Sérgio. **A crise da política habitacional: dilemas e perspectivas para o final dos anos 90**. Rio de Janeiro: Editora da UFRJ, 1996.

AZEVEDO, Sérgio. Desafios da habitação popular no Brasil: políticas recentes e tendências. *In: Coleção Habitare. Habitação Social nas Metrópoles Brasileiras: Uma avaliação das Políticas habitacionais no final do século XX*, 2007.

BALBIM, Renato. **Serviço de Moradia Social ou locação social: Alternativas à Política Habitacional**. Brasília: IPEA, 2015.

BALL, Michael. Housing analysis: time for a theoretical refocus. **Housing studies**. v. 1, i. 3, pp. 147-166, London, 1986.

BARBOSA, Eva Machado. Casa própria ou direito a um serviço de habitação? **Ensaio FEE**, v. 19, n.2, p. 272-285. Porto Alegre: Ensaio FEE, 1998.

BARBOSA, Livia. **Sociedade de consumo**. 3°ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2010.

BARTHEL, P. A. et DEBRE, C. Dans la cuisine de la mixité : retour sur des expérimentations nantaises. **Espaces et sociétés**, 140-141, pp. 75-91. 2010.

BARTON, Wendy Wilson Cassie. A new era of social rented housing in England? **House of commons Library** n° 8963 London, 2020. Disponível em: [www.parliament.uk/commons-library](http://www.parliament.uk/commons-library) Acesso em: abril de 2021.

BAUDRILLARD, JEAN. **A Sociedade de Consumo**. Lisboa: Edições 70 Lda, 2009. Disponível em: [BAUDRILLARD 1995\\_A\\_sociedade\\_de\\_consumo.pdf \(usp.br\)](http://www.usp.br/~baudrillard/1995_A_sociedade_de_consumo.pdf) Acesso em: 23 de março de 2019.

BEST, Richard. Successes, Failures, and Prospects for Public Housing Policy in the United Kingdom. **Housing Policy Debate**, Volume 7, Issue 3, p. 535-562. Fannie Mae Foundation, 1996. Disponível em: [hpd\\_0703\\_best.pdf \(harvard.edu\)](http://hpd_0703_best.pdf(harvard.edu)) Acesso em: 14 de abril de 2021.

BEZES, P. **État, experts et savoirs néo-managériaux: Les producteurs et diffuseurs du New Public Management em France depuis les années 1970**. *Acres de la Recherche em sciences sociales* n°193. Paris: 2012. Disponível em: [État, experts et savoirs néo-managériaux | Cairn.info](http:// Cairn.info) Acesso em: 30 nov. de 2020.

BLANC, Maurice. **The impact of social mix policies in France**. *Housing Studies* 25, 2 ed: 257-272. 2010.

BOLAFFI, Gabriel. **A Casa das Ilusões Perdidas: aspectos socioeconômicos do Plano Brasileiro de Habitação**. São Paulo: Centro Brasileiro de Análise e Planejamento, 1977.

BOLAFFI, Gabriel. Habitação e Urbanismo, in **Cadernos Ceru**. 9. São Paulo, [198-?].

BOLAFFI, Gabriel. Para uma nova política habitacional e urbana: possibilidades econômicas, alternativas operacionais e limites políticos. *In: VALADARES, Licia do Prado (Org.) Habitação em Questão*. 2 ed. P. 167-196. Rio de Janeiro: Zahar, 1981.

BOLAFFI, Gabriel. **Habitação e urbanismo**: o problema e o falso problema. In: MARICATO, Ermínia (Org.). A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil Industrial. Coleção Urbanismo. 2.ed. cap. 2, p. 37-70. São Paulo: Alfa-omega, 1982.

BOLAFFI, G. Mitos sobre o problema de habitação. **Espaço e Debates** n°. 17, p. 24-32. São Paulo, 1986.

BONATES, M. F. O Programa de Arrendamento Residencial - PAR: acesso diferenciado à moradia e à cidade. **Risco Revista De Pesquisa Em Arquitetura E Urbanismo (Online)**, (7), 147-164. 2008. Disponível em: [O Programa de Arrendamento Residencial - PAR: acesso diferenciado à moradia e à cidade | Risco Revista de Pesquisa em Arquitetura e Urbanismo \(Online\) \(usp.br\)](#) Acesso em: 27 de maio de 2022.

BONDUKI, Nabil. Origens do problema da habitação popular em São Paulo 1886-1918, in **Espaço & Debates**. N°5. São Paulo, 1982.

BONDUKI, Nabil. **Origens da habitação social no Brasil**: Arquitetura moderna, Lei do inquilinato e difusão da casa própria. 2.ed. São Paulo: Estação Liberdade: FAPESP, 2004.

BONDUKI, N. Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. In: Arq. urb- **Revista eletrônica de arquitetura e urbanismo** N°1. 2008.

BONDUKI, N. (2011). **O modelo de desenvolvimento urbano de São Paulo precisa ser revertido**. Estudos avançados. São Paulo, v. 25, n. 71, pp. 23-36. São Paulo: USP, 2011. Disponível em: [www.revistas.usp.br/eav/article/view/10596](http://www.revistas.usp.br/eav/article/view/10596) Acesso em: 25 de outubro de 2019.

BONNET, F. **Social Housing in New York**. In: Metro Politiques, 2014. Disponível em <https://www.metropolitiques.eu/Social-housing-in-New-York.html>> Acesso em 6 de agosto de 2018.

BONNET, L., 2016. Métamorphoses du logement social. Habitat et citoyenneté, Rennes, Presses Universitaires de Rennes. In: Gimat, Matthieu. **Produire le logement social. Hausse de la construction, changements institutionnels et mutations de l'interventions publique en faveur des HLM (2004-2014)**. Géographie. Université Paris 1 Panthéon – Sorbone.; UMR Géographie-Cités, 2017.

BONNEVAL, L., POLLARD, J., 2017. « Promoteurs immobiliers, bailleurs sociaux, collectivités locales : des acteurs aux frontières des marchés du logement », Métropoles, n. 20. In: Gimat, Matthieu. **Produire le logement social. Hausse de la construction, changements institutionnels et mutations de l'interventions publique en faveur des HLM (2004-2014)**. Géographie. Université Paris 1 Panthéon – Sorbone.; UMR Géographie-Cités, 2017.

BOURDIEU, P. **As estruturas sociais da economia**. Porto: Campo das Letras, 2006.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: [Constituição \(planalto.gov.br\)](http://www.planalto.gov.br) Acesso em: 23 de março de 2019.

BRASIL. **Lei Municipal nº 413 de 1901**. Isenta de impostos as vilas operárias construídas.

BRASIL. **Lei nº 3.071, de 1 de janeiro de 1916**. Código civil dos Estados Unidos do Brasil. Revogada pela Lei nº 10.406/2002. Diário Oficial da União: seção 1, Rio de Janeiro-RJ, p. 133, 5 jan. 1916. Disponível em: [L3071 \(planalto.gov.br\)](http://www.planalto.gov.br) Acesso em: março 2021.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Senado Federal. Brasília. 1988.

BRASIL. **Decreto Legislativo nº 4.403, de 22 de dezembro de 1921**. Regula a locação de prédios urbanos. Diário Oficial da União: seção 1, Rio de Janeiro-RJ, p. 23221, 24 dez. 1921. Disponível em: [Portal da Câmara dos Deputados \(camara.leg.br\)](http://www.camara.leg.br) Acesso em janeiro de 2021.

BRASIL. **Decreto-Lei 4.624, de 28 de dez.1922**. Modifica decreto nº 4.403 que trata de locação de prédios urbanos. Diário Oficial da União: seção 1, Rio de Janeiro-RJ, p. 25057, 30 dez. 1922. Disponível em: [Portal da Câmara dos Deputados \(camara.leg.br\)](http://www.camara.leg.br) Acesso em janeiro de 2021

BRASIL. **Lei nº 5.617, de 28 de dezembro de 1928.** Revoga a lei nº4.403, concernentes ao inquilinato. Coleção de Leis do Brasil – 1928, p.290, vol.1. Disponível em: [Portal da Câmara dos Deputados \(camara.leg.br\)](http://portal.da.camara.br) Acesso em: janeiro de 2021.

BRASIL. **Decreto Lei 24.150, de 20 de abril 1934.** Regula as condições e processos de renovamento dos contratos de locação de imóveis destinados a fins comerciais e industriais (Lei de Luvas). Diário Oficial da União: seção 1, Brasília-DF, p. 7866, 24 abr. 1934. Disponível em: [D24150 \(planalto.gov.br\)](http://planalto.gov.br) Acesso em janeiro de 2021

BRASIL. **Decreto Lei n.º58, de 10 de dezembro de 1937.** Dispõe sobre o loteamento e a venda de terrenos para pagamento em prestações. Diário Oficial da União: seção 1, Rio de Janeiro - RJ, p.24633, 13 dez. 1937. Disponível em: [Diário das leis - Regulamenta o Decreto-Lei n. 58, de 10 de dezembro de 1937, que dispõe sobre o loteamento e a venda de terrenos para pagamento em prestações \(diariodasleis.com.br\)](http://diariodasleis.com.br) Acesso em: fevereiro de 2021.

BRASIL. **Decreto Lei 4598, de 20 de agosto de 1942.** Dispõe sobre aluguéis de residências e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília-DF, p. 12897, 21 ago. 1942. Disponível em: [Portal da Câmara dos Deputados \(camara.leg.br\)](http://portal.da.camara.br) Acesso em: janeiro de 2021.

BRASIL. **Decreto Lei 6739, de 26 de julho de 1944.** Dispõe sobre a locação de imóveis. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília-DF, p. 13465, 31 jul. 1944. Disponível em: [Portal da Câmara dos Deputados \(camara.leg.br\)](http://portal.da.camara.br) Acesso em: janeiro de 2021.

BRASIL. **Decreto-Lei nº7466, de 16 de abril de 1945.** Altera disposições do Decreto Lei nº6739/44. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília-DF, p. 6961, 18 abr. 1945. Disponível em [Portal da Câmara dos Deputados \(camara.leg.br\)](http://portal.da.camara.br) Acesso em janeiro 2021.

BRASIL. **Decreto Lei 9669, de 29 de agosto de 1946.** Regula a locação de prédios urbanos. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília-DF, p. 12299, 31 ago. 1946. Disponível em: [Decreto-lei 9669/46 | Decreto-lei nº 9.669, de 29 de agosto de 1946, Presidência da Republica \(jusbrasil.com.br\)](http://jusbrasil.com.br) Acesso em: janeiro de 2021.

BRASIL. **Decreto Lei 1300, de 28 de dezembro de 1950.** Altera a Lei do Inquilinato. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília-DF, 29 dez. 1950. Disponível em: [L1300 \(planalto.gov.br\)](http://planalto.gov.br) Acesso em: janeiro de 2021.

BRASIL. **Lei nº1.708, de 23 de outubro de 1952.** Prorroga até 31 de dezembro de 1954 a Lei nº1300/50 (Lei do Inquilinato). Diário Oficial da União: seção 1, Brasília-DF, p. 16633, 27 out. 1952. Disponível em [Portal da Câmara dos Deputados \(camara.leg.br\)](http://portal.da.camara.br) Acesso em janeiro 2021.

BRASIL. **Lei nº2.328, de 01 de novembro de 1954.** Prorroga o prazo de vigência da Lei nº1300/50 (Lei do Inquilinato). Diário Oficial da União: seção 1, Brasília-DF, p. 17761, 04 nov. 1954. PL nº3997ª/1954 Disponível em: [Lei nº 2.328, de 1º de Novembro de 1954 - LEI-2328-1954-11-01 - 2328/54 :: Legislação::Lei 2328/1954 \(Federal - Brasil\) :: \(lexml.gov.br\)](http://lexml.gov.br) Acesso em: janeiro 2021.

BRASIL. **Lei nº2.699 (com modificações), de 28 de dezembro de 1955.** Prorroga até 31 de dezembro de 1956, com modificações, a Lei nº1300/50 (Lei do Inquilinato). Diário Oficial da União: seção 1, Brasília-DF, p. 23773, 29 dez. 1955. PL 83/1955. Disponível em [Portal da Câmara dos Deputados \(camara.leg.br\)](http://portal.da.camara.br) Acesso em janeiro 2021.

BRASIL. **Lei nº3.085, de 29 de dezembro de 1956.** Prorroga a Lei do Inquilinato. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília-DF, p. 24967, 31 dez. 1956. PL 1455D/1956. Disponível em [Lei nº 3.085, de 29 de Dezembro de 1956 - LEI-3085-1956-12-29 - 3085/56 :: Legislação::Lei 3085/1956 \(Federal - Brasil\) :: \(lexml.gov.br\)](http://lexml.gov.br) Acesso em janeiro 2021.

BRASIL. **Lei nº3.336, de 10 de dezembro de 1957.** Prorroga até 31/12/58 a Lei nº1.300/50 com as alterações mantidas na Lei nº3085/56. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília-DF, p. 27583, 10 dez. 1957. PL 2505/1957. Disponível em [Portal da Câmara dos Deputados \(camara.leg.br\)](http://portal.da.camara.br) Acesso em janeiro 2021.

BRASIL. **Lei nº3.494, de 19 de dezembro de 1958.** Prorroga a vigência da Lei nº1.300/50. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília-DF, p. 26945, 22 dez. 1958. PL 4676/1958. Disponível em [Portal da Câmara dos Deputados \(camara.leg.br\)](http://Portal da Câmara dos Deputados (camara.leg.br)) Acesso em janeiro 2021.

BRASIL. **Lei nº3.844, de 15 de dezembro de 1960.** Altera a Lei do inquilinato. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília-DF, p. 16013, 16 dez. 1960. PL 1615/1960. Disponível em [L3844 \(planalto.gov.br\)](http://L3844 (planalto.gov.br)) Acesso em janeiro 2021.

BRASIL. **Lei 4240, de 28 de junho de 1963.** Prorroga a vigência da Lei nº1300/50. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, p.5602, 28 de jun. 1963. Disponível em: [Portal da Câmara dos Deputados \(camara.leg.br\)](http://Portal da Câmara dos Deputados (camara.leg.br)) Acesso em: janeiro de 2021.

BRASIL. **Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964.** Institui a correção monetária nos contratos imobiliários de interesse social, institui o SFH, cria o BNH. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília - DF, p.8089, 11 set. 1964. Disponível em: [L4380 \(planalto.gov.br\)](http://L4380 (planalto.gov.br)) Acesso em: fevereiro de 2021.

BRASIL. **Lei 4494, de 25 de novembro de 1964.** Regula a locação de prédios urbanos. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília-DF, p. 10874, 30 nov. 1964. Disponível em: [Lei 4494/64 | Lei no 4.494, de 25 de novembro de 1964, Presidência da Republica \(jusbrasil.com.br\)](http://Lei 4494/64 | Lei no 4.494, de 25 de novembro de 1964, Presidência da Republica (jusbrasil.com.br)) Acesso em janeiro de 2021.

BRASIL. **Lei 4864, de 29 de novembro de 1965.** Cria medidas de estímulo à indústria da construção civil. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília-DF, p. 12129, 30 nov. 1965. Disponível em: [L4864 \(planalto.gov.br\)](http://L4864 (planalto.gov.br)) Acesso em: janeiro de 2021.

BRASIL. **Decreto – Lei nº271, de 28 de fevereiro de 1967.** Dispõe sobre loteamento urbano. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília - DF, p.2460, 28 fev. 1967. Disponível em: [Decreto-lei nº 271, de 28 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre loteamento urbano, responsabilidade do loteador concessão de uso e espaço aéreo e dá outras providências. - Nacional - Códigos - Legislação - VLEX 661342813](http://Decreto-lei nº 271, de 28 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre loteamento urbano, responsabilidade do loteador concessão de uso e espaço aéreo e dá outras providências. - Nacional - Códigos - Legislação - VLEX 661342813) Acesso em: março 2021.

BRASIL. **Lei nº6.649, de 16 de maio de 1979.** Regula a locação predial urbana e dá outras providências (Lei do inquilinato 1979). Diário Oficial da União: seção 1, Brasília-DF, p. 6841, 16 maio 1979. Disponível em: [L6649 \(planalto.gov.br\)](http://L6649 (planalto.gov.br)) Acesso em: janeiro de 2021.

BRASIL. **Lei nº 6.698, de 10 de outubro de 1979.** Dispõe sobre o reajuste de aluguel nas locações residenciais (Lei do Inquilinato de 1979). Diário Oficial da União: seção 1, Brasília-DF, p. 15137, 16 out. 1979. Disponível em: [L6698 \(planalto.gov.br\)](http://L6698 (planalto.gov.br)) Acesso em janeiro 2021.

BRASIL. **Lei nº6766/79, de 19 de dezembro de 1979.** Dispõe sobre o Parcelamento do solo Urbano. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, p.19457, 20 dez. 1979. PL 1687/1979. Disponível em: [Microsoft Word - LEI 6766 internet.doc \(sie.sc.gov.br\)](http://Microsoft Word - LEI 6766 internet.doc (sie.sc.gov.br)) Acesso em fevereiro de 2021.

BRASIL. **Lei nº 7.538, de 24 de setembro de 1986.** Suspende a execução de sentença em ações de despejo. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília-DF, p. 14449, 25 set. 1986. PL 7446/1986. Disponível em: [Lei nº 7.538, de 24 de Setembro de 1986 - LEI-7538-1986-09-24 - 7538/86 :: Legislação::Lei 7538/1986 \(Federal - Brasil\) :: \(lexml.gov.br\)](http://Lei nº 7.538, de 24 de Setembro de 1986 - LEI-7538-1986-09-24 - 7538/86 :: Legislação::Lei 7538/1986 (Federal - Brasil) :: (lexml.gov.br)) Acesso em janeiro 2021.

BRASIL. **Lei nº 7.612, de 9 de julho de 1987.** Dispõe sobre a suspensão dos processos de despejo. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília-DF, p. 10885, 10 jul. 1987. Disponível em: [Lei nº 7.612, de 9 de Julho de 1987 - LEI-7612-1987-07-09 - 7612/87 :: Legislação::Lei 7612/1987 \(Federal - Brasil\) :: \(lexml.gov.br\)](http://Lei nº 7.612, de 9 de Julho de 1987 - LEI-7612-1987-07-09 - 7612/87 :: Legislação::Lei 7612/1987 (Federal - Brasil) :: (lexml.gov.br)) Acesso em janeiro 2021.

BRASIL. **Lei nº 8.157, de 3 de janeiro de 1991.** Modifica a Lei nº6.649/79 que regula a locação predial urbana. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília-DF, p. 125, 4 jan. 1991. Disponível em: [Lei 8157/91 | Lei no 8.157, de 3 de janeiro de 1991, Presidência da Republica \(jusbrasil.com.br\)](http://Lei 8157/91 | Lei no 8.157, de 3 de janeiro de 1991, Presidência da Republica (jusbrasil.com.br)) Acesso em janeiro 2021.

BRASIL. **Lei 8.245, de 18 de outubro de 1991.** Dispõe sobre as locações dos imóveis urbanos e os procedimentos a elas pertinentes (Lei do Inquilinato 1991). Diário Oficial da União: seção 1, Brasília-DF, p. 22961, 21 out. 1991. Disponível em: [L8245 \(planalto.gov.br\)](http://L8245 (planalto.gov.br)) Acesso em janeiro de 2021. PL 912/1991.



BRASIL. **Lei Federal nº 9785/99, de 29 de janeiro de 1999.** Altera o Decreto lei nº3365/41 que versa sobre desapropriação por utilidade pública e as leis que versam sobre registros públicos e parcelamento do solo urbano. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, p.5, 1 fev. 1999. Disponível em: [L9785 \(planalto.gov.br\)](http://planalto.gov.br) Acesso em janeiro de 2021.

BRASIL. **Lei nº. 10.257/2001 de 10 de julho de 2001.** Regulamenta os Arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, Edição 8, p.1, 11 jul. 2001. Disponível em: [L10257 \(planalto.gov.br\)](http://planalto.gov.br) Acesso em: março 2021.

BRASIL. **Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005.** Dispõe sobre o SNHIS, cria o FNHIS e institui o Conselho gestor do FNHIS. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília-DF, p. 5, 17 jun. 2005. PL 2710/1992. Disponível em: [Lei nº 11.124 \(planalto.gov.br\)](http://planalto.gov.br) Acesso em janeiro 2021.

BRASIL. **Lei nº 12.112, de 9 de dezembro de 2009.** Altera a Lei nº8.245, de 18 de outubro de 1991, para aperfeiçoar as regras e procedimentos sobre locação de imóvel urbano (Nova Lei do Inquilinato). Diário Oficial da União: seção 1, Brasília-DF, p. 8, 10 dez. 2009. Disponível em: [L12112 \(planalto.gov.br\)](http://planalto.gov.br) Acesso em janeiro de 2021.

BRASIL. **Lei 12.744, de 19 de dezembro de 2012.** Alterações na Lei nº8.245/91, que “dispõe sobre as locações dos imóveis urbanos e os procedimentos a elas pertinentes”, para dispor sobre a locação nos contratos de construção ajustada. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília-DF, p. 57, 20 dez. 2012. Disponível em: [L12744 \(planalto.gov.br\)](http://planalto.gov.br) Acesso em: janeiro de 2021.

BRASIL. **Lei nº13.089, de 12 de janeiro de 2015.** Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. DODF seção 1 de 13 de janeiro de 2015, p.6. Disponível em: [L13089 \(planalto.gov.br\)](http://planalto.gov.br) Acesso em: 21 de dezembro de 2021.

BRASIL. **Lei nº 13.913 de 25 de novembro de 2019.** Altera a Lei 6766/79, versa sobre direito de permanência de edificações na faixa não edificável de rodovias. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, Edição 228, p.2, 26 nov. 2019.

BRASIL. **Lei nº14.011 de 10 de junho de 2020.** Aprimora os procedimentos de gestão e alienação dos imóveis da União e altera algumas leis. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, Edição 111, p.2, 12 jun. 2020. MP nº915/2019.

BRASIL. **Lei nº 14.118 de 12 de janeiro de 2021.** Institui o Programa Casa Verde e Amarela. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, Edição 8, p.1, 13 jan. 2021.

BRASIL. **Medida Provisória nº 996, de 25 de agosto de 2020.** Institui o Programa Casa Verde e Amarela. Brasília. DOU seção 1 p.1, de 26 de agosto de 2020. EMI nº00029/2020 MDR ME.

BRASIL. **Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009.** Dispõe sobre o PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei no 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nos 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória n 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências.; Brasília, 2009. DOU seção I p.2 col.1, de 08 de julho de 2009. PLV 11 de 2009.

BRASIL. **Lei nº8.742, de 7 de dezembro de 1993.** Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências (Lei Orgânica da Assistência Social, LOAS). Brasília. DOU Seção 1 p. 18769, de 8 de dezembro de 1993. PL 4100/1993.

BRASIL. **Lei nº10.741, de 1º de outubro de 2003.** Dispõe sobre o Estatuto do Idoso e dá outras providências. DOU seção 1, pg.1, de 3 de outubro de 2003. PL 3561/1997. Brasília.

BRASIL. **Decreto nº6.307, de 14 de dezembro de 2007.** Dispõe sobre os benefícios eventuais de que trata o art. 22 da Lei no 8.742, de 7 de dezembro de 1993. DOU Seção 1, p.8, de 17 de dezembro de 2007.

BRASIL. **Decreto nº7.499, de 16 de junho de 2011.** Regulamenta dispositivos da Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida, e dá outras providências. Brasília. DOU Seção I p.7, de 17 de junho de 2011.

BRASIL. **Lei nº10.188, de 12 de fevereiro de 2001.** Cria o Programa de Arrendamento Residencial, institui o arrendamento residencial com opção de compra e dá outras providências. DOU seção 1, Eletrônico de 14 de fevereiro de 2001, pg. 4. MPV nº 2.135-24/2001. Disponível em: [L10188 \(planalto.gov.br\)](http://planalto.gov.br) Acesso em: 27 de maio de 2022.

BREDA, Tadeu. Prefeitura de São Paulo não aproveitou Plano Diretor para consolidar banco de terras públicas. **RBA - Rede Brasil Atual.** Publicado em 11/09/2012. Disponível em: [Prefeitura de São Paulo não aproveitou Plano Diretor para consolidar banco de terras públicas - Rede Brasil Atual](#) Acesso em: 21 de dezembro de 2021.

BROUANT, J. P. 2006. La compétence habitat des intercommunalités. Les jeux ambigus du législateur, Annales de la recherche urbaine, n. 99. In: Gimat, Matthieu. **Produire lelogement social. Hausse de la construction, changements institutionnels et mutations de l'interventions publique en faveur des HLM (2004-2014).** Géographie. Université Paris 1 Panthéon – Sorbone.; UMR Géographie-Cités, 2017.

BUSHATSKY, J. **Estágio das locações em 2016:** a serenidade quanto aos aspectos jurídicos. 2016. Disponível em: [Jaques Bushatsky 2016 convenção minuta texto sobre locação \(hamiltonleite.com.br\)](#) Acesso em: 23 de março de 2019.

BUSINESS TIMES. 2021. What will happen to all of New York's empty office blocks and hotels?. 19 april 2021. **THE BUSINESS TIMES:** New York, 2021. Disponível em : [What will happen to all of New York's empty office blocks and hotels?, Real Estate - THE BUSINESS TIMES](#) Acesso em: 2 de julho de 2021.

CAILLÉ, A. **L'antropologie du don.** Paris: e tiers paradigme, Desclée de Brouwer, coll. Sociologie économique, Paris, 2000. Disponível em: [Alain Caillé, Anthropologie du don. Le tiers paradigme | Jacques Godbout, Le don, la dette et l'identité. Homo donator vs homo œconomicus \(openedition.org\)](#) Acesso em: 25 de maio de 2020

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Legislação programa minha casa minha vida recursos FAR – Faixa I e recursos FGTS – faixa II e III.** CEF 2020. Disponível em: [Legislacao FAR.pdf \(caixa.gov.br\)](#) Acesso em: 30 de outubro de 2020.

CÂMARA MUNICIPAL DE CAMPO GRANDE. **Lei nº4.350, de 22 de dezembro de 2005.** Autoriza a prefeitura municipal de Campo Grande a criar o Programa de Aluguel Social “PAS”. Disponível em: [Lei 4350/05 | Lei nº 4350 de 22 de dezembro de 2005, Camara Municipal de Campo Grande \(jusbrasil.com.br\)](#) Acesso em: 27 de maio de 2022.

CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. **Lei Orgânica do Município de São Paulo. São Paulo, 4 de abril de 1990.** (Emenda nº26/2005). Disponível em: [Lei Orgânica de São Paulo - SP \(leismunicipais.com.br\)](#) Acesso em: 21 de dezembro de 2021.

CARDOSO, A.; ARAGÃO, T. e ARAÚJO, F. Habitação de interesse social: política ou mercado? Reflexos sobre a construção do espaço metropolitano. **XIV Encontro Nacional da ANPUR.** Maio 2011. Rio de Janeiro: Anpur, 2011. Disponível em: [\(PDF\) HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL: POLÍTICA OU MERCADO? REFLEXOS SOBRE A CONSTRUÇÃO DO ESPAÇO METROPOLITANO \(researchgate.net\)](#) Acesso em: 25 de maio de 2022.

CARDOSO, Adauto; ARAGÃO, Thêmis. Do fim do BNH ao Programa Minha Casa Minha Vida: 25 anos da política habitacional no Brasil. In: CARDOSO, Adauto (Org.). **O Programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais.** Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

CARDOSO, Leandro Vilela. **O direito à moradia e o princípio da dignidade da pessoa humana.** 2012. Pós Graduação. Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro. 2012. Disponível em: [leandrovilelacardoso.pdf \(tjrj.jus.br\)](#) Acesso em: 25 de maio de 2022.

CASERNE DES MINIMES. **Pavillon de l'arsenal.** Publicação em março de 2020. Disponível em: [REESTRUTURAÇÃO CASERNE DES MINIMES | Notícias do | de Paris Pavillon de l'Arsenal \(pavillon-arsenal.com\)](#) Acesso em: 20 de maio 2022.

CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede.** 9º ed. SP: Paz e Terra, 2006, p.49.

CAVALCANTE, Felipe Alén. **Aspectos da Lei nº 12.112/09 (Lei do Inquilinato)**. Jus.com.br. 2014. Disponível em: [Lei do Inquilinato: aspectos da Lei nº 12.112/09 - Jus.com.br | Jus Navigandi](#) Acesso em: 23 agosto. 2021.

CHARLOTTE, Halpern; e POLLARD, Julie. Making up the neoliberal city: the role of urban market actors: Evidence from housing and airport planning policies. **RC21 Conference "Resourceful cities**. Aug 2013, Berlin, Germany. Disponível em: [Making up the neoliberal city: the role of urban market actors. - Archive ouverte HAL \(archives-ouvertes.fr\)](#) Acesso em 23 de nov. 2020.

CITIZENS ADVICE. 2018. **Housing Benefit**. Disponível em: [Housing Benefit - Citizens Advice](#) Acesso em: 7 de outubro de 2018.

CMFH. 2002. **Resolução CMFH nº23, de 12 de junho de 2002**. Aprova o Programa de Locação Social no município de São Paulo. Disponível em: [RESOLUÇÃO CMFH nº23, de 12 de junho de 2002 \(prefeitura.sp.gov.br\)](#) Acesso em: 10 de dezembro de 2021.

COELHO, E. C. R. **Relatório técnico do sistema de caracterização, classificação, elegibilidade e priorização para intervenções em assentamentos precários no município de São Paulo/Brasil**. São Paulo: Sehab, 2007. p. 181.

COELHO, E. C. R.; MACHADO, R. P. P. O sistema de priorização de intervenções do Habisp: um estudo de caso. Metodologia para o desenvolvimento de indicadores orientados à tomada de decisão em projetos de urbanização de assentamentos precários no município de São Paulo. In: **Encontro de Geógrafos da América Latina – EGAL**, 12., 2009. Anais. Montevideú, 2009.

COHAB/SP. 2020. **História: A Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo**. COHAB em 14/12/2020: São Paulo, 2020. Disponível em: [COHAB-SP](#) Acesso em: 09 de dezembro de 2021.

COHAPAR. **Governo do Estado lança programa habitacional para idosos “Viver mais Paraná”**. Notícia de 03 de dezembro de 2019. Disponível em: [MINISTÉRIO PÚBLICO DO PARANÁ - Governo do Estado lança programa habitacional para idosos "Viver Mais Paraná" | Companhia de Habitação do Paraná \(cohapar.pr.gov.br\)](#) Acesso em 27 de maio de 2022.

COLE, Ian; GREEN, Stephen; MCCARTHY, Lindsey and PATTISON, Ben. **The Impact of the Existing Right to Buy and the Implications for the Proposed Extension of Right to Buy to Housing Associations**. Centre for Regional Economic and Social Research. Sheffield Hallam University, 2015. Disponível em: [The impact of the existing Right to Buy and the implications for the proposed extension of Right to Buy to Housing Associations \(parliament.uk\)](#) Acesso em: abril 2021.

COLOMB, Claire. **Unpacking new labour's ‘Urban Renaissance’ agenda: Towards a socially sustainable reurbanization of British cities?**. Planning Practice & Research, 22, 1: 1-24. 2007.

CONSTANTINO, Carlos Adriano Santos. **A COHAB/SP e uma nova política habitacional: o período 2001-2004**. 2007. 245p. Dissertação (Mestrado em Habitat). FAUUSP, São Paulo, 2007. Disponível em: [FAU USP – Mestrado](#) Acesso em: 13 de fevereiro de 2022.

CORDIER, M., 2011. De la politique du logement aux politiques locales de l’habitat : l’apprentissage de l’action collective négociée, Thèse pour l’obtention du doctorat en aménagement et urbanisme, Créteil, Université Paris-Est Créteil. In: Gimat, Matthieu. **Produire le logement social. Hausse de la construction, changements institutionnels et mutations de l’interventions publique en faveur des HLM (2004-2014)**. Géographie. Université Paris 1 Panthéon – Sorbone.; UMR Géographie-Cités, 2017.

DATTNER Architects. **Habitação acessível nos Estados Unidos. Residences PS 186**. In: Dattner Architects 2022. Disponível em: [Residences at PS 186 — Dattner Architects](#) Acesso em: 24 de maio de 2022.

DENALDI, Rosana; CAVALCANTI, Carolina Baima e SOUZA, Claudia Virginia Cabral de, (Org.) **Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios e IPTU progressivo no tempo: Caderno Técnico de Regulamentação e Implementação**. 2 vol. Coleção Cadernos Técnicos de Regulamentação e Implementação de Instrumentos do Estatuto da Cidade. 80p. Secretaria Nacional de Acessibilidade e Programas Urbanos, Programa Nacional de Capacitação das Cidades e Universidade Federal do ABC.

Brasília: Ministério das Cidades, 2015. Disponível em: [CAPACIDADES2.pdf \(caubr.gov.br\)](#) Acesso em: 22 de agosto de 2020.

DIAS, T. R. S. **A pessoa com deficiência mental em entrevista**: estudo da interação entrevistador-entrevistado. Temas sobre desenvolvimento, São Paulo, v. 5, n. 30, p. 04-14, 1997.

DISTRITO FEDERAL. **Decreto nº 37.438, de 24 de junho de 2016**. Institui o Programa Habita Brasília, no âmbito da Política Habitacional do Distrito Federal e cria o Comitê Gestor e o Grupo Técnico Executivo para desenvolvimento das ações de implantação do Programa. DODF nº121 de 27 de junho de 2016, p. 3, col.2. Disponível em: [Decreto 37438 de 24/06/2016 \(sinj.df.gov.br\)](#) Acesso em: 27 de maio de 2022.

D'OTTAVIANO, Camila. Política Habitacional no Brasil e Programa de Locação Social Paulistano. **Caderno CRH**, v.27, n.71, p. 255-266, maio/agosto. Salvador, 2014.

DOUGLAS, M.; ISHERWOOD, B. **The World of Goods: Towards and Anthropology of Consumption**. New York: W. W. Norton, 1978.

DRIANT, 2012. Défaire les grands ensembles, in DONZELOT, J. (dir.), À quoi sert la rénovation urbaine?, Paris, Presses Universitaires de France, p. 13-24. *In*: Gimat, Matthieu. **Produire lelogement social. Hausse de la construction, changements institutionnels et mutations de l'interventions publique en faveur des HLM (2004-2014)**. Géographie. Université Paris 1 Panthéon – Sorbone.; UMR Géographie-Cités, 2017.

ELSINGA, M.; WASSENBERG, F.. Social Housing in the Netherlands. *In*: WHITEHEAD,C & SCANLON, K. J. (Orgs) **Social Housing in Europe**. Londres: London School of Economics and Political Science, 2007.

EMILIANO, E. de O. **O Direito à Moradia Digna na atual Política Nacional de Habitação**: atores, agentes e arenas. Avanços e Dilemas com a implantação do Programa Minha Casa Minha Vida. 2016. 249 p. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo). Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2016.

EPSTEIN, R., 2006. Gouverner à distance. Quand l'État se retire des territoires, *Esprit*, n. 11, p. 96-111. *In*: Gimat, Matthieu. **Produire lelogement social. Hausse de la construction, changements institutionnels et mutations de l'interventions publique en faveur des HLM (2004-2014)**. Géographie. Université Paris 1 Panthéon – Sorbone.; UMR Géographie-Cités, 2017.

ESTADO DO MARANHÃO. **Lei nº 10.506, de 06 de junho de 2016**. Institui, no âmbito do Programa "Minha Casa, Meu Maranhão", o "Cheque-Minha Casa" e concede incentivo fiscal do ICMS nas operações internas, com mercadorias destinadas às obras vinculadas ao referido programa. Publicado em DOE-MA em 6 de setembro de 2016. Disponível em: [Lei Nº 10506 DE 06/09/2016 - Estadual - Maranhão - LegisWeb](#) Acesso em: 27 de maio de 2022.

ESTADO DO MARANHÃO. **Lei nº 10.997, de 29 de março de 2019**. Institui o Programa Estadual "Habitar no Centro". Publicado em DOE-MA em 29 de março de 2019. Disponível em: [Lei Nº 10997 DE 29/03/2019 - Estadual - Maranhão - LegisWeb](#) Acesso em: 27 de maio de 2022.

ESTADO DO MARANHÃO. **Decreto nº 36.468, 28 de janeiro de 2021**. Altera o Decreto nº 34.959, de 26 de junho de 2019, que institui o Programa Nosso Centro.Publicado em DOE-MA em 28 de janeiro de 2021. Disponível em: [Decreto Nº 36468 DE 28/01/2021 - Estadual - Maranhão - LegisWeb](#) Acesso em: 27 de maio de 2022.

ESTADO DO PARANÁ. **Decreto nº2845, de 28 de setembro de 2011**. Institui o Programa Morar Bem Paraná no âmbito do Estado do Paraná e dá outras providências. DOE-PR nº8558, de 28 de setembro de 2011.

ESTADO DO PARANÁ. **Lei nº 20.394, de 04 de dezembro de 2020**. Institui o Programa Estadual de Habitação - CASA FÁCIL PR, no âmbito do Estado do Paraná e dá outras providências. DOE-PR em 4 de dezembro de 2020.

EUROSTAT. 2020. **Database Population and social conditions**. Disponível em : [Eurostat - Data Explorer \(europa.eu\)](#) Acesso em: 20 de maio de 2022.

FEATHERSTONE, Mike. **Cultura do consumo e pós-modernismo**. Coleção Cidade aberta. Série Megalópolis. São Paulo: Studio Nobel, 1995.

FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin. A propriedade no Direito Ambiental. 3º ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008. *In*: Evangelista, Eduardo Rodrigues. A função social da propriedade e o conceito do princípio jurídico. **Revista Jus Navigandi**, ano 18, nº 3594. 2013. Disponível em: [Função social da propriedade e conceito de princípio jurídico - Jus.com.br | Jus Navigandi](#) Acesso em 13 de maio de 2022.

FIJALKOW, Y. **Sociologie du logement**. Paris: La Découverte, 2011. Disponível em: [Sociologie du logement - Yankel Fijalkow | Cairn.info](#) Acesso em 03 de dezembro de 2020.

FILIPPI, B. (2011)Repenser le logement social et la régulation des marchés locaux de l'habitat. **Métropolitiques**, 2011. Disponível em: [Repenser le logement social et la régulation des marchés locaux de \(...\) - Métropolitiques \(metropolitiques.eu\)](#) Acesso em: 03 de dezembro de 2020.

FIX, M. Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil. Campinas, 2011. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Econômico) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas.

FOLHA DE SÃO PAULO. São Paulo tem déficit de 474 mil moradias, diz estudo. **Folha de São Paulo** 7 de setembro de 2019. Disponível em: [São Paulo tem déficit de 474 mil moradias, diz estudo - 07/09/2019 - Cotidiano - Folha \(uol.com.br\)](#) Acesso em: 14 de dezembro de 2021.

FONDATION ABBÉ PIERRE. **27º Rapport sur l'état du mal-logement em France 2022**. Disponível em: [27e rapport sur l'état du mal-logement en France 2022 | Fondation Abbé Pierre \(fondation-abbepierre.fr\)](#) Acesso em: 25 de maio de 2022.

FRANCE. **Loi Dite Siegfried, du 30 novembre 1894**. Relative aux Habitations a bom marche. Disponível em: [Loi du 30 novembre 1894 DITE SIEGFRIED RELATIVE AUX "HABITATIONS A BON MARCHÉ" - Légifrance \(legifrance.gouv.fr\)](#) Acesso em : 15 de fevereiro de 2021.

FRANCE. **Loi n° 48-1360, du 1 septembre 1948**. Portant modification et codification de la législation relative aux rapports des bailleurs et locataires ou occupants de locaux d'habitation ou à usage professionnel et instituant des allocations de logement. Disponível em: [Loi n° 48-1360 du 1 septembre 1948 portant modification et codification de la législation relative aux rapports des bailleurs et locataires ou occupants de locaux d'habitation ou à usage professionnel et instituant des allocations de logement - Légifrance \(legifrance.gouv.fr\)](#) Acesso em : 13 fevereiro de 2021.

FRANCE. **Loi n° 67-3, du 3 janvier 1967**. Relative aux ventes d'immeubles à construire et à l'obligation de garantie à raison des vices de construction. Disponível em: [Loi n° 67-3 du 3 janvier 1967 relative aux ventes d'immeubles à construire et à l'obligation de garantie à raison des vices de construction - Légifrance \(legifrance.gouv.fr\)](#) Acesso em: 13 de fevereiro de 2021.

FRANCE. **Loi n° 75-1351, du 31 décembre 1975**. Relative à la protection des occupants de locaux à usage d'habitation. Disponível em: [Loi n° 75-1351 du 31 décembre 1975 relative à la protection des occupants de locaux à usage d'habitation - Légifrance \(legifrance.gouv.fr\)](#) Acesso em: 13 de fevereiro de 2021.

FRANCE. **Loi n° 86-1290, du 23 décembre 1986**. tendant à favoriser l'investissement locatif, l'accession à la propriété de logements sociaux et le développement de l'offre foncière. Disponível em: [Loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986 tendant à favoriser l'investissement locatif, l'accession à la propriété de logements sociaux et le développement de l'offre foncière - Légifrance \(legifrance.gouv.fr\)](#) Acesso em: 13 de fevereiro de 2021.

FRANCE. **Loi n° 89-462, du 6 juillet 1989**. tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n°86-1290 du 23 décembre 1986. Disponível em: [Loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à](#)

améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986 - Légifrance (legifrance.gouv.fr) Acesso em: 13 de fevereiro de 2021.

FRANCE. **Loi n° 91-662, du 13 juillet 1991** (Loi d'orientation pour la ville – LOV). Visé à lutter contre la ségrégation spatiale et l'exclusion, elle promeut un droit à la ville. Disponible em: Loi n° 91-662 du 13 juillet 1991 d'orientation pour la ville - Légifrance (legifrance.gouv.fr) Acesso em: 13 de fevereiro de 2021.

FRANCE. **Loi n°2000-1208 (Loi SRU), du 13 décembre 2000**. Relative à la solidarité et au renouvellement urbains. Disponible em: Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains. - Légifrance (legifrance.gouv.fr) Acesso em: 15 de fevereiro de 2021.

FRANCE. **Loi n° 2003-710, du 01 août 2003** (Loi Borloo). D'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine. Disponible em: LOI n° 2003-710 du 1er août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine (1) - Légifrance (legifrance.gouv.fr). Acesso em 27 de maio de 2022.

FRANCE. **Décret n° 2004-123, du 9 février 2004**. Relatif à l'Agence nationale pour la rénovation urbaine. Disponible em: Décret n°2004-123 du 9 février 2004 relatif à l'Agence nationale pour la rénovation urbaine. - Légifrance (legifrance.gouv.fr) Acesso em: 27 de maio de 2022.

FRANCE. **Loi n° 2004-809, du 13 août 2004**. Relative aux libertés et responsabilités locales. Disponible em: Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales (1). - Légifrance (legifrance.gouv.fr) Acesso em 27 de maio de 2022.

FRANCE. **Loi n°2009-323 (Loi Molle ou Loi Boutin), du 25 mars 2009**. De mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion. Disponible em: LOI n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion (1) - Légifrance (legifrance.gouv.fr) Acesso em: 15 de fevereiro de 2021.

FRANCE. **Loi n° 2010-788, du 12 juillet 2010**. Portant engagement national pour l'environnement (Loi Granelle). Disponible em: LOI n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (1) - Légifrance (legifrance.gouv.fr) Acesso em: 27 de maio de 2022.

FRANCE. **Loi n°2013-61 (Loi Duflot I), du 18 janvier 2013**. Relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social. Disponible em: LOI n° 2013-61 du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social (1) - Légifrance (legifrance.gouv.fr) Acesso em: 15 de fevereiro de 2021.

FRANCE. **Loi n° 2014-173, du 21 février 2014**. Programmation pour la Ville et la Cohésion Urbaine (Loi Lamy). Disponible em: LOI n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine (1) - Légifrance (legifrance.gouv.fr) Acesso em: 27 de maio de 2022.

FRANCE. **Loi n° 2014-366, du 24 mars 2014**. Pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (Loi ALUR ou Loi Duflot). Conseil constitutionnel n° 2014-691 DC en date du 20 mars 2014. Disponible em: LOI n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (1) - Légifrance (legifrance.gouv.fr) Acesso em: 13 de fevereiro de 2021.

FRANCE. **Décret n° 2015-650, du 10 juin 2015**. Relatif aux modalités de mise en œuvre du dispositif d'encadrement du niveau de certains loyers et modifiant l'annexe à l'article R.\*366-5 du code de la construction et de l'habitation. Disponible em: Décret n° 2015-650 du 10 juin 2015 relatif aux modalités de mise en œuvre du dispositif d'encadrement du niveau de certains loyers et modifiant l'annexe à l'article R.\* 366-5 du code de la construction et de l'habitation - Légifrance (legifrance.gouv.fr) Acesso em: 13 de fevereiro de 2021.

FRANCE. **Décret n° 2016-855, du 27 juin 2016**. Relatif au bail réel immobilier. Disponible em: Décret n° 2016-855 du 27 juin 2016 relatif au bail réel immobilier - Légifrance (legifrance.gouv.fr) Acesso em: 13 de fevereiro de 2022.

FRANCE. **Loi n°2018-1021 (Loi ELAN), du 23 novembre 2018**. Portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique. Disponível em: [LOI n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique \(1\) - Légifrance \(legifrance.gouv.fr\)](#) Acesso em: 15 de fevereiro de 2021.

FRANCE. **Décret n.º 2020-945, du 30 juillet 2020**. Relatif à l'évolution de certains loyers dans le cadre d'une nouvelle location ou d'un renouvellement de bail, pris em application de l'article 18 de la loi n°89-462 deu juillet 1989. Disponível em: [Décret n° 2020-945 du 30 juillet 2020 relatif à l'évolution de certains loyers dans le cadre d'une nouvelle location ou d'un renouvellement de bail, pris en application de l'article 18 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 - Légifrance \(legifrance.gouv.fr\)](#) Acesso em: 13 de fevereiro de 2021.

FRANCE. **Code général des collectivités territoriales**: Chapitre unique. Article L1511-1. Disponível em: [Article L1511-1 - Code général des collectivités territoriales - Légifrance \(legifrance.gouv.fr\)](#) Acesso em: 27 de maio de 2022.

FRANCE. **Code de l'urbanisme. Article L141-12**. Sous-section 5 : Zones littorales et maritimes. Disponível em: [Article L141-12 - Code de l'urbanisme - Légifrance \(legifrance.gouv.fr\)](#) Acesso em: 27 de maio de 2022.

FRANCE. **Code de l'urbanisme. Article L151-15**. Paragraphe 2 : Mixité sociale et fonctionnelle em zones urbaines ou à urbaniser. Disponível em: [Article L151-16 - Code de l'urbanisme - Légifrance \(legifrance.gouv.fr\)](#) Acesso em: 27 de maio de 2022.

FRANCE. **Code de l'urbanisme. Article L 151-28**. Paragraphe 2 : Densité. Disponível em : [Article L151-28 - Code de l'urbanisme - Légifrance \(legifrance.gouv.fr\)](#) Acesso em: 27 de maio de 2022.

FRANCE. **Code de l'urbanisme. Article L 121-1**. Paragraphe 1 : Dispositions Générales. Disponível em: [Article L121-1 - Code de l'urbanisme - Légifrance \(legifrance.gouv.fr\)](#) Acesso em: 27 de maio de 2022.

FRANCE. **Code de la construction et de l'habitation - CCH**. Section 1 : Programme local de l'habitat. Article L302-1. Disponível em: [Article L302-1 - Code de la construction et de l'habitation - Légifrance \(legifrance.gouv.fr\)](#) Acesso em: 27 de maio de 2022.

FRANCE. **Code de l'urbanisme. Article L 211-1**. Chapitre Ier : Droit de préemption urbain. Disponível em: [Article L211-1 - Code de l'urbanisme - Légifrance \(legifrance.gouv.fr\)](#) Acesso em: 27 de maio de 2022.

FRANCE. **Code de l'urbanisme. Article L 211-2**. Chapitre Ier: Droit de préemption urbain. Disponível em: [Article L211-2 - Code de l'urbanisme - Légifrance \(legifrance.gouv.fr\)](#) Acesso em: 27 de maio de 2022.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estatística e Informações. **Déficit habitacional municipal no Brasil**. Belo Horizonte: FJP, 2018

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estatística e Informações. **Relatório Déficit Habitacional no Brasil 2016-2019**. Belo Horizonte: FJP, 2021. Disponível em: [Déficit Habitacional no Brasil | Fundação João Pinheiro - FJP](#) Acesso em 26 de maio de 2022.

FURMAN CENTER. **State of New York City's Housing and Neighborhoods in 2018**. New York University New York, 2018. Disponível em: [State of New York City's Housing & Neighborhoods – 2018 Report – NYU Furman Center](#) Acesso em: 24 de maio de 2022.

GATTI, Simone. **Entre a permanência e o deslocamento**: ZEIS 3 como instrumento para a manutenção da população de baixa renda em áreas centrais. O caso da ZEIS 3 (sé) inserida no perímetro do projeto Nova Luz. 2015. 347f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo). Universidade de São Paulo, São Paulo. 2015.

GEPHART, R. (1999). Paradigms and research methods. *In: Research methods fórum*. Vol. 4, No. 1, p. 11. 1999

GERSHUNY, J.I; MILES, I. D. **The New Service Economy** – The Transformation of Employment in Industrial Societies. London: Frances Pinter, 1983

GIMAT, M. et POLLARD, J. Une implication discrète, des effets structurants : quand les promoteurs immobiliers construisent du logement social. *Géographie, Économie, Société*, volume 18, pp. 257-282. Paris: 2016. Disponível em: [Un tournant discret : la production de logements sociaux par les promoteurs immobiliers | Cairn.info](#) Acesso em: 03 de dezembro de 2020.

GIMAT, M., GLOOR, M., 2016. La vente de logements sociaux à des particuliers. Modalités et conséquences d'une pratique encore marginale des organismes H.L.M. franciliens, *Revue d'Économie Rurale et Urbaine*, n. 1, p. 5-33. *In: Gimat, Matthieu. Produire le logement social. Hausse de la construction, changements institutionnels et mutations de l'interventions publique en faveur des HLM (2004-2014)*. Géographie. Université Paris 1 Panthéon – Sorbone.; UMR Géographie-Cités, 2017.

GIMAT, Matthieu. **Produire le logement social. Hausse de la construction, changements institutionnels et mutations de l'interventions publique en faveur des HLM (2004-2014)**. Géographie. Université Paris 1 Panthéon – Sorbone.; UMR Géographie-Cités, 2017. Disponível em: [Produire le logement social. Hausse de la construction, changements institutionnels et mutations de l'intervention publique en faveur des HLM \(2004-2014\) \(semantic scholar.org\)](#) Acesso em: 27 de maio de 2022.

GONÇALVES, Eloisa Dias. **O Direito de Preempção Urbano como instrumento da política habitacional: estudo a partir da experiência francesa**. R. Bras. De Dir. Urbanístico – RBDU I Belo Horizonte, ano 2, n.2, p. 163-179, jan/jul. 2016. Disponível em: [O Direito de Preempção Urbano como instrumento da política habitacional: estudo a partir da experiência francesa | Revista Brasileira de Direito Urbanístico | RBDU \(ibdu.org.br\)](#) Acesso em: 21 de dezembro de 2021.

GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL. **Lei orgânica do distrito federal - LODE, de 08 de junho de 1993**. DODF 133p, de 09 de junho de 1993, Suplemento.

GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL. **Lei Distrital nº 3.877, de 26 de junho de 2006**. Dispõe sobre a política habitacional do Distrito Federal. Disponível em: [Lei 3877 de 26/06/2006 \(sinj.df.gov.br\)](#) Acesso em: 27 de maio de 2022.

GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL. Conselho Gestor do Fundo Distrital de Habitação de Interesse Social. **Resolução nº 07, de 28 de novembro de 2012**. Plano Distrital de Habitação de Interesse Social – PLANDHIS, de dezembro de 2012. DODF nº 244, seção I, p. 47, de 05 de dezembro de 2012.

GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL **Lei 14.039, de 06 de julho de 2012**. Institui o Programa Aluguel Social. Publicado do DOE-RS em 9 de julho de 2012. Disponível em: [Lei Nº 14039 DE 06/07/2012 - Estadual - Rio Grande do Sul - LegisWeb](#) Acesso em: 27 de maio de 2022.

GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. **Decreto 53.892, de 16 de janeiro de 2018**. Regulamenta a Lei nº 14.039, de 6 de julho de 2012, que institui o Programa Aluguel Social. Publicado no DOE-RS em 17 de janeiro de 2018.

GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. **Decreto nº 34.959, de 26 de junho de 2019**. Institui o Programa Nosso Centro. Publicado em DOE-MA em 26 de junho de 2019. Disponível em: [Decreto Nº 34959 DE 26/06/2019 - Estadual - Maranhão - LegisWeb](#) Acesso em: 27 de maio de 2022.

GOV.UK. **Housing and local services**. 2018. Disponível em: [Browse: Housing and local services - GOV.UK \(www.gov.uk\)](#) Acesso em: 7 de outubro de 2018.

GRUIS, V., NIEBOER, N., THOMAS, A., 2004. Strategic asset management in the social rented sector: approaches of Dutch and English housing associations, *Urban Studies*, vol. 41, n. 7, p. 1229-1248. *In: Gimat, Matthieu. Produire le logement social. Hausse de la construction, changements institutionnels et mutations de l'interventions publique en faveur des HLM (2004-2014)*. Géographie. Université Paris 1 Panthéon – Sorbone.; UMR Géographie-Cités, 2017.

GUIRONNET, A., ATTUYER, K., HALBERT, L., 2016. Building cities on financial assets: The financialisation of property markets and its implication for city governments in the Paris city-region, *Urban*



Studies, vol. 53, n. 7, p. 1442-1464. *In*: Gimat, Matthieu. **Produire le logement social. Hausse de la construction, changements institutionnels et mutations de l'interventions publique en faveur des HLM (2004-2014)**. Géographie. Université Paris 1 Panthéon – Sorbone.; UMR Géographie-Cités, 2017.

HALBERT, L., 2013. Les acteurs des marchés financiers font-ils la ville ? Vers un agenda de recherche, EspacesTemps.net. *In*: Gimat, Matthieu. **Produire le logement social. Hausse de la construction, changements institutionnels et mutations de l'interventions publique en faveur des HLM (2004-2014)**. Géographie. Université Paris 1 Panthéon – Sorbone.; UMR Géographie-Cités, 2017.

HARLOE, M., 1995. The People's Home: Social Rented Housing in Europe and America, John Wiley & Sons. *In*: Gimat, Matthieu. **Produire le logement social. Hausse de la construction, changements institutionnels et mutations de l'interventions publique en faveur des HLM (2004-2014)**. Géographie. Université Paris 1 Panthéon – Sorbone.; UMR Géographie-Cités, 2017.

HARVEY, D. O trabalho, o capital e o conflito de classes em torno do ambiente construído nas sociedades capitalistas avançadas. *In*: **Espaços e Debates**, São Paulo, ano II, nº 7, p.6-35, 1982.

HARVEY, David. (1935). **Os limites do capital**. Tradução Magda Lopes. 1.ed. São Paulo: Boitempo, 2013. Pg. 322- 367. Disponível em: [\\*Os limites do capital \(usp.br\)](#) acesso em: março/2021.

HOUSING EUROPE. **The state of housing in the EU 2019**. The European Federation of Public, Cooperative and Social Housing. Brussels, 2019. Disponível em: [O Estado de Habitação na UE 2019 | Habitação Europa \(housingeurope.eu\)](#) Acesso em: 28 de abril de 2021.

HOUSING EUROPE. **The state of housing in Europe 2021**. Housing Europe: 2021. Disponível em: [Estado de Habitação na Europa 2021 \(stateofhousing.eu\)](#) Acesso em: 13 de maio de 2022.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Estimativas da população residente para os municípios e para as unidades da federação. 2018**. Disponível em [Estimativas da população residente para os municípios e para as unidades da federação | IBGE](#) Acesso em: 27 de maio de 2022.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira**. Coordenação de População e Indicadores Sociais. Rio de Janeiro: IBGE, 2019.

INE Instituto Nacional de Estadística. **Boletín técnico. Indicadores de Actividad Inmobiliaria (IAI) Mercado de Alquileres Marzo 2019**. Montevideo: INE, 2020. Disponível em: [2aa89dea-3d24-4854-b4ce-fcf09ed1975d \(ine.gub.uy\)](#) Acesso em: 20 de maio de 2022.

INSEE. Institut National de la Statistique et des études économiques. **Les conditions de logement em France**. Édition 2017. Paris: Insee, 2017. Disponível em: [LOGFRA17 \(6\).pdf](#) 21 de fevereiro de 2019.

INSEE. **11 millions de personnes sont locataires d'un logement social**. Insee Première. nº1715, Octobre 2018. Paris: INSEE, 2018. Disponível em: [11 millions de personnes sont locataires d'un logement social - Insee Première - 1715](#) Acesso em: 21 de maio de 2020.

JACOBS, Jane. [1961]. **The death and life of great american cities**. 3.<sup>a</sup> ed. Toronto: Modern Library, 1993.

JARAMILLO, Samuel. Las formas de producción del espacio construido en Bogotá. *In*: PRADILLA, Emilio (org.). **Ensayos sobre el problema de la vivienda en México**. México: Latina UNAM, 1982. pp. 149-212.

JARRY, Emmanuel and PONTIUS, Julien. Update 2 – France plans tax break to ease social housing shortage. **Reuters: Banking and financial news**. 21 de março de 2013. Disponível em: [UPDATE 2-France plans tax break to ease social housing shortage | Reuters](#) Acesso em: 6 de agosto de 2018.

JOURDHEUIL, **Anne-Laure**. Le logement social produit par les promoteurs immobiliers privés. L'émergence d'une coopération déséquilibrée entre bailleurs sociaux et promoteurs. **Métropoles** [En ligne]. 2017. Mis en ligne le 15 juin 2017. Disponível em: [Le logement social produit par les promoteurs](#)

immobiliers privés. L'émergence d'une coopération déséquilibrée entre bailleurs sociaux et promoteurs (openedition.org) Acesso em: 25 de maio de 2021.

JOURNAL THE GUARDIAN. The right to buy: the housing crisis that Thatcher built. **The Guardian**. 26 de agosto de 2015. Disponível em: The right to buy: the housing crisis that Thatcher built | Social housing | The Guardian Acesso em: 15 de fevereiro de 2021.

JOURNAL THE GUARDIAN. Construction of homes for social rent drops 80% in a decade. Richard Partington Economics correspondent. 2018. **The Guardian**. 22 november 2018. Disponível em: Construction of homes for social rent drops 80% in a decade | Social housing | The Guardian Acesso em: 13 de março de 2019.

KINGSTON, Jorge. A Lei do inquilinato: um caso de patologia econômica. **Revista Brasileira de Economia**. Pg.23-31. Rio de Janeiro: FGV, 1960. Disponível em: Vista do A Lei do Inquilinato - Um Caso de Patologia Econômica (fgv.br) Acesso em: 14 de março de 2021.

LACERDA, N.; BARROS FILHO, M. N. M.; ANJOS, K. L.; MELO, L.; SILVA, A. P. Mercado imobiliário de aluguel em áreas pobres e suas escalas de representação socioespacial. *In: Encontro Nacional da ANPUR*, 13, 2009, Florianópolis. Anais. Florianópolis: Anpur, 2009. v. 1, p. 1-19 Disponível em: (PDF) Mercado imobiliário de aluguel em áreas pobres e suas escalas de representação socioespacial (researchgate.net) Acesso em: 26 de fevereiro de 2021.

LACERDA, Norma. **Mercado Imobiliário de aluguel em áreas pobres e teoria das convenções**. [e-book] Recife: Centro de Estudos Avançados da Conservação Integrada (CECI). 2011. Disponível em: Mercado imobiliário de aluguel em áreas pobres e Teoria das ...http://www.ct.ceci-br.org Acesso em: 23 de fevereiro de 2021.

LASCOUMES, P. e LE GALES, P., 2005. Gouverner par les instruments, Paris, Presses de Sciences Po. *In: Gimat, Matthieu. Produire lelogement social. Hausse de la construction, changements institutionnels et mutations de l'interventions publique en faveur des HLM (2004-2014)*. Géographie. Université Paris 1 Panthéon – Sorbone.; UMR Géographie-Cités, 2017.

LEVY-VROELANT, C.; TUTIN, C. Social Housing in France. *In: WHITEHEAD, C & SCANLON, K. J. (Orgs) Social Housing in Europe*. Londres: London School of Economics and Political Science, 2007.

LEVY-VROELANT, C., TUTIN, C., 2010. France: un modèle généraliste en question. *In: LEVY-VROELANT, C., TUTIN, C. Le logement social en Europe au début du XXIème siècle. La révision générale*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, p. 123-145. *In: Gimat, Matthieu. Produire lelogement social. Hausse de la construction, changements institutionnels et mutations de l'interventions publique en faveur des HLM (2004-2014)*. Géographie. Université Paris 1 Panthéon – Sorbone.; UMR Géographie-Cités, 2017.

LEVY-VROELANT, C.; REINPRECHT, C.; WASSENBERG, F. Learning from History: changes and path dependency in the social housing sector in Austria, France and the Netherlands (1889-2008). *In: SCANLON, K.; WHITEHEAD, C. (Orgs.). Social housing in Europe II: a review of policies and outcomes*. London School of Economics and Political Science, p. 31-46. Londres: LSE, 2008..

LORRAIN, D. 1992. Le modèle ensemblier en France, in CAMPAGNAC, E. (dir.), Les Grands groupes de construction : des nouveaux acteurs urbains, Paris, L'Harmattan, p. 71-82. *In: Gimat, Matthieu. Produire lelogement social. Hausse de la construction, changements institutionnels et mutations de l'interventions publique en faveur des HLM (2004-2014)*. Géographie. Université Paris 1 Panthéon – Sorbone.; UMR Géographie-Cités, 2017.

LOVELOCK, C. & WRIGHT, L. **Serviços: Marketing e Gestão**. São Paulo: Saraiva, 2001.

L'USH. Hlm & territoires: Quelles perspectives pour le nouveaux quinquennat? Les Hlm em chiffres. **78° Congrès de L'union Sociale pour L'habitat**, du 26 au 28 septembre 2017. Strasbourg: L'USH, 2017. Disponível em: Rapport au Congrès et Rapport du Conseil social 2017 | L'Union sociale pour l'habitat (union-habitat.org) Acesso em: 23 de outubro de 2018.

L'USH. L'union sociale pour l'habitat. **Chiffres-Clés du logement social**. Édition nationale 2021. Disponível em: [ush-chiffrescles\\_vs\\_nationale\\_2021\\_page\\_a\\_page.pdf \(union-habitat.org\)](#) Acesso em: 21 de maio de 2022.

MACIEL, Heriberto Roos. **Estado contemporâneo**: Perspectivas da função social da posse, da propriedade e do direito à moradia no espaço urbano. 2000. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade do Vale do Rio dos Sinos, São Leopoldo – RS, 2000.

MAHER JÚNIOR, James Patrick. **Instrumentos de financiamento a programas habitacionais de locação social: desafios e oportunidades**. 2015. 141f. Dissertação (Mestrado em Engenharia Urbana). Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015.

MALPASS, P. Histories of social housing: a comparative approach. In: SCANLON, K. ; WHITEHEAD, C. (Orgs). **Social Housing in Europe II**: a review of policies and outcomes. London School of Economics and Political Science. Londres :LSE, 2008.

MALPASS, Peter and VICTORY, Ceri. The modernization of social housing in England. **International Journal of Housing Policy**, v.10, n.1, 3-18, UK, 2010.

MANZINI, E. J. **A entrevista na pesquisa social**. Didática, São Paulo, v. 26/27, p. 149-158, 1990/1991.

MARCHAL, Emmanuelle. **L'agent social HLM**: De la coopération au contentieux avec les allocataires. Recherches et prévisions, Caisse Nationale des Allocations Familiales (CNAF), 1995, pp.43-55. Disponível em: [L'agent social HLM \[De la coopération au contentieux avec les allocataires\] \(sciencespo.fr\)](#) Acesso em: 27 de maio de 2022.

MARCONI, Marina de Andrade e LAKATOS, Eva Maria. Fundamentos de Metodologia Científica. 5ª edição. São Paulo: Editora Atlas S.A, 2003.

MARICATO, Ermínia (org.). **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil**. São Paulo: Alfa Omega, 2000

MARICATO, Ermínia. Questão fundiária urbana no Brasil e o Ministério das Cidades. FAU/USP. São Paulo. 2005. Disponível em: [QUESTÃO FUNDIÁRIA URBANA NO BRASIL E O MINISTÉRIO DAS CIDADES | LABHAB \(usp.br\)](#) Acesso em: 13 de maio de 2020.

MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana**. 4. ed. Petrópolis. Rio de Janeiro: Vozes, 2011.

MARSHALL, J. N. e Wood, P.A. **Services & Space**: Key Aspects of Urban and Regional Development. Longman Scientific & Technical Publishers. 1995.

MARX, Karl. **Teorias da mais-valia: História Crítica do Pensamento Econômico**. Vol. I. 2ª edição. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1987.

MARX, Karl (1867). **O Capital**. São Paulo: Ed. Nova Cultural, 1996.

MAUTNER, Y. A periferia como fronteira de expansão do capital. In: DEÁK, C.; SCHIFFER, S. R. (Orgs.). **O processo de urbanização no Brasil**. 2ª ed. atualizada. São Paulo: Fupam/Edusp, 2010.

McCRACKEN, Grant. **Cultura e consumo**: uma explicação teórica da estrutura e do movimento do significado cultural dos bens de consumo. RAE – Clássicos. Jan/mar. 2007. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rae/v47n1/a14v47n1.pdf> Acesso em: maio/2020.

McDERMONT, Morag. Governing Independence and Expertise: The Business of Housing Associations. Oregon: Oxford and Portland. 30, pp.189, pbk, 2010.

MCTRCT. **Ministère De La Cohésion Des Territoires Et Des Relations Avec Les Collectivités Territoriales**. 2020. Disponível em: [Accueil | Ministère de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales \(cohesion-territoires.gouv.fr\)](#) Acesso em junho 2020.

MEIRELLES, Dimária Silva e. O conceito de serviço. **Revista de Economia Política**, vol.26, nº1, pp.119-136. 2006.

MELLO, C.M.C de e BEZERRA, M. C. L. Contribuição para o provimento da moradia por locação social: o que aprender com a experiência internacional. **Guaju Revista brasileira de desenvolvimento territorial sustentável**, v. 5, p. 30-41, 2019a.

MELLO, C.M.C e BEZERRA, M.C.L. O Papel dos instrumentos urbanísticos na promoção da sustentabilidade da habitação de interesse social no Brasil. ANAIS do 5º Simpósio Sobre Sistemas Sustentáveis. pg. 140 a 147. Porto Alegre, 2019b.

**MHCLG**. English Housing Survey - 2017, Ministry of Housing Communities & Local Government, 2019. Disponível em: [Pesquisa de Habitação Inglesa 2017 a 2018: manchete - GOV.UK \(www.gov.uk\)](#) Acesso em: 2 de junho de 2020.

**MHCLG**. English Housing Survey – **Headline Report, 2019-20**. MHCLG: London, 2020. Disponível em: [English Housing Survey: headline report \(publishing.service.gov.uk\)](#) Acesso em: 25 de outubro de 2021.

MILANO, Joana Zattoni. Aluguel Social no Brasil: algumas reflexões sobre a ideologia da casa própria. **Anais: Encontros Nacionais da ANPUR**, v.15, 2013.

MINAYO, M. C. de S. Trabalho de campo: contexto de observação, interação e descoberta *In*. MINAYO, M. C. de S.; DESLANDES, S. F. GOMES, R. (Org). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 28ª. ed. Petrópolis: Vozes, 2009.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. **Relatório de Avaliação Programa Minha Casa Minha Vida**. 2020. Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria. Disponível em: [relatorio-de-avaliacao-pmcmv.pdf \(www.gov.br\)](#) Acesso em: 27 de maio de 2022.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL. **Portaria nº528, de 26 de dezembro de 2017**. DOU Edição 248, seção 1, p.46-103, de 28 de dezembro de 2017.

MIOT, Y. **Face à la décroissance urbaine, l’attractivité résidentielle?** Le cas des villes de tradition industrielle de Mulhouse, Roubaix et Saint-Etienne. 2012. Thèse pour l’obtention du doctorat en aménagement et urbanisme. Lille, Université Lille-I, 2012.

MOM - Ministère des Outre-mer. **Guide des aides financières au logement dans les dom**. Septembre 2014. Disponível em: [2014 guide des aides financieres au lggt dans les dom cle04fc49.pdf \(logement.gouv.fr\)](#) Acesso em: 28 de outubro de 2018.

MORAES, Ivy Mayumi de. **Locação social em São Paulo entre 2001 e 2016**: definição da agenda governamental. 2018. 230f. Dissertação (Mestrado em Administração). Escola de Administração de Empresas de São Paulo, São Paulo, 2018.

MOREIRA, Tomás Antonio. **Política habitacional e locação social em Curitiba**. Dossiê Cad. CRH 27 (1). Agosto 2014. Disponível em: [SciELO - Brasil - Política habitacional e locação social em Curitiba Política habitacional e locação social em Curitiba](#) Acesso em: 22 de junho 2021.

MUELLER, Gabriela Pazzini. **Apartamentos funcionais em Brasília**: os blocos residenciais militares. 2019. 130 p. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo). Universidade de Brasília, Brasília, 2019. Disponível em: [2019\\_GabrielaPazziniMueller.pdf \(unb.br\)](#) Acesso em: 13 de dezembro de 2020.

MUNICIPAL DREAMS. **London’s first council housing: the Richmond Experiment and its People’s Champion**. Municipal Dreams in Housing: London, 2014. Disponível em: [Municipal Dreams \(wordpress.com\)](#) Acesso em: 25 de outubro de 2018.

MVOT – Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial. **Sistema público de Vivienda: guia de vivienda 2020**. 9º edición. MVOT: 2020. Disponível em: [Guía de Vivienda 2020 | Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial \(www.gub.uy\)](#) Acesso em: 20 de maio de 2022.

NADALIN, Vanessa Gapirotti; BALBIM, Renato. Padrões espaciais da vacância residencial brasileira. **Boletim Regional, urbano e ambiental**. Ipea. Dezembro, 2011.

NAPOLEONI, Claudio. **Curso de Economia política**. Rio de Janeiro: Graal, 1985.

NEW YORK CITY. **Rent Stabilization Law (RSL) of 1969 c.26-501 –26-520**. Estabelece o regulamento de Estabilização de Aluguel na cidade de Nova York e, por meio do código de estabilização de Aluguel (RSC), é administrado pela Divisão de Renovação de Habitação e Comunidade do Estado de Nova York. Disponível em: [TenantNet - New York Rent Laws](#) Acesso em: 19 de fevereiro de 2021.

NEW YORK CITY. Gov. **Housing New York 2.0**. 2018. Disponível em: [housing-new-york-2-0.pdf \(nyc.gov\)](#) Acesso em 23 de julho de 2021.

NEW YORK CITY. **Housing Stability & Tenant Protection Act of 2019, June 14 2019**. Changes were made regarding preferential rent; vacancy increases; major capital improvements, individual apartment improvements; rent control; rent overcharge; owner occupancy provisions; high-rent/high-income decontrol; and many other areas. Disponível em: <https://rentguidelinesboard.cityofnewyork.us/wp-content/uploads/2019/11/Housing-Stability-and-Tenant-Protection-Act-of-2019.pdf> Acesso em: 19 de fevereiro de 2021.

NEW YORK CITY COMPTROLLER. **The Growing Gap: New York City's Housing Affordability Challenge**. 23 April 2014. City of New York. 2014. Disponível em: [The Growing Gap: New York City's Housing Affordability Challenge : Office of the New York City Comptroller Brad Lander \(nyc.gov\)](#) Acesso em: 24 de maio de 2022.

NORTE LIVRE. PBH. 2021. Disponível em: <https://nortelivre.com.br/web-stories/ate-112-familias-de-venda-nova-devem-receber-beneficio-moradia-da-pbh/#:~:text=Segundo a Prefeitura de Belo,para o número 98460 9367.> Acesso em 27 de maio de 2022.

OLIVEIRA, G. S. D. **Gestão e vivências de velhices nas Repúblicas de Idosos de Santos**. 2009. 153 p. Dissertação (Mestrado em Antropologia Social) Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009. Disponível em: [Microsoft Word - GDestro-dissertacao-05052009.doc - pdfMachine from Broadgun Software, http://pdfmachine.com, a great PDF writer utility! \(usp.br\)](#) Acesso em: 13 de setembro de 2018.

OMAR, Nermeen Ali e SAEED, Engy Hassan. Urban voids as potential resources for the city development. **Journal of Engineering Sciences Assiut University, Faculty of Engineering**. Vol.47. N°5. Tanta University, 2019. Disponível em: [652\\_J\\_662.pdf \(aun.edu.eg\)](#) Acesso em: abril 2021.

ONS- Office for National Statistics. **Families and households in the UK: 2019**. 15 November 2019. ONS: UK, 2019. Disponível em: [Famílias e domicílios no Reino Unido: 2019 - Office for National Statistics \(ons.gov.uk\)](#) Acesso em: 25 de outubro de 2020.

ONU- Habitat. Relatório do Programa das Nações Unidas para Assentamentos Humanos. Nações Unidas Brasil. 2017

PAOLINELLI, Marina Sanders e COSTA, Rafaela Guimarães;. **Locação social: por que não?** 2015. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Arquitetura e Urbanismo). Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2015.

PASTERNAK, Suzana; D'OTTAVIANO, Camila. (Org.) **Relatório final: investigação sobre moradia de aluguel no Brasil**. São Paulo: FAUUSP, 2012.

PEPPERCORN, Ira; e TAFFIN, Claude. **Social housing in the USA and France: Lesson from convergences and divergences**. Urban Planning International. 2009. Disponível em: [Social housing in the USA and France: Lessons from convergences and divergences \(psu.edu\)](#) Acesso em: 20 de maio de 2022.

PERUZZO, Dilvo. **Habitação e espoliação**. São Paulo: Cortez, 1984.

PREFEITURA DE BELO HORIZONTE. **Lei Municipal nº 7165, de 27 de agosto de 1996.** Institui o Plano Diretor do Município de Belo Horizonte. Publicada em 28 de agosto de 1996. Belo Horizonte. Disponível em: [Lei 7165/96 | Lei nº 7165 de 27 de agosto de 1996, Câmara Municipal de Belo Horizonte \(jusbrasil.com.br\)](#) Acesso em: 27 de maio de 2022.

PREFEITURA DE BELO HORIZONTE. **Lei Municipal nº 8.137, de 21 de dezembro de 2000.** Altera as Leis nºs 7.165 e 7.166, ambas de 27 de agosto de 1996, e dá outras providências. Disponível em: [Lei nº 8.137 de 21/12/2000 - Municipal - Belo Horizonte - LegisWeb](#) Acesso em: 27 de maio de 2022.

PREFEITURA DE BELO HORIZONTE. **Lei Municipal nº 9.959, de 20 de julho de 2010.** Altera as leis nº 7.165/96 - que institui o plano diretor do município de belo horizonte - e nº 7.166/96 - que estabelece normas e condições para parcelamento, ocupação e uso do solo urbano no município -, estabelece normas e condições para a urbanização e a regularização fundiária das zonas de especial interesse social, dispõe sobre parcelamento, ocupação e uso do solo nas áreas de especial interesse social, e dá outras providências. PL nº820/09. Disponível em: [Lei Ordinária 9959 2010 de Belo Horizonte MG \(leismunicipais.com.br\)](#) Acesso em 27 de maio de 2022.

PREFEITURA DE BELO HORIZONTE. **Decreto nº17.150, de 31 de julho de 2019.** Regulamenta o Programa de Locação Social. Disponível em: [Decreto 17150 2019 de Belo Horizonte MG \(leismunicipais.com.br\)](#) Acesso em: 27 de maio de 2022.

PREFEITURA DE CAMPO GRANDE. **Lei Complementar nº109, de 21 de dezembro de 2007.** Institui a Política Municipal de Habitação de Interesse Social (POLHIS).

PREFEITURA DE CURITIBA. **Lei nº 14.700, de 28 de julho de 2015.** Autoriza a criação, define critérios, diretrizes e procedimentos para o Programa de Aluguel Social no Município de Curitiba e estabelece a concessão de benefício financeiro mensal para cobertura de despesas com moradia de famílias de baixa renda, na forma que especifica. Disponível em: [e08a234f-1e19-5a3a-b715-7f31b0e5358b \(tjpr.jus.br\)](#) Acesso em: 27 de maio de 2022.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. **Plano Municipal de Habitação de Interesse Social – PMHIS – Poa.** Porto Alegre. Fevereiro de 2009. DEMHAB – Departamento Municipal de Habitação de Porto Alegre. Disponível em: [DEMhAB \(portoalegre.rs.gov.br\)](#) Acesso em: 27 de maio de 2022.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. **Decreto 18.576, de 25 de fevereiro de 2014.** Regulamenta o art. 6º, inc. I, da lei complementar nº 612, de 19 de fevereiro de 2009 - que cria o fundo municipal de habitação de interesse social (fmhis), institui seu conselho gestor, na forma da lei federal nº 11.124, de 16 de junho de 2005, revoga a lei nº7.592, de 10 de janeiro de 1995, e dá outras providências -, dispoendo sobre os critérios para concessão do benefício de aluguel social. Disponível em: [Decreto 18576 2014 de Porto Alegre RS \(leismunicipais.com.br\)](#) Acesso em: 27 de maio de 2022.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTOS. **Lei nº1447, de 12 de dezembro de 1995.** Dispõe sobre a instituição de “programa de locação social”, e dá outras providências. Santos. Disponível em: [LEI Nº 1447 \(cohabsantista.com.br\)](#) Acesso em: 25 de maio de 2022.

PREFEITURA DE SANTOS. **Repúblicas dão novos significados à vida de idosos de Santos.** Santos, Julho, 2019. Disponível em: <https://www.santos.sp.gov.br/?q=noticia/republikas-dao-novos-significados-a-vida-de-idosos-de-santos> Acesso em: 13/08/2019.

PREFEITURA DE SÃO PAULO. **Resolução CFMH nº 23, de 12 de junho de 2002.** Aprova o Programa de Locação Social no município de São Paulo. Conselho do Fundo Municipal de Habitação: São Paulo, 2002. Disponível em: [RESOLUÇÃO CFMH nº23, de 12 de junho de 2002 \(prefeitura.sp.gov.br\)](#) Acesso em: 27 de maio de 2022.

PREFEITURA DE SÃO PAULO. **Lei nº 13.425, de 2 de setembro de 2002.** Regulamenta o artigo 168 da Lei Orgânica do Município de São Paulo e institui o Conselho Municipal de Habitação de São Paulo. PL nº352/99. Disponível em: [LEI Nº 13.425 DE 2 DE SETEMBRO DE 2002 « Catálogo de Legislação Municipal \(prefeitura.sp.gov.br\)](#) Acesso em: 10 de dezembro de 2021.

PREFEITURA DE SÃO PAULO. **Lei nº 13.430, de 13 de setembro de 2002.** Plano Diretor Estratégico, revoga a Lei nº 10.676/88 e dispositivos das Leis nº 13.260/01, 8.881/79, 9.049/80, 9.411/81. PL nº 290/02. Disponível em: [Lei nº 13.430 de 13/09/2002 - Municipal - São Paulo - LegisWeb](#) Acesso em 12 de dezembro de 2021.

PREFEITURA DE SÃO PAULO. **Lei nº 13.509, de 10 de janeiro de 2003.** Altera a Lei nº 11.632, de 22 de julho de 1994, que dispõe sobre o estabelecimento de uma política integrada de habitação, voltada à população de baixa renda; autoriza a instituição, junto à Companhia Metropolitana de Habitação - COHAB/SP, do Fundo Municipal de Habitação; cria o Conselho do Fundo Municipal de Habitação, e dá outras providências. PL nº 422/02. Disponível em: [LEI Nº 13.509 DE 10 DE JANEIRO DE 2003 « Catálogo de Legislação Municipal \(prefeitura.sp.gov.br\)](#) Acesso em: 12 de dezembro de 2021.

PREFEITURA DE SÃO PAULO. **Decreto nº 42.873, de 19 de fevereiro de 2003.** Regulamenta o exercício do direito de preempção pela Prefeitura Municipal de São Paulo, nos termos dos artigos 204 a 208 da [Lei nº 13.430, de 13 de setembro de 2002](#), que aprovou o Plano Diretor Estratégico. Disponível em: [DECRETO Nº 42.873 DE 19 DE FEVEREIRO DE 2003 « Catálogo de Legislação Municipal \(prefeitura.sp.gov.br\)](#) Acesso em: 21 de dezembro de 2021.

PREFEITURA DE SÃO PAULO. **Lei nº 13.741, de 15 de janeiro de 2004.** Introduce o inciso IV no "caput" do artigo 10, o inciso IX no parágrafo 3º do artigo 10 e dá nova redação ao inciso III do parágrafo 1º do artigo 10, da [Lei nº 11.632, de 22 de julho de 1994](#). PL nº 694/03. Disponível em: [LEI Nº 13.741 DE 15 DE JANEIRO DE 2004 « Catálogo de Legislação Municipal \(prefeitura.sp.gov.br\)](#) Acesso em: 15 de dezembro de 2021.

PREFEITURA DE SÃO PAULO. **Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014.** Aprova a Política de Desenvolvimento Urbano e o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo e revoga a [Lei nº 13.430/2002](#). PL nº 688/13. Disponível em: [LEI Nº 16.050 DE 31 DE JULHO DE 2014 « Catálogo de Legislação Municipal \(prefeitura.sp.gov.br\)](#) Acesso em 12 de dezembro de 2021.

PREFEITURA DE SÃO PAULO. **Decreto Municipal nº 55.638, de 30 de outubro de 2014.** Confere nova regulamentação à aplicação dos instrumentos indutores da função social da propriedade urbana no Município de São Paulo, em especial à notificação para o parcelamento, edificação e utilização compulsórios; revoga o Decreto nº 51.920, de 11 de novembro de 2010. Disponível em: [DECRETO-55638-2014.pdf \(prefeitura.sp.gov.br\)](#) Acesso em: 21 de dezembro de 2021.

PREFEITURA DE SÃO PAULO. **Lei nº 16.402, de 22 de março de 2016.** Lei de Uso e Ocupação do Solo – LPUOS. Disciplina o parcelamento, o uso e a ocupação do solo no Município de São Paulo, de acordo com a Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014 – Plano Diretor Estratégico (PDE). DOSP nº 54 p.1, de 23 de março de 2016. PL nº 272/15. Disponível em: [Diário Oficial da Cidade de São Paulo - Edição de quarta-feira, 23 de março de 2016 . \(imprensaoficial.com.br\)](#) Acesso em: 15 de dezembro de 2021.

PREFEITURA DE SÃO PAULO. **Plano Municipal de políticas para a população em situação de rua.** Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania SMDHC: São Paulo, 2016. Disponível em: [plano\\_poprua\\_final.indd \(prefeitura.sp.gov.br\)](#) Acesso em: 14 de dezembro de 2021.

PREFEITURA DE SÃO PAULO. **Portaria Intersecretarial SMDHC/SMADS/SMS/SEHAB/SDTE nº 005, de 26 de dezembro de 2016.** Institui o Plano Municipal de Políticas para a População em Situação de Rua. DOC pp.03 a 05, de 27 de dezembro de 2016. São Paulo. Disponível em: [PORTARIA INTERSECRETARIAL SMDHC/SMADS/SMS/SEHAB/SDTE Nº 005, DE 26/12/2016 - INSTITUI O PLANO MUNICIPAL DE POLÍTICAS PARA A POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA \(sinesp.org.br\)](#) Acesso em: 01 de junho de 2022.

**Projeto de Lei nº 272, de 2 de junho de 2015.** Disciplina o parcelamento, o uso e a ocupação do solo no Município de São Paulo, de acordo com a Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014. Disponível em: [Microsoft Word - 2015-06-01-LPUOS-PL272.doc \(prefeitura.sp.gov.br\)](#) Acesso em: 21 de dezembro de 2021

**Projeto de Lei nº 619, de 21 de dezembro de 2016.** Aprova o Plano Municipal de Habitação, conforme previsto no artigo 293 do Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo, de acordo com o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social - SNHIS. Disponível em: [PROJETO DE LEI EXECUTIVO Nº](#)

619 DE 21 DE DEZEMBRO DE 2016 « Catálogo de Legislação Municipal (prefeitura.sp.gov.br) Acesso em: 21 de dezembro de 2021.

PULHEZ, Magaly Marques. **A gestão da política habitacional em São Paulo**: notas sobre as interações entre Estado e empresas privadas. *Novos estud. CEBRAP*, São Paulo, v.35, n.2, p. 99-116, 2016. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.25091/s0101-3300201600020006> Acesso em: 28 de dezembro de 2018.

REDE MACUCO. Aluguel no Centro estimula moradias em zona histórica de São Luiz. **Agência de notícias do Maranhão**. 1 de abril de 2021.. Disponível em: "Aluguel no Centro" estimula moradias em zona histórica de São Luís - Rede Macuco Acesso em: 27 de maio de 2022.

ROLNIK, Raquel. **Cada um em seu lugar! São Paulo, início da industrialização**: geografia do poder. 1981. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1981.

ROLNIK, Raquel. Entrevista Edição 226 **Revista Caros Amigos**. São Paulo. 2016.

ROYER, Luciana de Oliveira. Financeirização da política habitacional: limites e perspectivas. 2009. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

SAHLINS, M. **Culture and Practical Reason**. Chicago: University of Chicago Press, 1976.

SANTORA, M. Across the Hall, Diversity of Incomes. *In: New York Times*, 2011. Disponível em: [http://www.nytimes.com/2011/09/04/realestate/across-the-hall-diversityof-incomes.html?pagewanted=all&\\_r=1](http://www.nytimes.com/2011/09/04/realestate/across-the-hall-diversityof-incomes.html?pagewanted=all&_r=1) Acesso em: 6 de agosto de 2018

SANTORO, Paula Freire e NUNES, Flávia. **Projetos de Intervenção Urbana (PIUs) em São Paulo**: Transferência de terras para exploração comercial por terceiros. LabCidades FAU USP: São Paulo, 2018. Disponível em: Projetos de Intervenção Urbana (PIUs) em São Paulo: transferência de terras para exploração comercial por terceiros - LabCidade (usp.br) Acesso em: 21 de dezembro de 2021.

SANTOS, M. O retorno do território. *In: SANTOS, M.; SOUZA, M. A. A. de; SILVEIRA, M. L. (Org.). Território: globalização e fragmentação*. p. 15-20. São Paulo: Hucitec: Anpur, 1994.

SANTOS, Cláudio Hamilton M. **Políticas federais de habitação no Brasil**: 1964/1998. Texto para discussão nº 654. Brasília: IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada), 1999.

SANTOS, Milton. **A urbanização Brasileira**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2009.

SÃO PAULO. **Sistema de caracterização, classificação elegibilidade e priorização de intervenções em assentamentos precários no município de São Paulo**. São Paulo: Prefeitura do Município de São Paulo, 2006. Disponível em: Plano Municipal de Habitação de São Paulo (habitasampa.inf.br) Acesso em: 11 de dezembro 2021.

SARKISSIAN, Wendy. **The idea of social mix in town planning**: An historical review. *Urban Studies* 13, 3: 231-246. 1976.

SAY, Jean-Baptiste (1803). **Tratado de Economia Política**. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

SCANLON, Kathleen e WHITEHEAD, Christine. (2011), French Social Housing in an International Context, **OECD Economics Department Working Papers**, nº 862, OECD Publishing. Paris. 2011. Disponível em: [https://www.oecdilibrary.org/economics/french-social-housing-in-an-internationalcontext\\_5kgcd9s0q8f8-en](https://www.oecdilibrary.org/economics/french-social-housing-in-an-internationalcontext_5kgcd9s0q8f8-en) Acesso em: 06 de agosto de 2018.

SCHAEFER, Jean-Pierre. Financing social housing in France. **Housing Finance International**, v.17, n.4, p.27-34. 2003.



SECRETARIA DE DIREITOS HUMANOS DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Direito à moradia adequada.** Brasília: SDH/PR, 2013. Disponível em: [DH moradia final internet.pdf \(mppr.mp.br\)](#) Acesso em 15 de outubro de 2018.

SEGETH. 2017. **Nota Técnica nº 04/2017 – DIHAB/COPLAN/SUPLAN/SEGETH de 2017.** Disponível em: [Política Habitacional – Secretaria de Estado de Gestão do Território e Habitação \(segeth.df.gov.br\)](#) Acesso em 25 de outubro de 2018.

SEHAB. **Instrução Normativa SEHAB 01/03.** Define os procedimentos operacionais do Programa de Locação Social do Fundo Municipal de Habitação – FMH. Disponível em: [INSTRUO NORMATIVA 01/03 - SEHAB \(prefeitura.sp.gov.br\)](#). Acesso em: 10 de dezembro de 2021.

SEHAB/CMH. **Resolução Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano – SEHAB/CMH nº 12, de 6 de outubro de 2004.** Altera itens da [Resolução CFMH nº 23, de 12 de junho de 2002](#), para especificar despesas de condomínio e fontes de recursos para o Programa Locação Social. Disponível em: [RESOLUÇÃO SECRETARIA DA HABITAÇÃO E DESENVOLVIMENTO URBANO - SEHAB/CMH Nº 12 DE 6 DE OUTUBRO DE 2004 « Catálogo de Legislação Municipal \(prefeitura.sp.gov.br\)](#) Acesso em: 01 de junho de 2022.

SEHAB/CMH. **Resolução Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano – SEHAB/CMH nº 33, de 4 de julho de 2008.** Altera itens da [Resolução CFMH nº 23 de 12 de Junho de 2002](#) para garantir a manutenção e habitabilidade dos empreendimentos habitacionais, e altera as condições de retorno do pagamento desse programa ao Fundo Municipal de Habitação quando das necessidades de cobertura do déficit de arrecadação de recursos do programa Locação Social. Disponível em: [RESOLUÇÃO SECRETARIA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO - SEHAB/CMH Nº 33 DE 4 DE JULHO DE 2008 « Catálogo de Legislação Municipal \(prefeitura.sp.gov.br\)](#) Acesso em: 01 de junho de 2022.

SEHAB/CMH. **Resolução Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano – SEHAB/CMH nº 115, de 3 de dezembro de 2018.** Altera o prazo da “Recuperação Mensal do Investimento” previsto nos Itens VIII.2.1 e 2.2 da [Resolução CFMH 23/2002](#), de 360 meses (30 anos) para 450 meses (37,5 anos), quando se tratar de atendimento à população em situação de rua. Disponível em: [RESOLUÇÃO SECRETARIA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO – SEHAB/CMH Nº 115 DE 3 DE DEZEMBRO DE 2018 « Catálogo de Legislação Municipal \(prefeitura.sp.gov.br\)](#) Acesso em: 01 de junho de 2022.

SEHAB/CMH. **Resolução Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano – SEHAB/CMH nº 118, de 21 de janeiro de 2019.** Flexibiliza o percentual de comprometimento máximo de renda familiar para pagamento da retribuição mensal previsto nos Itens IX.1.a da [Resolução CFMH 23/2002](#), admitindo-se comprometer até 15% da renda das pessoas ou famílias selecionadas para atendimento por meio do Programa de Locação Social especificamente no Projeto Asdrúbal do Nascimento II / Edifício Mário de Andrade destinado à população em situação de rua. Disponível em: [RESOLUÇÃO SECRETARIA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO – SEHAB/CMH Nº 118 DE 21 DE JANEIRO DE 2019 « Catálogo de Legislação Municipal \(prefeitura.sp.gov.br\)](#) Acesso em: 01 de junho de 2022.

SERRALVO, Francisco Antônio. **O Marketing de Varejo e o Comportamento do Consumidor: uma análise das interações de compra e venda.** 1993. 161 p. Dissertação (Mestrado em Administração). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 1993.

SERRALVO, Francisco Antônio. **Gestão de marcas e produtos.** Curitiba: IESDE Brasil S.A., 2009.

SHIMBO, Lucia. Habitação social, habitação de mercado: a confluência entre estado, empresas construtoras e capital financeiro. 2010. Tese (Doutorado da Escola de Engenharia de São Carlos). Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

SILVA, E MEIRELLES, D. **O setor de serviços e os serviços de infraestrutura econômica.** 2003. Tese (Doutorado em Economia). Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2003.

SILVA, V. **A locação social como forma de acesso à moradia:** a experiência de São Paulo como oposição as variadas formas de aluguel social temporário. 2013, 174 p. Dissertação (Mestrado em Serviço Social). Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro – PUC-RIO. Rio de Janeiro, 2013.

SISSON, Patrick; ANDREWS, Jeff e BAZELEY, Alex. **The affordable housing crisis, explained; blame policy, demographics, and market forces**. Curbed. 2020. Disponível em: [Affordable housing crisis: Why are U.S. cities struggling?](#) - Curbed Acesso em: 13 de abril de 2021

SOUZA, Sylvio Capanema de Souza. **A Lei do Inquilinato comentada**: artigo por artigo. 506 p. Imprensa: Rio de Janeiro, Forense, 2017.

STAKE, Robert. Case Studies in: Norman Denzin & Yvonna Lincoln. (eds.): *Strategies of Qualitative Inquiry*. Thousand Oaks, London, New Delhi: Sage. 1998.

THOMAS, G.B. *Manpower Problems in the Service Sector*. Paris: **International Seminars 1966-2**, OECD, 1967.

TOPALOV, C. **La Urbanizacion capitalista: algunos elementos para su analisis**. México: Editorial EDICOL México, 1979.

TOPALOV, C. **Les Promoteurs immobiliers : contribution à l'analyse de la production capitaliste du logement en France**. Éditions de l'École des Hautes-Études, Paris, 1974.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais**: a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 1987.

TROGUE, Pamela Ighes Fofonca. **Considerações sobre o contrato de locação para estudante à Luz da Lei do Inquilinato** (Lei n. 8.245/91). Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito). Universidade do Vale do Itajaí, Itajaí - SC, 2008.

TROUILLARD, Emmanuel. **La production de logements neufs par la promotion privée en Île-de-France (1984-2012)**: marchés immobiliers et stratégies de localisation.. Géographie. Université Paris 7 - Denis Diderot, 2014. Français. Disponível em: [La production de logements neufs par la promotion privée en Île-de-France \(1984-2012\): marchés immobiliers et stratégies de localisation. - TEL - Thèses en ligne \(archives-ouvertes.fr\)](#) Acesso em: 28 de nov. de 2020.

TROUILLARD, Emmanuel. **L'ancrage territorial des 'résidences avec services' privées en Île-de-France**: une géographie d'actifs financiarisés?, *L'Espace géographique*, vol. 43, n. 2. 2014. In: Gimat, Matthieu. **Produire le logement social. Hausse de la construction, changements institutionnels et mutations de l'interventions publique en faveur des HLM (2004-2014)**. Géographie. Université Paris 1 Panthéon – Sorbone.; UMR Géographie-Cités, 2017.

TSUKUMO, I. T. L. **Habitação Social no Centro de São Paulo**: legislação, produção, discurso. São Paulo, 2007, 201 p. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo). Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

TURNER, J. **Housing by people**. Towards autonomy in building. London: Marion Boyards, 1976.

UK Non-devolved. Law **Increase of Rent and Mortgage Interest (War Restrictions) Act 1915, 23rd December 1915**. Disponível em: [Increase of Rent and Mortgage Interest \(War Restrictions\) Act 1915 - UK Non-devolved - Legislation - VLEX 808265365](#) Acesso em: 18 de fevereiro de 2021.

UK Public General Acts. **Rent Act of 1957 c.25, 6th June 1957**. Revision of rent Limits of controlled houses in England and Wales. Disponível em: [Rent Act 1957 \(legislation.gov.uk\)](#) Acesso em: 18 de fevereiro de 2021.

UK Non-devolved. **Rent Act of 1957 c.75, 8th November 1965**. An Act to restore the right to retain possession of certain dwellings; to make further provision with respect to security of tenure, rents and premiums; to restrict evictions without due process of law; and for purposes connected with those matters.. Disponível em: [Rent Act 1965 - UK Non-devolved - Legislation - VLEX 808355381](#) Acesso em 18 de fevereiro de 2021.

UK Public General Acts. **Rent Act of 1988 c.50,[1988]**. The Act introduced the concepts of assured tenancy and assured shorthold tenancy. It also facilitated the transfer of council housing to not-for-profit housing

associations, which was then carried out partly through the system of Large Scale Voluntary Transfer. Disponível em: [Housing Act 1988 \(legislation.gov.uk\)](#) Acesso em: 19 de fevereiro de 2021.

UNITED STATES CENSUS BUREAU. 2011. **New York city Housing and Vacancy Survey Microdata**. Disponível em: [2011 New York City Housing and Vacancy Survey Microdata \(census.gov\)](#) Acesso em: 25 de outubro de 2018.

UNITED STATES CENSUS BUREAU. 2016. **New York city**. Disponível em: [U.S. Census Bureau QuickFacts: New York](#) Acesso em: 25 de outubro de 2018.

UNITED STATES CENSUS BUREAU. 2020. **Quarterly Residential Vacancies and Homeownership, Third Quarter 2020**. 27 October 2020. Release Number: CB20-153. Disponível em: [Q320press.pdf \(census.gov\)](#) Acesso em: 10 de junho de 2021.

USH, 2014 (union-habitat.org). Aménagement, partenariats, montages. **Les outils de production du foncier en faveur du logement social**. Regards croisés des agglomérations et des bailleurs sociaux, Paris, Les collections d'Actualité Habitat. Disponível em: [Les outils de production du foncier en faveur du logement social - Cahier n° 158 | L'Union sociale pour l'habitat \(union-habitat.org\)](#) Acesso em: 27 de maio de 2022.

USH. **Les Hlm, une chance pour votre territoire**. L'Union Sociale pour L'Habitat. [2020]. Disponível em: [Les hlm une chance pour votre territoire.pdf \(ophea.fr\)](#) Acesso em: 27 de maio de 2022.

VALADARES, Licia do Prado. **Passa-se uma casa. Análise do Programa de Remoção de Favelas no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro, Zahar, 1978.

VALENÇA, Márcio Moraes. Habitação: notas sobre a natureza de uma mercadoria peculiar. **Cadernos Metrópole**, n 9, pp.165-171, 1º sem. 2003.

VALENÇA, Márcio Moraes. Alternativa de provimento habitacional no Brasil e no mundo. **Mercator-Revista de Geografia da Universidade Federal do Ceará**, vol.13, n°.3, p.7-23. Fortaleza. 2014.

VERAS, Maura Pardini Bicudo; BONDUKI, Nabil Georges. Política habitacional e a luta pelo direito à habitação. In: COVRE, Maria de Lourdes M. (org.). **A cidadania que não temos**. , p. 40-72. São Paulo: Editora Brasiliense, 1986.

VILLAÇA, Flávio. **O que todo cidadão precisa saber sobre habitação**. São Paulo: Global, 1986.

VILMIN, T., 2015. L'aménagement urbain : acteurs et système, Paris, Editions Parenthèses. In: Gimat, Matthieu. **Produire le logement social. Hausse de la construction, changements institutionnels et mutations de l'interventions publique en faveur des HLM (2004-2014)**. Géographie. Université Paris 1 Panthéon – Sorbone.; UMR Géographie-Cités, 2017.

WHITEHEAD, Christine. Políticas de planejamento e moradia acessível: Inglaterra como um estudo de caso bem sucedido?. **Estudos habitacionais**, v. 22, n. 1, p. 25-44, 2007. Disponível em: [Políticas de Planejamento e Habitação Acessível: Inglaterra como um estudo de caso bem sucedido?: Estudos de Habitação: Vol 22, No 1 \(tandfonline.com\)](#) Acesso em: 03 de dezembro de 2020.

WHITEHEAD, C e SCANLON, K. J. (Orgs) **Social Housing in Europe**. Londres: London School of Economics and Political Science, 2007.

WOO, Rosten e MARGIN, John. **“What Is Affordable Housing?: NYC Edition.”** Envisioning Development/Guide n°. 1. 1-63, 2009. Disponível em: [cup-fullbook.pdf \(welcometocup.org\)](#) Acesso em: 05 de dezembro de 2020.

WOORTMANN, Klaas. Casa e família operária. **Anuário Antropológico/80**. p. 119-150. Fortaleza/Rio de Janeiro: UFCE/Tempo Brasileiro, 1982. Disponível em: [Casa e família operária | Anuário Antropológico \(unb.br\)](#) Acesso em: janeiro de 2019.

## ANEXO I

### ROTEIRO DE ENTREVISTA

Gostaria de convidá-lo(a) como voluntário(a) a participar da entrevista da pesquisa intitulada **“Locação social: estratégia de provisão de moradia à população de baixa renda”**, sob a responsabilidade da pesquisadora Cristina Maria Correia de Mello Florêncio, Arquiteta e Urbanista, doutoranda do PPG-FAU/UnB, telefone (61) 99184-2811, e-mail: [mello\\_cmc@yahoo.com.br](mailto:mello_cmc@yahoo.com.br), orientanda da Professora Dra. Maria do Carmo de Lima Bezerra.

Esta pesquisa tem o intuito de identificar as dificuldades impostas na trajetória da política habitacional brasileira à concepção, implantação e gestão de uma das estratégias de provisão de moradia, a locação social. Tentar descobrir **O PORQUÊ DA LOCAÇÃO SOCIAL AINDA SER TÃO INCIPIENTE AQUI NO BRASIL.**

Com base nas experiências internacionais (França, Inglaterra e Estados Unidos) e na nacional (caso de São Paulo), ela visa discutir os possíveis caminhos sobre o tema, buscando as condições adequadas às circunstâncias brasileiras para um arranjo de agentes que viabilize a realização da implementação da Locação social de modo a garantir a moradia digna.

Como foco principal, nós temos a atuação dos agentes, analisando suas características, ações e também, a inserção urbana dos programas de locação social estudados.

Para caracterizar as questões desta pesquisa, este trabalho de natureza empírica qualitativa, recorre, nessa etapa, ao método de entrevista presencial semiestruturada (privilegiando perguntas abertas) com os principais agentes do programa de locação social em São Paulo. Ela deve durar cerca de 50 minutos.

Funções dos agentes entrevistados:

( )Elaboração; ( )Coordenação; ( ) indicador da demanda para o Programa; ( ) trabalho social com os beneficiários e reavaliação socioeconômica; ( ) avaliação periódica do programa; ( ) produção das unidades habitacionais; ( ) gestão de contratos (com os beneficiários); ( ) manutenção dos empreendimentos e segurança patrimonial; ( ) operador do FMH.

### PERGUNTAS

#### BLOCO 1: SOBRE A CONCEPÇÃO DO PROGRAMA

1) Tendo em vista a população a ser atendida, o que buscavam com o traçado inicial do programa de locação social?

- O atendimento à população em situação de rua e idosos foi uma estratégia inicial?

2) No Programa, vocês possuem prédios só para um grupo específico de beneficiários (só para idosos, só para população em situação de rua). Como você avalia essa estratégia do Programa, determinados empreendimentos para grupos específicos? Funciona melhor? Tem estigmatização? Quais as vantagens e desvantagens?

3) Programa Habitacional de locação social geralmente é muito confundido com o aluguel social, programa voltado para assistência social. Você acredita que esses dois programas, como foram traçados aqui em SP, têm semelhanças? O PLS/SP pode ser considerado um programa habitacional ou de assistência social?

4) Como expandir o Programa para um público mais amplo?

5) Quais as dificuldades encontradas na prática para se ter um programa de ação continuada e em larga escala?

6) Observando a experiência de São Paulo, a locação social contribui, hoje, da forma como o programa foi traçado, para a diminuição do déficit habitacional?

- Aqui em SP vocês trabalham com voucher para a locação social tb? Ele consegue criar melhor o mix social. Talvez com ele e com a destinação compulsória conforme a produção de unidades imobiliárias seja mais eficiente no atendimento ao déficit.

## **BLOCO 2: OS AGENTES**

Durante a trajetória do PLS de SP, tem-se basicamente quatro tipos de agentes: reguladores/promotores, financiadores, produtores e os gestores. No âmbito internacional, a gente vê também a atuação do mercado, com a presença das construtoras.

1) Você entende que os agentes participantes do PLS/SP são suficientes? Quais agentes são/seriam imprescindíveis para o crescimento do PLS?

2) O que se poderia modificar no âmbito dos agentes do PLS/SP de forma a trazer melhorias para o Programa?

3) Os movimentos sociais, no início, foram os precursores da LS aqui em SP. Como é a atuação deles hoje? Na sua opinião, eles poderiam ajudar de alguma forma para o crescimento do Locação Social?

4) E os proprietários dos edifícios/terrenos abandonados/subutilizados, qual o papel dele no Programa de Locação Social? Como o município trabalha com relação a eles? Existe a utilização/formatação de algum instrumento que defina a obrigatoriedade de reabilitar imóveis abandonados/subutilizados?

- 5) Você como agente, quais as dificuldades estruturais, em relação ao Locação social, que enfrenta no dia a dia da sua função?
- 6) Como realizar os objetivos do Programa?
- 7) Como transformar a Locação social em um negócio que atraia?

### **BLOCO 3: PLANEJAMENTO URBANO X HABITAÇÃO**

- 1) Quais as dificuldades de integração entre o Planejamento Urbano e a Política habitacional em São Paulo?
- 2) Nós temos uma série de legislações e instrumentos previstos em leis federais e melhor detalhados e regulamentados em leis estaduais e municipais que versam sobre a busca da moradia digna para a população de baixa renda. A legislação existente em SP é suficiente para a promoção do Programa de Locação Social? Ou sente falta de algum instrumento?
- 3) Quais são as dificuldades? Como cobrar para que, de fato, os instrumentos sejam utilizados?

### **BLOCO 4: PERGUNTA FINAL**

- 1)Quais são os obstáculos para a implantação da Locação Social como uma estratégia de política habitacional em larga escala? Teriam problemas de ordem sociocultural? Político-econômico?
  - Como manter o Programa, já que de 4 em 4 anos costuma existir lacunas de gestão?
- 2)Gostaria de acrescentar algum outro comentário sobre suas experiências que não foi abordado?