



**ENAN
PUR 2023**
Belém 22 a 26 de maio



Locação social

Experiências brasileiras e comparações internacionais

RESUMO GERAL

A política de habitação social no Brasil, em âmbito federal, apresenta uma lacuna notável no que diz respeito aos programas de locação social. Desde a década de 1960, a produção de habitação de interesse social no país baseou-se, fundamentalmente, na provisão de imóveis novos para venda subsidiada.

Não obstante, uma parcela relevante da população de baixa renda tem acesso à moradia através do aluguel. Cerca de 30% das famílias com renda até 2 salários mínimos vivem em imóveis alugados. Para este grupo, os gastos com alugueis representam mais de 30% da renda mensal familiar, em média (POF-2018). Esta situação se reflete nos indicadores de déficit habitacional: o componente do déficit relativo ao “ônus excessivo com aluguel”, que contabiliza as famílias com rendimentos até 3 salários mínimos que gastam mais de 30% da renda com alugueis, compreendia cerca de 3 milhões de domicílios, ou 51% do déficit habitacional do país, em 2019 (Fundação João Pinheiro).

Os alugueis e demais dispêndios com a casa, como água e luz, competem com outros gastos necessários para a sobrevivência nas cidades, como alimentação, vestuário, transportes. As dificuldades das famílias de baixa renda para 'fechar as contas' do dia a dia engendram a formação e reprodução de assentamentos precários, sobretudo nas grandes metrópoles. Durante a pandemia da Covid-19 a imprensa noticiou amplamente casos de novas ocupações, cujos moradores anteriormente pagavam alugueis, mas devido a insuficiência de renda não puderam mais pagar. Esta situação ensejou uma legislação emergencial para impedir os despejos durante a pandemia (lei 14010/2020).

No Brasil, observa-se o crescimento das transferências de renda dos governos de estados e municípios para pessoas de baixa renda através de modalidades de “auxílio aluguel” ou “aluguel social”. Em parte, estas transferências resultam de ações judiciais no âmbito do direito à moradia, especialmente em casos de despejos e remoções forçadas, mas em parte também correspondem a iniciativas de governos locais em programas de aluguel social.

Existem alguns programas de locação social geridos por governos locais, como no caso de São Paulo, e outras iniciativas da sociedade civil, como proprietários sociais, e alguns projetos de autogestão e cooperativas habitacionais, que

também se assemelham à programas de locação social por se tratar de imóveis coletivos (não privados).

Nesta seção livre, busca-se trazer um apanhado das iniciativas recentes no âmbito da locação social no Brasil, desde aquelas derivadas de ações do poder judiciário, passando pelas experiências das sociedades sem fins lucrativos, assim como estudos sobre os programas de locação social em outros países, com vistas a contribuir para a difusão do conhecimento sobre o tema, e incentivar políticas públicas relacionadas.

PALESTRA 1

LOCAÇÃO SOCIAL NOS ESTADOS UNIDOS E NA INGLATERRA

A palestra aborda as políticas de habitação social na Inglaterra e nos Estados Unidos, com ênfase sobre as modalidades de locação social. Apresenta-se, em breve resumo, o histórico das principais políticas de âmbito federal/nacional nesta área desde os anos 1930 até o período atual, procurando mostrar como a edificação de um parque público de habitação social teve impacto positivo sobre os problemas habitacionais nestes países até a década de 1970, quando passaram a ser predominantes as políticas macroeconômicas neoliberais, conduzindo, a partir dos anos 1980 e 1990, ao desmonte (EUA) e a desestatização ou terceirização (Inglaterra) de boa parte do estoque construído. Através de dados quantitativos evidencia-se que, apesar de ter havido redução da provisão direta de habitação social pelo estado (através de imóveis públicos para aluguel) e aumento do uso de *vouchers* (subsídios ao aluguel de imóveis privados, inclusive imóveis operados por ONGs), em ambos os países, os gastos orçamentários com locação social permaneceram relevantes e atendem a uma parcela expressiva da população de baixa renda. Ressaltam-se diferenças importantes entre os países, notadamente no que diz respeito ao caráter ‘universalista’ que as políticas de locação social tiveram na Inglaterra até os anos 1970, atendendo grande parcela da população, inclusive a classe média, em contraste com os Estados Unidos, onde os programas de locação social, já desde os anos 1950, focalizaram a população mais pobre.

PALESTRA 2

A CONCESSÃO DE AUXÍLIOS FINANCEIROS AOS CUSTOS COM ALUGUEL E REMOÇÕES FORÇADAS NAS GRANDES CIDADES BRASILEIRAS: O CASO EMBLEMÁTICO DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO

Ao longo das últimas décadas ocorreram avanços importantes no reconhecimento dos territórios populares no plano das políticas públicas brasileiras. Em especial, destacaram-se políticas federais destinadas à produção de novas moradias populares e de urbanizações de favelas implementadas ao longo das décadas de 2000 e 2010, em escala inédita e por meio de maciços subsídios públicos. Entretanto, elas se deram em conjunto com o aprofundamento das desigualdades sociais e econômicas, com o agravamento da insegurança da posse e a intensificação das remoções forçadas atrelas à atuação do poder público em grandes obras urbanas e na urbanização de favelas. Em meio às contradições deste período recente, passaram a ser formulados e implementados nas grandes cidades brasileiras auxílios financeiros destinados ao custeio de gastos com aluguel, de forma provisória, para atendimento a famílias removidas pelo poder público ou que, estando em situações de risco socioambiental, houvessem perdido suas moradias em decorrência de desastres.

A cidade do Rio de Janeiro é um caso emblemático deste quadro, possuindo historicamente grande parcela da sua população em territórios populares e com relevante trajetória local de políticas habitacionais. Nela

concentrou-se parte expressiva dos investimentos federais no ciclo recente, tendo sido a cidade que mais recebeu unidades habitacionais destinadas à população de baixa renda do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) e a cidade que mais recebeu investimentos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) destinados à urbanização de favelas. Além disso, a cidade atravessou um intenso “ciclo de megaeventos” no qual um grande volume de investimentos foi mobilizado para a produção e transformação do ambiente construído, promovendo intensos conflitos. Em meio à intensificação dos processos violentos de remoções forçadas passaram a ser largamente adotadas políticas de auxílios financeiros destinados aos custos com aluguel. Assim, milhares de famílias passaram por deslocamentos forçados e foram inseridas em políticas de aluguel social como o Auxílio Habitacional Temporário (na esfera da prefeitura municipal) e o Programa Morar Seguro (na esfera do governo estadual). Esta solução anunciada a priori como provisória, tornou-se definidora das condições de moradia e de vida de uma parcela expressiva das famílias por longos períodos.

Esta exposição se propõe a realizar um breve panorama da concessão destes auxílios financeiros destinados aos custos com aluguel nas grandes cidades brasileiras ao longo das décadas de 2000 e 2010, amplamente reconhecidos como políticas de aluguel social. O Rio de Janeiro é tomado como local privilegiado da análise, destacando as políticas locais de aluguel social implementadas, e as suas relações com as políticas de provisão habitacional, de urbanização de favelas e demais ações do poder público sobre os territórios populares. Tem-se especial atenção aos processos que têm levado aos deslocamentos forçados das famílias encaminhadas a estas políticas, compreendendo o quadro mais amplo de crise de insegurança da posse, da intensificação dos conflitos fundiários e as consequências da conjuntura de crise e transição política que caracteriza os últimos anos.

PALESTRA 3

O SERVIÇO DE MORADIA SOCIAL

Há um século, a cidade de São Paulo contava com 80% de suas moradias no sistema de aluguéis. Em um processo de transformação econômica e produtiva intenso, essa relação se inverteu e, nos anos 2000, apenas 20% das moradias se estabeleciam em aluguel. Entre 2000 e 2020, assim como em outras regiões economicamente dinâmicas do território nacional, essas linhas que apenas se distanciavam começaram lentamente a convergir.

Ao contrário do que ocorria há um século, quando moradias destinadas a aluguel eram produzidas em função do aumento do trabalho assalariado na indústria, via fundos de pensão e caixas de depósito, atualmente, o processo parece estar vinculado ao aprofundamento das relações precárias de trabalho e a expansão espacial intensiva da exploração capitalista da moradia. Em periferias precárias e favelas, o aluguel “informal”, desvinculado da lei do inquilinato, mas também assentado em relações contratuais - o “direito de pasárgada”, “direito achado na rua” ou “direito da favela” -, tem se multiplicado com o uso de modernas tecnologias.

Aplicativos de locação de imóvel conferem flexibilidade as relações contratuais e servem de dínamos para uma economia urbana que tem adensado essas

localidades, com impactos prováveis no aprofundamento da precarização da moradia. Situações similares as retratadas há séculos nos cortiços em áreas centrais revelam a urgência de soluções habitacionais que prescindam da transferência da propriedade, aproximando a ação pública da dinâmica social e do mercado com a garantia dos necessários serviços sociais e do direito à moradia digna a custos adequados.

A inação do setor público em estabelecer as bases para uma política de locação social brasileira, inviabilizando a constituição de efetivo parque habitacional, é em parte responsável pelo ônus excessivo do aluguel em um mercado absolutamente desregulado, além de inviabilizar a efetivação de políticas sociais integradas que tenham a moradia como porta de entrada da ação pública a grupos sociais específicos, notadamente moradores de rua e desalojados.

Há 15 anos, junto ao Conselho Nacional das Cidades, foi elaborada uma proposta de política de locação social, o Serviço de Moradia Social - SMS, desvinculada da lei do inquilinato. Resultante do Seminário Internacional de Locação Social, o SMS foi aprovado como Resolução no ConCidades e serviu de base para o PL no 6.342, de 2009.

Apresenta-se aqui o modelo do SMS e apontam-se “inovações” para uma proposta de locação social que faça frente a um mercado de aluguéis em expansão que aprofunda a exploração dos mais pobres. A regulamentação e fomento da propriedade coletiva, o uso dos imóveis públicos para constituição de parques de moradia social, as parcerias público-populares, o fomento a constituição de entidades sem fins lucrativos, o estímulo a startups populares, além de soluções locais envolvendo instrumentos urbanísticos, jurídicos e tributários, e assistência técnica específica, são alguns dos elementos apresentados e debatidos visando a integração do acesso a moradia às políticas sociais, um marco necessário à realidade de profunda desigualdade das cidades brasileiras.

PALESTRA 4

INVENTANDO O PROPRIETÁRIO SOCIAL: O CASO DO FUNDO FICA

A apresentação relata a história de um grupo de ativistas e profissionais que se reuniu em 2015 para a criação de uma organização da sociedade civil sem fins lucrativos dedicada à aquisição e manejo de propriedade em São Paulo, a Associação pela Propriedade Comunitária. A Associação faz a gestão de um fundo, o Fundo Imobiliário Comunitário para Aluguel (FICA).

Com a criação da Associação, foi possível avançar em escala micro a agenda dos proprietários sociais, organizações da sociedade civil sem fins lucrativos que praticam a moradia – e a propriedade de forma mais ampla – como um serviço. Algumas cidades e países possuem parcelas significativas dos imóveis em mãos de associações, fundações ou cooperativas.

A apresentação mostra como o projeto do FICA foi se enraizando, legitimando-se na prática, construindo conhecimento aplicado, realizando interlocuções com diferentes segmentos da sociedade, poder público, movimentos sociais. Em 2022 o fundo possui, gere ou está em processo de

aquisição de 8 imóveis em diferentes regimes, o que viabilizará a moradia adequada para cerca de 30 famílias.

A viabilização de uma entidade dedicada à salvaguarda da propriedade permitiu a abertura de diversas frentes de atuação: a problemática dos cortiços e a superexploração de espaços alugados nas regiões centrais das cidades; a construção de soluções para o acesso a propriedades com problemas sucessórios, com diversos proprietários, com problemas de documentação e que podem parecer inviáveis para o mercado formal; a gestão de imóveis de terceiros para finalidades sociais.

A Associação vem também apoiando a criação de grupos e instituições com propósitos similares. Desta forma, está participando da construção de um novo agente social, o proprietário sem fins lucrativos, agregando novas possibilidades na luta pela justiça social nas cidades.

PALESTRA 5

LOCAÇÃO SOCIAL, PROPRIEDADE COLETIVA E PRESERVAÇÃO CULTURAL: O CASO DO FUNDO HAJA – CAMPINAS – SP

Inspirado e apoiado pelo Fundo FICA, nasceu, em 2021, o Fundo Haja em Campinas-SP. O Haja é uma associação sem fins lucrativos que vem mobilizando a sociedade para a recuperação e uso de imóveis vazios, especialmente aqueles de interesse cultural, para locação social voltada às famílias de baixa renda (até 3 salários mínimos) na área central.

A exposição se organiza em duas partes. Na primeira apresentaremos os dados de uma pesquisa realizada em 2021 sobre ociosidade, patrimônio cultural e valores imobiliários no Centro de Campinas. E na segunda as formas de organização institucional da associação e os desafios para viabilizar a primeira locação social.

A pesquisa foi promovida por uma parceria entre a FAU PUC-Campinas e ICOMOS São Paulo – Conselho Internacional de Monumentos e Sítios, e detectou uma realidade alarmante: cerca de 500 imóveis estão vazios ou ociosos. Destes, quase 60 são tombados ou de interesse cultural que somados aos 317 estacionamentos totalizam 814 imóveis vazios ou ociosos em uma área de pouco menos de 190 hectares. A esse abandono do estoque imobiliário no Centro, gerado a partir da ausência de políticas governamentais e da inapetência do mercado em razão dos altos investimentos necessários e baixo retorno/lucratividade, somam-se os dados do déficit habitacional no município: faltam quase 70 mil moradias, em 2021 a população de rua aumentou 65,5%, 1.031 famílias recebem o auxílio moradia (COHAB-Campinas, dezembro/2021) e 42.675 famílias estão no Cadastro de Interessados em Moradia (COHAB-Campinas, outubro/2022).

Diante dessa triste e desafiadora realidade, o Fundo Haja Reabilitar se organiza mobilizando 40 associados, mais de 20 investidores sociais e quase 70 apoiadores e voluntários e compra coletivamente o primeiro imóvel. Uma casinha linda de 1929 que abrigará 4 famílias de mães-solo de baixa renda por meio da locação social. As famílias chefiadas por mulheres com filhos compõem

60% do déficit habitacional brasileiro (FJP,2019) e os dados empíricos verificados durante a pandemia mostram o crescimento agudo dessa demanda. Por isso, este imóvel será destinado a elas. O projeto foi construído coletivamente com contribuição técnica de arquitetos e engenheiros voluntários e a casa terá cozinha, sala, lavanderia e jardim coletivos, mais 4 “studios” com banheiro e mini-copa, além de uma sala comercial que poderá auxiliar na renda de alguma empreendedora. Em novembro realizamos um workshop de restauro de alvenarias históricas e as obras devem ser concluídas em abril de 2022. A sustentabilidade ambiental também é um princípio fundamental e a casa contará com energia solar, reaproveitamento de materiais de construção e águas pluviais, reciclagem e compostagem de resíduos. Embora adquirir escala ainda seja uma preocupação, esta primeira experiência compõe um aprendizado enorme organizacional, institucional e de mobilização social, recolocando aspectos essenciais do ponto de vista qualitativo tanto para moradia social quanto para a uso do estoque imobiliário no centro e valorização do projeto de restauro, da arquitetura e da história.

Desta forma, a Associação Haja soma na construção desse novo agente socioeconômico, o proprietário sem fins lucrativos, na luta pela reabilitação das áreas centrais e pelo direito à cidade e à memória.