UM NOVO OLHAR SOBRE O DIREITO À MORADIA: o papel da locação social na garantia da moradia digna no brasil

A new look at the right to housing: the role of social leasing in guarantee of decent housing in brazil

Daniella Maria dos Santos Dias
Universidade Federal do Pará (UFPA), Belém, PA, Brasil
Lattes: http://lattes.cnpq.br/1345611606547188 ORCID: https://orcid.org/0000-0003-1234-5279
E-mail: diasdaniella@gmail.com

Juliana Coelho dos Santos
Universidade Federal do Pará (UFPA), Belém, PA, Brasil
ORCID: https://orcid.org/0000-0002-5385-817X
E-mail: julianna-coelho@hotmail.com

Trabalho enviado em 10 de março de 2022 e aceito em 17 de agosto de 2022

This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License.

RESUMO

A presente pesquisa apresenta uma reflexão acerca da locação social como medida alternativa às políticas de concessão de moradia popular pautadas na ideologia da casa própria. O objetivo geral da pesquisa é analisar de que forma a criação e promoção de uma política de locação social podem garantir o acesso da população brasileira de baixa renda à moradia digna. Para tanto, analisa a cultura de extrema valorização da propriedade existente no Brasil e destaca a necessidade de desmistificar a crença de que a moradia digna só é acessível por meio da aquisição da propriedade do imóvel. Em seguida, elucida o conceito e as características da locação social, bem como avalia os programas de locação social implementados no Reino Unido, França e Estados Unidos. Outrossim, apresenta as propostas de implementação da locação social no Brasil e avalia a política de locação social existente nos municípios de São Paulo/SP e Belo Horizonte/MG. O estudo resultou na constatação teórica de que a locação social é uma medida viável para garantir o acesso à moradia à população carente, pois não enseja a transferência da propriedade e evita o endividamento dos beneficiários. A metodologia utilizada baseia-se no método dedutivo e em pesquisa bibliográfica e documental.

Palavras-chave: Direito à Moradia Digna; Déficit Habitacional; Política Habitacional Brasileira; Locação Social; População de Baixa Renda.

ABSTRACT

The present research presents a reflection on social leasing as an alternative measure to policies for the concession of popular housing based on the ideology of home ownership. The general objective of the research is to analyze how the creation and promotion of a social leasing policy can guarantee the access of the low income Brazilian population to decent housing. In order to do so, it analyzes the culture of extreme appreciation of existing property in Brazil and highlights the need to demystify the belief that decent housing is only accessible through the acquisition of property ownership. It then elucidates the concept and characteristics of social leasing, as well as evaluates the social leasing programs implemented in the United Kingdom, France and the United States. Furthermore, it presents proposals for the implementation of social leasing in Brazil and evaluates the existing social leasing policy in the cities of São Paulo/SP and Belo Horizonte/MG. The study resulted in the theoretical finding that social leasing is a viable measure to guarantee access to housing for the needy population, as it does not entail the transfer of property and avoids the indebtedness of the beneficiaries. The methodology used is based on the deductive method and on bibliographic and documentary research.

Keywords: Right to Decent Housing; Housing Deficit; Housing Policy; Social Leasing; Low income population.

INTRODUÇÃO

Antes de alçar o *status* de direito social no texto da Constituição Federal brasileira de 1988, o que ocorreu a partir da emenda constitucional nº 26/2000, o direito à moradia digna já era consagrado como um direito humano nos tratados internacionais. A proteção jurídica a esse direito ultrapassa, portanto, os limites do território nacional, projetando-se em níveis regional e global.

No entanto, o contexto brasileiro demonstra que há um forte descompasso entre a previsão legal e abstrata do direito à moradia e a sua concretização na realidade fática. Um dos principais fatores que obstam a efetivação desse direito é o déficit habitacional, que vem aumentando ao longo dos últimos anos.

Tal problemática é resultado do modelo de política habitacional adotado no país, que, historicamente, prioriza políticas públicas de construção de moradias como única solução às demandas da população de baixa renda, que mais carece do acesso à habitação. Isto porque as referidas políticas foram moldadas de acordo com a lógica do mercado imobiliário e, assim, não são capazes de atender aos interesses das camadas sociais mais necessitadas. Como resultado disso, a realidade social no Brasil permanece fortemente marcada pela desigualdade e segregação nas cidades (SHIMBO, 2013).

Diante desse cenário, exsurge a necessidade de se conceber uma via alternativa à solução da falta de moradias, que seja dissociada da ideologia da casa própria, uma vez que o culto à propriedade privada, como única forma segura de acesso à moradia, se mostrou insuficiente para resolver o déficit habitacional e os demais problemas socioespaciais que assolam o país (COÊLHO, 2020).

Nessa senda, a presente pesquisa pretende analisar se a locação social é a via alternativa adequada para o enfrentamento da problemática habitacional, haja vista que se trata de uma política que está em sentido oposto à ideologia da casa própria. A locação social visa assegurar o acesso à moradia à população, sobretudo a de baixa renda, por tempo indeterminado, através da disponibilização de habitações populares, seja do estoque público, seja do estoque privado. Em contrapartida, os beneficiários do programa realizam o pagamento de uma taxa a título de locação do imóvel, cujo valor é calculado de acordo com a renda mensal dos beneficiários.

Diante desse cenário, o problema que norteia a presente pesquisa está consubstanciado na seguinte indagação: De que forma a criação e promoção de uma política de locação social pode garantir o acesso à moradia digna no Brasil?

A primeira seção desta pesquisa busca, primeiramente, desmistificar o imaginário arraigado na tradição do país de que a moradia só é acessível por meio da aquisição da propriedade do imóvel, e difundir o entendimento de que o direito à moradia não se limita à casa própria, a uma mercadoria, pois o acesso ao direito à moradia pode ser viabilizado por meio de um serviço público (BALBIM, 2015), como é o caso da locação social.

A segunda seção objetiva elucidar em que consiste a locação social e apresentar as experiências de promoção dessa política em outros países. Inicialmente, serão delineados o conceito e as principais características dessa política, destacando de que forma se diferencia dos demais programas existentes na política habitacional brasileira. Em seguida, serão analisados os programas de locação social implementados no Reino Unido, França e Estados Unidos, a fim de avaliar quais modelos adotados nesses países poderão servir de parâmetro para o Brasil.

A terceira e última seção discorrerá sobre as propostas de implementação da locação social no Brasil, destacando-se o Projeto de Lei (PL) nº 6.342/2009, que objetiva instituir o Serviço de Moradia Social (SMS), assim como a proposta atual do Governo Federal de promover os programas de Serviço de Moradia Social (homônimo ao do PL nº 6.342/2009) e de Locação Social Financiada. Do mesmo modo, serão avaliados os programas de locação social existentes nos municípios de São Paulo/SP e Belo Horizonte/MG. Por fim, será abordada a possibilidade de se consolidar a locação social no Brasil e os desafios inerentes a essa pretensão.

Em termos metodológicos, o presente artigo utilizou o método dedutivo e as técnicas de pesquisa bibliográfica e documental. Ao final, o estudo resultou na constatação teórica de que a locação social, enquanto política pública, é uma medida viável de enfrentamento ao déficit habitacional e instrumento de acesso à moradia digna à população de baixa renda no Brasil, posto que promove a concessão da moradia por meio da prestação de um serviço público, sem implicar no ônus de aquisição da propriedade do imóvel, evitando, assim, o endividamento dos beneficiários do programa.

1. MORADIA, PROPRIEDADE E CULTURA PATRIMONIALISTA

Historicamente, a propriedade privada representou os interesses particulares dos proprietários, sem levar em consideração os interesses sociais, sobretudo em razão da influência do Direito Romano, no qual a propriedade era caracterizada como um dos componentes da própria personalidade dos indivíduos (DIAS, 2010). Por muito tempo, prevaleceu o entendimento de que a propriedade poderia ser usufruída

de forma ampla e até mesmo ilimitada, devendo obedecer apenas e tão somente a vontade do proprietário.

Contudo, a ideia predominante de que a propriedade conferia direitos amplos e ilimitados ao seu titular criou, ao longo do tempo, um intenso cenário de desigualdade e contradição social, pois, muito embora o exercício do direito de propriedade afetasse a sociedade como um todo, o Estado pouco interferia nesse exercício, limitando-se a adotar uma postura abstencionista e não intervencionista (DIAS, 2010).

As consequências do gozo do direito de propriedade nessa perspectiva absolutista, sem uma regulação estatal que impusesse limites e obrigações de cunho social ao proprietário, foram devastadoras em relação às classes menos favorecidas, não proprietárias, a ponto de afetar o exercício de direitos fundamentais e a própria cidadania dessa parcela da população.

No Brasil, o acesso deficitário à propriedade e a outros direitos fundamentais afetou, inexoravelmente, a formulação das cidadanias construídas no decorrer da história do país. James Holston (2013) elucida que foi consolidada no Brasil uma espécie de cidadania, que o autor denomina de diferenciada, e é assim intitulada, pois essa cidadania baseia-se na diferenciação dos tipos de cidadão e não na sua equiparação. Nessa espécie de cidadania, as diferenças sociais são utilizadas como ferramentas para promover tratamentos diferenciados e distribuir desigualdades.

A distribuição de direitos, nessa perspectiva diferenciada e desigual, representou uma resposta das elites ocupantes do governo às mudanças sociais ocorridas no Brasil após a Independência e a Abolição da escravidão (HOLSTON, 2013). Desse modo, para controlar o acesso à cidadania política, as elites limitaram o acesso ao voto aos indivíduos alfabetizados, excluindo, assim, a grande maioria dos brasileiros; para limitar o acesso à propriedade, as elites aumentaram o preço das terras e, por outro lado, mantiveram baixos os salários dos trabalhadores, impedindo o acesso da massa trabalhadora à propriedade legalizada, para que não pudessem produzir de forma autônoma, visando, dessa forma, a permanência dessa mão de obra barata (HOLSTON, 2013).

A parcela privilegiada da população que goza dessa cidadania diferenciada tem amplo acesso a direitos fundamentais, como o pleno gozo do direito ao voto, à propriedade, à educação, à moradia e à cidade, e em geral são os habitantes que ocupam as melhores áreas dos centros das cidades, equipadas com toda a infraestrutura urbana. Em contrapartida, o restante da população é excluído desse acesso e integra uma espécie de cidadania marginalizada e precária (HOLSTON, 2013).

A exclusão da maior parte da população do acesso à propriedade provocou a sua segregação do espaço urbano e consequente expulsão para as áreas mais afastadas das cidades, formando, assim, as periferias[1]. Para Holston (2013, p. 197), "as periferias urbanas se desenvolveram no Brasil como o lugar dos trabalhadores pobres e o lugar para os trabalhadores pobres", ou seja, os trabalhadores encontraram nas periferias o local para se instalarem e construírem as suas próprias moradias, através da autoconstrução.

As periferias são reflexo da espoliação urbana sofrida pelos trabalhadores, sobretudo aqueles de menor qualificação (KOWARICK, 1993). A principal causa desse processo é a dilapidação da mão de obra trabalhadora, consubstanciada na predominância da lógica capitalista nas relações de trabalho, a qual promoveu a compressão de salários, a superexploração dos trabalhadores e a extorsão de direitos de cunho coletivo, imprescindíveis para uma vida digna na cidade (KOWARICK, 1993).

Nesse contexto, o monopólio da propriedade nas mãos da elite foi um dos elementos determinantes para a consolidação da cidadania diferenciada no Brasil. A distribuição desigual do direito à propriedade e a sua concentração em uma pequena parcela da população, juntamente com a exclusão da grande maioria dos brasileiros do exercício dos direitos políticos, permitiram a perpetuação da cidadania diferenciada.

Não se pode olvidar que, no intuito de amenizar os efeitos do uso indiscriminado da propriedade privada, o instituto passou a ser analisado sob a ótica do bem-estar social, que substitui a concepção individualista anterior e consagra o direito de propriedade como importante instrumento de realização de interesses coletivos (DIAS, 2010). A Constituição Federal brasileira de 1988 incorporou essa nova concepção ao estabelecer no seu artigo 5º, inciso XXIII, que "a propriedade atenderá a sua função social", bem como ao prever, em seu artigo 170, inciso III, a função social da propriedade como um dos princípios que regem a ordem econômica brasileira.

Tais mudanças foram paradigmáticas no que tange à interpretação do direito de propriedade. A função social passa a direcionar o exercício desse direito no sentido de compatibilizar os interesses do indivíduo e da sociedade, limitando, assim, o uso puramente individualista da propriedade. No entanto, isso não significa que o direito de propriedade deixou de ser um direito fundamental, pois, segundo Dias (2010, p. 140):

[1] A exclusão ao acesso à moradia adequada da população pobre também é marcada pela precariedade da infraestrutura pública e pela dificuldade de acesso a serviços públicos básicos, como iluminação pública, abastecimento de água, saneamento básico e coleta de lixo (CENCI; SEFFRIN, 2019).

> Não há uma contraposição entre direito de propriedade e sua função social. A propriedade como um dos princípios da atividade econômica, deve ser instrumento para o desenvolvimento com justiça social. Tem uma função social que deve ser cumprida e que de forma alguma a suprime. Ao contrário, a função social indica a forma de utilização da propriedade, sendo o legítimo proprietário aquele que a utiliza segundo os princípios da ordem econômica estabelecida.

Inobstante a isso, tanto a cidadania diferenciada quanto o culto à propriedade privada ainda vigoram no Brasil, obstaculizando o exercício dos direitos fundamentais da grande maioria da população, especialmente os de cunho social. Nas palavras de Harvey (2014, p. 27), "vivemos em um mundo no qual os direitos de propriedade privada e a taxa de lucro se sobrepõem a todas as outras noções de direitos em que se possa pensar".

Não apenas no ideário popular, mas também no dos formuladores de políticas públicas do setor da habitação, ainda permanecem enraizadas as ideias de que moradia e propriedade são conceitos vinculados e que a realização do direito à moradia só se torna possível através da titulação de propriedade. Outrossim, é recorrente o pensamento de que a mera titulação da propriedade garante, por si só, a efetivação do direito à moradia.

Carvalho (2010) destaca que a sociedade brasileira, após ser submetida a longos períodos de inflação, passou a considerar a casa própria não apenas como um patrimônio, mas também como uma forma de estabilidade em momentos de crise, o que se deve, em certa medida, à concepção amplamente difundida de que a propriedade é um bem inviolável.

O poder público, por sua vez, corrobora essa concepção popular, pois sempre priorizou a propriedade escriturada como a forma mais segura de posse, muito embora o ordenamento jurídico brasileiro forneça outras medidas que também poderiam efetivar a realização do direito à moradia, tais como a regularização fundiária e a concessão de uso especial para fins de moradia (ROLNIK, 2015). Segundo Rolnik (2015, p. 321),

> [...] o sistema oficial de financiamento da habitação e do desenvolvimento urbano federal, inclusive sob controle da coalizão liderada pelo PT, jamais reconheceu outros instrumentos que não a propriedade plena escriturada como passíveis de garantir a total segurança da posse, apesar de o ordenamento jurídico incluir outros instrumentos.

Com efeito, é necessário desmistificar essas ideias e desvincular o direito à moradia do direito de propriedade, posto que entendê-los como conceitos interdependentes ratifica o caráter patrimonialista há muito presente na política habitacional brasileira. Em verdade, não apenas a política habitacional, mas a própria formação histórica do Brasil é marcada pelo patrimonialismo, segundo Raymundo Faoro (2001, p. 866):

> A comunidade política conduz, comanda, supervisiona os negócios, como negócios privados seus, na origem, como negócios públicos depois, em linhas que se demarcam gradualmente. O súdito, a sociedade, se compreendem no âmbito de um aparelhamento a explorar, a manipular, a tosquiar nos casos extremos. Dessa realidade se projeta, em florescimento natural, a forma de poder, institucionalizada num tipo de domínio: o patrimonialismo, cuja legitimidade assenta no tradicionalismo — assim é porque sempre foi.

Depreende-se do referido excerto a intensa e intrincada relação entre o público e o privado: a coisa pública é tratada como se privada fosse. No contexto da política habitacional brasileira, o patrimonialismo se traduz na relação histórica entre Estado e empreiteiras, na medida em que o crescimento do setor da construção civil foi fortemente marcado pelo incentivo e financiamento público, ao passo que este setor passou a exercer forte influência na formulação das políticas públicas (ROLNIK, 2015).

Para Rolnik (2015), o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) é uma típica representação dessa articulação entre os setores público e privado no âmbito do capitalismo brasileiro. Como resultado dessa articulação, tem-se que o setor público assumiu todos os riscos dos empreendimentos e a constante injeção de recursos para fomentar o crescimento do setor privado, enquanto que os lucros dessa atividade permaneceram com as empresas privadas, "reiterando os padrões históricos de apropriação de fundos públicos por atores privados no país" (ROLNIK, 2015, p. 309).

A apropriação dos recursos públicos pelas empreiteiras revela, portanto, o patrimonialismo presente nessa relação e a preponderância dos interesses privados em face dos interesses da coletividade. Tal fato explica a razão pela qual a política habitacional no Brasil sempre incentivou a promoção do direito de propriedade, por meio da casa própria, em detrimento do direito à moradia, propriamente dito e, até mesmo, do direito à cidade.

A concessão da propriedade, mediante os programas de financiamento habitacional, tem sido utilizada pelos gestores públicos como o principal instrumento para promover o acesso à moradia da população carente, porém esse modelo não atendeu às necessidades dessa parcela da população e também não propiciou a redução da desigualdade social no país (SHIMBO, 2013).

Fernandes (2010) destaca outro fator que justifica a exclusão da maioria da população brasileira, sobretudo a de menor poder aquisitivo, do acesso ao solo e à moradia, qual seja: a cultura jurídica dominante. As leis urbanísticas são, via de regra, "elitistas e tecnocráticas", favorecendo o alto valor da terra e uma leitura do direito de propriedade sob um viés anacrônico, puramente individualista, o que

corrobora “uma noção patrimonialista da propriedade tão somente como mercadoria e assim estimulando toda uma série de processos especulativos” (FERNANDES, 2010, p. 179).

Cita-se, como exemplo dessa leitura anacrônica sobre o direito de propriedade, a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 80/2019, em trâmite no Senado Federal, que visa alterar os requisitos de cumprimento da função social da propriedade previstos nos artigos 182 e 186 da CF/88. O objetivo da PEC é regulamentar a função social da propriedade urbana e exigir que a desapropriação da propriedade urbana e rural seja condicionada à prévia autorização do poder legislativo ou decisão judicial, bem como determinar que a desapropriação, decorrente do descumprimento da função social, seja realizada de acordo com o valor de mercado da propriedade urbana e/ou rural (BRASIL, 2019a).

Segundo as regras atuais, previstas na CF/88, a desapropriação da propriedade urbana e rural independe de autorização prévia do Poder Legislativo ou, ainda, de decisão judicial. Trata-se de ato administrativo, de competência do Poder Executivo, no âmbito de sua função típica. Além disso, o pagamento da indenização devida ao proprietário que sofrer desapropriação, em virtude de descumprimento da função social da propriedade, é realizado por meio de títulos da dívida pública.

As alterações previstas na PEC nº 80/2019 objetivam desvirtuar todo o conteúdo axiológico conferido pelo legislador originário no momento em que estabeleceu a função social da propriedade e as regras para a desapropriação urbana e rural, o qual era reflexo das demandas sociais à época[2].

A intenção do legislador originário foi a de compelir o cumprimento da função social, de modo que, em caso de desobediência, o proprietário se sujeitaria, portanto, às penalidades sucessivas previstas no artigo 182, §4º da CF/88. A desapropriação é a última e mais gravosa penalidade prevista no referido artigo.

Com efeito, ao condicionar a declaração do descumprimento da função social pelo Executivo à autorização prévia do Legislativo ou a uma decisão judicial, a PEC viola um dos princípios basilares do ordenamento jurídico brasileiro: princípio da separação dos poderes. Essa alteração, portanto, é inconstitucional e impassível de deliberação, à luz do artigo 60, §4º, inciso III da CF/88.

[2] Segundo Maricato (2010), diversos movimentos sociais se uniram para formar o Movimento Nacional de Reforma Urbana (MNRU), no intuito de convergir as reivindicações a respeito da política urbana, sobretudo em razão da iminente promulgação de uma nova Constituição Federal brasileira. Destarte, o MNRU apresentou uma proposta de Emenda Constitucional de Iniciativa Popular à Assembleia Nacional Constituinte, em 1987, por intermédio da autora citada, Erminia Maricato, na qual foram inseridas as principais demandas do Movimento. Como resultado, a proposta apresentada pelo MNRU inspirou a criação de um capítulo da CF/88 especificamente sobre a política urbana, bem como a inclusão do princípio da função social da cidade e da propriedade, pela primeira vez em uma Constituição Federal brasileira (MARICATO, 2010).

Outrossim, a indenização prevista na CF/88 nos casos de desapropriação por descumprimento da função social, que se dá mediante títulos da dívida pública, é uma espécie de punição aplicada ao proprietário, evitando, assim, a subutilização ou o uso indevido da propriedade, assim como a especulação imobiliária. Com a PEC nº 80/2019, a desapropriação, nesse caso, seria uma premiação ao proprietário, posto que, ainda que tenha descumprido a função social, o proprietário será indenizado com base no valor de mercado da propriedade, seja ela urbana ou rural (IBDU, 2019).

Nota-se que mesmo após décadas de lutas sociais por um acesso mais igualitário ao direito à cidade, à moradia e à propriedade, ainda são frequentes as tentativas de desmantelamento dessas demandas, diante de uma cultura jurídica elitista e patrimonial, que pouco se preocupa em promover políticas públicas que possam, efetivamente, combater as desigualdades sociais.

A persistência de um modelo "excludente, predatório e patrimonialista" de urbanização (ROLNIK, 2015, p. 266), o qual é resultado direto da espécie de desenvolvimento econômico adotado no Brasil, constitui a atual crise urbana. A falta de moradia acessível reside no cerne dessa crise:

> Esse modelo desenvolvimentista e socialmente perverso resultou na consolidação de uma das sociedades mais desiguais do mundo, em que a maioria da população não tem atendidas necessidades básicas, tal como a habitação. De fato, a falta de oferta de moradia acessível tornou-se um dos principais problemas sociais do país, em um contexto de urbanização vertiginosamente rápida. (ROLNIK, 2015, p. 267).

Partindo dessas considerações, a presente pesquisa propõe a adoção de uma via alternativa às medidas tradicionais de concessão de moradias pautadas no paradigma da casa própria, qual seja, a política da locação social, como será delineado a seguir.

2. NOTAS INTRODUTÓRIAS SOBRE A LOCAÇÃO SOCIAL

A locação social corresponde a uma política pública que visa garantir o acesso à habitação, em geral, às camadas sociais de menor poder aquisitivo, por meio do pagamento de taxa ou aluguel, sem que haja a transferência da propriedade do bem locado ao beneficiário do programa. Consoante Balbim (2015, p. 12), esse pagamento geralmente é subsidiado pelo poder público ou por entidades privadas que tenham parceria ou convênio com o poder público.

Considerando que o direito à moradia não consiste em um direito à casa própria (TOLEDO; MOKARZEL, 2015), a locação social está em consonância com o sentido genuíno deste direito, que é o de assegurar às pessoas uma habitação digna, adequada e segura. A locação social, longe de desvirtuar o direito à moradia, é uma medida que visa salvaguardá-lo.

Com efeito, a locação social consagra uma interpretação inovadora a respeito do direito à moradia, uma vez que, sob essa perspectiva, a moradia não mais é vista como mero objeto de consumo, mas sim como um serviço que deve ser prestado pelo poder público, no intuito de garantir o acesso ao uso do bem imóvel destinado à moradia e não à sua propriedade (BALBIM, 2015). Em outras palavras, a locação social destina-se à promoção do uso da habitação, em toda a sua plenitude, sem, no entanto, realizar a transferência da propriedade do bem ao morador beneficiário.

Trata-se de expandir o olhar sobre o direito à moradia para além das limitações impostas pela ideologia da casa própria. Por meio da locação social, é possível garantir o pleno acesso à moradia, com segurança da posse, sem a necessidade de conceder o título da propriedade do imóvel ao beneficiário. Demarca-se, assim, a independência existente entre o direito à moradia e o direito à propriedade, consoante elucidado na seção anterior.

É importante destacar as diferenças entre locação e aluguel social, pois, assaz vezes, esses termos são utilizados como se fossem sinônimos, mas, na realidade, tratam-se de programas com objetivos diametralmente opostos. A única semelhança entre ambos é a ausência de transferência da propriedade do imóvel objeto da locação ou do aluguel.

A locação social visa à permanência duradoura dos beneficiários que atendam aos requisitos deste programa, nos imóveis públicos ou privados, construídos, reaproveitados ou revitalizados pelo poder público ou por agentes privados, em parceria com o poder público, a esse fim. Os beneficiários são contemplados com uma moradia e, a título de contraprestação, realizam o pagamento de uma taxa mensal, cujo valor é bastante acessível, em favor do poder público ou do agente privado responsável, conforme dito.

Em suma, “a locação geralmente é tida como uma política pública de duração indeterminada, vigorando com garantias duradouras de continuidade, com alocação de orçamento público” (COÊLHO, 2020, p. 148).

Por outro lado, o aluguel social funciona como uma espécie de auxílio financeiro, de natureza temporária, concedido, geralmente, aos indivíduos que foram afetados por alguma calamidade pública (enchentes ou desabamentos, por exemplo), ou, ainda, que tiveram de ser realojados em razão de alguma obra pública (COÊLHO, 2020). Nesse caso, os beneficiários recebem um valor mensal por parte do poder público para custear uma moradia alugada por período determinado. Cumpre mencionar, ainda, que, em se tratando de aluguel social, a escolha da moradia compete ao próprio beneficiário.

O aluguel social, portanto, "é destinado a situações pontuais em que a moradia esteja prejudicada por interferências de projetos públicos (chamados de reurbanizações, revitalizações, desocupações) ou por catástrofes naturais que atingem determinada localidade" (COÊLHO, 2020, p. 150).

A despeito de diversos países do Ocidente possuírem uma política de locação social em desenvolvimento e, em alguns casos, consolidada, tal política ainda é incipiente e pouco executada no Brasil, assim como nos demais países da América do Sul (MELLO; BEZERRA, 2019). Em contrapartida, é comum a utilização do aluguel social, uma vez que consiste em uma medida de menor complexidade, se comparada à locação social, além de ser temporária e, via de regra, destinada a suprir uma demanda urgente e pontual de uma parcela específica da população, conforme delineado.

Os exemplos acerca da concessão de aluguel social nas diversas cidades brasileiras são extensos e, apesar da diversidade existente quanto ao valor do benefício, todos têm em comum o caráter transitório da política, a qual é aplicada nas situações citadas alhures e destinada a suprir, por tempo determinado, a necessidade habitacional das famílias de baixo poder aquisitivo que se encontram desabrigadas ou desalojadas (COÊLHO, 2020).

Considerando que não há no Brasil uma sólida política de locação social[3], faz-se necessário analisar os exemplos de outros países que investiram nessa política nos últimos anos e que a incorporaram em seus respectivos ordenamentos jurídicos, são eles: Reino Unido, França e Estados Unidos. O objetivo do próximo tópico é compreender a forma como vem sendo implementada a locação social nesses países e o que pode ser extraído como exemplo para o Brasil.

2.1 Análise da locação social em outros países

A demanda por moradia nos países europeus cresceu vertiginosamente no período posterior à Segunda Guerra Mundial, diante do rastro de destruição que restou nas cidades que foram palco dos conflitos bélicos. Nesse contexto, a questão habitacional ocupou o cerne das discussões tanto em âmbito internacional como no âmbito da política interna dos países (COÊLHO, 2020), porquanto os Estados se depararam com a necessidade de reconstrução célere de moradias, a custos reduzidos, a fim de atender a essa demanda social (BALBIM, 2015).

[3] Muito embora não se tenha uma política de locação social consolidada no Brasil, há alguns exemplos pontuais de execução dessa política nas cidades de São Paulo/SP e Belo Horizonte/MG, o que será objeto de análise da próxima seção deste artigo.

Em virtude disso, as nações europeias passaram a investir na provisão pública de moradias, mormente nos anos de 1950 e 1960, o que serviu de base para uma política de bem-estar social nesse continente (ROLNIK, 2015). Os Estados, em maior ou menor grau, investiram na produção de moradias em conjuntos habitacionais, tornando, assim, a moradia uma peça fundamental no soerguimento da economia europeia nesse período, segundo Balbim (2015).

A locação social surge, nesse cenário, como uma forma viável de provisão de moradias populares, por duas razões principais: a primeira refere-se ao fato de que os imóveis construídos e locados aos beneficiários integram o patrimônio público, ou seja, pertencem ao poder público, não são transferidos aos moradores; a segunda está relacionada ao fato de que a locação social é menos burocrática em relação às políticas que têm por objeto a concessão da casa própria (COÊLHO, 2020).

Outro fator preponderante na escolha dessa política para enfrentar a carência habitacional no período pós-guerra foi o baixo custo para as famílias. Assim, a locação social, "[...] por não exigir do morador uma vultosa quantia em dinheiro, em tempos de crise, se mostra a solução viável de alocação de famílias, visto que no período pós-guerra, era difícil encontrar compradores com renda suficiente para comprar ou reconstruir suas casas." (COÊLHO, 2020, p. 107).

A presente pesquisa optou por analisar a execução da política de locação social de dois países europeus (Reino Unido e França) e um país norte-americano (Estados Unidos), no intuito de observar como cada país, a seu modo, logrou êxito em implementar a referida política em seu ordenamento jurídico. Como se tratam de países com realidades totalmente distintas, é importante analisar e extrair as estratégias que poderão servir de inspiração para o Brasil, no que for compatível com as especificidades do país.

A escolha pelos países do Reino Unido e da França se justifica em razão da existência de um expressivo estoque público de moradias populares, as quais, em geral, são concedidas por meio de programas de locação social (ROLNIK, 2015). A forma como essa concessão ocorre, no entanto, difere para cada país, como será delineado a seguir.

Além disso, Rolnik (2015) afirma que o Reino Unido é um dos pioneiros na consecução de uma política de habitação destinada a atender à população de baixa renda, fato que corrobora a necessidade de analisá-lo na presente pesquisa.

Outrossim, optou-se pela análise dos Estados Unidos, uma vez que este país, do mesmo modo que o Reino Unido, também foi pioneiro na implementação de uma política de moradia pública (ROLNIK, 2015) e, demais disso, o país mantém uma sólida política de locação social, sobretudo na cidade de Nova York, conforme assevera Coêlho (2020).

2.1.1 Reino Unido

De acordo com Rolnik (2015), as políticas habitacionais no Reino Unido surgiram no final do século XIX, demonstrando que já havia nessa época uma preocupação dos Estados em regulamentar e assegurar o acesso à moradia. No entanto, é no período posterior à Primeira Guerra Mundial, por volta de 1918 até a década de 80, que se observa um maior fluxo de recursos públicos para a construção de habitações com a finalidade precípua de reduzir o déficit habitacional, à luz do modelo de bem-estar social (COÊLHO, 2020).

Nesse sentido, a política habitacional do Reino Unido foi engendrada no intervalo entre as duas guerras mundiais, sendo aperfeiçoada e consolidada após a Segunda Guerra Mundial, com o desafio dos governos em construir um estoque significativo de moradias para suprir o saldo negativo provocado pelas guerras neste setor (VALENÇA, 2014).

Em 1948, foi criada a Lei de Assistência Nacional, que consagrou as bases da rede de segurança social, incluindo subsídios para a promoção da moradia digna, mormente para os cidadãos que não tinham acesso à moradia e que não poderiam provê-la por si mesmos (ROLNIK, 2015). Rolnik (2015) destaca, ainda, que 5 (cinco) anos após a Segunda Guerra Mundial mais de um milhão de moradias foram construídas, sendo que metade desse quantitativo eram *council housing*: conjuntos habitacionais públicos que garantiam a moradia à população de menor poder aquisitivo por meio de locação social.

As *council housing* se tornaram o principal meio de provisão de moradias para a classe social de renda média e baixa no Reino Unido, de tal modo que, na década de 1970, representavam aproximadamente 1/3 (um terço) do montante total de moradias (VALENÇA, 2014). Os Estados investiram fortemente no setor de habitação popular, pautando-se em uma política de locação social, que logrou êxito em assegurar a moradia a essa parcela da população.

Além disso, em certa medida, os conjuntos habitacionais públicos possibilitaram uma maior diversidade de classes sociais nas áreas urbanas. Isto porque alguns desses conjuntos foram construídos em terrenos públicos situados nas áreas centrais das cidades, cujo valor do solo é mais elevado, permitindo, assim, o acesso da população pobre às zonas urbanas mais valorizadas (ROLNIK, 2015). No entanto, nem todos os conjuntos foram instalados nessas áreas, eis que uma parcela considerável foi construída nas zonas periféricas também, como alerta Rolnik (2015).

A construção e o gerenciamento das *council housing* eram de total incumbência do Estado e funcionavam da seguinte forma: o governo central realizava a transferência de recursos para os governos locais, e estes, por sua vez, utilizavam as verbas públicas para executar e gerenciar os programas de moradias populares (COÊLHO, 2020).

Mello e Bezerra (2019), do mesmo modo, afirmam que a partir dos recursos financeiros enviados pelo governo central, os governos locais promoviam a construção dos conjuntos habitacionais, distribuíam as moradias, segundo suas próprias regras, bem como ficavam responsáveis tanto pela gestão quanto pela manutenção das habitações. Para ter acesso às *council housing*, os indivíduos se inscreviam em uma lista de espera, sendo selecionadas, prioritariamente, as pessoas em situação de rua e aquelas cujas moradias eram precárias ou lhe provocavam algum tipo de problema de saúde (MELLO; BEZERRA, 2019).

Após serem selecionados, os indivíduos eram contemplados com uma unidade habitacional e, em contrapartida, tinham que arcar com o valor do aluguel, o qual era subsidiado pelo poder público. Inicialmente, o período do aluguel era de 12 (doze) meses, mas, após esse intervalo de tempo, a locação se tornava duradoura, de modo que os inquilinos podiam morar no local por tempo indeterminado, devendo cumprir as regras estabelecidas (MELLO; BEZERRA, 2019).

A decadência desse programa de locação social iniciou a partir do final da década de 1970 e início de 1980, momento em que foram formuladas reformas profundas na política habitacional, com destaque para a privatização das *council housing,* visando a redução dos gastos públicos (ROLNIK, 2015). Nesse período, o governo britânico passou a incentivar os inquilinos a comprarem as unidades habitacionais públicas, que eram objeto da locação social, instituindo, assim, o direito de compra (*right to buy*), segundo Valença (2014).

Com o incentivo do governo, os inquilinos dos conjuntos habitacionais públicos passaram a adquirir a propriedade das unidades, o que resultou na venda de, aproximadamente, 2 (dois) milhões de moradias populares no período de 1980 a 2013 (ROLNIK, 2015). O estoque de moradias populares que restou foi incorporado pelas *Housing Associations*, associações habitacionais, sem fins lucrativos, "que passaram a ser provedores de moradia abaixo dos preços de mercado" (ROLNIK, 2015, p. 45).

Muito embora se trate de organizações privadas, as *Housing Associations* são reguladas pelo poder público. Coêlho (2020, p. 110) destaca a diferença entre essas associações e as *council housing:*

> A grande diferença entre as duas organizações é que a *Hounsing Association* é gerida por funcionários particulares, e seguem as regras de direito privado, embora recebam financiamentos públicos e sejam reguladas pelo Estado, enquanto os *Councils* são públicos, geridas por empregados públicos e toda financiada por verbas públicas e se submetem às regras do governo.

Essa mudança na política habitacional do Reino Unido desvirtuou a finalidade original do programa de locação social, que era a de promover o acesso à moradia digna à população de baixa renda, sem a transferência da propriedade. Ademais, houve uma significativa redução do estoque público de

moradias populares, somada à redução dos investimentos públicos nesse setor, o que tem provocado o desestímulo à política de locação social no Reino Unido, muito embora ainda persista até os dias atuais (COÊLHO, 2020).

Merece destaque também a mudança ideológica da população sobre a política de locação social. Se antes a moradia popular era vista, positivamente, como uma forma de acesso à moradia digna, hoje a visão é deturpada, o que se deve, em grande parte, em virtude do incentivo do governo à privatização dessas moradias e aquisição da casa própria. As moradias populares passaram a ser consideradas como o "lugar dos fracos, dos dependentes dos direitos sociais, dos incapazes de manejar ativos no mercado" (ROLNIK, 2015, p. 56). Nesse sentido, aqueles que não conseguem adquirir a propriedade de um imóvel são estigmatizados.

Rolnik (2015, p. 57) conclui que:

> A experiência britânica demonstra como o desmonte político, ideológico e econômico da habitação social e sua exportação para a esfera dos circuitos financeiros impactaram na redução do direito à moradia dos mais pobres e vulneráveis e na regressão das condições de moradia para as atuais gerações.

Observa-se, portanto, que a transformação da moradia popular de um direito social em uma mercadoria impactou profundamente a política da locação social e a própria política habitacional no Reino Unido, cujos efeitos perduram até a contemporaneidade, com a redução dos investimentos públicos neste setor.

Contudo, inobstante tais dificuldades, a locação social permanece vigente no Reino Unido, sendo gerenciada, atualmente, pelos Conselhos (setor público) e pelas Associações de Habitação (setor privado), segundo Coêlho (2020). A demanda por moradia permanece alta na região, sobretudo em virtude da crise habitacional acentuada após a crise financeira de 2007 (VALENÇA, 2014).

2.1.2 França

Tal como o Reino Unido, a França também se deparou com o aumento expressivo da demanda da população por moradia após a Segunda Guerra Mundial, o que é consequência direta da deterioração dos imóveis ocorrida durante os confrontos. O país se encontrava em situação calamitosa no pós-guerra, mergulhado em um profundo déficit habitacional:

> A Segunda Guerra Mundial deixa parte da França em ruínas. A situação é catastrófica: 45% das moradias estão superlotadas e 10% da população vive em instalações totalmente insalubres. O conforto é mais do que rudimentar: 90% da população não tem banheira nem chuveiro, 80% não tem banheiro interno e 48% não tem água encanada. Somado a isso está o déficit habitacional crônico, que é dramático em Paris e em todas as grandes cidades. (L'UNION SOCIALE POUR L'HABITAT, 2020).

Para suprir a carência por habitação, a França passou a investir na construção de moradias populares, através do sistema *Habitation à Loyer Modéré* (HLM) – Habitação de Aluguel Moderado –, em meados de 1950. Nesse mesmo ano, o governo criou o Fundo Nacional de Melhoria do Habitat, o qual se transformou, posteriormente, na Agência Nacional para a Melhoria da Habitação (ANAH), segundo Coêlho (2020).

A concessão dessas moradias ocorre por meio da locação social, isto é, os beneficiários, de um lado, obtêm acesso à moradia popular e, por outro lado, realizam o pagamento de aluguel, em valor abaixo do custo de mercado.

A política da locação social funciona na França a partir da forte atuação intergovernamental (governo central e governos locais), em conjunto com agentes privados, sindicatos e instituições bancárias públicas (BALBIM, 2015). Ademais, é o Estado que define as regras, a operacionalização e a gestão da locação social, regulando desde o valor do aluguel por m^2 (metro quadrado) até a concessão de empréstimos para os agentes privados que realizarem a construção de moradias destinadas à habitação social (COÊLHO, 2020).

Existem três tipos de habitação popular em formato de locação social na França. O primeiro é a Habitação Social Clássica, que mescla classes sociais com rendas diversas, uma vez que o Estado determina que 30% (trinta por cento) das unidades habitacionais sejam ocupadas por inquilinos com renda de 60% (sessenta por cento) abaixo do teto de renda fixado, e, ademais, permite que 10% (dez por cento) dos inquilinos tenham renda superior ao teto fixado, em até 20% (vinte por cento) desse teto; o segundo é a Habitação muito social, que se destina aos inquilinos com teto de renda mais reduzido, isto é, 60% do teto fixado. Nesse caso, o valor do aluguel é menor do que no primeiro tipo; o terceiro é a Habitação intermediária, que visa atender aos inquilinos com teto de renda mais elevado, e, nessa modalidade, o valor do aluguel é mais elevado também (BALBIM, 2015).

As entidades que administram a locação social na França são as *Les Offices Publics de l´habitat* (OPH), Empresas públicas para a habitação, e as *Les Entreprises Sociales Pourl´Habitat* (ESH), Empresas sociais para a habitação, incluindo, ainda, as Sociedades de Economia Mista (SEMs), segundo Balbim (2015). As OPHs são empresas criadas pelos municípios, com regime jurídico e gestão próprios, enquanto

que as ESHs são sociedades anônimas, sem fins lucrativos, e ambas, juntamente com as SEMs, desempenham a função de produção e administração das habitações de locação social (BALBIM, 2015).

As OPHs e ESHs são comandadas por um Conselho de Administração formado por diversos segmentos, que vão desde os representantes dos governos, sindicatos, inquilinos até organizações não governamentais (ONGs) que atuem na área da moradia de interesse social (BALBIM, 2015). A diversidade de agentes que compõem os Conselhos de Administração, incluindo os próprios inquilinos, é um dado importante, pois garante a participação ativa daqueles que são diretamente atingidos pela condução da política e promove o diálogo necessário e permanente entre esses agentes.

De acordo com Mello e Bezerra (2019), as OPHs e ESHs realizam a construção dos imóveis e disponibilizam uma parcela dessas habitações para fins de aluguel, conforme o acordo firmado com o Estado, e vendem as demais habitações para as pessoas que estejam inscritas na listagem do governo para provisão de moradia.

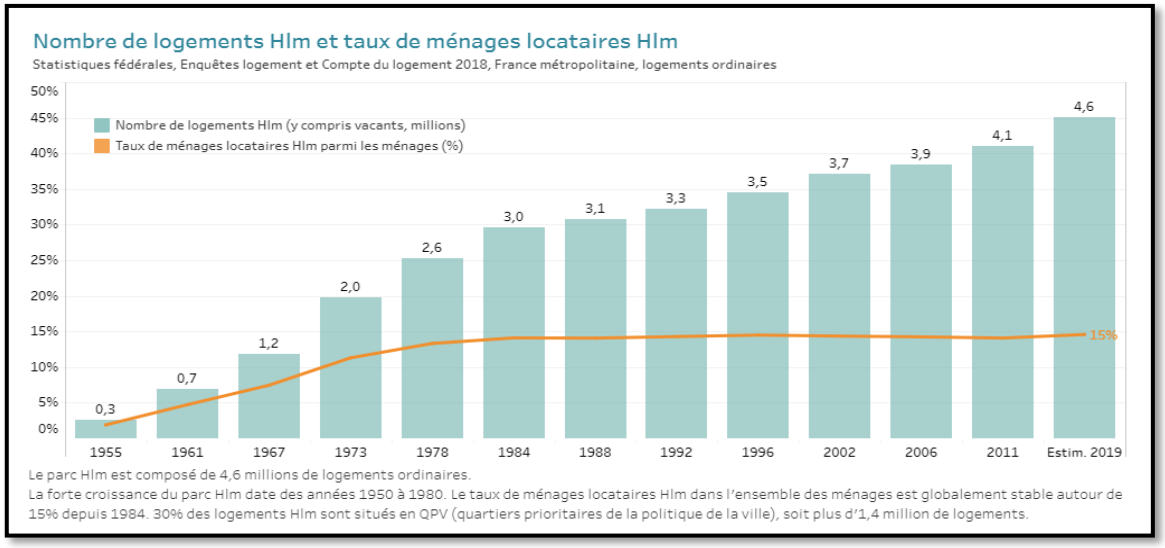
As famílias contempladas no sistema de locação social francês, HLM, podem permanecer nos imóveis públicos locados por tempo indeterminado, contanto que a renda mensal familiar não seja superior ao dobro do teto fixado para o benefício – nessa hipótese, o contrato de locação social é alterado e limitado ao período de 3 (três) anos, sem possibilidade de renovação (MELLO; BEZERRA, 2019). Ademais, os recursos utilizados para investir no programa de locação social advêm de tributos cobrados pelo governo francês, de forma permanente, no intuito de viabilizar a sua manutenção (MELLO; BEZERRA, 2019).

Cumpre ressaltar que o programa de locação social em apreço ainda vigora na França até os dias atuais e continua a garantir o acesso à moradia a milhões de famílias, a maioria de renda baixa. É uma política tão popular e difundida no país que a estimativa é de que 1 (um) a cada 2 (dois) franceses reside ou já residiu em uma habitação popular (L'UNION SOCIALE POUR L'HABITAT, 2020).

O gráfico a seguir, extraído do site oficial da *L'Union sociale pour l'habitat*[4], demonstra que o sistema de locação social francês (HLM) continha, em 2018, um estoque de 4,6 milhões de habitações populares:

[4] Cf.: https://www.union-habitat.org/union-data/le-parc-hlm. Acesso em: 10 mar. 2022.

Gráfico 1 - Número de moradias e taxa de domicílios de inquilinos do sistema *Habitation à Loyer Modéré* (HLM) – Habitação de Aluguel Moderado – na França, em 2018.



Fonte: *L'union sociale pour l'habitat* (2020).

A partir do HLM, a política de habitação de interesse social da França passou a ser executada por meio de um sistema de governança, articulando a atuação de diversos agentes: governo central e local, agentes dos setores privados e a própria sociedade civil organizada, os quais, em conjunto, orientam a gestão das políticas habitacionais (COÊLHO, 2020). Conforme delineado, um dos fatores que permitiram essa articulação foi a composição diversificada do Conselho de Administração das OPHs e ESHs.

Coêlho (2020) assevera que o governo francês tem retomado, paulatinamente, a disponibilização e o financiamento das moradias populares, por meio da locação social, haja vista a demanda por moradia da população pobre, incluindo, ainda, os imigrantes e refugiados instalados no país.

O exemplo francês evidencia, assim, que é possível executar uma política de locação social, ainda que em períodos de crise, sendo necessária, nesse caso, uma forte intervenção do Estado na condução da política, com a definição das fontes dos recursos públicos para a manutenção desse sistema (BALBIM, 2015), sem olvidar da importância da participação ativa da sociedade civil e da iniciativa privada.

2.1.3 Estados Unidos

Após a crise financeira ocorrida no mercado de hipotecas dos Estados Unidos, em 1929, o país começou a modernizar a sua política habitacional. Como exemplo, tem-se a criação da Lei Nacional de Habitação, em 1934, que instituiu o *Federal Housing Administration* (FHA), com a finalidade de garantir

maior segurança aos credores hipotecários e, além disso, o Estado também passou a intervir de forma mais expressiva no setor da habitação social (ROLNIK, 2015).

Em 1937, foi criada a Lei Wagner-Steagall de Habitação, que permite a construção de moradias populares a serem disponibilizadas para as famílias pobres, mediante locação social. O objetivo da lei era, além de garantir o acesso à moradia, a melhoria da qualidade de vida dos moradores das áreas periféricas e criar oportunidades de emprego no setor construtivo (ROLNIK, 2015).

A partir das leis supracitadas, o Estado buscou atender tanto a classe social de renda baixa quanto a classe média. Assim, o governo promoveu a construção de conjuntos habitacionais públicos, denominados *housing projects*, cujo acesso da população pobre se dava por meio de aluguel subsidiado pelo poder público (locação social) e, concomitantemente, também disponibilizou crédito para a construção de casas próprias para a classe média (ROLNIK, 2015).

Tal como nos países europeus, a locação social também surgiu nos Estados Unidos como uma alternativa adequada para o atendimento das necessidades habitacionais da população em um período pós-crise. No entanto, no caso norte-americano e, sobretudo, na cidade de Nova York, a causa determinante para o aumento da demanda por habitação não decorreu da Segunda Guerra Mundial, como no caso da Europa, mas sim do aumento exponencial do número de habitantes nas cidades (BONNET, 2014 apud COÊLHO, 2020).

No final dos 1970, o estoque de moradias públicas (*housing projects*), sob o regime de locação social, alcançou a marca de, aproximadamente, 1,4 milhão de unidades nos Estados Unidos, tornando-se cada vez mais popularizada e abrangente. Contudo, apesar do êxito obtido, o sistema de locação social no país passou a ser estigmatizado e as *housing projects* começaram a ser rotuladas como os locais que abrigavam a pobreza, a miséria e a delinquência, o que se deve, em parte, em razão da ausência de manutenção dos prédios, bem como pela própria segregação racial vigente no país (ROLNIK, 2015).

Cumpre ressaltar que esse é um ponto em comum entre a política da locação social no Reino Unido e nos Estados Unidos: em ambos os casos, a locação social iniciou como uma política com ampla adesão social, diante da facilitação do acesso à moradia, mormente em um período pós-crise; porém, no decorrer do percurso, tal política passou a ser estigmatizada, desqualificada e menosprezada.

Diante disso, o governo norte-americano criou a Lei de Desenvolvimento da Habitação e da Comunidade, no ano de 1974, por meio da qual estabeleceu o encerramento do financiamento para a construção dos conjuntos habitacionais públicos (*housing projects*) e inaugurou o programa de *vouchers* para a escolha da moradia, *Housing Choice Voucher Program,* popularmente denominado de “Seção 8” (ROLNIK, 2015). O referido programa funciona da seguinte forma, como elucida Rolnik (2015): os

beneficiários recebem um subsídio, por meio de *vouchers*, para o custeio do aluguel de uma moradia à sua escolha, que esteja disponível no mercado privado e desde que o locador aceite os *vouchers* (não se trata mais de habitação pública, portanto).

Desse modo, os inquilinos não arcam com o valor integral do aluguel, mas sim com uma parte desse valor, a qual não pode ser superior a 30% (trinta por cento) do total de sua renda, e o poder público arca com o restante da quantia. Para Rolnik (2015, p. 60), o sistema de *vouchers* "marcou uma mudança importante na política de moradia pública, já que deslocou fundos das autoridades habitacionais públicas – historicamente encarregadas de construir e gerir os *housing projects* – para o setor privado".

Com efeito, nota-se a tendência do governo norte-americano de reduzir os gastos com a construção de moradias públicas, os *housing projects,* e, por outro lado, incentivar os aluguéis no mercado privado. Concomitantemente a isso, aumentaram os subsídios públicos para a obtenção da casa própria, desencadeando o crescimento do número de proprietários e baixa oferta de moradia popular (ROLNIK, 2015).

Segundo Paolinelli (2018, p. 53), os efeitos do incentivo do governo norte-americano à aquisição da casa própria ultrapassaram os limites territoriais do país e se espalharam pelo mundo, resultando, com isso, na globalização do mercado imobiliário e na transformação da moradia em uma mercadoria:

> No entanto foi a herança norte-americana do incentivo à casa própria – suportada pelo desenvolvimento dos sistemas hipotecários e consolidada nos anos 1940 com o "sonho americano" – que predominou e se expandiu mundo a fora na segunda metade do século XX. Mais recentemente, após a década de 1980, a habitação se tornou um ativo líquido e o mercado imobiliário globalizou-se, ganhando força. É claro que esse processo se deu de forma desigual no tempo e no espaço mundial e, sem dúvidas, não ocorreu sem lutas e resistência.

Nesse contexto, a política de habitação social sofreu novas mudanças, na medida em que o governo federal descentralizou a gestão das moradias públicas e transferiu tal responsabilidade para os governos locais (COÊLHO, 2020), tal como ocorreu no Reino Unido e na França. Cada estado e município são responsáveis pela condução dessa política, mas o financiamento da política é incumbência do governo federal.

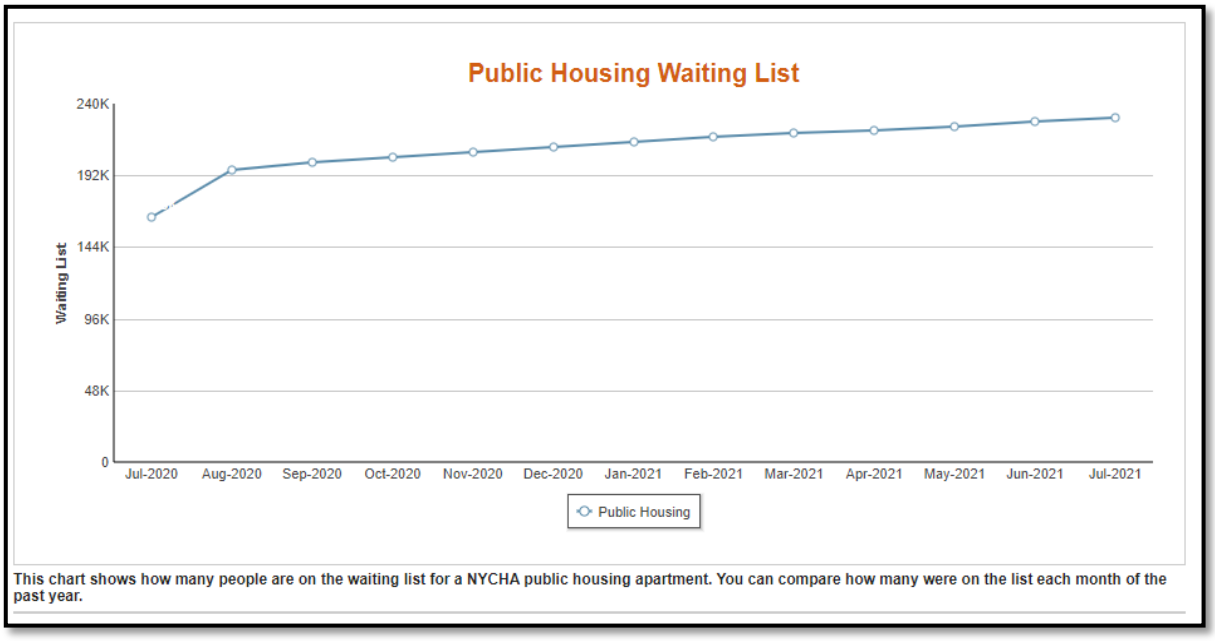
Em Nova York, a política da locação social é gerenciada por meio do *New York City Housing Authority* (NYCHA), que constrói e administra as moradias populares existentes na cidade, cujos subsídios são financiados e regulados pelo governo federal norte-americano (COÊLHO, 2020). Segundo dados lançados no site oficial do programa, mais de 400.000 (quatrocentos mil) nova-iorquinos residem nos 326 (trezentos e vinte e seis) conjuntos habitacionais do NYCHA e mais 235.000 (duzentos e trinta e cinco mil)

recebem auxílio para subsidiar o aluguel de casas particulares, o que também é gerenciado pelo programa (NYCHA, 2021).

Coêlho (2020, p. 130) afirma que "a cidade de NY tem duas formas de insumo público para locação social: as habitações disponíveis do estoque público ou o voucher". Os beneficiários do programa podem optar por residir nas habitações públicas (*housing projects*), mediante pagamento de um valor acessível a título de aluguel, abaixo do valor de mercado, ou podem optar por utilizar os *vouchers*, modalidade de custeio de aluguel em imóvel privado criada pela Lei de Desenvolvimento da Habitação e da Comunidade (1974), conforme citado alhures. Ambas as modalidades de locação social são administradas pelo NYCHA.

O NYCHA atende a uma quantidade significativa de famílias, sendo estimado que 1 (um) a cada 15 (quinze) nova-iorquinos é residente de uma moradia gerenciada pelo programa (NYCHA, 2021). Apesar disso, ainda há uma alta demanda reprimida por moradia, o que é perceptível diante do número cada vez maior de pessoas inscritas nas listas de espera para acesso à locação social e aos *vouchers* – inclusive, no ano de 2008, algumas regiões resolveram cessar as listas de espera dos *vouchers* em razão da demanda excessiva (ROLNIK, 2015). Observa-se essa demanda crescente no gráfico abaixo:

Gráfico 2 - Número de pessoas inscritas na lista de espera do *New York City Housing Authority* (NYCHA), para ingresso nos programas de locação social em Nova York, EUA, no período de julho de 2020 a julho de 2021.



Fonte: NYCHA (2021).

Depreende-se do referido gráfico que, no período recente de julho de 2020 a julho de 2021, a lista de espera para ingressar no NYCHA vem aumentando constantemente e a tendência é que essa demanda permaneça dessa forma, mormente em razão da crise provocada pela pandemia da covid-19 no mundo.

No âmbito dos Estados Unidos, o NYCHA desponta como a instituição que mais oferta moradias populares para locação social, muito embora esteja situado em Nova York, nada menos que o centro financeiro mundial (COÊLHO, 2020). Tal fato demonstra que é possível conciliar o crescimento econômico do país com a manutenção de políticas sociais, ainda que os investimentos nesta área tenham sido amplamente reduzidos[5].

2.1.4 Conclusões acerca da análise

Serão compiladas a seguir as ideias centrais constantes nos tópicos anteriores a respeito da locação social nos países estudados, as quais foram extraídas das principais fontes consultadas e devidamente referenciadas: ROLNIK, 2015; BALBIM, 2015; COÊLHO, 2020; VALENÇA, 2014; e MELLO; BEZERRA, 2019. A finalidade é destacar similitudes e diferenças na condução da política nesses países e extrair pontos positivos e negativos para o caso brasileiro.

Como visto, a política da locação social surgiu como uma medida célere de enfrentamento ao déficit habitacional existente nos países supracitados, Reino Unido, França e Estados Unidos, em um contexto histórico de pós-crise. No caso do Reino Unido e da França, o aumento da demanda por moradia se deu, principalmente, após a Segunda Guerra Mundial, ocasião em que diversos países europeus encontravam-se devastados e a grande maioria da população carecia do acesso à habitação.

Nos Estados Unidos, muito embora o país também tenha sido atingido pelos efeitos da Segunda Guerra Mundial, esse não foi o fator principal que desencadeou a adoção da política de locação social, mas sim o aumento expressivo da população nas áreas urbanas, bem como a crise hipotecária ocorrida em 1929.

A experiência dos países estudados revela que a locação social foi a opção que melhor se adequou às necessidades da população e dos Estados, uma vez que permitiu o rápido acesso à moradia digna a milhares de famílias, condicionado ao pagamento de um aluguel abaixo do valor de mercado.

[5] Segundos os dados informados pelo NYCHA, a redução dos investimentos públicos no setor vem ocorrendo desde o ano de 1998, o que resultou na deterioração dos edifícios que abrigam as moradias do programa. Estima-se a necessidade de um valor vultoso, qual seja, 40 (quarenta) bilhões de dólares, para realizar os devidos reparos nesses imóveis (NYCHA, 2021).

Nos três casos analisados, observou-se a forte intervenção do Estado na condução dessa política, especialmente no início de sua formulação, seja com a injeção de recursos, seja com a construção e gerenciamento dos conjuntos habitacionais. Em todos os casos, a iniciativa privada foi sendo introduzida no decorrer da execução do programa, a partir de incentivos públicos, o que foi importante para a expansão da locação social nesses países, pois, segundo Mello e Bezerra (2019, p. 36), o "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".

Coêlho (2020, p. 141) corrobora a importância da atuação conjunta entre o poder público e o setor privado no âmbito da locação social:

> A intervenção do Estado é crucial para a provisão do financiamento e subsídios por recursos próprios, ajudando as famílias a pagar os aluguéis privados e no controle das rendas privadas, assim como o mercado privado de habitação é primordial, em alguns contextos, por estocarem suas unidades à disposição das políticas sociais de habitação, isentando o Estado a ter que produzir seu próprio estoque.

Desse modo, a participação dos agentes privados permitiu, em certa medida, a desoneração do Estado e a ampliação das opções de acesso à moradia. Nos Estados Unidos, com a criação dos *vouchers*, a população pôde escolher entre morar em habitações públicas (*housing projects*) ou em uma moradia alugada no mercado privado, pagando uma parte do valor do aluguel ao locador (limitado a até 30% da renda familiar mensal) e o restante do valor é subsidiado pelo Estado. Muito embora os *vouchers* tenham provocado a redução dos investimentos na construção de novos conjuntos habitacionais públicos, ao mesmo tempo, permitiram que os moradores escolhessem a opção de moradia que melhor atendesse às suas necessidades, o que representa um ponto positivo na execução dessa política.

Ademais, observou-se que nos três países, o governo nacional descentralizou a gestão dos programas de locação social aos governos locais, permitindo, assim, uma maior autonomia desses entes e uma melhor administração do programa, visto que as entidades locais estavam inseridas nas regiões em que as moradias públicas foram construídas. Apesar da descentralização, os governos nacionais continuaram a financiar a política da locação social em todos os casos. Trata-se também de um ponto positivo, uma vez que a concentração da gestão de uma política dessa natureza em um único ente dificulta a sua manutenção.

A França é um bom exemplo de gestão da política da locação social, uma vez que o gerenciamento do sistema *Habitation à Loyer Modéré* (HLM) – Habitação de Aluguel Moderado –, é realizado, sobretudo, pelas OPHs e ESHs, cujos Conselhos de Administração são formados por diversos atores: do governo nacional aos próprios inquilinos. A participação dos indivíduos beneficiários do programa é essencial para

que suas demandas e necessidades sejam atendidas, de modo que esse é um ponto positivo que deve ser considerado quando da execução de uma política de locação social no Brasil.

Outro ponto positivo, também advindo da França, é o fato de o governo francês ter estimulado a participação de entidades privadas sem fins lucrativos para auxiliar na gestão dessa política. Para Balbim (2015, p. 23), "fomentar esse setor no caso brasileiro é fundamental para aparatar o Estado e a sociedade dos instrumentos que respondam aos seus anseios e dinâmicas, algo muitas vezes complexo na burocracia do Estado.".

Como fator negativo, cita-se a constante redução dos investimentos públicos no programa de locação social. No Reino Unido, isso ocorreu a partir das reformas implantadas no final da década de 1970 e início de 1980, quando o Estado passou a incentivar a privatização das moradias públicas (*council housing*) e a compra dos imóveis pelos inquilinos, por meio do "*right to buy*". Movimento semelhante ocorreu nos Estados Unidos, com o aumento dos subsídios públicos para viabilizar a aquisição da casa própria, o que ensejou o processo de financeirização da moradia em diversos países no mundo, inclusive no Brasil.

Segundo Mello e Bezerra (2019), a implementação do direito de compra ("*right to buy*") no Reino Unido ocasionou uma redução da diversidade social antes existente nos conjuntos habitacionais públicos, pois nem todas as famílias tinham condições financeiras de adquirir a propriedade das moradias. Ao lado disso, as autoras também destacam que a construção de conjuntos direcionados a famílias com um só tipo de renda, em geral renda baixa, provocou a segregação social e a guetificação (MELLO; BEZERRA, 2019).

Dessa forma, o incentivo dos governos para que os beneficiários da locação social realizassem a compra das moradias públicas foi um ponto negativo, pois desviou a finalidade precípua dessa política que é a de assegurar o acesso à moradia digna, sem a necessidade de transferir a propriedade do imóvel. Além disso, gerou uma sensação de insegurança nos demais moradores que não puderam adquirir o título de propriedade, pois passaram a enxergar a aquisição da propriedade como forma mais segura de garantir a moradia, em detrimento do contrato de locação (COÊLHO, 2020).

Outro reflexo negativo da opção de compra das moradias foi a estigmatização dos moradores beneficiários da locação social, conforme supracitado. Surge uma clara discriminação entre as famílias que se tornaram proprietárias e as famílias que permaneceram com locatárias das moradias públicas: enquanto aquelas ascenderam socialmente, por terem realizado o sonho da casa própria (ideia que cada vez mais tomou força no Reino Unido e nos Estados Unidos), estas sofreram com a exclusão social, sendo vistas como incapazes e dependentes dos programas sociais (ROLNIK, 2015).

Entre erros e acertos, a política da locação social nos países estudados foi e continua sendo uma importante modalidade de acesso à moradia digna. Nos três casos, houve uma contínua redução dos investimentos públicos na manutenção dessa política, o que levou a uma deterioração dos imóveis e à estigmatização dos seus residentes, mas, apesar disso, muitas famílias ainda são atendidas por esse programa.

Ademais, é crescente a demanda da população para obter acesso à locação social, conforme observado nas longas listas de espera do NYCHA, nos Estados Unidos. No Reino Unido, a crise habitacional é expressiva, de modo que a locação social tem garantido a moradia à população carente. Por sua vez, a França tem retomado os investimentos nessa política, no intuito de atender a necessidade habitacional das classes sociais de menor poder aquisitivo, assim como dos imigrantes e refugiados (COÊLHO, 2020).

Malgrado as evidentes diferenças sociais, econômicas e culturais existentes entre os países analisados e o Brasil, o ponto em comum entre eles é a demanda social por moradia, sobretudo da população pobre (COÊLHO, 2020). Independentemente da origem do problema habitacional, nos diferentes contextos dos referidos países, é a população de baixa renda que mais carece do acesso à moradia digna, logo este deve ser o foco prioritário da locação social.

Tendo em vista que a locação social foi implementada nesses países há várias décadas, como uma solução célere e menos burocrática ao déficit habitacional, é importante levar em consideração os pontos positivos e negativos da execução dessa política, consoante o exposto, sendo relevante incorporar no Brasil as medidas que deram certo nos exemplos estudados.

3. A LOCAÇÃO SOCIAL NO BRASIL: UM INSTRUMENTO DE ACESSO À MORADIA DIGNA E A UMA POLÍTICA HABITACIONAL INCLUSIVA

Conforme salientado alhures, ainda não se tem no Brasil uma política de locação social consolidada. Entretanto, existem algumas propostas do governo que sinalizam o interesse do poder público em incorporar essa política no ordenamento jurídico brasileiro, a exemplo dos países analisados no tópico anterior.

Ademais, cumpre salientar que há alguns casos isolados de municípios brasileiros que investiram em programas de locação social, os quais visam garantir o acesso à moradia a famílias de baixa renda e apresentam semelhanças com os programas de locação estudados na presente pesquisa. Destacar-se-ão a seguir os casos de São Paulo e Belo Horizonte, por serem os mais avançados no tocante à locação social.

Nesse sentido, apresentar-se-ão nos próximos tópicos um breve panorama do que pode ser considerado como os primeiros passos para o engendramento de uma política de locação social no Brasil, assim como as razões para se buscar a consolidação dessa política pública no país, com destaque, ainda, aos desafios que precisam ser superados para o êxito dessa empreitada.

3.1. O serviço de moradia social – sms (2009) e a locação social financiada (2019)

Tramita na Câmara de Deputados do Brasil o Projeto de Lei (PL) nº 6.342/2009, que objetiva instituir o Serviço de Moradia Social (SMS), um serviço público permanente de oferta da moradia a famílias de baixa renda, complementar aos demais programas de aquisição de moradia popular (BRASIL, 2009).

O programa visa atender, prioritariamente, as famílias de baixa renda compostas por pessoas com 60 (sessenta) anos de idade ou mais; pessoas em situação de rua; pessoas com deficiência; famílias em situação de vulnerabilidade; e moradores de áreas de risco ou em áreas de proteção ambiental (BRASIL, 2009).

O referido PL prevê a formação tanto de um parque imobiliário público quanto privado para atender aos objetivos do programa (BRASIL, 2009). O artigo 8º define o parque imobiliário público como o conjunto de "unidades habitacionais novas ou requalificadas, de propriedade de pessoa jurídica de direito público, produzidas ou adquiridas de terceiros." (BRASIL, 2009), ou seja, trata-se de imóveis construídos, requalificados ou adquiridos pelo poder público, que servirão de moradia para o público-alvo desse programa.

Por sua vez, o artigo 9º do Projeto em questão prevê que o parque privado é composto por unidades habitacionais pertencentes a particulares (pessoas físicas ou jurídicas), que são alugadas pelo poder público para integrar o SMS (BRASIL, 2009). É relevante a previsão de um parque imobiliário privado, juntamente ao parque público, pois amplia as opções de moradia aos beneficiários.

Os beneficiários do programa deverão arcar com um determinado valor para fins de manutenção dos parques imobiliários, assim como com o pagamento de tarifas de serviços públicos relativas ao consumo individual e comum aos moradores dos empreendimentos, e eventuais impostos e taxas cobradas pelo município (BRASIL, 2009).

Portanto, os moradores serão responsáveis pelo custeio de uma parte das despesas, a título de aluguel, porém, na medida de suas capacidades financeiras, uma vez que o artigo 2º, §2º do PL determina que: "Cabe ao Poder Público responder pelo custo do aluguel, quando couber, pelos custos administrativos e pela parcela dos custos de manutenção não suportada pelos beneficiários" (BRASIL, 2009).

Merece destaque, ainda, o disposto no artigo 17 do referido do PL a respeito da gestão do empreendimento:

> Art. 17 A gestão do empreendimento deverá ser feita por entidades sem fins lucrativos legalmente constituídas com finalidades estatutárias de apoio a melhoria das condições de vida da população de baixa renda, devidamente conveniadas para este fim com o ente local.

Como se vê, o Projeto de Lei prevê que a gestão do empreendimento ficará a cargo de entidades sem fins lucrativos, o que é de suma importância para a condução de uma política de habitação social que também não visa o lucro, mas sim o acesso à moradia. Rememora-se que no caso da França, a política da locação social é gerenciada por tais entidades, em parceria com o poder público, o que foi fundamental para a eficácia da referida política no país.

Ante o exposto, observa-se que através do SMS seria possível incorporar a locação social no Brasil, de forma semelhante ao de países como a França. Cuida-se de proposta inovadora no ordenamento jurídico brasileiro, uma vez que se distancia das políticas de habitação vigentes, tradicionalmente pautadas na lógica da propriedade privada (COÊLHO, 2020).

No entanto, o longo período de tramitação do Projeto de Lei, o qual foi proposto em 2009 e até o presente momento ainda não foi finalizado, demonstra que a locação social não é uma prioridade para o governo brasileiro. Ademais, cumpre destacar que o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCV) foi lançado pelo governo federal no mesmo ano de apresentação do referido PL (COÊLHO, 2020), evidenciando, assim, a opção do poder público em propagar a ideologia da casa própria e torná-la o fio condutor da política habitacional[6], em detrimento da locação social.

No ano de 2019, o Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR) divulgou os novos programas de habitação de interesse social que estavam na agenda do atual governo federal, destacando-se, para os fins do presente trabalho, o Serviço de Moradia Social (homônimo ao programa previsto no PL nº 6.342/2009) e a Locação Social Financiada.

O Serviço de Moradia Social, segundo a proposta elaborada pelo MDR, objetiva garantir o acesso à moradia, sem a transferência da propriedade do imóvel, a famílias de baixíssima renda (renda mensal bruta de até um salário mínimo), que são beneficiárias da Assistência Social básica e não estão aptas ao financiamento habitacional (BRASIL, 2019b).

[6] De acordo com Rolnik (2015), mais do que um programa de habitação social, o PMCMV se transformou na própria política habitacional do Brasil, limitando o acesso à moradia a uma única via, qual seja, a casa própria, obtida mediante financiamento bancário.

O MDR prevê a construção de um parque imobiliário situado nas áreas centrais da cidade, no intuito de atender às famílias que serão beneficiárias deste serviço público. Quanto ao gerenciamento do programa, o MDR estabelece que os governos estaduais e municipais serão os responsáveis por tal incumbência, em parceria com o setor privado.

Nesse caso, não há previsão de contraprestação financeira por parte das famílias, ou seja, os beneficiários do Serviço de Moradia Social terão acesso à moradia, sem ter que arcar com o pagamento de aluguel ou de qualquer outra taxa a esse título, bem como sem a transferência da propriedade do imóvel (BRASIL, 2019b). Observa-se nesse ponto uma diferença abissal entre esse programa e o SMS previsto no PL nº 6.342/2009, posto que nesse último há previsão de que as famílias beneficiárias terão que arcar com o valor da locação social para fins de manutenção do programa.

No que tange à Locação Social Financiada, trata-se de programa que visa atender a demanda por moradia das famílias situadas nas regiões metropolitanas e que possuem renda mensal bruta de 1 (um) a 4 (quatro) salários mínimos. O objetivo, portanto, é "disponibilizar imóveis bem inseridos, com acesso a serviços e oportunidades de trabalho, a famílias que pagam aluguel em áreas distantes e precárias" (BRASIL, 2019b, p. 15).

A execução da política ficará a cargo de empresas do setor da construção civil que possuam interesse em realizar a construção do parque imobiliário e gerenciar o serviço público de locação social (BRASIL, 2019b). Desse modo, a iniciativa privada será a responsável tanto pela execução das obras quanto pela gestão do empreendimento.

O financiamento do programa, no entanto, será de incumbência do governo federal, por meio de pacotes de incentivos tributários e garantias. Além disso, as famílias beneficiárias também realizarão o pagamento mensal a título de locação social, diferentemente do programa Serviço de Moradia Social, consoante salientado alhures.

Outra diferença entre os programas propostos pelo MDR é de que o programa Locação Social Financiada prevê a opção de compra das unidades habitacionais pelas famílias residentes, bem como estabelece que as unidades restantes, que não forem adquiridas pelos moradores, poderão continuar a ser disponibilizadas por meio de renovação do contrato de locação social ou, ainda, poderão ser vendidas para outras famílias que possuam a mesma faixa de renda prevista no programa (BRASIL, 2019b).

Tanto o Serviço de Moradia Social quanto a Locação Social Financiada integram o Programa Casa Verde e Amarela, elaborado pelo governo brasileiro atual, que visa expandir as modalidades de acesso à moradia para além da provisão da casa própria, típica do PMCMV (BRASIL, 2020). O referido programa foi

instituído no Brasil por meio da Medida Provisória nº 996, de 25 de agosto de 2020, posteriormente convertida na Lei nº 14.118, de 13 de janeiro de 2021 (BRASIL, 2021).

Diante do modelo de locação social proposto pelo MDR, Rolnik (2019) afirma que o formato idealizado pelo governo federal será bastante dispendioso, pois o poder público terá que injetar uma considerável soma de recursos públicos, como garantias e contrapartidas, no intuito de atrair a iniciativa privada para a execução do empreendimento.

Com isso, "o governo vai arcar com os custos – e expectativas de lucro – dos parceiros privados" (ROLNIK, 2019, p. 2), isto é, não bastasse ter que arcar com os altos custos do empreendimento, o poder público ainda terá que atender às expectativas de lucro dos agentes privados. Como corolário, a política da locação social, nesses moldes, não será muito diferente do que já vem ocorrendo em relação ao PMCMV, no qual os interesses do capital privado prevaleceram em face dos interesses sociais.

Outro fator que aproxima o modelo de locação social proposto e o PMCMV é a previsão da opção de compra das unidades habitacionais pelas famílias beneficiárias do programa. Como dito, no programa Locação Social Financiada, o governo federal estabelece a possibilidade de as famílias residentes adquirirem a propriedade das moradias, tal como no PMCMV. Contudo, as experiências internacionais analisadas na presente pesquisa demonstraram que a inserção da opção de compra das moradias populares nos programas de locação social não surtiu efeitos benéficos, posto que ensejou a discriminação entre as famílias que adquiriram a propriedade e aquelas que permaneceram dependentes da locação, bem como gerou um sentimento de insegurança quanto à posse da moradia pela via da locação social.

Inobstante as iniciativas acima, que visam instituir uma política de locação social, mas ainda se encontram no campo da abstração normativa, existem experiências práticas de programas de locação social no Brasil, com destaque para os municípios de São Paulo e Belo Horizonte.

3.2. Experiências de locação social no brasil: São Paulo/SP e Belo Horizonte/MG

A Resolução nº 23 do Conselho do Fundo Municipal de Habitação (CFMH) de São Paulo, de 12 de junho de 2002, instituiu o Programa de Locação Social (PLS) no município de São Paulo, com o objetivo de expandir as formas de acesso à moradia em relação à população de baixa renda. O PLS visa, por meio da oferta de habitação via locação social, atender à demanda por moradia da população pobre, inapta a participar dos programas de financiamento da casa própria ou, ainda, que não possua interesse em adquirir a propriedade do imóvel (PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2002).

O PLS destina-se a atender pessoas e famílias com renda de até 3 (três) salários mínimos, porém o programa admite a inclusão de famílias com renda superior a 3 (três) salários mínimos, desde que a renda *per capita*, é dizer, por membro do núcleo familiar, seja inferior a 1 (um) salário mínimo. Ademais, os grupos prioritários para ingressar no programa são as pessoas com idade acima de 60 (sessenta) anos; pessoas em situação de rua; pessoas portadoras de deficiência; e moradores de áreas de risco e/ou insalubres (PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2002).

A aludida Resolução dispõe, expressamente, que "a locação social não se destina à aquisição de moradias, pois as unidades locadas permanecerão como propriedade pública, 'estoque público'." (PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2002, p. 2), ou seja, o PLS não prevê a possibilidade de os beneficiários do programa adquirirem a propriedade das unidades habitacionais, sendo esta uma característica genuína da locação social: promoção da moradia popular sem a transferência da propriedade do imóvel, aliada à previsão de pagamento de uma taxa por parte das famílias beneficiárias para fins de manutenção do programa.

A Resolução em apreço estabelece que cada família deverá contribuir com o pagamento mensal de aluguel, o qual é calculado de acordo com a faixa de renda e a composição familiar dos beneficiários. Prevê, ainda, que o mínimo de comprometimento da renda familiar, para fins de pagamento da referida taxa, é de 10% (dez por cento), ao passo que o máximo de comprometimento permitido é de 15% (quinze por cento) (PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2002).

Os conjuntos habitacionais são administrados pela Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo (COHAB-SP), sendo que tal administração pode ser exercida de forma direta, terceirizada ou, ainda, pelos próprios moradores, mediante autogestão (PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2002).

O detalhamento da operacionalização do PLS está descrito na Instrução normativa nº 01/03, da Superintendência de Habitação Popular da Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano (SEHAB). A Instrução normativa estabelece que a COHAB-SP é responsável pela elaboração do contrato de locação, o qual deve ser pautado na Lei nº 8.245/1991 – que dispõe sobre a locação de imóveis urbanos. O prazo do primeiro contrato de locação a ser celebrado entre o(a) beneficiário(a) e o poder público é de 48 (quarenta e oito) meses, havendo possibilidade de renovação após esse período, desde que o(a) beneficiário(a) esteja cumprindo as obrigações contratuais e legais que lhe competem (PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO, 2003).

Ainda segundo a Instrução normativa supracitada, o subsídio concedido pelo poder público municipal é intransferível e renovado a cada ano, após avaliação da renda dos beneficiários que ocorre, periodicamente, a cada 24 (vinte e quatro) meses. Além disso, a manutenção do subsídio público é

condicionada ao pagamento da taxa de aluguel citada alhures (PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO, 2003).

Segundo a Prefeitura do município de São Paulo (2019), o parque público de Locação Social é composto por 903 (novecentas e três) unidades habitacionais situadas em 6 (seis) empreendimentos localizados nas áreas centrais da cidade. Lista-se abaixo o nome dos empreendimentos, o ano de lançamento e o número de unidades habitacionais que cada um contém, conforme Moraes (2018) e Coêlho (2020):

1) Residencial Parque do Gato (2004): 486 unidades
2) Residencial Olarias (2004): 137 unidades
3) Vila dos Idosos (2007): 145 unidades
4) Asdrúbal do Nascimento (2009): 40 unidades
5) Senador Feijó (2009): 54 unidades
6) Palacete dos Artistas (2014): 50 unidades

Além desses 06 conjuntos habitacionais, a Prefeitura lançou em março de 2019 o empreendimento Asdrúbal do Nascimento II - Edifício Mário de Andrade, também no âmbito do PLS, contendo 34 (trinta e quatro) unidades habitacionais destinadas, exclusivamente, às pessoas em situação de rua e que se encontram em fase avançada de autonomia (PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO, 2019).

Segundo dados apresentados pela Prefeitura do município de São Paulo (2019):

> O Conjunto Habitacional Asdrubal II/ Edificio Mário de Andrade integra o programa de Locação Social. Foi adquirido pela Prefeitura em 2011, por meio da Cohab-SP, que desapropriou um custo de R$ 1,8 mi com recursos do Fundo Municipal de Habitação (FMH). As obras de reforma e requalificação foram iniciadas em julho de 2012. O investimento na obra foi de R$ 4,1 mi, sendo R$ 2,5 mi da Prefeitura de São Paulo (pelo Fundo Municipal de Habitação - FMH) e R$ 3,4 do Governo Federal.

O PLS paulistano é mantido através dos recursos provenientes do Fundo Municipal de Habitação (FMH). Segundo Moraes (2018), o PLS alçou maior status após ter sido inserido em três importantes leis municipais, quais sejam: Lei do FMH, Plano Diretor Estratégico 2002-2012 e Lei Orgânica do Município de São Paulo. Afirma a autora que tal fato possibilitou a ascensão do PLS como política habitacional e, sobretudo, a sua continuidade nas gestões municipais seguintes:

> A presença da política de locação social em textos dessa magnitude indica tanto a elevação do status da locação social como alternativa de política habitacional quanto a intenção de sua perenização ao longo do tempo. Ao vincular a política de locação social a uma agenda de longo prazo nestes instrumentos que indicam as diretrizes de sua implementação nas subsequentes gestões municipais, buscou-se evitar que houvesse descontinuidade ou alteração dos mecanismos de execução de políticas de locação social e, mais amplamente, de sua direção no futuro. (MORAES, 2018, p. 92).

A iniciativa do poder público de balizar o PLS na legislação supracitada, conferindo-lhe segurança jurídica, representou um importante passo na consolidação dessa política no município de São Paulo, tornando-a uma referência a nível nacional. Outro fator determinante para o êxito da locação social paulistana foi o constante diálogo dos gestores públicos com a sociedade civil e, em especial, com os movimentos sociais, que demandavam por moradia acessível nas áreas centrais da cidade (MORAES, 2018).

A despeito dos problemas constatados nos empreendimentos de locação social paulistana, tais como o vandalismo e os problemas de manutenção dos edifícios (COÊLHO, 2020), ainda assim o PLS existente em São Paulo é um exemplo relevante em termos de política pública de habitação social dissociada do paradigma da propriedade privada como instrumento de acesso à moradia, uma vez que "viabilizou o acesso de famílias de baixa renda e com necessidades específicas atendidas por uma ação afirmativa de implementação do direito de morar por uma via alternativa à casa própria" (COÊLHO, 2020, p. 175).

Em relação a Belo Horizonte, capital do estado de Minas Gerais, as primeiras propostas de promoção de um programa de locação social remontam ao ano de 2014, ocasião em que a locação social foi apontada como proposta na IV Conferência Municipal de Política Urbana; em 2015, foi incluída nos debates de revisão do Plano Diretor, assim como, nos anos seguintes, continuou a ser inserida em debates e projetos engendrados no setor urbanístico do referido município (PAOLINELLI, 2018).

A partir dessas primeiras discussões, a locação social foi sendo moldada e aperfeiçoada, obtendo cada vez mais proeminência em Belo Horizonte, até a sua efetiva implantação no município por meio do Decreto nº 17.150, de 31 de julho de 2019. Para tanto, houve um esforço coletivo, que contou com a participação de diversos atores, mormente no âmbito do Conselho Municipal de Habitação (CMH): técnicos, conselheiros, especialistas e membros de movimentos sociais (PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE, 2021).

Segundo o caput do artigo 1º do Decreto, o programa tem como objetivo geral a promoção da locação social em favor da população de baixa renda, temporariamente ou de forma contínua, viabilizando o seu acesso a unidades habitacionais públicas ou privadas a baixo custo (PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE, 2019).

Como objetivos específicos do programa, o parágrafo único do referido artigo elenca os seguintes: i) proporcionar o acesso e a permanência de famílias de baixa renda em áreas bem localizadas, valorizadas ou em processo de valorização; ii) evitar a transferência de recursos públicos investidos na aquisição de propriedades e provisão de moradias de interesse social para o mercado imobiliário; iii) intervir, direta ou indiretamente, nos valores praticados no âmbito do mercado locatício privado; e iv) utilizar os imóveis vagos (PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE, 2019).

Os objetivos supracitados demonstram que o Programa de Locação Social implementado no município de Belo Horizonte está em consonância com a finalidade dessa política, que é a garantia da moradia digna à população pobre, nas áreas urbanas de maior valorização, ou seja, nas áreas que contêm uma melhor infraestrutura, com acesso a oportunidades de emprego, transporte público, saneamento básico e demais serviços públicos básicos.

Trata-se de importante medida para enfrentar não apenas o déficit habitacional, fenômeno crescente no país, como visto na primeira seção da presente pesquisa, mas também a segregação socioespacial. Além disso, o objetivo de utilizar imóveis vagos também é relevante, no sentido de conter a vacância e a especulação imobiliária, de modo a assegurar o cumprimento da função social desses imóveis.

O Decreto em referência prevê que as famílias beneficiárias do programa deverão atender, de forma cumulativa, aos requisitos elencados no artigo abaixo transcrito:

> Art. 3º São beneficiárias do Programa de Locação Social as famílias que atenderem, cumulativamente, aos seguintes requisitos:
> I - ser residente no Município de Belo Horizonte há mais de dois anos;
> II - possuir renda familiar mensal de até cinco salários mínimos;
> III - possuir renda familiar mensal igual ou superior a um salário mínimo e renda familiar per capita mensal igual ou superior a 25% (vinte e cinto por cento) do salário mínimo;
> IV - não possuir propriedade ou posse de imóvel;
> V - não ter sido contemplada, em caráter definitivo, por programas habitacionais públicos.

Os beneficiários acima relacionados são subdivididos em 4 (quatro) grupos, a saber, i) famílias enquadradas no déficit habitacional, em especial aquelas que compõem os movimentos sociais por moradia, conforme cadastro junto à Companhia Urbanizadora e de Habitação de Belo Horizonte (Urbel);

ii) famílias retiradas de suas moradias em decorrência de obras públicas ou em virtude de risco ambiental, com direito a reassentamento permanente em casos específicos; iii) famílias que se encontrem em situação de vulnerabilidade ou risco social, segundo laudo técnico; iv) famílias que sofreram remoção, em razão de conflitos fundiários urbanos, com base em Resolução do CMH (PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE, 2019).

O parque imobiliário previsto no Decreto é denominado Banco de Imóveis do Programa de Locação Social (Biplos), cuja composição varia de acordo com a modalidade de locação. Desse modo, o Decreto estipula três modalidades de locação social: locação social pública, que é formada por imóveis de propriedade do município ou de outros entes governamentais; locação social privada, a qual contém imóveis de particulares; e a locação social por Organizações da Sociedade Civil, composta por imóveis de propriedade dessas entidades (PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE, 2019).

Os subsídios do poder público são calculados de acordo com a capacidade de pagamento das famílias beneficiárias do programa. Assim, no caso da locação social privada ou de Organizações da Sociedade Civil, o governo municipal concede o subsídio e transfere o valor, que é de no máximo R$ 500,00 (quinhentos reais), diretamente ao proprietário ou imobiliária.

O restante do valor do aluguel é custeado pelas famílias beneficiárias, segundo a sua capacidade financeira. O Decreto em apreço determina que as famílias cuja renda *per capita* seja inferior a meio salário mínimo não poderão comprometer mais do que 15% (quinze por cento) de sua renda mensal com aluguel e aquelas em que a aludida renda seja superior a 3 (três) salários mínimos, o limite de comprometimento da renda é de 30% (trinta por cento) (PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE, 2021).

Como delineado, o município de Belo Horizonte implementou o Programa de Locação Social há pouco tempo, se comparado ao caso de São Paulo, de tal modo que a execução do programa iniciou em dezembro de 2019, sob a responsabilidade da Urbel. Nessa primeira etapa de execução, o município priorizou o atendimento dos idosos, disponibilizando subsídios para o acesso a imóveis de particulares, via locação social privada. Estima-se que em torno de 202 (duzentas e duas) famílias serão contempladas nessa primeira etapa do programa (PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE, 2021).

Em ambos os casos (São Paulo e Belo Horizonte), nota-se que a proposta de um programa de locação social já pairava nos debates públicos a respeito da política urbana dessas cidades e, após pressão popular aliada à iniciativa do poder público, tornou-se possível a execução dessa política. Levando-se em consideração tais exemplos, pode-se concluir que a locação social está cada vez mais próxima de se concretizar em outros municípios do Brasil (PAOLINELLI, 2018).

3.3. Em busca de uma política pública de locação social

A experiência da política habitacional brasileira em priorizar a construção da casa própria como única forma de provisão de moradia e de transferir a condução dessa política ao setor privado, em especial ao segmento da construção civil, ocasionou a exclusão majoritária da população de baixa renda do acesso ao direito à moradia e, em maior medida, ao direito à cidade.

Inobstante os investimentos públicos na promoção dos programas de habitação de interesse social, tal como o PMCMV, os agentes privados não visavam promover o direito à moradia digna em si, mas apenas o aspecto econômico-financeiro desse direito (ROLNIK, 2015). Como resultado disso, milhões de famílias passaram a compor o déficit habitacional no país, desde aquelas que vivem em moradias sem condições mínimas de habitabilidade até aquelas que não possuem qualquer moradia, como é o caso das pessoas que vivem em situação de rua.

Não se pode olvidar que todo esse processo também está atrelado ao fenômeno da espoliação urbana, espraiada Brasil adentro, que retira dessa parcela da população o acesso a serviços de consumo coletivo, essenciais para uma vida digna no ambiente urbano (KOWARICK, 1993).

Cada vez mais excluída e desassistida, a população pobre encontrou na periferia o local onde poderia construir sua própria moradia, ainda que precariamente. Segundo Holston (2013), a periferia constitui um paradoxo para os seus habitantes, pois, de um lado, denota desigualdade, segregação e clandestinidade; de outro, entretanto, denota lutas e realizações individuais e coletivas.

Desse modo, a carência por moradia e por melhores condições de vida urbana, que levou as classes de menor poder aquisitivo a se refugiarem nas periferias, foi o fator preponderante para a mobilização social na luta por direitos sociais e pela cidadania (HOLSTON, 2013). E a periferia representou o *locus* de desenvolvimento dessa luta social, ao se tornar o espaço desses indivíduos, "longe dos olhos do Estado e dos empregadores" (HOLSTON, 2013, p. 259), ou seja, as periferias representaram o seu espaço de emancipação e de construção de novas percepções.

Nesse contexto, a luta pelo direito à moradia mobilizou diversos grupos sociais e foi determinante para o avanço da proteção a esse direito. Conforme já salientado, a inserção do capítulo sobre a política urbana e dos princípios da função social da propriedade e da cidade no texto da CF/88 foi resultado das reivindicações de um movimento social, qual seja, o Movimento Nacional de Reforma Urbana (MNRU).

No entanto, essa histórica luta social no Brasil não reverberou demandas por moradia por meio das políticas de locação social. Em vez disso, os movimentos sociais reivindicam, principalmente, a concessão da moradia via programas de provisão da casa própria e via programas de regularização

fundiária, visando a permanência dos moradores nos assentamentos urbanos informais (PAOLINELLI, 2018).

Isso ocorre porque, primeiramente, o Brasil não possui uma política de locação social consolidada. O que se observa é que a política do aluguel social é bastante difundida no país, de modo que há diversos exemplos de aplicação dessa política, porém locação e aluguel social são programas com objetivos e funcionalização completamente diferentes, como já citado.

A locação social é uma política que visa a permanência duradoura dos moradores nas habitações disponibilizadas pelo poder público, sejam elas moradias públicas ou privadas, e, em contrapartida, os beneficiários se comprometem a arcar com o pagamento de um valor, subsidiado pelo governo, a título de locação.

Por outro lado, o aluguel social (também denominado auxílio-aluguel ou auxílio-moradia) é uma política de caráter temporário, transitório, porquanto objetiva garantir o pagamento de um valor em favor dos beneficiários para que estes possam arcar com o pagamento do aluguel em algum imóvel privado, à sua escolha e por tempo determinado. O aluguel social é, comumente, utilizado nos casos emergenciais, em que famílias são desabrigadas em razão de enchentes, deslizamentos, incêndios, ou, ainda, nos casos em que são desalojadas em virtude de obras públicas.

É possível conciliar ambos, locação e aluguel social, pois não são políticas opostas, mas sim aplicáveis em situações diferentes. Entretanto, é notório que a locação social não é uma prioridade do governo brasileiro, muito embora existam leis no país que fornecem o suporte normativo para a implementação dessa política pública.

Consoante elucida Coêlho (2020), “as leis que existem no Brasil são suficientes para receber políticas de locação social, não sendo, portanto, um entrave à existência e implementação de políticas desse estudo”. A autora afirma que o Programa de Locação Social paulistano, instituído através da Resolução CFMH nº 23/2002, baseia-se em leis vigentes no ordenamento jurídico brasileiro, como por exemplo, a Lei nº 10.406/2002 (Código Civil), a Lei nº 8.078/1990 (Código de Defesa do Consumidor), a Lei nº 8.245,1991 (Lei do Inquilinato) (COÊLHO, 2020).

O que explica, então, a ausência de uma política de locação social no país? Por qual razão não existem demandas sociais por moradias via locação social, muito embora seja uma política bastante popular em outros países?

A principal razão para isso é a cultura patrimonialista arraigada no Brasil, que perdura desde a sua formação histórica até os dias atuais. Não há como negar que, da forma como foi engendrada, a política habitacional brasileira reflete muito dessa cultura, sobretudo diante da relação entre o Estado e as empreiteiras (ROLNIK, 2015), como salientado no início da presente seção.

Ao transferir toda a condução e operacionalização dos programas de habitação social à iniciativa privada, o Estado passou a se desonerar desse encargo, mas o resultado disso foi uma política habitacional excludente, com enorme dificuldade de atingir as classes sociais de menor aquisitivo, apesar de ser justamente esse o público-alvo daqueles programas. Aliado a isso, também há a constante difusão da ideologia da casa própria, que propaga a falsa ideia de que a moradia digna só é alcançável por meio da obtenção da casa própria, ou seja, de sua propriedade, o que resultou no processo perverso de mercantilização da moradia.

É nesse contexto que a presente pesquisa propõe a locação social, como uma forma de enfrentamento ao déficit habitacional; de acesso à moradia digna, dissociada da ideologia da casa própria; como um instrumento capaz de atender às necessidades habitacionais da população pobre e de lhe garantir melhores condições de vida e habitabilidade na cidade, em prol do princípio da dignidade humana. Coêlho (2020, p. 185), do mesmo modo, defende que:

> Pensar a locação social como uma resolução, mesmo que parcial, para esse problema surge nesse cenário de uma constante e paulatina demanda por habitação e um número expressivo de pessoas pobres que estão vivendo em condições desumanas ou que se sujeitam às regras beligerantes do mercado informal imobiliário para ter um teto, um ninho, um abrigo. E são essas pessoas que podem se beneficiar sobremaneira com a locação social, além daqueles que, por opção, também queira (*sic*) eleger essa modalidade de habitação.

Além disso, a locação social também se mostra como uma solução viável à desmercantilização da moradia, na medida em que não envolve a comercialização da habitação, não há compra e venda da unidade habitacional. O objeto da locação social é a prestação de um serviço público que objetiva viabilizar o acesso ao sentido mais genuíno da moradia: o morar, ou ainda, o "morar com dignidade" (OUTEIRO, 2014). Para morar com dignidade, não é necessário adquirir a propriedade do imóvel, não é necessário endividar-se por décadas, pois a aquisição da propriedade não é garantia de moradia digna.

Ao mesmo tempo em que funciona como instrumento de acesso à moradia digna, sem implicar no superendividamento dos moradores, a locação social também serve de alternativa para resolver os problemas relacionados aos inúmeros imóveis vagos e subutilizados no país. Cumpre mencionar que no ano de 2015, o Brasil possuía 7,906 milhões de imóveis vagos, sendo que 80,3% destes estão localizados

em áreas urbanas. A maior parte desses imóveis (6,893 milhões) estava em condições de ocupação, enquanto que 1,012 milhão estavam em construção ou reforma (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2018).

Balbim (2015) destaca que parte dos imóveis vagos apontados nas pesquisas da FJP são públicos e que, desde o ano de 2003, o governo federal tem envidado esforços para disponibilizar parte desses imóveis vagos para programas de habitação social. Contudo, o autor assevera que surgiram grandes dificuldades a esse intento, como, por exemplo, o preço elevado da terra no entorno desses imóveis, assim como o alto valor necessário para recuperar e revitalizar esses imóveis vagos e, ainda, há problemas relacionados à regularização do registro dessas edificações (BALBIM, 2015).

Inobstante tais dificuldades, que são resultado da própria inércia do poder público em dar uma destinação social a esses imóveis, é possível reaproveitá-los para que sirvam de moradia às milhões de pessoas que se encontram em situação de déficit habitacional. Considerando que muitos desses indivíduos possuem emprego nos centros das cidades e precisam deslocar-se para esses locais todos os dias, a possibilidade de abrigar essas pessoas nos imóveis vagos dos centros urbanos, através da locação social, acarretará uma melhora significativa em suas vidas, não apenas em termos de moradia, mas também em aumento de qualidade de vida, e, além disso, permitirá que esses imóveis passem a atender à sua função social.

Tendo em vista que tanto o município de São Paulo/SP quanto Belo Horizonte/MG já implementaram a locação social como política habitacional, sendo que em São Paulo essa política já está em funcionamento há mais de 15 (quinze) anos e em Belo Horizonte há quase 2 (dois) anos, pode-se concluir que é plenamente plausível difundir a locação social para outras cidades brasileiras.

Isso porque as experiências de locação social nos referidos municípios, juntamente com o PL nº 6.342/2009 em tramitação, assim como os exemplos dos países estrangeiros estudados na presente pesquisa, evidenciam que já se tem no Brasil uma percepção de como executar tal política no país (COÊLHO, 2020).

O primeiro passo para se engendrar uma política de locação social no Brasil, de forma permanente e abrangente, não apenas em casos excepcionais ou em municípios isolados, é entender que essa política demanda uma forte presença do Estado. Conforme se depreende dos exemplos dos países do Reino Unido, França e Estados Unidos, o Estado não apenas investiu recursos para viabilizar a implementação dessa política, mas também se fez presente na execução e na regulação do programa. Coêlho (2020, p. 141) corrobora: “as experiências internacionais demonstram que a intervenção do Estado na política de habitação social é determinante para o sucesso das políticas”.

No entanto, não é recomendável que a locação social seja conduzida exclusivamente pelo Estado. Rememora-se que, segundo Mello e Bezerra (2019), o programa de locação social integralmente público não obteve êxito nos países estrangeiros, em virtude da necessidade de uma ampla estrutura para gerir e manter o programa.

Para Rolnik (2019), o Brasil deve seguir o modelo adotado na maioria dos países estrangeiros, como a França e os Estados Unidos, em que as entidades gestoras dos estoques de apartamentos e residências de locação social são cooperativas, organizações e associações filantrópicas sem fins lucrativos, pois tais entidades atuam no sentido de garantir que todo o capital investido seja revertido na promoção e manutenção dessa política habitacional.

Assim, a atuação destas entidades permitirá, a um só tempo, um maior acesso à moradia pela população de baixa renda e uma redução dos custos no que tange à contraprestação devida pelo poder público às organizações que desempenharão a gestão desses programas, uma vez que tais entidades não operam visando o lucro (ROLNIK, 2019).

Deve haver, nesse sentido, um diálogo permanente entre o setor público, financiador do empreendimento, e o setor privado. A atuação conjunta destes dois setores, somada à participação ativa da população, tem o condão de gerar bons resultados na execução da locação social.

Existem certas características da locação social que podem torná-la atrativa para a população, a saber: “confiança no poder público como gestor da habitação social de qualidade e a segurança jurídica de que os contratos serão cumpridos e honrados, tanto pelo inquilino, quanto pelo proprietário privado, assim como pelas instituições públicas” (COÊLHO, 2020, p. 141). É necessário que os beneficiários do programa tenham a plena segurança jurídica de que, cumprindo a sua obrigação contratual, não sofrerão algum tipo de despejo imotivado ou esbulho, e que o poder público vai assegurar a boa gestão e manutenção dos empreendimentos.

Outro fator relevante para garantir o financiamento contínuo do programa de locação social no Brasil é a “definição de fontes perenes de tributos que consolidem uma política desta envergadura” (BALBIM, 2015, p. 23), ou seja, é essencial que o poder público disponha de fontes permanentes de recursos para investir e manter em pleno funcionamento dos parques imobiliários que comporão o programa, sejam eles públicos ou privados.

Conforme se destacou no estudo dos países que implementaram a locação social, uma das medidas adotadas por esses países (Reino Unido e Estados Unidos, em especial), que não trouxe efeitos positivos e, sendo assim, não deve ser replicada no Brasil, foi a venda das unidades habitacionais às famílias residentes nos empreendimentos de locação social. Muito embora a venda tenha sido limitada

às próprias famílias beneficiárias do programa, esse fato ensejou uma espécie de discriminação entre as famílias que conseguiram comprar as suas habitações e aquelas que não tinham condições financeiras para tal.

Cumpre salientar que o programa proposto pelo atual governo, a Locação Social Financiada, prevê essa opção de venda das unidades habitacionais do parque imobiliário público, o que pode vir a causar as mesmas consequências ocorridas naqueles países, devendo ser evitada, portanto.

Infere-se, ainda, dos casos analisados, que a construção de empreendimentos de habitação, via locação social, somente para um determinado segmento social, com uma faixa de renda específica, também gerou problemas de segregação socioespacial e guetificação (MELLO; BEZERRA, 2019). Para não recair nesse problema, o Estado brasileiro deve diversificar a faixa de renda das famílias beneficiárias, dentro do público-alvo pretendido, tal como ocorre na França, evitando qualquer tipo de discriminação e estigmatização entre os moradores.

A locação social aqui defendida servirá como política pública complementar no âmbito da política habitacional brasileira, ao lado dos programas habitacionais existentes e já executados pelo poder público. Trata-se de expandir as formas de acesso à habitação popular, visando atender, prioritariamente, às classes sociais de menor poder aquisitivo, que são as que mais necessitam do direito à moradia digna e, em última análise, do próprio direito à cidade.

Diante disso, o contexto brasileiro se mostra propício à promoção de uma política de locação social, consoante Coêlho (2020, p. 183):

> Ademais, o caráter complementar da locação como uma forma alternativa à aquisição da casa própria, somado ao crescente número de famílias de baixa renda carentes de moradia, às possibilidades jurídicas de promover a política e à obrigação do Estado em prover o acesso à moradia aos seus cidadãos, tornam o contexto brasileiro uma opção viável para a implementação e expansão da locação social como meio de provisão habitacional.

Contudo, as mudanças pretendidas através da locação social, a fim de tornar a política habitacional brasileira mais inclusiva, em harmonia com as demandas da população por moradia digna, não podem depender apenas da vontade do poder público. Repisa-se, a título exemplificativo, o PL nº 6.342/2009, que propõe o SMS, mas já tramita há mais de 10 (dez) anos na Câmara dos Deputados e até o momento não foi finalizado.

A sociedade exerce um papel fundamental na conquista de direitos e no combate às desigualdades. Para tanto, não basta apenas que seja destinatária passiva das políticas públicas, deve também ter o direito de participar e definir os rumos dessas políticas, no intuito de que seus interesses sejam atendidos (KOWARICK, 1993; SEN, 2010).

Nesse sentido, Kowarick (1993, p. 203) assevera que "a conquista de espaço supõe debate e confronto, organização e reivindicação coletiva, que constituem a matéria-prima da qual se deverá construir um porvir efetivamente democrático e sem relativismos". A mobilização social é o ponto fulcral, portanto, para a construção de políticas públicas mais efetivas e exitosas.

A organização da sociedade em torno das reivindicações por melhores condições de moradia, por um melhor acesso à cidade e aos benefícios do desenvolvimento, o qual só é possível às custas da classe trabalhadora, consiste, no fim e ao cabo, na própria luta pelo direito à cidade, ferozmente defendido por Lefebvre (2008, p. 32):

> O direito à cidade legitima a recusa de se deixar afastar da realidade urbana por uma organização discriminatória, segregadora. Esse direito do cidadão [...] anuncia a inevitável crise dos centros estabelecidos sobre a segregação e que estabelecem: centros de decisão, de riqueza, de poder, de informação, de conhecimento, que lançam para os espaços periféricos todos os que não participam dos privilégios políticos. [...] O direito à cidade significa, portanto, a constituição ou reconstituição de uma unidade espaço-temporal, de uma reunião, no lugar de uma fragmentação.

Com efeito, inobstante os inúmeros desafios que se apresentam frente à adoção de uma política de locação social, sejam de ordem financeira, sejam de ordem ideológica, o estudo consubstanciado na presente pesquisa corrobora a viabilidade da locação social no ordenamento jurídico brasileiro, em caráter complementar às políticas de provisão de habitações populares, visando a expansão das opções de acesso à moradia digna, com foco prioritário às famílias de baixa renda. Além disso, a locação social, enquanto política pública, tem o condão de promover o acesso à moradia por meio da prestação de um serviço público e não através de sua comercialização como uma mercadoria.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa teve como escopo a análise da política de locação social como medida de enfrentamento à problemática habitacional e instrumento de acesso à moradia digna. Para tanto, o artigo dedicou-se a responder à pergunta central desta pesquisa, a saber: De que forma a criação e promoção de uma política de locação social pode garantir o acesso à moradia digna no Brasil?

Inicialmente, destacou-se que a cultura brasileira é marcada por uma extrema valorização da propriedade privada e que, historicamente, a propriedade privada era vista como um direito absoluto, ilimitado e que só deveria atender aos interesses particulares do proprietário, de modo que nem mesmo o Estado poderia intervir no exercício desse direito, somente em casos excepcionais (DIAS, 2010). Tal concepção, entretanto, provocou uma profunda desigualdade social, pois excluiu a maior parte da população, sobretudo a de baixa renda, do acesso à propriedade privada e ao solo urbano.

Com efeito, em um país onde vigora o culto à propriedade privada, como no Brasil, falar de locação social se torna um desafio. Contudo, para difundir a política da locação social no país, é necessário desmistificar o entendimento de que a moradia digna só é acessível mediante a aquisição da propriedade do imóvel, bem como desvincular a concepção de direito à moradia da concepção de direito à propriedade, e de compreender a moradia para além do paradigma da casa própria.

Nessa senda, a presente pesquisa defendeu amplamente a implementação e consolidação de uma política de locação social no ordenamento jurídico brasileiro, de forma complementar às medidas de provisão de moradias existentes no país, no intuito de reduzir os altos índices de déficit habitacional e promover o acesso à moradia digna à população de baixa renda.

Para tanto, analisou-se a forma como essa política foi construída e implementada em outros países, a saber, Reino Unido, França e Estados Unidos, a fim de extrair os pontos positivos que devem ser incorporados, assim como os pontos negativos que devem ser evitados, para que a locação social tenha bons resultados no Brasil.

Depreende-se da análise dos países supramencionados que a política da locação social foi utilizada como medida de enfrentamento ao déficit habitacional e atendimento das demandas por moradia da população pobre daqueles países em um período pós-crise. No Reino Unido e na França, o contexto histórico foi o pós-Segunda Guerra Mundial, uma vez que uma das consequências da guerra nesses países foi a destruição de milhares de imóveis. Já no caso dos Estados Unidos, o contexto foi a crise hipotecária ocorrida em 1929.

A solução utilizada por esses países foi a mesma: a disponibilização de moradias populares às classes sociais de baixa renda, mediante o pagamento de uma taxa de locação social de acordo com a renda dessas famílias. Como destacado ao longo do trabalho, apesar da constante redução dos investimentos públicos na política da locação social e da adoção de algumas medidas que ocasionaram o enfraquecimento dessa política, tal como a venda das moradias públicas para os beneficiários do programa, ainda assim, muitas das famílias de classe média e baixa desses locais são atendidas pela locação social.

A partir do estudo dessa política nos países em questão, passou-se a analisar a situação da locação social no Brasil. Destacou-se o Projeto de Lei (PL) nº 6.342/2009, que objetiva instituir o Serviço de Moradia Social (SMS), nos moldes da locação social. O PL visa atender a demanda por moradia das famílias de baixa renda, por meio da oferta de habitações em parques imobiliários públicos ou privados, condicionada ao pagamento de um valor a título de aluguel, dentro da capacidade de pagamento dessas famílias.

Apesar de ser uma excelente iniciativa, o referido PL ainda está em tramitação junto à Câmara de Deputados brasileira, já tendo transcorrido mais de 10 (dez) anos. Conforme salientado, tal fato demonstra que o governo não prioriza a implementação de uma política de locação social no país.

No entanto, uma proposta atual do governo, apresentada em 2019, sinaliza que houve uma ligeira mudança nesse entendimento. Trata-se da proposta de inclusão dos programas de Serviço de Moradia Social (homônimo ao programa previsto no PL nº 6.342/2009) e de Locação Social Financiada, porém, tais programas ainda não foram efetivados.

Outrossim, salientou-se os exemplos dos municípios de São Paulo/SP e Belo Horizonte/MG, que já possuem uma política de locação social em suas respectivas políticas de habitação social, demonstrando, assim, que é possível implementar essa política a nível nacional, posto que já há experiências exitosas no país.

Os resultados obtidos, portanto, apontam para a viabilidade da locação social no ordenamento jurídico brasileiro, em caráter complementar às políticas de provisão de habitações populares, visando a expansão das opções de acesso à moradia digna, com foco prioritário às famílias de baixa renda. Por meio da locação social, será possível ampliar o acesso à moradia à população carente, uma vez que tal política não enseja a transferência da propriedade do imóvel e, assim, evita o endividamento das famílias beneficiárias.

Malgrado a existência de uma série de desafios para a implementação e consolidação de uma política de locação social no Brasil, a realidade social revela a premente necessidade de se adotar medidas alternativas às políticas tradicionais de promoção da moradia através da ideologia da casa própria, sobretudo em relação às camadas sociais mais necessitadas.

Não se pode olvidar, por fim, da importância da mobilização social nesse processo. As reivindicações populares em torno do direito à moradia e do direito à cidade estão no cerne da contestação e da luta social contra a "colonização da terra urbana e da moradia pelas finanças [...] que, mesmo diante de crises como a de 2008, continua como movimento hegemônico" (ROLNIK, 2015, p. 378). Difundir uma política de locação social no Brasil, que opera de modo dissonante do paradigma da casa

própria, e que, no seu sentido mais genuíno, visa garantir a moradia digna por meio de um serviço público e não como uma mercadoria, não deixa de ser um ato de resistência a esse movimento hegemônico citado por Raquel Rolnik.

REFERÊNCIAS

BALBIM, Renato. **Serviço de moradia social ou locação social:** alternativas à política habitacional. Brasília: IPEA, 2015. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5787/1/td_2134.pdf. Acesso em: 20 jan. 2022.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 15 jan. 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 6342/2009.** Institui no âmbito do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, o Serviço de Moradia Social para famílias de baixa renda. Brasília: Câmara dos Deputados, 2009. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=node01uvnsj5d18atsl55vzfgidwb32458080.node0?codteor=710350&filename=PL+6342/2009. Acesso em: 25 fev. 2022.

BRASIL. Senado Federal. **Proposta de Emenda Constitucional nº 80/2019.** Altera os artigos 182 e 186 da Constituição Federal para dispor sobre a função social da propriedade urbana e rural. Brasília: Senado Federal, 2019a. Disponível em: https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7955908&ts=1624916640339&disposition=inline. Acesso em: 25 fev. 2022.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. **Desempenho do Programa Minha Casa, Minha Vida em 2019** – Proposta conceitual dos novos Programas de Habitação Social. Audiência Pública na Comissão de Desenvolvimento Urbano. Brasília, 4 de junho de 2019. 2019b. Disponível em: https://www.caubr.gov.br/wp-content/uploads/2019/06/04-06-2019-Audiencia-CDU-Apresentacao-2019-Ministro-Gustavo-Canuto-MDR.pdf. Acesso em: 30 jun. 2021.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. **Programa Casa Verde e Amarela**. 2020. Disponível em: https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/habitacao/casa-verde-e-amarela. Acesso em: 10 mar. 2022.

BRASIL. **Lei nº 14.118, de 13 de janeiro de 2021.** Institui o Programa Casa Verde e Amarela etc. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/Lei/L14118.htm. Acesso em: 10 mar. 2022.

CARVALHO, Sonia Nahas de. Cidades e políticas de habitação. *In:* BAENINGER, Rosana (Org.). **População e Cidades**: subsídios para o planejamento e para as políticas sociais. Campinas: Núcleo de Estudos de População-Nepo/Unicamp; Brasília: UNFPA, 2010, pp. 137-151.

CENCI, Daniel Rubens; SEFFRIN, Geciana. Mercantilização do espaço urbano e suas implicações na concepção de cidades justas, democráticas, inclusivas e humanas. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de

Janeiro, v. 11, n. 1, pp. 418-442. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/35827/27998>. Acesso em: 10 mar. 2022.

COÊLHO, Ana Carolina Guilherme. **Morar por direito:** locação social no Brasil. Tese de doutorado. Programa de Pós Graduação em Arquitetura e Urbanismo. Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Natal/RN, 196 f , 2020. Disponível em: https://repositorio.ufrn.br/bitstream/123456789/31520/1/Morarpordireito_Coelho_2020.pdf. Acesso em: 10 fev. 2022.

DIAS, Daniella. **Desenvolvimento urbano**: princípios constitucionais. Curitiba: Juruá, 2010.
FAORO, Raymundo. **Os donos do poder:** formação do patronato político brasileiro. 3 ed. rev. São Paulo: Globo, 2001.

FERNANDES, Edésio. Desafios da regularização fundiária de assentamentos informais consolidados em áreas urbanas. In: **Fórum de Direito Urbano e Ambiental**, Belo Horizonte, v. 9, n. 49, jan. 2010. Disponível em: https://core.ac.uk/download/pdf/16050891.pdf. Acesso em: 05 mar. 2022.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil 2015**. Belo Horizonte: FJP, 2018. Disponível em: http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/direi-2018/estatistica-e-informacoes/797-6-serie-estatistica-e-informacoes-deficit-habitacional-no-brasil-2015/file. Acesso em: 10 mar. 2022.

HARVEY, David. **Cidades Rebeldes:** do direito à cidade à revolução urbana. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

HOLSTON, James. **Cidadania insurgente:** disjunções da democracia e da modernidade no Brasil. São Paulo. Companhia das Letras, 2013.

IBDU. Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico. **Nota técnica sobre a PEC80/2019.** 02 de julho de 2019. Disponível em: https://wp.ibdu.org.br/2019/07/02/nota-tecnica-sobre-a-pec80-2019/. Acesso em: 11 mar. 2022.

KOWARICK, Lúcio. **A espoliação urbana**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.
LEFEBVRE, Henri. A cidade e o urbano. *In:* LEFEBVRE, Henri. **Espaço e política.** Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

L'UNION SOCIALE POUR L'HABITAT . Disponível em: https://www.union-habitat.org/. Acesso em: 10 mar. 2022.

MARICATO, Ermínia. O Estatuto da cidade periférica. *In:* **O Estatuto da Cidade:** Comentado. São Paulo: Ministério das Cidades/Aliança das Cidades, 2010.

MELLO, Cristina Maria Correia de; BEZERRA, Maria do Carmo de Lima. Contribuição para o provimento da moradia por locação social: o que aprender com a experiência internacional. **Revista Guaju**, Matinhos, v.5, n.2, p. 30-41, jul./dez. 2019.

MORAES, Ivy Mayumi de. **Locação Social em São Paulo entre 2001 e 2016:** definição da agenda governamental. Dissertação de mestrado em Administração Pública e governo. Escola de Administração de Empresas. Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2018, 231 f. Disponível em:

https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/24221/MORAES%2C%20I.%202018.pdf. Acesso em: 05 mar. 2022.

NYCHA. ***New York City Housing Authority*.** 2021. Disponível em: https://www1.nyc.gov/site/nycha/index.page. Acesso em: 11 mar. 2022.

OUTEIRO, Gabriel Moraes de. **Direito à moradia:** análise do Projeto Moradia Cidadã em Concórdia do Pará. 2014, 124 f. Dissertação de Mestrado em Direito – Universidade Federal do Pará, Belém, 2014.

PAOLINELLI, Marina Sanders. **Desmercantilização da habitação:** entre a luta e a política pública. Dissertação de mestrado, 255f, Escola de Arquitetura. Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2018. Disponível em: https://repositorio.ufmg.br/handle/1843/MMMD-B7JJQZ. Acesso em: 10 mar. 2022.

PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. **Decreto nº 17.150, de 31 de julho de 2019.** Regulamenta o Programa de Locação Social. Disponível em: https://leismunicipais.com.br/a1/mg/b/belo-horizonte/decreto/2019/1715/17150/decreto-n-17150-2019-regulamenta-o-programa-de-locacao-social?r=c. Acesso em: 25 fev. 2022.

PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. **Locação Social.** 10 de agosto de 2021. Disponível em: https://prefeitura.pbh.gov.br/urbel/locacao-social. Acesso em: 25 fev. 2022.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. **Resolução CFMH n° 23, de 12 de junho de 2002.** Aprova o Programa de Locação Social no município de São Paulo. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/RESOLUCAOCFMH23_1252610964.pdf. Acesso em: 20 fev. 2022.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. **Instrução normativa da Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano - SEHAB nº 1, de 6 de maio de 2003.** Disponível em: http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/instrucao-normativa-secretaria-da-habitacao-e-desenvolvimento-urbano-1-de-10-de-maio-de-2003. Acesso em: 20 fev. 2022.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. **Locação Social.** 08 de março de 2019. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/habitacao/programas/index.php?p=243291. Acesso em: 20 fev. 2022.

ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares:** a colonização da terra e da moradia na era das finanças. São Paulo: Boitempo, 2015.

ROLNIK, Raquel. Aluguel social para remunerar o capital. **Labcidade.** 07 de junho de 2019. Disponível: http://www.labcidade.fau.usp.br/aluguel-social-para-remunerar-o-capital/. Acesso em: 11 mar. 2022.
SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade.** São Paulo: Companhia das letras, 2010.

SHIMBO, Lucia Zanin. Os mercados da habitação social no Brasil: articulando política habitacional, setor imobiliário e construção civil. In: **XV Encontro Nacional da ANPUR**, 2013, Recife-PE. Disponível em: http://anais.anpur.org.br/index.php/anaisenanpur/article/view/382. Acesso em: 09 fev. 2022.

TOLEDO, Cláudia Mansani Queda de; Mokarzel, Carolina Baracat. A relação entre o direito de propriedade e o direito à moradia na Constituição Federal de 1988. **Revista de Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade,** v. 1, n. 2, p. 105-127, jul./dez. 2015. Disponível em: https://www.indexlaw.org/index.php/revistaDireitoUrbanistico/article/view/57. Acesso em: 10 fev. 2022.

VALENÇA, Márcio Moraes. Alternativa de provisão habitacional no Brasil e no mundo. **Revista Mercator**, Fortaleza, v. 13, n. 3, p.7-23, set./dez. 2014. Disponível em: http://www.mercator.ufc.br/mercator/article/view/1410. Acesso em: 20 fev. 2022.

Sobre as autoras:

Daniella Maria dos Santos Dias
Pós-Doutora pela Universidade Carlos III de Madri na Espanha, junto ao Departamento de Direito Público Comparado e ao Instituto Pascual Madoz. Professora da Universidade Federal do Pará (Graduação e Pós-Graduação). Promotora de Justiça do Ministério Público do Estado do Pará.
Universidade Federal do Pará (UFPA), Belém, PA, Brasil
Lattes: http://lattes.cnpq.br/1345611606547188 ORCID: https://orcid.org/0000-0003-1234-5279
E-mail: diasdaniella@gmail.com

Juliana Coelho dos Santos
Doutoranda e Mestra em Direitos Humanos pelo Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade Federal do Pará (UFPA). Pós-graduada em Direito Público com ênfase em gestão pública pela Faculdade Damásio. Graduada em Direito pelo Centro Universitário do Estado do Pará (CESUPA). Advogada.
Universidade Federal do Pará (UFPA), Belém, PA, Brasil
ORCID: https://orcid.org/0000-0002-5385-817X
E-mail:julianna-coelho@hotmail.com

As autoras contribuíram igualmente para a redação do artigo.