LOCAÇÃO SOCIAL COMO ALTERNATIVA DE MORADIA: CARACTERÍSTICAS E EXPERIÊNCIAS PARA UMA POLÍTICA PÚBLICA HABITACIONAL

Social Rent as a housing alternative: characteristics and experiences for a public housing policy

Rosangela Marina Luft

rosangelaluft@ippur.ufrj.br

Professora Adjunta de Direito Administrativo do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IPPUR/UFRJ), Doutora em Direito da Cidade pela UERJ e em Direito Público pela Université Paris 1-Panthéon-Sorbonne.

Mateus Fernandes Vilela Lima

mateusfvl@gmail.com

Mestre em Direito da Cidade pela Universidade do Estado Rio de Janeiro (UERJ). Doutorando em direito pela Universidade do Estado de São Paulo (USP). Advogado do Senado.

RESUMO

O objetivo deste trabalho envolve uma análise dos elementos necessários ao desenvolvimento de uma política duradoura de locação social, a qual precisa aliar uma base regulatória a medidas gerenciais próprias, ao incremento de um parque imobiliário e a diferentes alternativas de sustentação financeira. Para uma compreensão situada deste tipo de política, analisa-se os exemplos de políticas públicas de locação social de São Paulo e de Nova Iorque. O artigo conclui que a implementação do direito à moradia se insere dentro da conjuntura complexa da política urbana, razão pela qual deve-se aproximar as políticas de urbanismo e as habitacionais de estratégias fiscais e financeiras que induzam a utilização mais eficaz do solo e que disponibilizem um parque imobiliário social, que sancionem as práticas imobiliárias especulativas e que recuperem e distribuam parte das mais-valias geradas pelos investimentos públicos.

Palavras-chave: Direito à moradia. Política Urbana. Locação Social.

ABSTRACT

The objective of this work is to analyse the elements necessary for the development of a lasting social rental policy. In order to reach that goal, it is necessary to combine a regulatory framework with specific management measures, as well as to include the increase of a real estate stock and different alternatives for financial support. As a means of contextualizing this type of policies, the article analyses the examples of public policies for social rent in São Paulo and New York. This work concludes that the implementation of the right to housing is part of a broad array of urban policy elements, which is why urban and housing policies should: be coordinated with fiscal and financial strategies that induce more efficient land use and that make a social real estate park available; sanction speculative real estate practices; and recover and distribute part of the capital gains generated by public investments..

Keywords: Right to Housing. Urban Policy. Social Rent.

1 INTRODUÇÃO: A LOCAÇÃO SOCIAL E O ALUGUEL SOCIAL

A cultura historicamente construída e difundida da “casa própria” foi um fator de bloqueio a iniciativas e programas de habitação social que não tivessem como finalidade principal acesso à propriedade privada. Além disso, raros foram os exemplos de políticas de moradia no país que aconteceram independente de agentes e interesses do mercado imobiliário. Não obstante o Estado tenha atuado como o promotor das principais políticas habitacionais de produção de moradia e como o gestor das suas receitas – como BNH e MCMV -, o setor privado foi quem determinou suas condições de execução, trabalhando em uma racionalidade comum: baixa qualidade, má localização, alta rentabilidade para os próprios empreendedores privados e curto intervalo de retorno financeiro dos investimentos. No mesmo sentido, alternativas de moradia sob a forma de aluguel normalmente aconteceram em situações excepcionais que não se esquivaram da dinâmica do mercado, pois a responsabilidade de obter um imóvel acabou sendo atribuída aos beneficiários, os quais foram e são prejudicados pela falta de uma regulação urbana que garanta imóveis a preços acessíveis, sendo sempre uma solução não definitiva.

O aluguel pode ser utilizado como instrumento de política habitacional sob duas formas. No primeiro caso, o mais comum nas cidades brasileiras, é utilizado como uma estratégia provisória de provisão habitacional até que se construam casas de habitação social para as famílias beneficiárias. Uma segunda, menos comum no Brasil, é o aluguel como uma medida permanente de enfrentamento da escassez por moradia que ofertaria habitação digna, sem transferir a propriedade privada dos imóveis aos beneficiários dos programas habitacionais.

A expressão “aluguel social” tem sido usada para se referir às políticas emergenciais de concessão temporária de um determinado valor em dinheiro para que uma pessoa ou um núcleo familiar tenham condições de alugar temporariamente uma casa até a sua alocação definitiva em um imóvel. Essas políticas se conformam como soluções transitórias para situações emergenciais, isto porque preveem o pagamento temporário de certa quantia em dinheiro - um auxílio temporário de aluguel - para atendimento demandas geradas por catástrofes naturais ou por grandes obras “enquanto a solução habitacional definitiva não se conclui, qual seja a construção de casas” (SANTOS; LUFT; MEDEIROS, 2015). Como exemplos dessa política pública, podemos citar o Auxílio Habitacional - Prefeitura do Rio de Janeiro (Decreto Municipal nº 44637/2018) e o aluguel social do estado do Rio de Janeiro (Decreto Estadual nº 44.052/2013).

Não se deve ignorar que, no que diz respeito à efetivação do direito à moradia, a adoção do aluguel social foi um avanço em relação ao passado, ainda que muito tímido e muito precário. De qualquer modo, é necessário refletir sobre as dificuldades que alternativas habitacionais como essas aportam e as vantagens de sua substituição por iniciativas mais sustentáveis. Entre os problemas mais frequentes, avalia-se que: i) o valor dos benefícios costumam ser fixados por decreto, sem que sejam levadas em consideração as especificidades de cada realidade e de cada caso, como o valor do solo nas diferentes localizações ou a composição das famílias atendidas; ii) o valor fixado frequentemente não permite que as famílias consigam alugar um imóvel na mesma região em que residiam, levando-as a se submeterem a condições piores, causando deslocamentos forçados e o acesso à moradia por meio do mercado informal em situações precárias; iii) os alugueis estabelecidos nos atos e regulamentos costumam con-

gular valores por longos prazos sem atualização e; iv) a implantação de um programa de aluguel social provocou, em diversos lugares, ao aumento do valor do aluguel em virtude da ampliação da procura¹.

Em contrapartida, o uso da locação social pode ser um instrumento permanente das políticas habitacionais para a efetivação do direito à moradia. Apesar dessa forma de política ter sido pouco explorada no Brasil e o Estatuto da Cidade apenas tangenciar estratégias necessárias a sua implementação, o Plano Nacional de Habitação elaborado em 2009 fixou a locação social como uma de suas linhas programáticas para produção de unidades habitacionais. Além disso, o Ministério das Cidades chegou a avançar no debate para a proposição de um programa de Serviço de Moradia Social (SMS). Conforme conceituou Balbim (2015):

Em linhas gerais, locação social consiste em um programa ou ação do Estado, podendo haver parceria com o setor privado, para viabilizar o acesso à moradia por meio de pagamento de taxas e/ou “aluguel”. Estes pagamentos podem ser ou não subsidiados, de maneira direta (orçamento) ou indireta (contribuições e diferentes taxas cobradas em um parque locatício com tipologias diversas), sem haver a transferência de propriedade do imóvel para o beneficiário. Locação social refere-se a um serviço de moradia, ofertado a beneficiários finais, sendo necessária a definição do público-alvo para a configuração exata tanto dos benefícios/serviços, quanto dos subsídios que os assegurem.

O objetivo deste trabalho, portanto, envolve uma análise dos elementos necessários ao desenvolvimento de uma política duradoura de locação social, a qual precisa aliar uma base regulatória a medidas gerenciais próprias, ao incremento de um parque imobiliário e a diferentes alternativas de sustentação financeira, conforme será apresentado na primeira seção. Para uma compreensão situada deste tipo de política, passa-se, na seção seguinte, à análise de exemplos de políticas públicas de locação social de São Paulo e de Nova Iorque.

2 ELEMENTOS ESSENCIAIS PARA A LOCAÇÃO SOCIAL COMO SERVIÇO PÚBLICO SOCIAL

Entende-se que duas premissas devem ser levadas em conta em qualquer programa ou política de provisão habitacional: i) a de que não é possível corrigir os efeitos seletivos do mercado dentro das condições de mercado e; ii) que os poderes públicos devem ser os garantes da qualidade e da diversidade da moradia social nos diferentes quadros territoriais (CARRAZ, 2008). Essas concepções justificam uma estrutura institucional e um regime jurídico e econômico particular no qual, além da produção e do financiamento de moradia, deve-se regular o universo imobiliário, sobretudo nos aspectos fundiário e da construção. Uma distribuição mais igualitária do acesso à cidade exige, assim, a desmercantilização da moradia social e do uso de medidas e lógicas próprias.

A provisão de moradia social segundo o regime de “serviço público social” não é uma ideia inédita no país. Pelo contrário, é uma hipótese bastante antiga. N. Bunduki (2008), ao tratar da história da habitação social no Brasil, descreve que na década de 40 existiram vozes discordantes ao discurso da “casa própria”, as quais propunham o aluguel como alternativa principal, face à aquisição do imóvel.

Nosso sistema jurídico dispõe de elementos conceituais e normativos para mediar essa desmercantilização, assim como, em determinadas setores de atuação, o poder público já opera por mecanismos

¹ Ver https://wikifavelas.com.br/index.php?title=Aluguel_Social, último acesso em 31/08/2021.

capazes de ajustar a locação social dentro de uma provisão autônoma. Essa perspectiva conceitual envolve a extensão do conceito jurídico de serviço público social para a locação destinada à população de baixa renda – para além dos já qualificados dessa forma como a educação e a saúde públicas, a cultura, a pesquisa etc. Enquadram-se na categoria de serviço público social - também denominado serviço de relevância pública, serviço compartilhado, serviço de interesse público ou serviço público não privativo - aquelas atividades que podem ser prestadas ao mesmo tempo pelo Estado e pela iniciativa privada, podendo envolver a obtenção de lucro ou não. Uma vez que são consideradas atividades que materializam direitos essenciais e que os setores não estatais não são capazes de provê-las de forma ampla, “o Estado também as presta, mas o faz gratuitamente ou de forma bastante subsidiada, pois do contrário as necessidades sociais correlatas continuariam insatisfeitas, razão pela qual o Constituinte entendeu deverem elas ser em regra satisfeitas independente das condições financeiras dos cidadãos usuários” (ARAGÃO, 2009)

Dentro da concepção de serviço público social, a locação provida pelo Estado deve se submeter a um regime jurídico que, dentre outros aspectos, justifica o uso de bens públicos para seu aprovisionamento, demanda uma institucionalidade de operadores de habitação, fundamenta a adoção de um tratamento financeiro e tributário diferenciado e permite uma regulação mais rígida e uma intervenção mais ativa dos poderes públicos para garantir a realização permanente da finalidade social (LUFT, 2014). Para que seu escopo seja cumprido é necessário, deste modo, atuar em algumas frentes, sobretudo na regulação, na mobilização de atores e de parques imobiliários e na definição de estratégias tributário-financeiras que incidam sobre essas mesmas frentes.

2.1 Regulação

Acessar a habitação social implica a intervenção dos poderes públicos para criar ou para favorecer as condições de acesso à moradia por diferentes classes sociais. O planejamento urbano e o ordenamento territorial exercem papéis fundamentais neste âmbito, direcionando os processos de mudança por meio de critérios fixados localmente – como espécies de uso, densidade, instrumentos aplicáveis, provisão de serviços públicos etc. – razão pela qual as políticas de urbanismo e de moradia são indissociáveis. Cabe ao poder público regular o uso e ocupação do solo de modo a viabilizar a produção habitacional social e incidir sobre a especulação imobiliária através da instituição de mecanismos de intervenção (ex: direito de preempção, PEUC, IPTU progressivo, arrecadação de imóvel abandonado, cotas de moradia social) e por mecanismos tributários sancionatórios (ex: diferenciação ou progressividade de alíquotas, remissões fiscais).

Ademais, a qualificação da provisão de habitação social dentro do conceito jurídico de serviço público social autoriza ações mais diretas por parte do Estado e viabiliza que se fixem diretrizes e normas diferentes daquelas que regem o mercado privado. Cabe ao Estado regular, por exemplo, os atributos das famílias beneficiárias, os critérios de priorização de atendimento, os valores de aluguel, as condições essenciais dos imóveis (ex: tamanho, cômodos, infraestrutura disponível, proximidade de equipamentos públicos, etc). Bugnon e Iacono (2011) afirmam que realizar uma limitação do preço dos aluguéis para frear a especulação e instituir uma tributação pesada sobre as mais-valias imobiliárias são medidas urgentes: “a regulação do preço dos aluguéis é indispensável para, de um lado, os tornar compatíveis com as rendas das famílias e, do outro lado, evitar a neutralização das políticas públicas de moradia pelo “efeito preço”.

Regulamentar procedimentos para demarcar as etapas e condições de execução dos programas são pré-condições igualmente necessárias à operacionalização, à gestão e ao controle das atividades envolvidas. Deve-se detalhar, por exemplo, quem recebe as demandas, quem cuida do cadastro das famílias, quem decide sobre a elegibilidade, quem celebra os contratos, quem gere os imóveis e os espaços comuns, a quem cabe realizar a manutenção, entre outros aspectos. Ou seja, tal tipo de política exige, igualmente, importante esforço de gestão pública.

2.2 Mecanismos tributários e financeiros

Pensar a locação social como política pública impõe incluir alternativas de financiamento que consolidem um parque imobiliário e tornem possível sua manutenção, assim como subsidiem as famílias proporcionalmente às suas necessidades. Importante criar condições mais seguras para a permanência da política, para que não seja instável como o aluguel social e isso envolve não só o custo da moradia para o beneficiário, mas também os custos de obras e reformas e de administração dos bens dos demais agentes envolvidos (LUFT, 2014).

A gestão fiscal desempenha o importante papel de intermediar a justa distribuição de benefícios e ônus do processo de urbanização (art. 2º, IX do EC), pois, nas políticas urbanas, a fiscalidade favorece potencialmente determinados escopos, como o assegurar a posse sem custos excessivos, induzir o mercado a investir em produção de habitação social ou mesmo obrigar os proprietários a darem uso efetivo a seus bens. Baleeiro explica que o caráter extrafiscal dos tributos confere ao “legislador tributário a faculdade de estimular ou desestimular comportamentos, de acordo com os interesses prevalentes da comunidade, por meio de uma tributação progressiva ou regressiva, ou da concessão de benefícios ou incentivos fiscais” (BALEIRO, 2013).

Algumas frentes sobre as quais o tratamento tributário e tarifário diferenciado pode incidir são a fiscalidade aplicável a instituições públicas ou privadas que desempenham atividades nessas políticas, como construção, reforma, prestação de serviços, gestão de bens; os tributos aplicados sobre bens e mercadorias necessários e as tarifas de serviços públicos de responsabilidade das famílias beneficiárias (ex: energia, iluminação pública, coleta de lixo). Como medida de fomento, o poder público pode estabelecer incentivos tributários, tarifários ou mesmo urbanísticos aos proprietários que disponibilizam para aluguel unidades habitacionais a valores determinados pelo poder público, dentro de padrões mínimos de moradia adequada.

E, ainda, qualquer programa de locação social deve envolver também o pagamento do aluguel. O aluguel subsidiado pelo Estado não precisa ser integral, pode haver auxílio parcial, considerando a condição financeira das famílias. Ademais, as instituições promotoras não precisam realizar exclusivamente moradia social, o que possibilita a promoção de moradia para outras rendas e a consequente mistura social em um mesmo parque imobiliário.

2.3 Bens e atores

Um dos maiores nós de uma política habitacional continua sendo o acesso ao solo urbanizado (MARICATO, 2011). Deste modo, além de enfrentar a especulação imobiliária e atuar sobre a disponibilidade de terra por meio da regulação, qualquer política de locação social precisa ter permanentemente disponível um conjunto de bens públicos e/ou privados e reservados à destinação para

os beneficiários. Na realidade, trata-se de uma das dimensões mais importantes de qualquer política de locação social, que deve estar “baseada não no repasse da propriedade, logo, em mecanismos que simplifiquem a disponibilização de terras, sem que exista o ônus de computá-la como um insumo da política habitacional” (BALBIM, 2015).

Para isso, o poder público pode afetar parcela dos seus bens para a locação social, pode ampliar sua reserva fundiária com a arrecadação de imóveis abandonados (art. 1.276 do CC e art. 64 e 65 da Lei n. 13.465/2017), com a destinação de imóveis obtidos por dívidas fiscais para moradia ou mesmo com a compra ou desapropriação de áreas para esse fim. E, ainda, não basta ter esses bens, mas também deve-se realizar sua constante manutenção e gestão, assegurando um mínimo de qualidade e segurança e evitando sua precarização.

As experiências existentes de locação social demonstram que normalmente se tem a articulação de agentes públicos e privados – sobretudo sem fins lucrativos. Ao Estado deve ser reservada a atribuição de definir as condições de elegibilidade, os objetivos e níveis de qualidade, bem como a responsabilidade de financiamento e subvenção. No entanto, é possível que instituições estatais ou privadas executem as ações necessárias à política, ou seja, cadastrem e selecionem beneficiários, construam, reformem, administrem e aluguem. As Companhias de Habitação estaduais (CEHABs) e municipais (COHABs) criadas no período do Banco Nacional de Habitação para o “financiamento de habitações e obras conexas” (art. 8º, VII, Lei nº 4.380/1964) poderiam exercer as funções nesse sentido e gerirem de maneira diferenciada um patrimônio destinado para habitação social. Essas companhias são instituídas sob o regime de sociedades de economia mista, o que as permite cumular as funções de prestação de serviço público social com a exploração de atividade econômica. No entanto, as companhias ainda existentes exercem primordialmente o papel de intermediadoras de empreendimentos de produção habitacional do tipo “casa própria”. Não há um compromisso de longo prazo entre poderes públicos e companhias de habitação para a gestão do parque de moradia social subsidiado com recursos públicos. É possível mudar a lógica para que essas operadoras sociais não apenas construam e aluguem, mas também recuperem, façam a gestão de um patrimônio específico destinado para locação, instituem e coordenem operações de regularização fundiária e assumam várias outras atividades ligadas à moradia (LUFT, 2014).

E, finalmente, os beneficiários não devem ser tratados apenas como sujeitos passivos de uma política habitacional. Esta deve formular ações que estimulem a participação dos beneficiários na gestão das ações e dos espaços comuns. Além disso, é importante que a política locação seja acompanhada pela inserção social e capacitação profissional.

3 POLÍTICAS DE LOCAÇÃO SOCIAL

3.1 São Paulo

No município de São Paulo, há aproximadamente mil imóveis destinados ao Programa de Locação Social, divididos em seis empreendimentos: 1) Parque do Gato, 2) Olarias, 3) Vila dos Idosos, 4) Palacete dos Artistas, 5) Senador Feijó e 6) Asdrúbal do Nascimento. Esse programa foi criado na gestão da prefeita Marta Suplicy, pela Resolução CFMH nº 23, de 12 de junho de 2002, tendo como objetivo principal ampliar as formas de acesso à moradia para a população de baixa renda que não tenha possibilidade de

participar de programas de financiamento para aquisição de imóveis ou que, por suas características, não tenha interesse na aquisição, por meio da oferta em locação social de unidades habitacionais já construídas.

O Programa é dirigido a pessoas sós e a famílias, cuja renda familiar seja de até 3 (três) salários mínimos e, prioritariamente, destinado a pessoas que pertençam aos seguintes seguimentos: acima de 60 anos; em situação de rua; portadoras de direitos especiais; moradores em áreas de risco e de insalubridade. Excepcionalmente, famílias cuja renda seja superior a 3 (três) salários mínimos poderão ser admitidas, desde que a renda per capita não exceda a 1 (um) salário mínimo. Por outro lado, somente farão parte da demanda para locação social de imóveis famílias ou pessoas que não sejam proprietárias, promitentes compradoras, permissionárias, promitentes permissionárias dos direitos de aquisição de outro imóvel e, ainda, é vedado o atendimento habitacional às pessoas anteriormente beneficiadas em programas de habitação de interesse social. O tempo máximo de permanência das famílias nos empreendimentos é de 48 meses prorrogáveis por mais 48, e a reavaliação socioeconômica do beneficiário será feita pela Secretaria de Habitação (SEHAB) a cada 24 meses (LIMA, 2018).

Os imóveis utilizados no programa habitacional poderão ser novos, construídos pela prefeitura ou usados, oriundos de aquisição e reforma. A produção de novos imóveis deve obedecer aos seguintes critérios: (a) maior ou plena utilização de investimentos já realizados; (b) menor investimento por família ou pessoa; (c) maiores opções de acesso a transporte coletivo; (d) região que concentre maiores índices de emprego. Há, ainda, a previsão de acompanhamento socioeducativo regular e permanente para estimular a inserção social e a capacitação profissional dos participantes.

Por sua vez, cabe à SEHAB, por meio da Superintendência de Habitação Popular (HABI), selecionar os beneficiários a serem atendidos em cada empreendimento, coordenar as atividades dos agentes intervinientes e supervisionar o acompanhamento socioeducativo regular e permanente dos beneficiários. Já a Companhia Metropolitana de Habitação (COHAB-SP) é responsável por adquirir o imóvel, contratar o projeto e a obra de construção ou reforma, se necessárias, das unidades destinadas ao Programa de Locação Social e realizar a manutenção dos imóveis e a gestão condominial, diretamente ou através de terceiros.

Em relação ao valor do aluguel, a Resolução CMH nº 33/2008 determinou que o comprometimento máximo da renda familiar fosse de 10% para famílias que ganham até 2 (dois) salários mínimos, 12% para os que ganham entre 2 (dois) e 3 (três) salários mínimos e 15% para as famílias que ganham mais de 3 (três) salários mínimos. O valor pago a título de aluguel vai para o Fundo Municipal de Habitação e contribui para o financiamento de novos empreendimentos.

Quadro 1 – Comprometimento da renda familiar no Programa de Locação Social

Faixa de renda familiar em salários mínimos	Composição familiar (membros)	Capacidade de endividamento (%)
Até 2 SM	Todas	10
Acima de 2 SM a 3 SM	1-4	12
	5-7	11
	8 ou mais	10
Acima de 3 SM*	3 – 4	15
	5 - 7	14
	8 ou mais	13

*Famílias com renda per capita inferior a 1 SM.

Fonte: Resolução CMH nº 33 de 17 de junho de 2008.

Quanto ao pagamento do consumo de água, de energia elétrica, de gás, do IPTU, se incidente, e do rateio das despesas condominiais são de responsabilidade dos locatários, conforme estabelecido em contrato. Entretanto, as obras consideradas extraordinárias e de manutenção e reparo dos elevadores são de responsabilidade da Companhia de Habitação de São Paulo. A administração do condomínio de cada edifício ou conjunto é de competência da COHAB-SP, que poderá fazê-lo de forma direta, terceirizada ou pelos próprios moradores, em sistema de autogestão (LIMA, 2018).

Adentrando na implementação do programa, segundo dados disponibilizados pelo Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos (CENTRO GASPAR GARCIA DE DIREITOS HUMANOS, 2012), em 2011, os edifícios Olarias e Parque dos Gatos tinham 50% de inadimplência entre seus ocupantes, esse número era de aproximadamente 7% nos empreendimentos Vila dos Idosos, Senador Feijó, Asdrúbal do Nascimento. Segundo o estudo, as altas taxas de inadimplência dos conjuntos Olarias e Parque dos Gatos estão ligadas, principalmente, aos fatos (1) de que foram as primeiras experiências do programa; (2) de que os residentes desses empreendimentos não pagavam aluguel anteriormente; (3) de falta de trabalho e de acompanhamento social adequados; (4) da inconstância da renda familiar. Ainda, segundo dados da Prefeitura de São Paulo (2008), a ocupação irregular das unidades habitacionais dos edifícios Olarias e Parque dos Gatos soma, respectivamente, a porcentagem de 29,93% e 37,45%. Outro grave problema que deve ser contornado é a gestão do programa como um todo: pouquíssimos funcionários, gestão condominial falha etc.

O programa de locação implementado pelo município de São Paulo foi o primeiro programa brasileiro de relevância a instituir o aluguel como uma política pública habitacional. Além disso, um outro avanço exemplar foi a previsão de que os empreendimentos devem ser localizados na área central da cidade, perto, portanto, dos locais com melhor oferta de emprego e de serviços públicos. Outra característica que deve ser salientada é a previsão expressa de acompanhamento socioeducativo dos beneficiários de forma regular e permanente com o intuito de estimular a inserção social e a capacitação profissional. Outra questão é a previsão de que parte da retribuição mensal paga pelos beneficiários do programa fosse destinada ao Fundo Municipal de Habitação e contribuísse para o financiamento de novos empreendimentos. Esta destinação possibilita maior controle da destinação dos subsídios concedidos, permitindo sua recuperação e evitando a transferência desses recursos para o mercado privado imobiliário.

O pioneirismo do programa de Locação Social de São Paulo traz uma certa dificuldade na gestão do parque público imobiliário. Por outro lado, a falta de recursos materiais também faz com que a gestão dos empreendimentos esteja aquém das necessidades dos beneficiários do programa. Entretanto, estes mesmos problemas (gestão, inadimplência, ocupação irregular) são encontrados nos programas de aquisição de moradia, como o Minha Casa Minha Vida, não sendo exclusivos dos programas de locação social e não podendo servir como fundamento para a não formulação dessas políticas. O que se deve fazer é, a partir dos problemas existentes, reorganizar a política pública habitacional para que ela seja mais eficiente.

A locação social no município de São Paulo é, portanto, um instrumento que visa produzir de forma permanente unidades habitacionais para a população. A análise dessa experiência sugere que,

em parte, a política é bem-sucedida, apesar do baixo número de moradias produzidas e dos inúmeros gargalos estruturais.

Assim, o Programa de Locação Social paulistano caminha com muita dificuldade e com alguns pontos bem-sucedidos. Sua utilização poderia avançar ainda mais na direção de uma estratégia mais permanente para dar efetividade ao direito social à moradia, como no caso do exemplo da cidade americana de Nova Iorque, tema da próxima seção.

3.2 Nova Iorque

A entidade responsável pelas políticas públicas de habitação para baixa e média rendas na cidade de Nova York se chama New York City Housing Authority (NYCHA). A NYCHA é a maior entidade de habitação social da América do Norte e foi criada em 1935. Os conjuntos habitacionais da NYCHA, chamados de projects ou developments, são o lar de um de cada 14 nova-iorquinos e representam 8,1% das unidades habitacionais da cidade (NYCHA, 2017).

A política habitacional nova-iorquina é extremamente interessante e diversificada. Há uma gama variada de produtos habitacionais e a maioria deles é baseada em locação. A construção dessas políticas é lastreada no conceito de moradia acessível. Assim, para fins de política habitacional, uma moradia é acessível quando a família não gasta mais de 30% (trinta) da sua renda para usufruí-la. Este limite é chamado de “affordable rent burden”. A renda válida para o cálculo desse limite é denominada de Median Family Income (MFI) e, a partir dela, o Estado cria diferentes produtos habitacionais para diferentes níveis de renda. Em razão da renda e do preço de moradia variarem de lugar para lugar, o governo federal divide o país em mais de 1000 áreas para definição do MFI. Com efeito, o MFI da cidade de Nova York é de 85.900 dólares.

Quadro 2 – MFI de Nova York \$85.900 (família de três pessoas)

Faixas de renda	Renda
Extrema baixa renda – extremely low income	0 a 30% do MFI - \$ 25.770
Baixíssima renda – very low income	30 a 50% do MFI- \$25.770 até \$42.950
Baixa renda – low income	50 a 80% do MFI- \$42.950 até \$68.720
Renda moderada – moderate income	80 a 120% do MFI - \$68.720 até \$114.480
Renda média – middle income	120 a 250% do MFI - \$114.480 até \$214.750
Renda alta – high income	250% ou mais do MFI – de \$214.750 para cima

Fonte: Department of Housing and Urban Development.

Disponível em: <<https://www.huduser.gov/portal/datasets/il/il2016/2016summary.odn>>.

A partir dessas definições, o Estado especifica tipos de produtos habitacionais para determinadas faixas de renda. Diferentes tipos de moradia acessível são destinados a diferentes rendas. Assim, a moradia pode ser acessível para as famílias com renda moderada, mas pode não ser para as famílias de baixa ou baixíssima renda, por exemplo. Por meio da definição de categorias de moradia acessível, o Estado determina qual família é elegível para os programas e qual o valor deve ser pago pelo aluguel.

As estratégias de subsídio são diversas e podem variar desde uma ajuda financeira direta às famílias beneficiárias dos programas ou mesmo auxílio direto aos incorporadores e proprietários de unidades habitacionais para que eles construam moradia de baixo custo. A predominância de uma estratégia ou

outra varia conforme o tempo. Até os anos 70, o subsídio direto às famílias era o mais comum, entretanto, atualmente, a maior parte das políticas habitacionais utilizam a estratégia de subsidiar os construtores com tributação e empréstimos favoráveis para que o mercado imobiliário ofereça moradia acessível. A formulação da política pública habitacional nova-iorquina tem atuação de diversas instituições e entes estatais dos três níveis de governo. São diversos órgãos que atuam de forma concertada para a promoção da moradia acessível na cidade.

Por outro lado, a política urbana da cidade tem como grande preocupação o preço da moradia. Assim, há normas urbanísticas que limitam o aumento abusivo dos preços de aluguel pelos proprietários. Segundo dados da NYU Furman Center, no ano de 2011, mais de um milhão de unidades habitacionais alugadas têm o preço do aluguel regulado, isso equivale a 45% do estoque de moradias de aluguel da cidade. Há também normas de zoneamento inclusivo que tentam induzir que investidores e incorporadores construam moradia acessível. Assim, esses agentes de mercado podem construir edifícios maiores ou receber isenções fiscais se reservarem uma parte das unidades habitacionais para famílias de baixa renda.

3.2.1 Section 8

O Section 8 – principal programa federal de moradia – é voltado para as famílias de baixa renda. É dado à família beneficiária um voucher (vale-moradia) de determinado valor para que encontre uma habitação no mercado imobiliário privado. Os beneficiários podem escolher livremente qualquer imóvel para alugar, não limitando a escolha ao parque público de moradia.

Quadro 3 – Section 8

Como funciona: os vouchers são administrados pela NYCHA, e por agências estaduais que recebem os recursos orçamentários do governo Federal. A família agraciada com o vale-moradia o dará para o locador que depois o converterá em dinheiro.	Números: segundo dados da NYCHA, em janeiro de 2017 eram 204.049 pessoas beneficiadas pelos vouchers.
Beneficiários: as agências municipais podem estabelecer que as famílias beneficiárias tenham o MFI entre 50% a 80%. O NYCHA estabeleceu o limite de 50% do MFI.	Custo do aluguel para os beneficiários: a família comprometerá 30% de sua renda no aluguel, o restante será pago com o voucher

Fonte: NYCHA.

Entretanto, em Nova York, a inscrição de novas famílias no programa encontra-se suspensa². A espera por esse benefício pode chegar a 8 anos e hoje há 130.000 inscritos esperando serem beneficiados pelo programa. Há ainda um atendimento prioritário do programa a grupos vulneráveis (vítimas de violência doméstica, pessoas do grupo de proteção às testemunhas, etc.).

Locação social – public housing

Ao contrário do resto das cidades americanas, o parque público de moradia nova-iorquino não foi desmantelado. A habitação social ofertada por esse tipo de política é responsável por atender 590.000 residentes na cidade, o que corresponde a 8,1% das unidades habitacionais existentes para aluguel na

² Conforme informação do site <http://www1.nyc.gov/nyc-resources/service/2146/nycha-section-8-or-public-housing-application>.

cidade (NYCHA, 2017). O programa funciona com recursos federais, mas a administração e a construção dos conjuntos são feitas pela autoridade municipal de habitação (NYCHA). Desde 1974, quando ocorre a suspensão de recursos para a construção de novos projects, não há mais novos conjuntos habitacionais sendo executados, o parque público tem o mesmo número de unidades desde então.

A gestão das unidades habitacionais é um fato decisivo para o sucesso dessa política. O NYCHA tem uma equipe de mais de 11 mil funcionários, selecionados por concursos públicos, 22% deles vivendo nos projects. Esses funcionários têm como função precípua a manutenção dos conjuntos habitacionais e a cobrança dos aluguéis. A taxa de adimplência chega a 98,7% (dados de 2011). A manutenção dos edifícios é facilitada por uma padronização de suas construções. Assim, todos os projects têm os mesmos tijolos, janelas, telhados e portas, o que facilita a manutenção e diminui seus custos (BONNET, 2014)

Quadro 4 – Locação social – public housing

Como funciona: o governo federal aporta recursos para a NYCHA que administra e faz a manutenção dos projects.	Números: segundo dados da NYCHA, em janeiro de 2017 eram 590.000 residentes.
Beneficiários: as famílias devem ter uma renda de até 80% do MFI. A partir do momento em que a família é qualificada para o programa, ela poderá ficar mesmo que sua renda ultrapasse este limite. Trata-se de um programa permanente de moradia.	Custo do aluguel para os beneficiários: a família comprometerá 30% de sua renda no aluguel.

Fonte: NYCHA.

O tempo de espera para ser beneficiado pelo programa pode chegar a 8 anos. O governo federal, em 2009, aportou 4.2 bilhões de dólares no programa, já a cidade de Nova York desembolsou 1.9 bilhões de dólares. Não há mais novas construções de unidades habitacionais, mas ainda assim essas moradias configuram-se como um importante instrumento de democratização do acesso à moradia acessível na cidade.

Programa 80/20

O programa 80/20 é uma política habitacional estadual e municipal que oferece financiamentos vantajosos, isenções tributárias e aumento de área construída (3%) para incorporadores e investidores que reservem pelo menos 20% das unidades habitacionais dos edifícios para famílias de menor renda. A seleção dos beneficiários é feita por sorteio e, em razão da localização central e das ótimas condições das unidades habitacionais (lazer, construção etc.), a procura por esses apartamentos é alta, sendo que para cada 100 unidades ofertadas há 10.000 postulantes (SANTORA, 2011).

Quadro 5 – Programa 80/20

Como funciona: o estado e a cidade vendem títulos públicos. O dinheiro arrecadado será emprestado com juros abaixo do mercado para incorporadores e investidores para a construção dos edifícios.	Duração: 15 ou 30 anos, dependendo da duração do financiamento.
Unidades com preços acessíveis: há aqui duas opções. 20% das unidades devem ser destinadas a famílias de baixíssima renda (50% MFI) ou 25% de famílias com renda de 60% da MFI.	Custo do aluguel para os beneficiários: 960 dólares por mês (famílias com renda de 50 % do MFI) ou 1150 dólares (famílias com renda de 60 % do MFI).

Fonte: Division of Housing and Community Renewal – DHCR.

O 80/20 é relativamente pequeno comparado a outras políticas. Segundo auditoria do governo estadual, foram construídas 4500 unidades na ilha de Manhattan. O alto custo dos projetos tem sido foco de críticas de diversos especialistas que argumentam que os recursos dessa política poderiam ser mais bem usufruídos, construindo mais unidades habitacionais em outras partes da cidade (SANTORA, 2011). A crítica é válida, mas, por outro lado, políticas habitacionais com esta natureza podem ser uma ferramenta adequada para o fomento de uma maior diversidade social e de diminuição dos estigmas que sempre rondam as unidades habitacionais de interesse social (COSTA; PAOLINELLI, 2016).

Zoneamento inclusivo – inclusionary zoning

O objetivo principal do zoneamento inclusivo é induzir que investidores e incorporadores construam moradia acessível. Assim, esses agentes de mercado podem construir edifícios maiores ou receber isenções fiscais se reservarem uma parte das unidades habitacionais para famílias de baixa renda.

Esse tipo especial de zoneamento se aplica às áreas nova-iorquinas de grande densidade, como a Ilha de Manhattan. Os agentes de mercado têm licença para construir até 33% mais de unidades habitacionais, se eles reservarem 20% das unidades totais do edifício para famílias com renda de 80% do MFI ou 10% das unidades habitacionais para famílias com renda de 80% do MFI e 15% das unidades para as famílias com 125% do MFI.

Quadro 6 – Inclusionary zoning

Como funciona: as leis de zoneamento limitam o tamanho e a altura dos prédios. O instrumento do zoneamento incluyente permite que os incorporadores construam além desses limites se reservarem algumas unidades habitacionais para moradia acessível. O programa escolhe seus beneficiários por sorteio.	Duração: as unidades devem ser destinadas à moradia acessível para sempre.
Unidades com preços acessíveis: há aqui duas opções. 20% das unidades devem ser destinadas a famílias com renda até 80% do MFI ou 10% das unidades para famílias com renda de 80% do MFI mais 15% das unidades para famílias com renda até 125% do MFI.	Custo do aluguel para os beneficiários: 1540 dólares por mês é o preço máximo do aluguel.

Fonte: Department of City Planning (DCP).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Propostas recentes de diferentes entes federados³ no sentido de promover políticas públicas de aluguel social nos estratos sociais mais pobres e onde o déficit habitacional efetivamente se concentra, trazem à tona preocupações a respeito do desenho institucional dessas iniciativas, de modo a evitarem os problemas que os programas anteriores de aluguel social geraram e a pensarem alternativas a partir de experiências exitosas, não apenas nacionais, mas também de outros países.

M. Fix e P. Fiori enumeram os princípios da desmercantilização da habitação ocorrida no Estado Social europeu – devendo-se tomar o cuidado que este modelo também apresenta contradições e problemas de segregação. As situações nas quais se aplicam os citados princípios são:

³ Recentemente no Município do Rio de Janeiro foi instituída política de locação social no âmbito do Programa intitulado Reviver Centro (Lei Complementar Municipal n. 229/2021). O município de Belo Horizonte também aprovou seu Programa de Locação Social, conforme Decreto no 17.150/2019 e pela Instrução Normativa Urbel 02/2019.

o entendimento da moradia como direito e não como propriedade mercantil; a existência de uma forte política de taxaçaõ urbana para forçar a ocupaçaõ e combater a retençaõ especulativa da terra e de imoveis; estoques de terras pùblicas que funcionam como reguladoras de mercado e suporte para um parque de habitaçaõs pùblicas; a prevalência do modelo de habitaçaõ de aluguel subsidiado, de modo a desvincular o uso da propriedade privada e permitir mobilidade do trabalhador em funçaõ do trabalho e do estudo; a política habitacional pensada nacionalmente como forma de (re)ordenar o crescimento das cidades, promover alguma mistura social e fortalecer o equilíbrio demogràfico regional entre cidades grandes, médias e pequenas (2009, p. 08).

O direito à moradia se insere dentro da conjuntura complexa da política urbana, razão pela qual não é possível adotar um olhar parcial sobre uma realidade na qual deve ser garantida uma pluralidade de elementos constitutivos da vida cotidiana de todos os cidadãos. A fim de realizar os objetivos de gestão das cidades e de promoçaõ de moradia social, deve-se aproximar das políticas de urbanismo e habitacionais de estratégias fiscais e financeiras que induzam a utilizaçaõ mais eficaz do solo, que disponibilizem um parque imobiliário social, que sancionem as práticas imobiliárias especulativas e que recuperem e distribuam parte das mais-valias geradas pelos investimentos pùblicos.

O preço da terra é um fator que dificulta o provimento de moradia de interesse social bem localizada, ou seja, com o alto valor dos terrenos, torna-se difícil a localizaçaõ de projetos habitacionais em áreas de boa infraestrutura, com serviços urbanos essenciais e oferta de trabalho. Assim, uma política habitacional só será eficaz se vier acompanhada de uma política fundiário-urbanística que incida sobre a questãõ do preço da terra. Torna-se importante a utilizaçaõ de instrumentos urbanísticos que aumentem a oferta e reduzam o preço dos imoveis centrais, viabilizando a aquisiçaõ por agentes pùblicos, privados e comunitários. Entretanto, a política de locaçaõ social paulistana não enfrenta esse gargalo e vem desacompanhada da implementaçaõ de uma política urbana que democratize o acesso à terra e combata a ociosidade dos imoveis centrais. Sendo assim, não consegue produzir uma grande quantidade de unidades habitacionais, não se massificando como política habitacional.

Por outro lado, faz-se necessária uma mudança na política de gestão de bens pùblicos e bens urbanos que viabilize os imoveis para a locaçaõ, ao contrário do que vem acontecendo nos últimos anos em que os entes federados estãõ alienando grande parte do seu ativo imobiliário. Uniãõ, estados e municípios precisam criar órgãos específicos para arrecadar e receber imoveis, bem como gerir os bens pùblicos destinados ao parque do programa de locaçaõ social.

O exemplo americano, analisado à luz da realidade nacional, pode ser uma referência importante para as políticas pùblicas habitacionais brasileiras, uma vez que se configura como um programa permanente de acesso à moradia por meio de unidades habitacionais alugadas com preço acessível, bem como por ter uma gestão eficiente dos edifícios e uma estratégia de estratificaçaõ da renda dos habitantes da cidade, conjugada com a formulaçaõ de programas habitacionais para cada uma dessas faixas.

REFERÊNCIAS

- ARAGÃO, A. S. O conceito de serviços públicos no Direito Constitucional Brasileiro. In: **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico (REDAE)**. Salvador: Instituto Brasileiro de Direito Público, nº 17, fevereiro/março/abril, 2009.
- BALBIM, R. **Serviço de Moradia Social ou Locação Social: alternativas à política habitacional**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada-IPEA, 2015. Disponível em <https://ideas.repec.org/p/ipe/ipetds/2134.html>. Acesso em 13 de outubro de 2016.
- BALEEIRO, A. **Direito Tributário Brasileiro**. 12ª edição. Rio de Janeiro: Forense, 2013.
- BONNET, F. **Social Housing in New York**. 2014. Disponível em: <<http://www.metropolitiques.eu/social-housing-in-newyork.html>>. Acesso em: 18 out. 2017.
- BONDUKI, N. Origens da Habitação Social no Brasil: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria. São Paulo: Estação Liberdade, FAPESP, 1998.
- BRASIL, Ministério das Cidades/Secretaria Nacional de Habitação. **Plano Nacional de Habitação**. Maio de 2010.
- BUGNON, C.; IACONO, G. L'impact du DALO sur les politiques locales de l'habitat. In : **Cahiers du GRIDAUH : le DALO**. N. 21. Paris, 2011.
- CARRAZ, M. Logement social et habitat: une nécessité faite lois. In: Actualité juridique du droit administratif - AJDA (tribune). 17 mars 2008.
- CENTRO GASPAR GARCIA DE DIREITOS HUMANOS. **Moradia é Central: lutas, desafios e estratégias**. São Paulo, 2012. Disponível em: <<http://www.righttothecityplatform.org.br/download/publicacoes/1512.pdf>>. Acesso em: 20 mai. 2019.
- COSTA, R. G.; PAOLINELLI, M.S. **Políticas de Locação Social em Experiências Internacionais**. 2016. 86f. Monografia (Graduação em Arquitetura) – Faculdade de Arquitetura, Universidade Federal de Minas Gerais. 2016.
- FIX, Mariana. FIORI, Pedro. **Como o governo Lula pretende resolver o problema da habitação**. Alguns comentários sobre o pacote habitacional Minha Casa, Minha Vida. 2009. Disponível em https://www.researchgate.net/publication/321368779_Como_o_governo_Lula_pretende_resolver_o_problema_da_habitacao, último acesso em 31/08/2021.
- LIMA, M. F. V. **Se a demanda por moradia é variável, por qual motivo a oferta deve ser homogênea?** A Locação social como instrumento de garantia do direito à moradia adequada Dissertação de Mestrado. UERJ. 2018
- LUFT, R. M. XIMENES, L. A.; CARDOSO, A. L.. Aluguel Social (Verbete). In; **Dicionário de Favelas Marielle Franco**. Rio de Janeiro: Fundação Oswaldo Cruz, 2019.
- LUFT, R. M. **Regularização fundiária urbana de interesse social: a coordenação entre as políticas de urbanismo e de habitação social no Brasil à luz de experiências do direito francês**. Tese de doutorado, UERJ, 2014.

MARICATO, E. Metrôpoles desgovernadas. In: **Estudos Avançados**. No 25 (71), 2011.

NEW YORK CITY HOUSING AUTHORITY – NYCHA. NYCHA 2017 Fact Sheet. New York, 2017. Disponível em: <<https://www1.nyc.gov/assets/nycha/downloads/pdf/factsheet.pdf>>. Acesso em: 18 out. 2017.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano. Programa de Locação Social. São Paulo, 2008. Disponível em: <http://ww2.prefeitura.sp.gov.br/arquivos/secretarias/habitacao/0021/apresentacao_locacao_social_060808.pdf>. Acesso em: 18 out. 2017.

SANTORA, M. Across the Hall, Diversity of Incomes. **New York Times**, 2011. Disponível em: <<http://www.nytimes.com/2011/09/04/realestate/across-the-hall-diversity-of-incomes.html?pagewanted=all&r=1>>. Acesso em: 18 ago. 2021.

SANTOS, A. P.; LUFT, R. M.; MEDEIROS, M. G. P. Direito à moradia: um direito social em construção no Brasil – a experiência do aluguel social no Rio de Janeiro. **Planejamento e Políticas Públicas**. n. 46, 2015, p. 219.