

## Licença



Este trabalho está licenciado sob uma licença [Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/). Fonte:

<https://livros.unb.br/index.php/portal/catalog/book/644>. Acesso em: 10 mar. 2025.

## Referência

MELLO, Cristina Maria Correia de; BEZERRA, Maria do Carmo de Lima. **Locação social**: um serviço do Estado para provisão de moradia digna à população. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2025. *E-book* (234 p.). (Pesquisa, inovação & ousadia). Disponível em: <https://livros.unb.br/index.php/portal/catalog/book/644>. Acesso em: 10 mar. 2025.



EDITORA



UnB

# LOCAÇÃO SOCIAL

um serviço do Estado para  
provisão de moradia digna  
à população

Cristina Maria Correia de Mello  
Maria do Carmo de Lima Bezerra



Pesquisa,  
Inovação  
& Ousadia



**Universidade de Brasília**

**Reitora**  
**Vice-Reitor**

Rozana Reigota Naves  
Márcio Muniz de Farias

EDITORA



**UnB**

**Conselho editorial**

Germana Henriques Pereira (Presidente)  
Ana Flávia Magalhães Pinto  
Andrey Rosenthal Schlee  
César Lignelli  
Fernando César Lima Leite  
Gabriela Neves Delgado  
Guilherme Sales Soares de Azevedo Melo  
Liliane de Almeida Maia  
Mônica Celeida Rabelo Nogueira  
Roberto Brandão Cavalcanti  
Sely Maria de Souza Costa

EDITORA



**UnB**

# Locação social

um serviço do Estado para provisão de  
moradia digna à população

Cristina Maria Correia de Mello  
Maria do Carmo de Lima Bezerra



Pesquisa,  
Inovação  
& Ousadia

	<b>Equipe do projeto de extensão - Oficina de edição de obras digitais</b>
<b>Coordenação geral</b>	Thiago Affonso Silva de Almeida
<b>Consultor de produção editorial</b>	Percio Savio Romualdo Da Silva
<b>Coordenação de revisão</b>	Talita Guimaraes Sales Ribeiro
<b>Coordenação de design</b>	Cláudia Barbosa Dias
<b>Revisão</b>	Lara Andressa da Silva Carvalho
<b>Diagramação</b>	Uilca-Terra R. M. M. Martins Lislayne de Oliveira Gonçalves
<b>Foto de capa</b>	Pedro Jackson, via Pexels.com

© 2024 Editora Universidade de Brasília

Direitos exclusivos para esta edição:  
 Editora Universidade de Brasília  
 Centro de Vivência, Bloco A - 2ª etapa, 1º andar  
 Campus Darcy Ribeiro, Asa Norte, Brasília/DF  
 CEP: 70910-900  
 Site: [www.editora.unb.br](http://www.editora.unb.br)  
 E-mail: [contatoeditora@unb.br](mailto:contatoeditora@unb.br)

Todos os direitos reservados. Nenhuma parte desta publicação poderá ser armazenada ou reproduzida por qualquer meio sem a autorização por escrito da Editora.

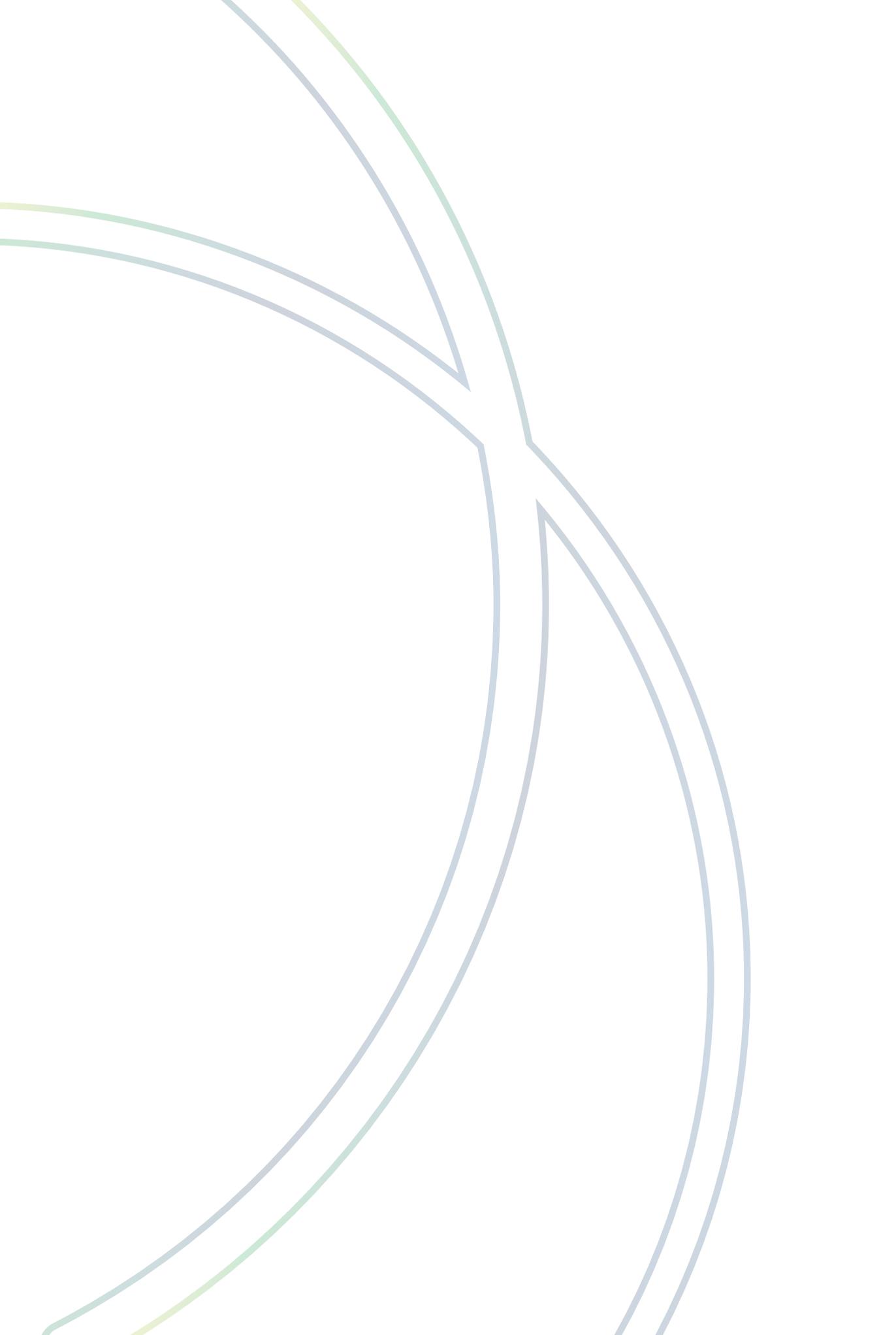
Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)  
 (Biblioteca Central da Universidade de Brasília – BCE/UnB)

M5271 Mello, Cristina Maria Correia de.  
 Locação social [recurso eletrônico] : um serviço do Estado para provisão de moradia digna à população / Cristina Maria Correia de Mello, Maria do Carmo de Lima Bezerra. - Brasília : Editora Universidade de Brasília, 2025.  
 234 p. - (Pesquisa, inovação & ousadia).  
 Inclui bibliografia.  
 Formato PDF.  
 ISBN 978-65-5846-260-6.

1. Locação de imóveis - Aspectos sociais. 2. Habitação popular. 3. Política habitacional. I. Bezerra, Maria do Carmo de Lima. II. Título. III. Série.

CDU 332.855





# Sumário

**Prefácio 11**

**Introdução 15**

Capítulo 1

**Habitação social no Brasil: moradia como um bem de consumo ou um serviço? 21**

1.1 A habitação e a importância de sua regulação para as políticas públicas urbanas 21

1.2 Principais mecanismos de provisão da habitação social 24

1.3 Bem de consumo e serviço: algumas definições 31

Capítulo 2

**Síntese das políticas habitacionais adotadas no Brasil 37**

2.1 Estratégias habitacionais predominantes em diferentes períodos históricos do país 38

2.2 O percurso histórico da legislação e das relações locatícias no Brasil 50

2.3 Dificuldades de mudanças nas estratégias habitacionais 57

Capítulo 3

## **Locação social para provisão habitacional: experiências internacionais consolidadas 59**

3.1 O caso mais emblemático que evoluiu ao longo do tempo: locação social na França 63

3.2 Aprendizados da experiência francesa 83

Capítulo 4

## **Análise da participação dos agentes nos programas de locação social na França 87**

4.1 As organizações HLM e seu papel na política habitacional francesa 88

4.2 O papel dos agentes no desenvolvimento da locação social HLM 93

4.3 Experiência francesa de articulação entre provisão habitacional por locação social e desenvolvimento urbano 110

Capítulo 5

## **Agentes intervenientes na política habitacional do Brasil: casa própria e locação social 115**

5.1 Agentes intervenientes na construção de moradias para venda no Brasil 118

5.2 Panorama geral da experiência nacional em locação social 126

5.3 Análise geral da aplicação da locação social nos municípios brasileiros 144

5.4 Diferenças entre os agentes intervenientes no processo habitacional internacional e brasileiro 149

## Capítulo 6

# **Locação social em São Paulo: concepção, avanços e obstáculos 153**

6.1 O papel dos agentes no desenvolvimento da locação social no município de São Paulo 153

6.2 Concepção e implantação do Programa de Locação Social do município de São Paulo 171

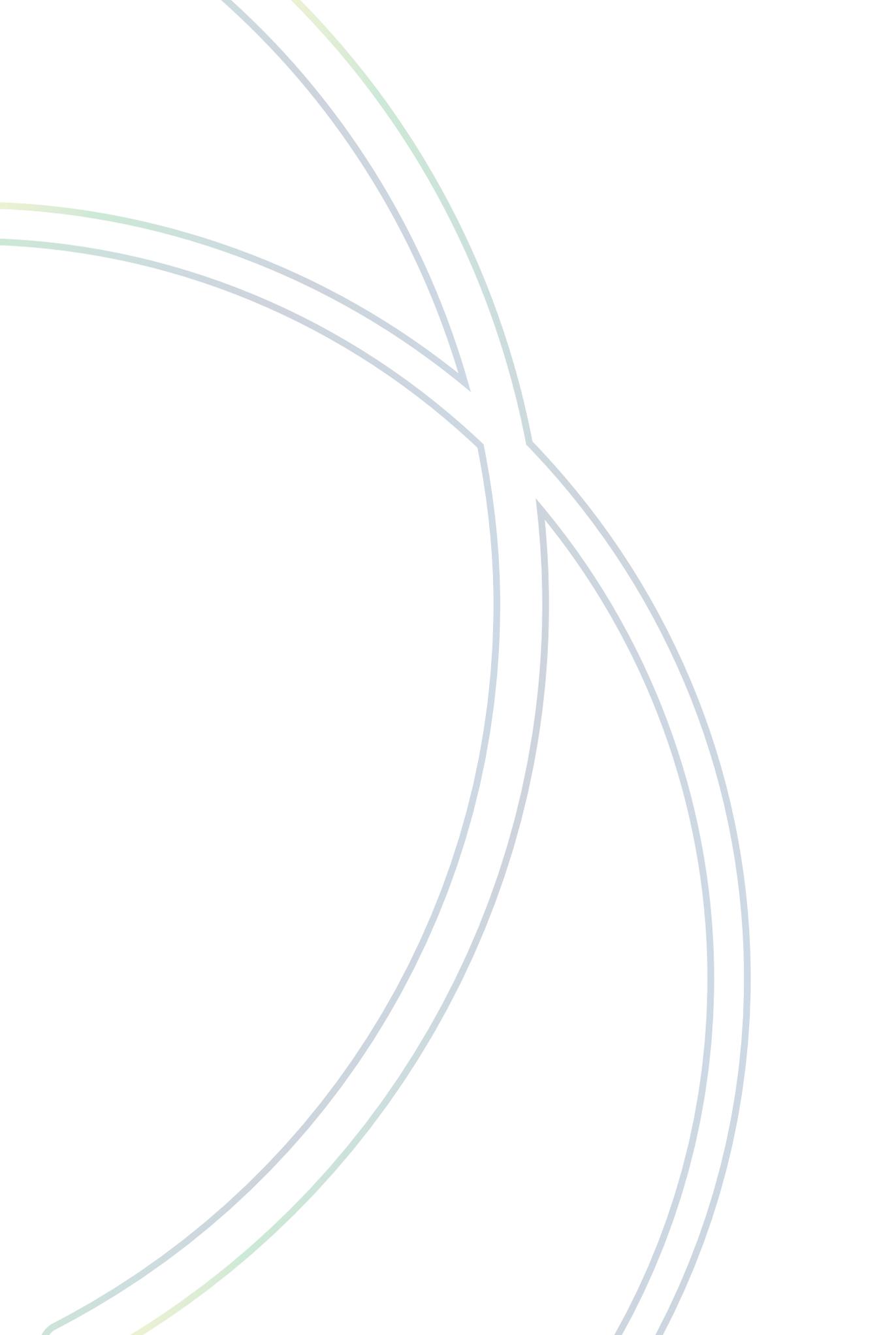
## Capítulo 7

# **Programas de locação social francês e paulista: aprendizados para ampliação da provisão de habitação social 183**

7.1 Análise comparativa entre o PLS/SP e o PLS/HLM 183

7.2 Aprendizado para concepção de um programa adaptado à realidade brasileira 197

# **Referências 199**



# Prefácio

*Lucia Shimbo<sup>1</sup>*

A maioria da população brasileira vive em domicílios próprios desde 1950, quando essa condição de ocupação começou a prevalecer em relação ao aluguel e às outras formas de conquista da moradia. Desde então, o acesso à propriedade privada da habitação aumentou significativamente até alcançar o auge de 75% dos domicílios no país em 2000. As diferentes formas de produção da habitação que perpassam as cidades latino-americanas permitem que variadas classes sociais ascendam à casa própria, seja pela chamada “autoconstrução” (em situações irregulares ou não), pela produção pública, pela incorporação imobiliária ou, ainda, pela produção por encomenda.

Contudo, essa tendência histórica de aumento da aquisição da casa própria começou a apresentar sinais de arrefecimento e temos, hoje, de acordo com os dados do Censo de 2023, 64,6% da população vivendo em domicílios próprios. Ao mesmo tempo, a condição de domicílio alugado aumentou, passando de 17,3%, em 2016 para 20,2%, em 2022. Contraditoriamente, foi nesse último período que houve o programa habitacional que mais financiou o acesso à propriedade privada da habitação em tão curto intervalo de tempo, o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV, que completou 15 anos de existência em 2023, com 7,7 milhões de unidades contratadas.<sup>2</sup>

Esses números revelam duas questões fundamentais e urgentes relacionadas à estrutura de provisão da habitação e à política habitacional no Brasil que este livro trata com primor. A primeira diz respeito à importância da condição do aluguel, principalmente, nos setores populares, como destacam as autoras. São esses setores que concentram a maioria das necessidades habitacionais do país e que não foram, histórico e contemporaneamente, contemplados nos programas habitacionais. Mesmo com o investimento maciço de subsídios públicos para aquisição de moradia para famílias de até três salários-mínimos do MCMV, a maioria do financiamento do programa (mais precisamente 66%) foi destinado a famílias com renda superior a essa faixa e contemplou o segmento econômico do mercado imobiliário ou

---

<sup>1</sup> Livre-Docente no Instituto de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (IAU-USP, São Carlos, Brasil), Grupo de Pesquisa em Habitação e Sustentabilidade (Habis, IAU-USP) e do Grupo Economia, território e urbanização (UFF).

<sup>2</sup> Vale destacar que o programa foi criado em 2009, interrompido durante o governo federal de Jair Bolsonaro e foi retomado em 2022, na terceira gestão de Lula (mais informações disponíveis em: <https://agenciagov.ebc.com.br/noticias/202403/minha-casa-minha-vida-completa-15-anos-abrindo-portas-para-novos-sonhos-de-conquista-da-casa-propria#:~:text=500%20MIL%20MORADIAS&text=E%20outras%20mais%20de%202022,para%20o%20ano%20de%202023>). Acesso em: 8 abr. 2024).

a “habitação social de mercado”. Já a segunda questão se refere à necessidade de se pensar políticas habitacionais que contemplem uma diversidade de formas de acesso à moradia, de modo que não se restrinjam apenas à aquisição de um bem imóvel com elevado valor, o que a torna uma mercadoria impossível para grande parte da população não só brasileira, mas também mundial, diante das desigualdades engendradas pela acumulação capitalista.<sup>3</sup>

Este livro traz a ideia fundamental de se pensar a habitação como um serviço regulado e fornecido pelo Estado para as famílias de mais baixa renda, realidade em que a modalidade de locação social entra como eixo estruturante. Como o livro destaca, há três modalidades de aluguel, podendo ser ofertado pelo mercado privado ou, ainda, numa estrutura de provisão que beneficia os proprietários de imóveis via extração de rendas do tipo aluguel. O acesso pode ser facilitado para famílias de mais baixa renda dentro dos programas de auxílio-aluguel. Essas duas modalidades contribuem para as formas rentistas de produção e uso do espaço urbano. Contudo, a terceira modalidade, a locação social, rompe com essa lógica e entra na chave dos direitos e da compreensão da habitação enquanto fundo de consumo a ser fornecido pelo Estado, mobilizando fundos públicos.

O livro é fruto da tese de doutorado de Cristina Maria Correia de Mello Florêncio, orientada pela professora Maria do Carmo de Lima Bezerra, dentro do programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, da Universidade de Brasília (PPG-FAU/UnB). Eu tive a honra de acompanhar o desenvolvimento da pesquisa ao participar do exame de qualificação e da banca final.

A pesquisa surge de uma inquietação de Cristina Mello diante de sua atuação profissional como analista de planejamento urbano e infraestrutura, na Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação (Seduh) do Distrito Federal: por que a locação social não foi implementada em larga escala nos programas habitacionais no Brasil? As respostas a essa pergunta surgiram desse belo encontro das autoras, que combinou suas experiências na gestão pública e na pesquisa científica.

Partindo pelo negativo, as autoras procuram identificar os obstáculos para a implementação da locação social no país, analisando, em primeiro lugar, as estratégias predominantes presentes na política habitacional brasileira, de 1930 até 2020, que acabaram por enfatizar a aquisição da casa própria, em detrimento do aluguel e da locação social.

Em segundo lugar, olhando o positivo, ou seja, aquilo que já foi implementado enquanto estratégias habitacionais relacionadas ao aluguel, o livro se debruça sobre a experiência francesa, que é uma referência internacional importante. Dessa análise, que perfazem dois capítulos do livro, as autoras concluem que a locação social funcionou neste país porque ela se estruturou enquanto política com protagonismo de instituições públicas e de empresas mistas que realizam a mediação entre planejamento urbano, assistência social e provisão de habitação. A sistematização de leis e de regulações públicas que favorecem a implementação da locação social é uma importante contribuição do livro.

---

<sup>3</sup> Refiro-me aqui à noção de *marchandise impossible*, termo cunhado por Christian Topalov (187) ao analisar a história da habitação na França.

Dando continuidade à leitura das experiências implementadas, o livro apresenta um capítulo dedicado à apresentação de panorama das aplicações pontuais da locação social em alguns municípios brasileiros para, então, se aprofundar na experiência que foi de maior alcance no país, ocorrida em São Paulo (SP). A comparação entre as experiências francesa e brasileira (sobretudo, paulistana) permitiram que as autoras apontassem alguns aprendizados que podem nutrir a formulação de futuras políticas públicas de locação social.

As autoras deixam bem claro que não basta ter instrumentos previstos em lei ou em regulações específicas para que a política se efetive. É necessário, sobretudo, organizar uma estrutura que articule agentes intervenientes (públicos, privados e movimentos sociais) que cumpram as três funções principais relacionadas à locação social: regulação, financiamento e gestão.

O livro faz um convite à reflexão sobre outras formas possíveis para acessar a moradia digna e, certamente, inspirará gestores públicos e pesquisadores engajados na mudança do paradigma da política habitacional brasileira.

## Referências

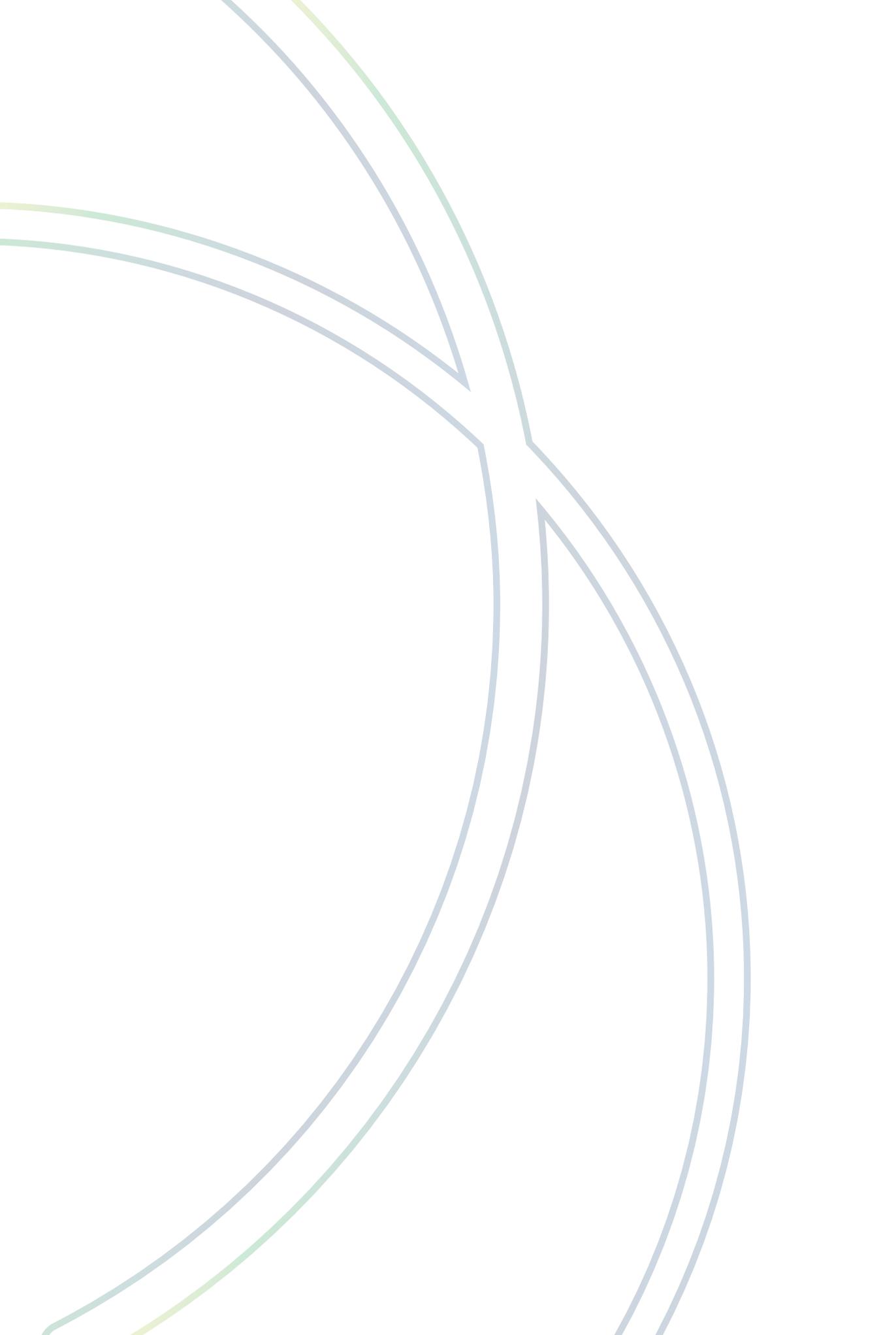
AGÊNCIA GOV. Minha Casa, Minha Vida completa 5 anos abrindo portas para novos sonhos de conquista da casa própria. Agência GOV, 2024. Disponível em: <https://agenciagov.ebc.com.br/noticias/202403/minha-casa-minha-vida-completa-15-anos-abrindo-portas-para-novos-sonhos-de-conquista-da-casa-propria#:~:text=500%20MIL%20MORADIAS&text=E%20outras%20mais%20de%202022,para%20o%20ano%20de%202023>. Acesso em: 08 abr. 2024.

GOMES, Irene. Domicílios próprios predominam, mas 13,5% deles não tem documentação. Agência IBGE, 2023. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/38544-domicilios-proprios-predominam-mas-13-5-deles-nao-tem-documentacao#:~:text=A%20condi%C3%A7%C3%A3o%20de%20domic%C3%ADlio%20alugado,2%20p.p.%20acima%20de%202016>. Acesso em: 08 abr. 2024.

JARAMILLO, Samuel. Las formas de producción del espacio construido en Bogotá. In: PRADILLA, Emilio (org.). *Ensayos sobre el problema de la vivienda en México*. México: Latina Unam, p. 149-212, 1982.

MARQUES, Eduardo. Condições habitacionais e urbanas no Brasil. In: Arretche, Marta. (org.). *Trajetórias das desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos*. São Paulo: Ed. Unesp/CEM, p. 223-247, 2015.

SHIMBO, Lucia. *Habitação social, habitação de mercado: a confluência entre estado, empresas construtoras e capital financeiro*. Tese (Doutorado da Escola de Engenharia de São Carlos) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.



# Introdução

Este livro versa sobre os obstáculos impostos na trajetória da política habitacional brasileira à concepção e implementação da estratégia de provisão<sup>1</sup> de moradia, denominada locação social. A investigação procura, com base nas experiências internacionais e nacionais, discutir os possíveis caminhos, tendo como foco a atuação dos agentes intervenientes, analisando as suas características, funções e ações para proporcionar moradias com inserção urbana, ou seja, a moradia digna.

Definida pela Constituição Federal de 1988, no artigo 6º, como um direito social de todo cidadão, a habitação é uma necessidade básica da população, pois ela extrapola o conceito de casa/abrigo e engloba, também, a cidade (Brasil, 1988; Azevedo, 2012). Esse direito significa que diferentes segmentos da população devem ter acesso à moradia adequada com infraestrutura, serviços e equipamentos públicos, o que demanda a presença do Estado na construção de políticas públicas.<sup>2</sup> Sendo a moradia condicionada pelo acesso à terra/ao solo, o que define as características da inserção da habitação no contexto da cidade será a disponibilidade de terra urbanizada. Para os setores populares da sociedade, o acesso a áreas de cidade consolidada, devido ao seu alto custo, tem sido um impeditivo para a moradia digna. Essa característica de domicílio torna imprescindível a presença do Estado no fornecimento/mediação desse direito.

Diante desse entendimento da moradia digna, sua provisão por locação social deve resultar de uma ação do Estado, com ou sem parceria do setor privado, e sem a transferência do imóvel por meio de pagamento de um valor específico, subsidiado ou não, que diminua o comprometimento da renda familiar com a moradia. Neste caso, a moradia é entendida como um serviço fornecido pelo Estado.

A fim de compreender as dificuldades que a locação social possui no Brasil para ser uma estratégia de provisão da moradia – em que pese se encontrar, desde 2004, presente na política habitacional, é necessário revisar a trajetória que marcou os programas habitacionais brasileiros. Qual foi o caminho definido pelas políticas públicas no Brasil para enfrentar essa demanda?

Desde meados do século XX, o acesso à moradia se deu por meio de quatro mecanismos implantados com maior ou menor ênfase em diferentes períodos no Brasil: a produção de

---

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

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

mercado, a produção pública por incorporação, a produção doméstica e a produção por encomenda (Jaramillo, 1982), que levam à produção de moradias, seja por meio da casa própria seja por aluguel. No que tange à moradia por aluguel, pode ser implementada a partir de três modalidades: o aluguel de mercado e o auxílio aluguel, os quais contribuem para a acumulação do capital via extração de renda do aluguel, ao beneficiar a classe dos proprietários; e a locação social, que pode ser vista como um serviço produzido pelo Estado, seja para públicos específicos associados às políticas de assistência social, seja para baixa renda. Esses três modelos se articulam e possuem alguns pontos comuns, definidos pelas políticas, pelos programas e outras regulações.<sup>3</sup>

Entretanto, observa-se que, quase em sua totalidade, essas formas de acesso à habitação/terra possuem como estratégia a moradia nos moldes da casa própria.<sup>4</sup> Muito se tem escrito (Azevedo, 2007; Arretche, 1990; Cardoso, 2013; Rolnik, 2016) sobre a casa própria, pois esse modelo tem sido o dominante e se tornou, ao mesmo tempo, a única estratégia de provisão habitacional e uma fronteira de expansão do capital financeiro. Essa abordagem dissociou a moradia como um serviço público perene a ser disponibilizado pelo Estado para a população e passou a ser um bem de consumo, uma propriedade.

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

A casa própria para o brasileiro, hoje, não é só uma moradia. Ela representa também um domínio social, econômico (elemento estrutural de estabilidade financeira) e cultural (principalmente ligado à questão da herança familiar). No que se refere à estruturação das cidades, a produção da casa própria para a baixa renda tem acontecido, na maioria das vezes, em loteamentos localizados em áreas urbanas não consolidadas e, portanto, sem os serviços urbanos adequados, apesar dos avanços que ocorreram após a criação da Lei nº 10.257/2001, denominada Estatuto da Cidade. Sua produção também sofre altos e baixos, com paralisações e retomadas, a depender das prioridades de cada governo.

Uma rápida avaliação de uma política habitacional voltada praticamente para uma única estratégia fez com que toda a rede de agentes da produção habitacional tenha se voltado para o modelo patrocinado pelo Estado. São exemplos as experiências do

---

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

<sup>4</sup> A moradia própria se apresenta como um elemento de domínio social, econômico e ideológico, trazendo temas não só relacionados à estabilidade financeira, mas também ligados à herança, ao legado familiar e à economia urbana da informalidade (Abramo, 2003). Na cultura da casa própria, frases relacionadas à moradia oferecida pelo governo viram jargão, como: “é longe e ruim, mas é meu”; “não pago aluguel porque é dinheiro jogado fora”; “aluguel é ruim porque não é meu”.

Banco Nacional da Habitação – BNH, nos anos 1960/1970/1980, e do Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV, nos anos 2000, o que pode ter levado a restrições do mercado para outras possibilidades de provisão habitacional.

A periferização da moradia, tema bastante discutido em diferentes trabalhos (Bonduki, 2004; Maricato, 2000; Valadares, 1978), promoveu e promove a dispersão urbana com altos custos socioeconômicos para a população e a gestão das cidades. Por outro lado, pode ainda ser associado ao aumento da informalidade como decorrência da necessidade de morar da população e do alto déficit habitacional expresso nas longas filas de espera por uma casa.

As famílias com renda de até três salários-mínimos são as mais afetadas pelos entraves que rondam a habitação no Brasil, mesmo pelos programas habitacionais do governo como Minha Casa, Minha Vida e Casa Verde e Amarela.<sup>5</sup> O mercado informal acaba absorvendo essa população, seja na forma de loteamentos periféricos, ou na reprodução interna das favelas já existentes, onde moradores mais antigos se tornam, muitas vezes, provedores da moradia de aluguel. Tudo resulta no que se denomina há anos de “questão da habitação”, visto que várias famílias são privadas do acesso à cidade devido à deficiência na efetiva inclusão social<sup>6</sup> por não terem acesso à terra e à moradia na cidade.

Por tudo isso, ironicamente, o aluguel é hoje, a forma central de provisão habitacional para os setores populares da sociedade brasileira,<sup>7</sup> com maior concentração nas famílias com faixa de renda de até três salários-mínimos (Abramo, 2020). Essa parcela da população também representa o maior índice de déficit habitacional,<sup>8</sup> e a renda familiar acaba tendo um excessivo comprometimento com aluguel (que às vezes ocorre em área informal, por um mercado clandestino) em ambientes precários, adensados ou em coabitação. O quadro descrito leva à verificação de que a provisão real da moradia se dá por meio do aluguel, que é uma prática utilizada por maiores faixas de renda no mercado formal e para ofertar baixa qualidade de moradia à população de menor renda no modo informal.

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

---

<sup>5</sup> O Programa Casa Verde e Amarela foi instituído por meio da Medida Provisória nº 996, de 25 de agosto de 2020 (Brasil, 2020) e substituiu o Programa Minha Casa, Minha Vida. Com o retorno do governo do presidente Lula (2023-2027), deve ser alterado novamente.

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

<sup>7</sup> A prática rentista é estrutural na lógica da economia brasileira. A habitação tida como o investimento mais seguro tanto do ponto de vista da sua valorização quanto no enfrentamento dos momentos cíclicos da instabilidade econômica, também é vista por todas as faixas de renda como um complemento de renda quando alugada.

<sup>8</sup> Neste caso, déficit habitacional por ônus excessivo com aluguel – componente principal do déficit habitacional no Brasil.

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

Estudos (Balbim, 2015; Paolinelli; Costa, 2015; Milano, 2013; D'Ottaviano, 2014; Silva, 2013) indicam que, aparentemente, a locação gera um atendimento do déficit habitacional de forma mais rápida, dialogando com o estoque privado de imóveis ociosos<sup>9</sup> em áreas já urbanizadas e de melhor localização dentro da cidade, respondendo aos desejos das famílias. Do ponto de vista socioambiental e de padrão de urbanização, a estratégia também parece constituir melhores cidades por evitar o espraiamento urbano, um dos efeitos associados aos conjuntos habitacionais, a morfologia típica das estratégias das políticas públicas de provisão da casa própria.

No Brasil, existe a tradição de políticas, programas e projetos habitacionais que vão e vêm em acordo com os diferentes governos. Esse deve ser um aspecto a ser observado, pois a locação social exige políticas públicas continuadas para a manutenção das unidades habitacionais alugadas por agentes participantes da política habitacional (Gatti, 2015), o que significa existir uma boa gestão do parque habitacional.

Rapidamente, podemos apontar razões de diferentes ordens para sua não utilização em larga escala: incapacidade da gestão institucional; características econômicas, sociais e culturais; bem como interesses econômicos e políticos dos gestores públicos, das empreiteiras e da indústria de construção civil. Discutir essas e outras peculiaridades da locação social como provisão habitacional, tendo em conta as especificidades do contexto brasileiro, é o desafio da pesquisa que se apresenta neste livro.

Assim, a leitura do trabalho propiciará uma visão geral dos diferentes aspectos que compõem as estratégias correntes no Brasil, tanto da casa própria como da locação social e ainda oferece a avaliação de uma das principais experiências internacionais de locação social, o caso francês, no que se refere aos aprendizados que possam ter rebatimento no contexto nacional. O papel dos agentes intervenientes em sua concepção, implantação e utilização foram avaliados para verificar a aderência do que ocorre no plano internacional à realidade brasileira. Assim, foi realizada a análise comparativa sobre a existência desses atores na realidade brasileira, suas possíveis substituições de papéis e os ajustes necessários ao alcance de um programa de provisão de habitação por locação social de ampla escala no país.

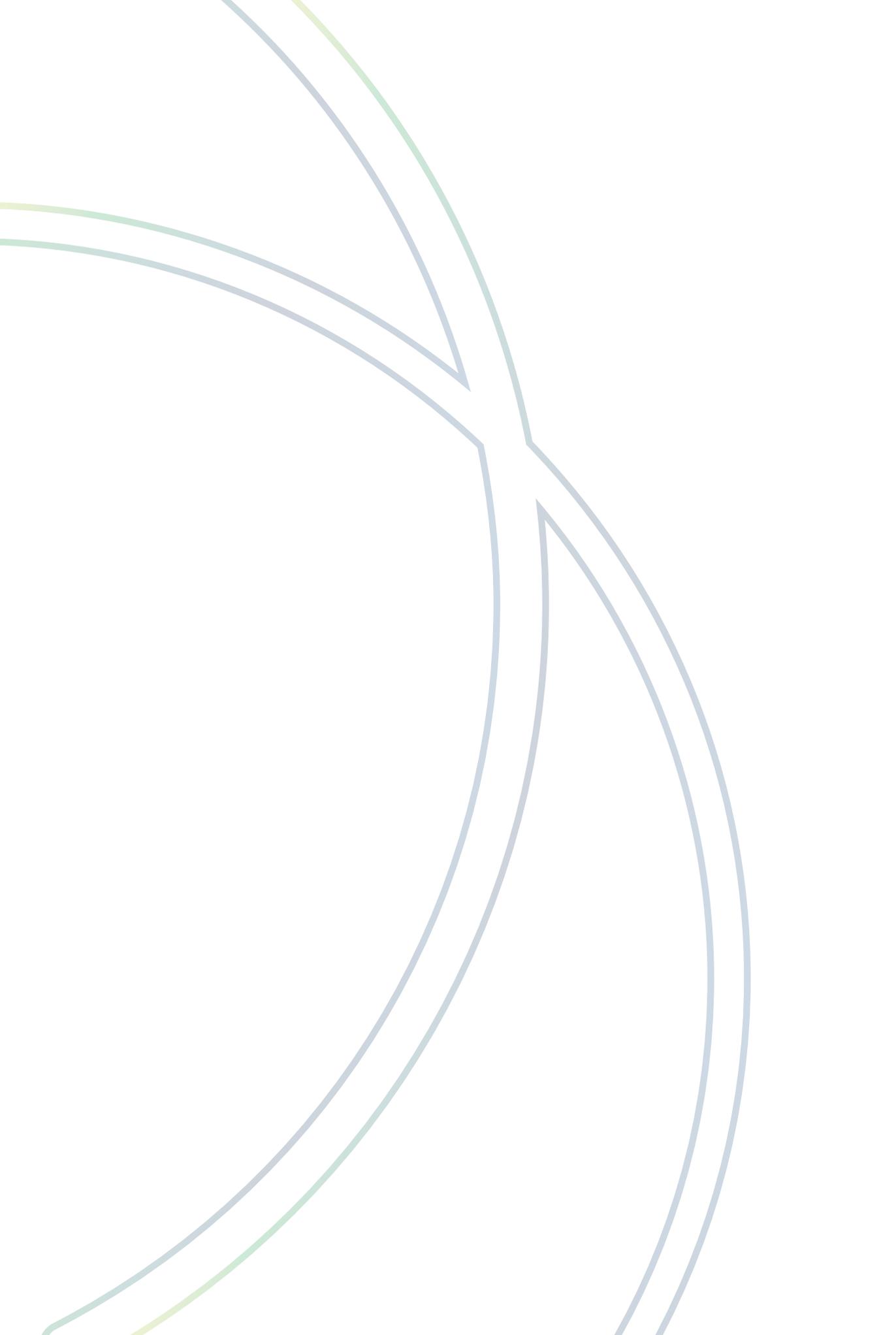
Sem ser o objetivo finalístico da pesquisa, mas a título de entendimento dos aspectos de ordem sociocultural e político-econômico que podem estar criando entraves ao tema, foram identificadas iniciativas de implantação de locação social pelo Brasil, com estudos contextualizados no município de São Paulo. Sendo a experiência mais consolidada no

---

<sup>9</sup> O estoque privado de imóveis ociosos é grande no Brasil, equivalente ao tamanho do déficit habitacional brasileiro. O déficit habitacional é de 5.876.699 de domicílios (FJP, 2021) e o número de imóveis vagos localizados em área urbana é de 6.350.010 (FJP, 2018).

país, deu-se como finalidade discutir as possibilidades e dificuldades de implantação e desenvolvimento de um programa habitacional como um serviço público.

Por fim, como resultados dos estudos e das análises procedidas, algumas características foram consideradas fator de êxito, assim como suas correlações com a realidade brasileira de modo a contribuir para que a locação social seja uma opção à provisão de habitação para os setores populares da sociedade.



# Habitação social no Brasil: moradia como um bem de consumo ou um serviço?

Este capítulo aborda questões teóricas e conceitos que permeiam o estudo da habitação e das políticas habitacionais a partir de duas visões sobre a moradia: como um bem de consumo e como um serviço a ser ofertado pelo Estado. Fundado no debate acerca dos conceitos de bem de consumo e serviços, tratados pela economia clássica e contemporânea, buscou-se entender como sua abordagem na política habitacional pôde se dar e quais foram suas consequências tanto para a estruturação urbana como para o atendimento às necessidades da população.

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

## 1.1 A habitação e a importância de sua regulação para as políticas públicas urbanas

A ideia de habitação está correlacionada a uma necessidade antropológica entre o território e o sujeito humano. Representada pelo espaço ocupado para abrigo e lar, acomoda as tarefas primárias de alimentação, descanso, atividades fisiológicas e convívio social (Abiko, 1995). É também o espaço privilegiado do consumo de mercadorias, espaço este que depende da terra/solo,<sup>1</sup> do espaço físico, para ser exercida.

Por ser tão fundamental à vivência e convivência humana, todos desejam ter acesso a uma moradia digna. Moradia urbana digna transcende o conceito da edificação apenas como abrigo, deve ser entendida, também, como um local com condições mínimas de segurança e salubridade, com o acesso à infraestrutura, aos serviços básicos urbanos e à mobilidade.

A habitação também é um direito de todos os cidadãos. Desde meados do século XX, em 1948, esse direito passou a ser considerado fundamental no artigo 25 da Declaração Universal

---

<sup>1</sup> O acesso ao solo é, muitas vezes, quem direciona o modelo habitacional a ser produzido na cidade devido ao alto custo das terras urbanizadas.

dos Direitos Humanos e, posteriormente, reafirmado na Declaração de Vancouver, fruto da 1º Conferência das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos – Habitat I, realizada em 1976, quando foi indicado ser responsabilidade dos governos as ações para assegurá-lo

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

Além de ratificar as Declarações da ONU acima referidas, o Brasil também integra o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, adotado pela Resolução nº 2.200-A (XXI) da Assembleia Geral das Nações Unidas em 16 de dezembro de 1966 e ratificada pelo Brasil em 24 de janeiro de 1992. Nesse Pacto, os Estados reconhecem o direito à melhoria contínua das condições de vida e o direito à alimentação, vestimenta e moradia adequada a todos.

No Brasil, o direito à moradia passou a ser reconhecido como um direito social pela Constituição Federal Brasileira<sup>2</sup> no artigo 6º, com nova redação dada pela Emenda Constitucional nº 90/2015, afirmando que, dentre outros direitos, o direito à moradia deve ser cumprido para todos. Ele deve ser entendido amplamente, transpassando o mero conceito de propriedade imobiliária, se assemelhando à definição de lar e envolvendo o acesso à cidade (Azevedo, 2012). Entende-se que esse conceito amplo pode ser associado ao termo “moradia digna” que passou a descrever, no léxico dos estudos sobre habitação, a moradia integrada aos serviços urbanos.

O Comentário nº 4 do Comitê sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU (SDH/PR, 2013), define as características necessárias para se obter uma moradia digna: *i)* a segurança jurídica da posse da moradia; *ii)* a disponibilidade de equipamentos públicos, serviços e infraestruturas próximos ou na habitação; *iii)* a acessibilidade econômica da moradia, de forma que os custos exercidos com ela não afetem outras necessidades básicas da família; *iv)* a habitabilidade; *v)* a acessibilidade social, atendendo aos mais diversos grupos/classes sociais; *vi)* a localização, devendo estar próxima aos postos de trabalho, equipamentos e serviços; e *vii)* se é apropriado à cultura da população, devendo construir e utilizar materiais respeitando a cultura e a diversidade da população. Afirma, ainda, que a melhor forma de entender esse direito é sintetizar que sua apreensão deve considerar três elementos: liberdades, garantias e proteções.

---

<sup>2</sup> A CF de 1988 visa instituir um Estado democrático, ditando princípios e diretrizes fundamentais e assegurando os direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça para todos os cidadãos. Ela tornou a moradia digna um direito de todos (art. 23, parágrafo IX) e, com relação à política de desenvolvimento urbano (art. 182 e art. 183), cita que deve buscar o desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar dos seus habitantes a partir da ação do Poder Público Municipal, seguindo diretrizes fixadas em lei. Aborda, também, sobre a aplicação dos instrumentos, obrigatórios ou não, sobre a função social da propriedade; sobre as desapropriações; sobre imóveis não edificados, subutilizados ou não utilizados. A CF não estabelece nenhuma regra para as questões acima dispostas, as quais deverão ser detalhadas em instrumentos criados pelo poder público na sua esfera responsável.

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

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

Logo, o que fica valendo perante o direito à moradia digna é o direito de permanecer, de morar, de ter abrigo. Esse direito exige a participação do Estado na construção de políticas públicas que o viabilizem, focando principalmente nos grupos mais vulneráveis da sociedade. Essa participação é indispensável, pois o acesso ao solo para os setores mais populares é dificultado pelo alto custo das terras urbanizadas. No entanto, isso não significa que o Estado é obrigado a construir Habitação de Interesse Social<sup>3</sup> – HIS para toda a população, mas sim, criar mecanismos para seu acesso, seja por regulação dos agentes intervenientes, do uso do solo ou dos meios de financiamento.

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

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

No Brasil, a informalidade se tornou a forma predominante de acesso à moradia para a faixa da população de menor renda, em sua maioria sendo provida por autoconstrução,<sup>4</sup>

<sup>3</sup> O termo Habitação de Interesse Social – HIS define uma série de soluções de moradia voltadas à população de baixa renda. Segundo Abiko (1995), o termo tem prevalecido nos estudos sobre gestão habitacional e vem sendo usado por várias instituições e agências ao lado de outros equivalentes, como: *i*) habitação de baixo custo (*low-cost housing*), termo utilizado para designar habitação barata sem que isto signifique necessariamente habitação para população de baixa renda; *ii*) habitação para população de baixa renda (*housing for low-income people*), possui a mesma conotação que habitação de interesse social, sendo necessário, no entanto, definir a renda máxima das famílias e indivíduos situados nessa faixa de atendimento; e *iii*) habitação popular, termo genérico que envolve todas as soluções destinadas ao atendimento de necessidades habitacionais.

<sup>4</sup> A autoconstrução se dá quando o próprio morador é o responsável pela construção da sua moradia. Essa situação é recorrente na informalidade, onde os moradores sofrem com a insegurança legal da terra, além do risco inerente da construção. Na maioria das vezes, a autoconstrução não se resume tão somente à moradia, mas sim a trechos da cidade informal, com a pavimentação de ruas e construção de igrejas, escolas, creches, praças etc. (Lacerda, 2011).

tanto na forma da casa própria quanto pelo mercado de aluguel, preenchendo uma grande lacuna deixada por ausência de políticas públicas governamentais e pelo mercado formal.

As condições de moradia influenciam o cenário urbano, pois as formas de ocupação do solo denunciam as diferenças sociais e refletem o nível de renda. A relação entre a moradia e sua localização, como espelho das condições econômicas em uma cidade, se mostra mais forte quanto mais desigual for o processo de urbanização, o que predomina em países com fortes disparidades sociais, como o Brasil.

Os investimentos realizados pelos governos em infraestrutura urbana se tornam um fator de segregação da população, por mais contraditório que possa parecer. A valorização das áreas com disponibilidade dos mais diferentes serviços urbanos deixa a população de menor poder aquisitivo sem opção de moradia nas áreas formais da cidade, o que as leva à ocupação irregular em áreas periféricas ou de fragilidade ambiental mais centrais. A moradia inadequada passa a ser um problema para a cidade e um desafio para a busca do direito à moradia digna.

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

## 1.2 Principais mecanismos de provisão da habitação social

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

### 1.2.1 Unidade habitacional para venda: a casa própria

A casa própria costuma ser o principal bem a ser adquirido pela maioria das famílias, podendo ser unifamiliar ou multifamiliar.<sup>5</sup> Ela não é só uma construção, mas também um domínio social, econômico e ideológico (Woortmann, 1982).

Segundo Bonduki (2004), diante da insegurança do emprego e/ou baixos salários, bem como a alta da inflação ocorridos em vários períodos da história brasileira, adquirir a casa própria tornou-se uma melhor alternativa frente à modalidade de aluguel. Já para Abramo (2020),

---

<sup>5</sup> Habitação unifamiliar: construção com entrada independente, destinada a acolher apenas uma família – casa individuais, geminadas ou bangalôs. Habitação multifamiliar: mais de uma unidade construída na mesma edificação para abranger várias famílias – edifícios de apartamentos ou casas com mais de uma unidade habitacional.

a hegemonia da casa própria não deve ser vinculada tão somente à instabilidade financeira e à ideologia, mas também à temas sociais ligados aos direitos sucessórios (herança),<sup>6</sup> ao legado familiar. Para ele, as famílias buscam a casa própria como uma moradia, um patrimônio pessoal, um investimento mais seguro a fim de deixar sua conquista para seus sucessores.

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

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

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

Ao longo dos anos, nenhuma outra estratégia foi concebida de forma consistente com a finalidade de diversificar esse modelo de acesso à moradia popular no Brasil. Esse cenário favoreceu a produção em massa do que se constituiu como complexos habitacionais de interesse social sem miscigenação de funções e de culturas, muitas vezes sem infraestrutura básica, serviços e equipamentos urbanos. Além disso, reproduziu nas leis e normas, que amparavam o “modelo da casa própria”, o que já existia nas cidades: deficiência no sistema de serviços, transportes públicos e lazer. Dessa forma, para as políticas habitacionais implementadas, o importante sempre foi a provisão da moradia-edificação e não a moradia digna associada ao direito à cidade.

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

---

<sup>6</sup> O direito a herança, assegurado pela CF de 1988, estimula o aumento da riqueza pública e forma um vínculo para a consolidação da família, pois a lei garante o gozo dos bens dos seus sucessores. Ela foi centrada na ideia de preservar, com o direito sucessório, os vínculos familiares e afetivos.

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

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

Para o Estado, muitas vezes o argumento para a falta de resposta à demanda habitacional é a escassez de recursos financeiros disponíveis para a construção de novas moradias. Se utilizando desse argumento, produz baixa qualidade de projeto e de obra, pois utiliza materiais de acabamento precário e processos construtivos de pouca inovação nas moradias populares produzidas pelo Estado. Observa-se, porém, que esse não é o fator condicionante para a limitação das políticas públicas de moradia. Como exemplo temos o período da Casa Popular, do BNH e, recentemente, do PMCMV, quando, mesmo os recursos existindo, a precariedade de critérios para provisão de moradias dignas se reproduziram vinculadas à dispersão locacional, à gestão de qualidade, ao acesso para os serviços urbanos, normatização e/ou, por fim, à sustentabilidade dos programas com subsequente paralisação.

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

Essa afirmação possui amparo na existência de instrumentos urbanísticos editados pelo Estatuto das Cidades, Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, que criavam condições para os programas habitacionais de destinação de terras que fossem mais bem localizadas dentro da cidade e esses instrumentos continuaram como responsáveis pelo processo de periferização e espalhamento urbano, como os ocorridos no período do Programa Minha Casa, Minha Vida entre os anos de 2009 e 2021 (Cardoso *et al*, 2017). São instrumentos que podem garantir terrenos bem localizados, dotados de serviços e equipamentos públicos (por exemplo, as Zona Especial de Interesse Social – Zeis); possibilitar a captação de imóveis que não cumprem com a função social da propriedade (por exemplo, o instrumento Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios – Peuc); arrecadar valores cobrados por meio de taxas e criar fundos financeiros para posterior distribuição dos recursos de

acordo com a demanda habitacional, como ocorreu com a criação de empreendimentos de interesse social (por exemplo, a Outorga Onerosas do Direito de Construir), dentre outros.

Considera-se assim, que a habitação na forma da casa própria atende mais a uma lógica do modelo capitalista de produção, onde se destaca a acumulação do capital econômico que pode se concretizar por meio da venda da moradia, sendo a habitação um *bem de consumo* ou uma *mercadoria*, mais do que, única e exclusivamente, o atendimento da necessidade do morar.

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

### 1.2.2 Unidade habitacional para aluguel: locação

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

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

O aluguel de mercado constitui-se como um tipo de locação onde as moradias fornecidas são de particulares, construídas com dinheiro próprio e pagas mensalmente com recursos dos inquilinos. A moradia apresenta-se como uma provisão habitacional na forma de um serviço fornecido para a população, regido pelo mercado da oferta e da procura; por outro lado, o aluguel social ou auxílio aluguel, é um benefício assistencial, de caráter temporário, destinado a atender famílias em vulnerabilidade temporária ou em situações de calamidade pública e não constitui provisão habitacional, mas sim uma assistência social; já o aluguel social ou locação social, é uma ação do Estado, com ou sem parceria do setor privado, de forma a viabilizar a moradia à população de baixa renda, sem a transferência do imóvel, por meio de pagamento de um valor específico, subsidiado ou não, que diminua o comprometimento da renda familiar com a moradia. Neste caso, a moradia é entendida como um serviço fornecido pelo Estado.

A locação social foi utilizada, com relativo sucesso, em vários países, principalmente em países urbanizados na Primeira Revolução Industrial, denominados desenvolvidos. No Brasil, ela se constitui como uma provisão habitacional ainda realizada de forma tímida e descontinuada (Bonduki, 2011; Silva, 2013).

Importante relatar, também, a presença de uma modalidade de habitação a qual denominamos de imóvel funcional.<sup>7</sup> Nela, são disponibilizadas pelo empregador as unidades habitacionais construídas ou mantidas pelo poder público, tais como autarquias, instituições ou empresas privadas, destinadas a moradias de servidores a fim de reter sua mão de obra (Mueller, 2019). Pode-se dizer que ela funciona como uma locação, onde geralmente o beneficiário paga um valor pré-determinado para o empregador. Foi utilizada, também, no início da industrialização na modalidade de vilas operárias ligadas às fábricas. Como essa modalidade está ligada diretamente às relações trabalhistas, não vamos nos ater a essa especificidade, mas apenas à locação social.

A locação social apareceu no cenário brasileiro como mecanismo de provisão habitacional em 2004, constante da Política Nacional de Habitação – PNH,<sup>8</sup> expressa no Plano Nacional de Habitação – PlaNHab que prevê outras possibilidades de obter moradias além da casa própria. Como existe uma baixa implementação, neste tópico serão apresentadas as possibilidades de sua efetividade no contexto brasileiro e, posteriormente, haverá uma avaliação das poucas iniciativas existentes.

A unidade habitacional, provida pelo mercado público ou privado, subsidiada ou não pelo Estado como uma propriedade locacional, promove, a partir do que se denomina “locação social” (por meio de arrendamento ou aluguel), a estratégia de política pública de provisão habitacional com características de um *serviço público* ofertado pelo Estado para as famílias beneficiadas.

A locação social possui características que precisam ser ressaltadas e que a difere da casa própria no que tange a gestão das habitações que passam a ser um ativo do Programa. Isso exige políticas habitacionais contínuas que ultrapassem governos e ideologias, uma vez que o parque habitacional precisa ser gerido. Tsukumo (2007) destaca os seguintes aspectos: *i*) a sustentabilidade econômica das famílias beneficiárias do programa, onde elas têm que arcar com os valores do aluguel acrescido de taxas condominiais e de serviços (luz, telefone etc.) de forma a evitar inadimplências; *ii*) manutenção física das unidades habitacionais e do conjunto residencial – no caso das unidades habitacionais serem públicas; *iii*) necessidade de acompanhamento social dos beneficiários de programas de locação social devido à grande vulnerabilidade destes; e *iv*) vandalismo.

Assim, na maioria das experiências existentes no Brasil, o entendimento da política de locação social foge das práticas adotadas internacionalmente, pois partem de modelos experimentais

---

<sup>7</sup> Diversas cidades brasileiras possuem imóveis funcionais, mas cabe aqui destacar a importância dessa modalidade de moradia para a consolidação da cidade de Brasília e formação da sua identidade.

<sup>8</sup> A Política Nacional de Habitação tem como principal meta garantir à população, especialmente a de baixa renda, o acesso à habitação digna, e considera fundamental para atingir seus objetivos a integração entre a política habitacional e a política nacional de desenvolvimento urbano. Possui como principais objetivos: *i*) o acesso à moradia digna para todos; *ii*) a urbanização, regularização e inserção dos assentamentos precários à cidade; *iii*) o fortalecimento do papel do Estado na gestão da política e na regulação dos agentes privados; *iv*) prioridade nacional para a habitação; *v*) o acesso à terra urbanizada e ao mercado secundário de imóveis; *vi*) produtividade e qualidade da produção habitacional; e *vii*) o incentivo a geração de empregos e renda, apoiando-se na indústria da construção (Brasil, 2004).

ou de atendimento a vulnerabilidades, com duração temporária, subsidiada pelo governo, numa visão mais de assistência temporária do que provisão de moradia (Balbim, 2015).

Essa tem sido a prática até agora no país, que será estudada à frente e que se opõe ao que se verifica para a locação social entendida como um serviço prestado pelo Estado, que se vale de instrumentos urbanísticos, financeiros e/ou subsídios estatais, tanto para os proprietários quanto para os beneficiários como forma de viabilizar a oferta de imóveis e o pagamento dos aluguéis.

A locação enquanto um serviço utiliza-se, também, da implementação de ações habitacionais que contam com suporte de políticas de assistência social, trabalho e geração de renda e que são integradas à política de desenvolvimento urbano. Possibilita a utilização dos vazios urbanos e dos imóveis vazios e/ou subutilizados nas cidades, em áreas urbanizadas e dotadas de serviços e equipamentos públicos essenciais, favorecendo a ampliação do acesso à moradia e, conseqüentemente, a diminuição do déficit habitacional de forma mais rápida (Pasternak; D'Ottaviano, 2012).

Por tudo isso, são frequentes os estudos (Balbim, 2015; Bonduki, 2004; Maher Júnior, 2015) que apontam para a questão da locação social ter assegurado a moradia como um direito e um serviço para todos, buscando a produção de unidades habitacionais de acordo com as necessidades das famílias, sem deixar de levar em consideração a capacidade de pagamento de cada beneficiário.

A casa alugada situa-se, geralmente, em áreas mais centrais das urbes, proporcionando melhor inserção da população de baixa renda e melhor acesso à cidade, provida não necessariamente por meio de novas construções, mas principalmente por unidades habitacionais públicas ou privadas já existente no mercado e/ou que estejam subutilizadas, atraídas por meio de mecanismos compensatórios como, por exemplo, descontos no IPTU e taxas públicas.

Entretanto, defensores da modalidade de aluguel na forma de locação social (Balbim, 2015; Bonduki, 2004; Maher Júnior, 2015) argumentam que esse tipo de locação pode completar a política habitacional brasileira dado que: *i*) a locação social, aliada a medidas de incentivo na utilização de unidades residenciais do mercado secundário de imóveis, poderia contribuir para criar condições de equilíbrio no mercado e, conseqüentemente, reduzir o déficit habitacional (Brasil, 2004a); *ii*) a facilidade de alteração de moradia viabiliza a habitação perto das necessidades da família beneficiada, seja perto de trabalho ou escola, fato que possibilita uma maior apropriação da cidade; e *iii*) o acesso à moradia para famílias que não podem responder pela propriedade de um imóvel por estarem em condições de vulnerabilidade social ou devido a limitações de idade.

Dentro do contexto de desigualdades brasileiras, a melhor oferta de serviços urbanos, que implica nessa modalidade de provisão habitacional, é vista como uma forma de reduzir a segregação social e a guetização. Essa perspectiva surge devido à promoção e ao aumento do mix social, os quais contribuem para a inclusão de classes menos abastadas na cidade, proporcionando-lhes moradias próximas a áreas dotadas de transporte, serviços e equipamentos públicos essenciais.

Nas grandes cidades brasileiras, uma boa alternativa de moradia bem localizada para esse público se encontra no alto número de imóveis vazios em áreas centrais, regiões já dotadas de infraestrutura e postos de trabalho, que se tornaram ao longo do tempo obsoletas devido ao desgaste e à falta de comodidade tecnológica das edificações, levando ao desinteresse do mercado. Segundo Andrews (1971), a presença de vazios construídos<sup>9</sup> nas áreas centrais das cidades está diretamente relacionada a mudanças de usos e ao favorecimento da expansão da mancha urbana. Tanto para promover a sucessão de usos nas áreas centrais como para impedir a expansão, há uma demanda por intervenção de agentes públicos, a fim de coordenar ações para a renovação urbana com provisão de moradias.

Geralmente, após o auge do desenvolvimento das áreas centrais ocorre sua decadência urbana, levando ao estabelecimento de altas taxas de vacância e inadimplência.<sup>10</sup> Nessas áreas, a inadimplência passa a significar ao poder público a diminuição de recursos para manutenção e futuros investimentos, além da subutilização de infraestrutura já implementada (Andrews, 1971). De forma a reverter essa situação, é necessária a intervenção do Estado com adoção de políticas locais e investimentos.

Importante observar que nas grandes cidades brasileiras, além de imóveis privados, existe também um grande quantitativo de imóveis públicos vazios, tanto municipais quanto da União. Segundo a Secretaria de Patrimônio da União,<sup>11</sup> em 2018, havia mais de 10 mil imóveis vagos e sem uso, todos pertencentes à União. Esses imóveis, ao serem reformados/readequados, poderiam integrar um banco de moradias estatais para prover políticas habitacionais.

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

O reuso desses imóveis, principalmente da moradia, é capaz de trazer benefícios, tanto socioeconômicos quanto ambientais, ao promover a recuperação de imóveis decadentes, a diminuição do problema de mobilidade urbana, a diminuição dos custos de infraestrutura

---

<sup>9</sup> Os vazios construídos são imóveis que não estão abandonados, mas fechados ou vagos sem uso. Tanta casa sem gente e tanta gente sem casa.

<sup>10</sup> Os proprietários privados geralmente são devedores de impostos e amparam-se em leis de preservação de patrimônio histórico, esse artifício acaba sendo utilizados a favor da especulação imobiliária.

<sup>11</sup> A Lei nº 14.011/2020 foi promulgada com o intuito de modernizar e simplificar a venda dos imóveis da União sem utilidade à Administração Pública Federal (cf. a edição do DOU de 12 de junho de 2020, p. 2).

urbana para o Estado, a segurança das áreas abandonadas, dentre outros. Importante ressaltar que, na maioria das cidades, o entorno dessas áreas vai expulsando a população de menor renda e se tornando valorizados com obras de infraestrutura urbana realizadas pelo poder público.

No Brasil, em 2016, existiam 6,350 milhões de domicílios vagos em áreas urbanas (FJP, 2018). Esse quantitativo é superior ao déficit habitacional, que vem aumentando ao longo dos anos e chegou ao patamar de cerca de 55,8 milhões de famílias em 2019 (FJP, 2021). Estudos mostram que o déficit habitacional se concentra nos grandes centros urbanos e atinge famílias com renda de até três salários-mínimos.

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

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

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

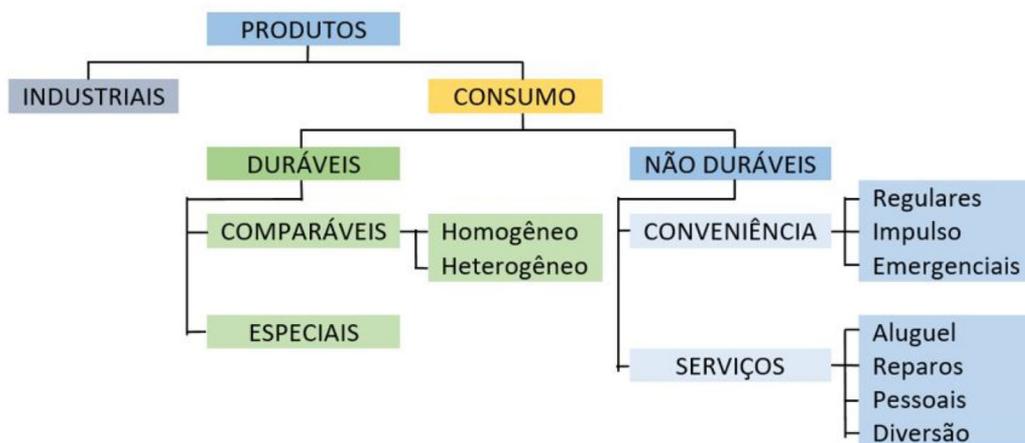
Para a economia, um bem é todo e qualquer objeto com valor econômico passível de ser transacionado, apropriado para se alcançar a satisfação das necessidades e resultante do trabalho humano. Está disponível somente em quantidade limitada (Napoleoni, 1985; Serralvo, 2009). Assim, para se ter um bem econômico,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

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

Segundo Serralvo (2009), a forma acabada de um bem econômico é um produto pronto para uso que visa satisfazer as necessidades e os desejos dos consumidores. Os produtos são classificados obedecendo a destinação do uso: *i*) produto industrial, aquele que está em sua forma bruta necessitando ainda de outras etapas de transformação para tornar-se produto acabado; *ii*) produto acabado/produto de consumo, pronto para o uso e destinado ao consumidor final, podendo ser duráveis ou não duráveis. Este último pode ser de conveniência (regulares, impulso ou emergenciais) ou de serviços (aluguel, reparos, pessoais ou diversão), conforme visualizado na figura 1. Assim, na conceituação de Serralvo (2009), a moradia pode configurar-se como um produto de consumo: *i*) durável: a casa própria; ou *ii*) não durável de serviço: a locação social. Embora utilizando meios

de produção antagônicos, essas duas formas, quando operadas na provisão de moradia, podem (e devem!) se somar no atendimento à população.

**Figura 1** – Classificação dos produtos



Fonte: Serralvo (1993). Adaptado pelas autoras

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

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

No processo das políticas habitacionais praticadas no Brasil, a propaganda foi utilizada tanto no segmento público quanto no privado. Foi realizada de forma a comunicar o que estava sendo desenvolvido pelos governos ao mesmo tempo que foi capaz de interferir nas relações econômicas e no modo de pensar da sociedade.

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

O fenômeno do consumo não pode ser entendido considerando apenas a visão econômica, onde ele é abordado predominantemente numa ótica que privilegia a produção. Sua leitura tem sido objeto de grande atenção em diversos campos interdisciplinares que perpassa por áreas como a antropologia, a sociologia, o marketing, a psicologia, a geografia humana contemporânea,<sup>12</sup> dentre outras.

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

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

Para o geógrafo David Harvey (2013), nas relações sociais do capitalismo, todos os produtos assumem uma forma de mercadoria. Algumas mercadorias desempenham, dentro do consumo, um papel semelhante àquele exercido no processo de produção pelo capital fixo.<sup>13</sup> As mercadorias não são consumidas diretamente, mas servem como instrumento de consumo (como refrigeradores, televisores e casas), podendo ser agrupadas sob o título de “bens de consumo”. A distinção entre capital fixo e bens de consumo é baseada no uso das mercadorias e se diferem tanto em relação ao tempo de vida física quanto econômica, ou seja, onde alguns itens funcionam simultaneamente como meios de produção e como meios de consumo.

Quando ocorre a sobreacumulação<sup>14</sup> na produção de bens de consumo (circuito primário), o capital tende a se deslocar para a produção do espaço ou ambiente construído (capital fixo – circuito secundário), permitindo, assim, uma possível recuperação da lucratividade (Harvey, 2013). Assim, observa-se que “o produto do processo produtivo é usado pela sociedade de duas formas: consumo e excedente” (Castells, 2006, p. 49).

A extensão da lógica do capital fixo (circuito secundário) permitiu a introdução do conceito de “ambiente construído”, um sistema no qual compreende valores de uso incorporados na paisagem física que pode ser utilizado para a produção, a troca e o consumo.

---

<sup>12</sup> Geografia crítica.

<sup>13</sup> Capital fixo consiste no capital físico que é consumido durante um ciclo de produção. Para Harvey (2013), ele é imóvel no espaço, no sentido de que o valor nele incorporado não pode se mover sem ser destruído. Exemplo: edifícios, máquinas e equipamentos.

<sup>14</sup> É um conceito da economia marxiana que define a situação na qual os investidores, ao não ter a expectativa atendida de obter uma taxa de lucro que consideram suficiente, optam por deixar de reinvestir o seu capital e a mais-valia, acumulando-os sem fins produtivos (Marx, 1987).

Harvey (2013) buscou compreender o funcionamento e a dinâmica espacial do sistema capitalista e sua função nas relações sociais contemporâneas e desenvolveu, a partir do pensamento de Lefebvre (2000), o que denominou de circuito secundário: a produção do espaço-mercadoria, ou seja, o ajuste espacial como solução à superacumulação do capital. A produção do espaço com a importância do investimento imobiliário se consolida, assim, como um dos ramos de significativa relevância para a reprodução da sociedade capitalista. Entende-se cada vez mais que o espaço, e especificamente o espaço urbano, realiza-se como mercadoria, emergindo como alternativa, também, para a realização de capitais privados.

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

A moradia como um produto de consumo possui características especiais e complexas, com implicações sobre a forma como ocorrem sua produção, seu consumo e sua inserção na estrutura urbana, tais quais: *i*) demanda um lugar no espaço urbano, necessitando dos serviços disponíveis na cidade e, ao mesmo tempo, demanda a implantação desses serviços; *ii*) possui alto valor agregado, preço elevado e tempo longo de produção; *iii*) produção inelástica, sendo a oferta limitada em curto prazo; *iv*) envolve grande número de agentes em sua produção – regulação, normas legais, financiamento, agentes públicos e privados; *v*) produção pró-cíclica, sofre interferências quando ocorre mudanças bruscas nas condições econômicas e políticas, o que dificulta sua comercialização, inclusive, no financiamento habitacional; *vi*) baixa liquidez, muda de mãos com pouca frequência; e *vii*) consumo da habitação é indivisível, não pode ser consumido por partes (Azevedo, 1987; Valença, 2003).

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

Considerando os serviços, observa-se que eles são atividades econômicas que criam valor e fornecem benefícios para clientes em tempos e lugares específicos de acordo com a mudança desejada ou de acordo com a necessidade do destinatário do serviço (Lovelock; Wright, 2001). Segundo Serralvo (1993), os serviços aparecem no grupo

de produtos de consumo não duráveis, onde os benefícios ao consumidor advêm sem a transferência de propriedade, como é o caso do aluguel.

Compreende-se, também, a partir das ideias de Harvey (2013), que enquanto os instrumentos de consumo assumem o papel de mercadoria, a circulação do capital se dá por meio das locações ao invés da venda e, assim, a moradia pode passar a ser vista como um serviço.

Na visão dos economistas (clássicos<sup>15</sup> e contemporâneos), os serviços sempre foram considerados um trabalho e seu papel também deve estar relacionado ao processo de geração de valor na economia (Meirelles, 2006). Os serviços são a essência do processo produtivo e por meio deles é que se criam novos produtos (Say, 1803). Entende-se assim que o serviço, sendo aplicado em toda atividade que realize trabalho, pode ser integrado como parte ativa dos processos produtivos. Para Lovelock e Wright (2001), os serviços atuam como atividade econômica, fornecendo benefícios específicos.

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

Para eles, são atributos do serviço: *i*) simultaneidade: com a relação de produção e consumo simultânea no tempo e no espaço; *ii*) intangibilidade: que possuem valor econômico, mas são desprovidos de substância física; *iii*) interatividade: vínculo entre prestadores e usuários durante o período necessário para a execução do serviço. Considera-se que os serviços são processos de trabalho que se estruturam numa relação contratual entre uma parte demandante e outra parte prestadora, fornecendo um valor agregado em formas que representam essencialmente interesses intangíveis, como: diversão, conforto, saúde etc. do seu comprador; e *iv*) inestocabilidade: resultando em um “produto” inestocável e irreversível, com seu consumo de forma simultânea à sua realização (Gershuny e Miles, 1983; Marshall e Wood, 1995; Thomas, 1967).

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

Considerando a ideia de Marx (1867), a atividade de locação de imóveis, por se dar em uma base capitalista de produção, gera a atividade de moradia para famílias ou pessoas que não possuem renda suficiente para adquirir o bem-produzido, podendo ser vista como um serviço que gera renda ao proprietário do bem adquirido anteriormente. Essa ação está presente no

---

<sup>15</sup> Autores clássicos (da metade do século XVIII até o século XIX): Adam Smith (1776), Jean Baptiste Say (1803), John Stuar Mill (1848), Karl Marx (1867) e Leon Walras (1874).

## Locação social

pensamento contemporâneo da economia, segundo o qual a locação de imóveis como serviço também se dá quando o bem alugado gera utilidade para o novo usuário, produzindo riqueza.

A habitação, portanto, é um bem de consumo ou uma mercadoria que pode ser provida como um bem ou como um serviço de maneira que, respectivamente, um leva para a construção de moradias próprias e o outro leva para o aluguel de moradias. Ambos devem existir em uma sociedade se somando e se complementando na provisão habitacional e atendendo aos mais variados grupos e famílias, a depender das suas necessidades e da viabilidade econômica. Baseando-se nesses conceitos e em seus contrapostos, no presente trabalho, a *locação social é considerada um serviço* a ser praticado pelo Estado.

# Síntese das políticas habitacionais adotadas no Brasil

A habitação no Brasil é um dos maiores desafios da política urbana e possui uma trajetória de ações descontinuadas, mas sempre pautadas na oferta de um patrimônio imobiliário e não na oferta do direito à moradia.

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

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

Assim, apesar de não ser uma política expressa, predominava na República Velha a visão de conceder vantagens à iniciativa privada com o intuito dela produzir moradias mais baratas, com aluguéis mais baixos, mantendo a regulação dos aluguéis pelo mercado. O Estado não interferia no valor dos aluguéis, que era de livre negociação entre o locador e o inquilino, regidos por contratos particulares. Do ponto de vista do número de residências, com essa prática, se conseguia atender às necessidades da população em um período anterior à grande urbanização brasileira, quando essa equação se desequilibrou.

Com o crescimento da demanda, a definição do valor de locação começou a ser o principal ponto de conflito entre proprietários e inquilinos. Com os preços dos aluguéis cada vez mais altos, muitas residências populares começaram a ter seu interior modificado, subdividido, a fim de atender mais famílias a preços mais baixos, provocando o surgimento de moradias com áreas reduzidas, insalubres e precárias, denominadas cortiços. Esse tipo de habitação era considerado, à época, o inimigo da saúde pública (Santos, 2009).

Nesse período, a questão social da habitação ainda não havia se colocado para o Estado. As medidas adotadas nas cidades que envolviam a habitação popular não objetivavam atender a população, e sim diminuir o perigo de formação de favelas e cortiços que poderiam representar áreas de insalubridade, o que comprometeria o embelezamento das cidades. As ações de políticas públicas buscavam isolar ao máximo a população mais carente a fim de evitar o crescimento do que se considerava um “foco social de perigo” (Villaça, 1986). Então, no final do século XIX, houve uma grande campanha de higienização das cidades que respondia à necessidade segregacionista da burguesia, com exclusão social das camadas mais pobres dos benefícios da cidade.

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

As reformas urbanas realizadas em diversas cidades brasileiras entre o final do século XIX e início do século XX lançaram as bases para um urbanismo de constante expansão da periferia que passava a abrigar a população pobre (Maricato, 2000). Isso significou a recorrente expulsão para os morros e franjas da cidade da população de baixa renda, tornando-se o início de um processo que, por outros meios, continua até hoje. A exemplo de iniciativas internacionais, eram realizadas obras de saneamento básico para eliminação das epidemias ao mesmo tempo em que se promovia o embelezamento paisagístico das áreas centrais.

O entendimento era de que a moradia deveria ser um serviço custeado pelo próprio salário da população com negociação entre as partes. Isso significava para as classes de menor poder aquisitivo um grande comprometimento da renda mensal, com reflexos na qualidade de vida.

### 2.1 Estratégias habitacionais predominantes em diferentes períodos históricos do país

A partir de 1930, devido ao crescimento urbano e industrial, ocorreram grandes modificações na estrutura urbana e vários problemas dessa natureza começaram a se agravar no Brasil, dentre eles o habitacional. A procura por moradias e a falta delas começaram a interferir nos valores dos aluguéis cobrados pelos proprietários, tornando-os muito altos e muitas vezes abusivos. O poder público, então, acorda para o fato de que a iniciativa privada não seria capaz de enfrentar o problema habitacional sozinha e passou-se a ser observada uma mudança de rumo na área habitacional brasileira, com intervenções estatais na regulação dos aluguéis privados por meio da criação de várias legislações. Por outro lado, iniciou-se a provisão da moradia pelo Estado na modalidade casa própria.

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

No período do Estado Novo (1930-1945), marcado por políticas populistas, a questão social da habitação se impôs para a sociedade brasileira como responsabilidade do poder público. O Estado passou a formular políticas econômicas e sociais, dentre elas a viabilização do acesso à casa própria para a população de baixa renda por meio da construção de conjuntos habitacionais, sempre localizados na periferia urbana, longe da burguesia e em terra de baixo custo sem urbanização. A partir de então, todas as políticas públicas habitacionais seguiram no mesmo sentido: a expansão da periferia das cidades sem condições de infraestrutura e de acesso aos serviços de transportes. De diferentes formas, isso ocorre desde o Instituto de Aposentadoria e Pensão – IAP, passando pela Fundação Casa Popular – FCP, pelo Banco Nacional de Habitação – BNH e chegando ao Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e ao Programa Casa Verde e Amarela – PCVA.

Esse tipo de política é continuado devido à conveniência para o padrão capitalista que se implantou no país a partir de 1930, a fim de manter baixo os custos da reprodução da força de trabalho associado à viabilização do investimento na industrialização.

As relações entre prover habitação e a regulação urbanística da cidade foram menosprezadas, bem como a habitação entendida como uma edificação, o que infelizmente vem mudando com muita lentidão no país. Na República Velha, não havia legislações urbanísticas. A ocupação do solo, principalmente na periferia das cidades, era realizada informalmente sem nenhuma preocupação com a existência ou a ausência de infraestrutura. Os loteamentos privados não obedeciam nenhuma regra, em suma, o município não exercia qualquer controle na organização do espaço urbano.

De acordo com Balbim (2015), havia carência de mecanismos de regulação da terra urbana nas cidades, seja quanto ao zoneamento ou à definição de perímetro urbano, o que levou, dentro de um contexto de urbanização acelerada, à ocupação desordenada das cidades.

A primeira lei de regulamentação do solo brasileiro aconteceu na década de 1930, com o Decreto-Lei nº 58, de 10 de dezembro de 1937, exatamente quando inicia a importância econômica das cidades para o país. Esse Decreto-Lei visava a regulamentação do loteamento em paralelo com a possibilidade de compra e venda de terrenos à prestação, obrigando os parceladores a registrarem em cartório e aprovarem os lotes na prefeitura do município (o que dava uma garantia para o comprador). Deve-se ter em mente que para os moradores resolverem sua moradia por autoconstrução o grande problema era a aquisição do lote, o que ressalta a importância desse decreto que regulamentou os loteamentos por mais de 40 anos.

Importante observar que nele não era previsto nenhuma sanção para quem não o cumprisse, levando os “parceladores do solo” (os privados e o Estado) a continuarem com ações de informalidade em detrimento de qualquer garantia da qualidade do espaço urbano ofertado. Com ele, a regulação urbanística na maioria das vezes não foi respeitada, tornando-se um instrumento importante na ampliação do padrão periférico como alternativa de habitação popular.

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

A população que não conseguia resolver seus problemas de moradia por meio dessas duas alternativas, buscou outras soluções. Surgiram as favelas tanto em áreas de fragilidade ambiental, inseridas dentro da cidade, como em áreas periféricas, carentes de infraestrutura urbana. Além disso, os terrenos públicos e, às vezes privados, também eram ocupados, onde famílias despejadas dos aluguéis caros ou migrantes recém-chegados se abrigavam. O pensamento que dominava na época era de que a melhor saída para a habitação era a edificação da casa própria a baixo custo e o Estado estimulava essa conquista. Nesse período, começou a surgir a *ideologia da casa própria*.

A informalidade e o crescimento desordenado continuaram a se proliferar e essa solução habitacional passou a trazer problemas de infraestrutura para as cidades, afetando transporte, energia, água, esgoto e equipamentos públicos essenciais. Contudo, isso tudo não interferiu na expansão para as bordas das cidades que, devido à falta de alternativas para a população de baixa renda, tornou-se o meio de adquirir uma “casa própria”.

Em paralelo, outra iniciativa para fornecer moradias, direcionada aos trabalhadores formalmente inseridos no mercado de trabalho, foi a criação de cooperativas habitacionais para determinadas categorias funcionais, como os Institutos de Aposentadoria e Pensão – IAPs, que gerenciavam as aposentadorias e pensões dos trabalhadores antes da fundação do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS. O Iapi, no caso, era responsável pelos industriários; o IAPB pelos bancários; o IAPC, pelos comerciários; IAPM, pelos marítimos; o IAPE, pelos estivadores; o IAPCV, pelos condutores de veículos e empregados de empresas de petróleo. Sua origem data o ano de 1937, quando foi possibilitado aos IAPs investirem na construção de grandes edifícios e em conjuntos populares, dando condições para os institutos ingressarem no campo habitacional, mas esses institutos foram extintos pelo Decreto-Lei nº 72, de 21 de novembro de 1966, quando foi criado o Banco Nacional de Habitação – BNH.

Nesse período, os institutos tiveram um papel significativo em grande parte da produção de habitação destinadas à venda para suas respectivas categorias, inclusive tendo participado ativamente na construção de Brasília, sobretudo no que diz respeito às moradias. Entretanto, todo o período foi marcado por alta inflação, que corroía os valores das prestações que, aliado à uma visão clientelista e paternalista na gestão do patrimônio dos institutos, inviabilizou sua capacidade de ação continuada (Azevedo; Andrade, 1982).

Embora, de uma maneira geral, se possa dizer que as ações habitacionais do período populista foram baseadas em critérios sociais, elas acabaram contribuindo para o aumento do déficit habitacional frente ao sempre crescente número da demanda. Em paralelo, nessa época, ocorreu o surgimento de favelas cada vez mais distantes do centro da cidade e sem infraestrutura urbana.

Apesar do início dessa intervenção, podemos perceber que nenhum governo do Estado Novo chegou a estruturar, de fato, uma política que enfrentasse como um todo o problema da moradia. Sendo a ação única produzir moradias subsidiadas pelo Estado para a população de baixa renda ter sua casa própria, independente de suas qualidades construtivas e locacionais, esse subsídio total da moradia acabou por dificultar a produção que respondesse à necessidade da demanda.

### **2.1.2 Período democrático (1946-1964)**

No período democrático, alguns princípios foram firmados, dentre eles o da necessidade de articulação entre a política habitacional e o planejamento urbano. A habitação foi institucionalizada como um direito e iniciou-se a discussão com o planejamento urbano dentro do entendimento de que o controle da especulação da terra se faria por meio do estruturação das cidades na escala metropolitana.

Apesar do avanço nos princípios e discussões, nenhuma política de alcance nacional foi formulada para a habitação. A ênfase maior do período foi estimular a industrialização no país e construir a nova capital, Brasília. Moradias continuaram a ser implementadas por meio dos IAPs e da FCP, entidades tipo associações de moradores e/ou cooperativas. As cidades, nesse período, já cresciam de forma acelerada e desordenada, aprofundando a crise urbana e habitacional, um reflexo da contínua ausência de uma política pública habitacional governamental. A inflação apresentava altas taxas, o que criava problemas para a provisão por meio do aluguel privado, o que agravava mais o crescimento desordenado das cidades e das moradias informais.

No contexto democrático, surgiram acadêmicos, técnicos, políticos, os recentes movimentos sociais, estudos e propostas de diferentes segmentos da sociedade com o objetivo de criar estratégias habitacionais, mas nenhuma chegou a ser concretizada. Em 1963, foi realizado o Seminário de Habitação e Reforma Urbana que formalizou a agenda de planejamento urbano e habitação do período, criando uma mobilização em prol da reforma urbana. Mesmo diante da falta de continuidade das reflexões na forma de ações, devido à instalação da ditadura militar em 1964, acredita-se que o avanço dessa agenda foi uma base para sua posterior formulação nos anos de 1980.

### **2.1.3 O governo militar (1964-1985)**

O governo militar (1964-1985) retoma e investe no sonho da casa própria incutido nos períodos anteriores. A questão habitacional passou a ser tratada como um pilar impulsor da indústria da construção civil, com grandes resultados em termos numéricos na forma de grandes conjuntos habitacionais periféricos. Em termos de planejamento urbano, essa linha de ação visava a melhoria da cidade consolidada, pois buscava combater a favelização que as migrações maciças produziam como reflexo das políticas econômicas implantadas no campo, as quais geraram a expulsão dos camponeses.

Criou-se, assim, por meio da Lei nº 4.380,<sup>1</sup> de 21 de agosto de 1964, um agente central responsável pela política habitacional no Brasil: o Banco Nacional de Habitação – BNH. A criação do BNH, empresa pública voltada para o financiamento de empreendimentos imobiliários, adotou uma política de estímulos ao investimento na construção civil com o intuito de tentar reduzir o déficit habitacional e fornecer empregos para os trabalhadores, alternativas de superação da crise econômica.

Assim, a maior visibilidade em termos de política urbana passou a ser centrada na produção de habitações. O BNH foi o gestor e financiador da política habitacional com estratégia única de promover a construção e aquisição da casa própria, especialmente para as classes de menor renda. Atrelada ao objetivo econômico, a opção de financiar casas próprias e novas (com menos de 180 dias de “habite-se”) gerou um *boom* no setor imobiliário. Nesse período, o tema de aluguel, seja privado ou público, recebeu pouca atenção e foi desconsiderada a possibilidade da provisão habitacional se dar por meio de edifícios existentes em condições de habitabilidade que poderiam ter um menor custo (Arretche, 1990).

O desenho institucional da política habitacional tinha o BNH no centro, que se articulava com o setor público e o setor privado por meio de bancos (públicos e privados) e de agentes promotores, como as companhias habitacionais estaduais encarregadas da produção, distribuição e controle das habitações. O Banco arrecadava recursos financeiros e transferia para os vários agentes que abrangiam todo o país, além de viabilizar a implantação das ações necessárias na área habitacional e urbana (Bonduki, 2008).

Uma das principais fontes de recursos do BNH foi o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS, criado em 1967, do qual o BNH tornou-se gestor.<sup>2</sup> Destaca-se a grande relevância desse fundo que, sendo vinculado ao salário do trabalhador, criou um recurso permanente que se mantém até hoje. Além do FGTS, o Banco, inclusive, recebia recursos provenientes do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo – SBPE.

Durante todo o período de implantação da política habitacional gerenciada pelo BNH, foram desconsideradas soluções de moradia, tanto construtivas quanto locacionais, que atendiam às necessidades da demanda. O aspecto quantitativo era o preponderante. Assim, nem os aspectos da qualidade do espaço urbano produzido nem os da própria habitação eram discutidos no âmbito da gestão pública. Foi, entretanto, um período de grande produção crítica nas instituições de pesquisa, em especial nos fins dos anos de 1970 e 1980.

Segundo Bolaffi (1982), o BNH, ao atuar também por intermédio da iniciativa privada e transferir para ela decisões relacionadas à construção das habitações financiadas, possibilitou a criação de espaços desvirtuados, terrenos inadequados e mal localizados, nos quais seriam construídas edificações de baixa qualidade. Apesar das críticas durante os anos 1980 a esse modelo, os erros não geraram aprendizados e, portanto, veremos adiante como na década de 2000 esse padrão é renovado.

<sup>1</sup> Modificada pela Lei nº 5.762, de 14 de dezembro de 1971.

<sup>2</sup> O BNH geria, ainda, o Sistema Financeiro de Habitação – SFH e o Sistema Financeiro de Financiamento – SFS.

O BNH se viu num papel de promover diminuição de riscos para as grandes empreiteiras ao assumir funções econômicas de estímulo ao capital privado por meio de uma reorganização financeira dos bancos, associada ao fortalecimento do setor da incorporação imobiliária e da construção civil. Os empresários não arcavam com problemas que ocorriam nas unidades de baixa renda, como atraso ou inadimplência das prestações, relegando essa tarefa ao BNH que, com o tempo, para se viabilizar, passou a priorizar a construção de imóveis para faixas de renda mais alta (Veras; Bonduki, 1986).

Na tentativa de diminuir os custos das habitações de interesse social, o BNH utilizou alguns artifícios que foram replicados nos anos 2000, como: *i*) conjuntos habitacionais das Companhias Habitacionais – Cohabs, que foram construídos em áreas distantes dos centros urbanos, do mercado de trabalho e do comércio, sem um sistema de transporte público adequado e sem os equipamentos de saúde e educação básicos para a população; *ii*) diminuição dos tamanhos das unidades habitacionais adensando-as, por meio de modelos de apartamentos; *iii*) materiais de qualidade inferior, resultando em problemas de conforto e privacidade para os moradores (Veras; Bonduki, 1986). Assim, ao invés de contribuir para amenizar a questão social, esse tipo de política contribuiu para aprofundá-la.

Devido, mais uma vez, à situação econômica de alta inflação, principalmente a partir da crise de 1979, ocorreu o achatamento do salário da população, aumento dos índices de desemprego, recessão econômica e o sistema habitacional começou a desmoronar, o que provocou uma alta inadimplência ao SFH, gerando crise e descapitalização. Mesmo com esse cenário e com todos déficits, em 20 anos de existência, o BNH produziu cerca de 4,5 milhões de unidades habitacionais, sendo cerca de 33% para os setores populares e 48,8% para a classe média.

No que tange à expansão urbana, muito grande nessa época, alcançou a variação na taxa de urbanização de 31% em 1940 para mais de 50% no início da década de 1970. Nesse contexto, o governo havia publicado o Decreto-Lei nº 271, de 28 de fevereiro de 1967, na tentativa de disciplinar a atividade de parcelamento do solo. Vários avanços aconteceram por conta desse decreto-lei, dentre os quais consta a regra que todas as áreas de vias, praças e áreas destinadas a edifícios e outros equipamentos públicos tornariam-se domínio do Estado logo após a inscrição do loteamento.

Entretanto, foi com a Lei de Parcelamento do Solo Urbano, nº 6.766/1979, em vigor até hoje com as atualizações pelas Leis nº 9.785/1999, nº 13.913/2019, nº 14.118/2021, dentre outras, que alterações importantes e necessárias foram estabelecidas para o processo de expansão urbana. Ela transformou o poder público no principal agente de parcelamento do solo urbano, em todas as fases do processo, e reconheceu o direito do Estado de atuar nas áreas de interesse coletivo. O parcelamento do solo urbano passou a ser considerado uma atividade pública, mesmo sendo executado pela iniciativa privada.

Essa lei regula a divisão de terras para fins urbanos com o intuito de edificar essas áreas mediante aprovação municipal. Importante levar em consideração que os Estados e municípios podem estabelecer normas complementares a essa lei a fim de adequar as especificidades do local. As suas maiores inovações foram as disposições penais, segundo

as quais o loteador que infringisse a lei passava a cometer crime contra a administração pública. Existe na lei penalidades para os entes privados, mas não para os entes públicos que faziam “olhos cegos” para as atividades de descumprimento da legislação, o que resultava na ampliação do crescimento desordenado das cidades. Assim, infelizmente, sua baixa implementação por parte dos municípios sempre foi a responsável por grande parte da baixa qualidade dos espaços urbanos brasileiros.

Em relação à habitação, nesse período, o BNH financiou cerca de 48 milhões de moradias. A avaliação do período remete ao fato de que, independente da qualidade das moradias produzidas pelo programa habitacional, por volta da década 1970, a população residia mais em residência própria do que alugada, seja construída com recursos próprios, por meio de programas habitacionais, autoconstrução em loteamentos clandestinos ou em favelas. Havia se consolidado o ideário da obtenção da casa própria como segurança quanto aos rumos incertos do mercado de trabalho e da economia no Brasil.

### ***2.1.4 Período de transição para a redemocratização (1985-1995)***

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

Entretanto, nada foi proposto para substituir a extinção do BNH, fazendo com que o país entrasse em um período de intensa discussão sobre os rumos da habitação e demais políticas urbanas. Alternativas pontuais foram sendo elaboradas na tentativa de diminuir a intensidade das dificuldades urbanas, fato que gerou uma fase de constantes reformulações nos órgãos responsáveis pelas políticas habitacionais.

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

O início da década de 1990 foi marcado por mudanças superficiais no SFH, como a facilitação na quitação de imóveis e a mudança no mecanismo de correção das prestações. Ainda durante o breve governo Collor, foi criado o Plano de Ação Imediata para a Habitação – PAIH, que pretendia construir em seis meses mais de 200 mil unidades habitacionais. O PAIH não conseguiu cumprir várias metas estabelecidas e, mais uma vez, o problema habitacional no Brasil continuou a ser enfrentado por meio da construção de casas e de ações voltadas para dinamizar o capital imobiliário privado.

Em 1993, ocorreram mudanças significativas no SFH com a criação de um plano de amortização baseado no comprometimento da renda<sup>3</sup> em substituição ao Plano de Equivalência Salarial – PES. Com isso, foi conquistado certo equilíbrio nos financiamentos, diferentemente dos planos de amortização existentes anteriormente, que costumavam apresentar valores exorbitantes, principalmente em função das constantes trocas de moedas, resultado do desequilíbrio e instabilidade econômica que o Brasil viveu naquela época. Mais tarde, esses avanços só foram possíveis com a estabilização econômica decorrente do Plano Real.

Tratou-se de um período em que as ações foram voltadas para resolver as situações de independência de uma grande parte da população brasileira ao mesmo tempo em que germinavam outras alternativas.

### **2.1.5 Retomada do planejamento urbano e da política de habitação (1995-2002)**

Apesar da Constituição Federal de 1988 ter lançado as bases para que se estruturasse no país um sistema de planejamento urbano, este só veio a ser iniciado no ano de 1995, no governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso – FHC, dado que a estabilidade da economia brasileira permitiu ações de planejamento e desenho de políticas públicas em diversas áreas, inclusive na urbana. A política habitacional do período adotou, então, duas vertentes: *i*) a promoção habitacional diretamente por estados e municípios; *ii*) programas de financiamento diretamente ao mutuário final.

Nesse período (1995-2002), alguns programas habitacionais foram criados, como o Programa Pró-Moradia e o Habitar Brasil, voltados à urbanização de áreas precárias, objetivava melhorias nas áreas habitacionais degradadas e habitadas por populações de menor renda. Esse programa lançou as bases metodológicas do que viria a ser o Programa de Regularização Fundiária após a edição do Estatuto da Cidade em 2001; o Programa Carta de Crédito, que tinha como fonte o FGTS e era destinado à população com renda mensal de até 12 salários mínimos, forneceu créditos à construção para que fossem utilizados dentro de uma das modalidades do Programa (aquisição/reforma de imóveis, compra de materiais de construção, dentre outros); o Programa de Arrendamento Residencial – PAR,<sup>4</sup> que também utilizava recursos do FGTS e de origem fiscal, foi criado para a produção de novas unidades para arrendamento; além do Sistema Financeiro Imobiliário – SFI<sup>5</sup> (Santos, 1999; Shimbo, 2010).

<sup>3</sup> Criado pela Lei nº 8.692, de 28 de julho de 1993.

<sup>4</sup> O PAR é um *leasing* residencial com opção de aquisição após quinze anos de pagamento do arrendamento sem nenhuma inadimplência.

<sup>5</sup> O Sistema Financeiro Imobiliário foi criado em 1997 e trouxe mecanismos com a função, em tese, de aproximar o mercado imobiliário do modo de funcionamento do mercado de capitais, atendendo a três tipos de segmentos: *i*) mercado privado para as faixas de renda superior a 12 salários mínimos; *ii*) criação do Sistema Nacional de Certificação (que fiscalizava as empresas de serviços e obras da construção) e do Sistema Financeiro Imobiliário (como forma de superar os impasses que imobilizaram o SFH); e *iii*) políticas destinadas à recuperação de áreas habitacionais degradadas, para a população com renda de até três salários mínimos (Shimbo, 2010).

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

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

Na área da política urbana, um marco importante foi a aprovação da Lei do Estatuto da Cidade, nº 10.257/2001, instrumento indispensável para a questão habitacional no país. Ela regulamentou o capítulo sobre a Política Urbana da CF (artigos 182 e 183), determinando o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, do equilíbrio ambiental, da segurança e do bem-estar dos cidadãos.

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

Além disso, o Estatuto trouxe a obrigatoriedade de realização do Plano Diretor e mudanças na gestão urbana com a formalização de instrumentos urbanísticos de caráter gerencial nos municípios que possuem mais de 20 mil habitantes. Assim, destaca-se a criação e utilização de vários instrumentos (Plano Diretor;<sup>6</sup> Parcelamento do Uso e da Ocupação do Solo; Plano Plurianual; Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial

---

<sup>6</sup> O Plano Diretor – PD, obrigatório em todos os municípios com mais de 20 mil habitantes ou em municípios que tiverem uma ou mais das seguintes características: *a*) integram regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; *b*) pretendam utilizar algum dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade; *c*) localizados em área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto de âmbito regional ou nacional, deve ser revisto a cada dez anos. Para o PD, o Estatuto da Cidade determina conteúdo mínimo o qual deve versar sobre: *i*) a delimitação da área urbana onde deve ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, considerada a estrutura e demanda para sua utilização; *ii*) as disposições requeridas para utilização do direito de preempção, outorga onerosa do direito de construir, alteração do

Urbana – IPTU; planos, programas e projetos setoriais; direito de preempção; Outorga Onerosa do Direito de Construir; dentre outros),<sup>7</sup> sendo eles regidos por legislação própria a ser formulada posteriormente. Nesse sentido, o Estatuto da Cidade prevê a garantia da gestão democrática da cidade, criando para tal alguns instrumentos: órgãos colegiados, debates, audiências e consultas públicas, conferências, iniciativa popular, dentre outros.

O Estatuto, inclusive, viabilizou a criação de um órgão gestor urbano a nível federal, o Ministério das Cidades (denominado de Ministério do Desenvolvimento Regional – MDR nos anos de 2019 a 2022), que possibilitou reunir as áreas de habitação, saneamento, transportes urbanos e política de ordenamento territorial. Reforçou, ainda, a atuação do poder público local, onde os municípios têm a oportunidade de cumprir e de serem responsáveis pela formulação, implementação e avaliação da política urbana da cidade, com impacto no tema da habitação social.

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

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

### ***2.1.6 Retomada da casa própria como estratégia prioritária em paralelo com outras alternativas de provisão habitacional (2003 até hoje)***

A partir de 2003, a Política Nacional de Habitação sofreu modificações com novos arranjos institucionais e a volta de velhos paradigmas. Seu principal foco de atuação foi a

---

uso do solo mediante contrapartida, das operações urbanas consorciadas e transferência do direito de construir; *iii*) o sistema de acompanhamento e controle.

<sup>7</sup> Como exemplo, tem-se o Estatuto da Metrópole, instituído pela Lei Federal nº 13.089/2015 como resposta à necessidade de se pensar o desenvolvimento das urbes para além das divisas geopolíticas de cada município e poder enfrentar os desafios metropolitanos de forma a criar planos integrados para a região metropolitana. Os municípios participantes da região metropolitana são definidos por lei complementar estadual. O Estatuto da Metrópole determina que as regiões metropolitanas e aglomerados urbanos aprovelem seu Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado – PDUI (Lei nº 13.683/2018). Segundo a lei federal, o PDUI deverá instituir diretrizes para a formulação de políticas e gestão pública integradas para o desenvolvimento sustentável e integrado dos diferentes municípios. Os municípios que integram essas unidades territoriais deverão compatibilizar seus Planos Diretores Municipais – PDM às novas regras do Plano Metropolitano, conforme pode ser visto no capítulo 5, subitem 5.1.1.2, no caso do município de São Paulo.

retomada do fornecimento de habitação para as classes menos favorecidas, no modelo da casa própria. Na sequência, mais uma vez, como forma de dinamizar a indústria da construção civil em detrimento de resolver os problemas urbanos e habitacionais, as políticas de construção de conjuntos habitacionais periféricos foram retomadas, buscando conectar os imperativos econômicos e políticos aos sociais.

Vale dizer que a prática predominante da casa própria como política habitacional é retomada em que pese a manutenção e até ampliação do marco legal que previa novas estratégias de moradia. Os mecanismos que haviam sido construídos anteriormente se consolidam em sua base conceitual e legal e, em 2004, é elaborada uma nova PNH, com a instituição do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS,<sup>8</sup> criação do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS em conjunto à instituição do Conselho Gestor do FNHIS (Lei Federal nº 11.124/2005). A PNH define a necessidade de elaboração do plano nacional, estaduais e municipais e, ao mesmo tempo, define um volume crescente de recursos à produção de HIS, tendo o FGTS como fonte orçamentária. Vale destacar que o FGTS se manteve com a extinção do BNH e passou a ser utilizado como fonte de recursos para a promoção da ativação e demais políticas urbanas.

Com a PNH, a locação social apareceu no cenário dos instrumentos da política de habitação como alternativa de acesso à moradia para a população de menor poder aquisitivo. Entre as diretrizes para a provisão habitacional, a PNH destaca o desenvolvimento de programa e linha de financiamento destinado à produção de unidades habitacionais dirigidas para a locação social (Brasil, 2004). Além disso, a PNH insere a reabilitação de imóveis para locação social pública e privada, inclusive com recursos do FNHIS, no contexto de ações necessárias para a reabilitação de áreas urbanas centrais. Ressalta-se que existem muitas experiências a nível internacional que demonstram ser a locação social, aliada a medidas de incentivo na utilização de unidades residenciais do mercado secundário de imóveis, capaz de criar condições de equilíbrio do mercado e, conseqüentemente, reduzir o déficit habitacional (Brasil, 2004).

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

---

<sup>8</sup> Esse sistema centraliza todos os programas e projetos destinados à habitação de interesse social e é composto por vários órgãos: Ministério das Cidades (atual Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional), Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, Caixa Econômica Federal, Conselho Nacional de Desenvolvimento Regional, Conselhos, Órgãos e Instituições da Administração Pública direta e indireta dos estados, Distrito Federal e municípios, relacionados às questões urbanas e habitacionais, entidades privadas que desempenham atividades na área habitacional e agentes financeiros autorizados pelo Conselho Monetário Nacional. Essa lei prevê que estados e municípios, ao aderirem ao SNHIS, se comprometam a elaborar o seu Plano Local de Habitação de Interesse Social – PLHIS, sendo condição necessária para que os entes federados acessem recursos do FNHIS.

Nessa linha, em resposta às reivindicações de vários setores que lutavam pela priorização de investimentos nas políticas sociais, o governo aumentou o investimento para o financiamento de habitações sociais. Destacam-se os programas: i) Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, de 2007, responsável por trazer investimentos em várias áreas, como infraestrutura, setores de habitação, saneamento e urbanização de assentamentos precários; e ii) o PMCMV (Programa Minha Casa, Minha Vida), lançado em 2009, com a finalidade de construir um milhão de moradias e promover o crescimento econômico do país.

O PMCMV significou o retorno de diversos paradigmas existentes nos governos populistas do Estado Novo e da era do BNH, ou seja, nos governos militares. Volta-se a construção de conjuntos habitacionais longe dos centros das cidades, com unidades habitacionais de tamanhos mínimos, padrões de qualidade urbanísticas e arquitetônicas questionáveis, mas teoricamente dotados de infraestrutura básica. Embora significativos para a população diretamente atendida, o PMCMV é taxado de construir conjuntos habitacionais com ênfase no quantitativo da demanda e não primar pela eficiência e qualidade. Ele foi comparado ao BNH, que utilizou dos mesmos artifícios para prover habitação.

É importante destacar que as unidades habitacionais do PMCMV foram construídas por empresas privadas e subsidiadas, prioritariamente, para a população de baixa renda. O programa acontece em parceria com estados, municípios, empresas e entidades sem fins lucrativos (Modalidade PMCMV – Entidades),<sup>9</sup> sendo que as famílias interessadas em participar não podem possuir casa própria ou financiamento nem ter recebido anteriormente nenhum benefício habitacional do governo.

Nas eras do BNH e do PMCMV, o financiamento passou a existir juntamente com a lógica empresarial, mas não foi deixado de lado o paternalismo do Estado, continuando as motivações políticas com o mesmo discurso populista que inspiram as políticas habitacionais brasileiras. É possível observar que, durante o PMCMV, foram produzidas mais de 6 milhões de unidades habitacionais de 2009 a 2020, conforme o comparativo entre a produção habitacional da era BNH e do PMCMV na tabela 1.

---

<sup>9</sup> Destaca-se aqui que o PMCMV – Entidades, fruto da luta dos movimentos de moradia, é uma modalidade criada para a produção de habitação urbana e rural que pode ser realizada, também, por autogestão. Criado pela Resolução nº 141, de 10 de junho de 2009, essa modalidade recebe 3% dos recursos públicos disponibilizados para o PMCMV (recursos da União por meio do Fundo de Desenvolvimento Social – FDS). As moradias produzidas são realizadas coletivamente, promovendo o fortalecimento das relações sociais e fornecendo um produto com melhor qualidade de projeto e construção.

**Tabela 1** – Produção habitacional no Brasil (BNH e PMCMV)

	<b>Unidades habitacionais produzidas (milhões)</b>	<b>Tempo de programa (anos)</b>	<b>UH produzidas por ano</b>
Produção BNH (1964 a 1986)	4,8	22	218,181
Produção MCMV (2009 a 2020)	6,0	11	545,454

Fonte: <http://www.gov.br>

Paralelamente ao histórico da produção da casa própria, a locação de imóveis continua com baixo incentivo do Estado, sempre vista como uma política habitacional de assistência provisória para públicos específicos, como moradores de rua, idosos carentes etc., portanto, não se caracterizando como um programa permanente de moradias.

Hoje, no Brasil, existem cerca de 13,3 milhões de famílias que moram de aluguel<sup>10</sup> no mercado privado (IBGE, 2019). É um número muito elevado e ter uma legislação que ampara essa relação de moradia sempre foi imprescindível. No decorrer das décadas, o Estado promulgou diversas leis, a depender dos seus objetivos, a fim de regular as relações entre os donos dos imóveis e seus inquilinos. Veremos a seguir o percurso histórico dessas relações locatícias que sempre interferiram nas questões habitacionais brasileiras.

## 2.2 O percurso histórico da legislação e das relações locatícias no Brasil

Na trajetória das legislações locatícias, foram promulgadas sucessivas leis que estabeleceram as relações entre o inquilino e o proprietário ao longo dos anos. Após um período de relativa independência do setor locatício, se evidenciou, a partir da década de 1920, a interferência do Estado no mercado de aluguel de imóveis, ocorrendo em concomitância com o processo de urbanização que acontecia em função de políticas macroeconômicas do país.

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

A primeira norma legal que versou exclusivamente sobre a locação imobiliária foi o Decreto Legislativo nº 4.403, de 22 de dezembro de 1921, que regulou a locação dos prédios urbanos e deu outras providências. Vigorou até 1928, quando foi revogado pela

<sup>10</sup> Importante observar que este número é bem maior, já que a informalidade não é contemplada nestas estatísticas.

Lei nº 5.617, de 28 de dezembro de 1928, retornando a matéria ao Código Civil. As normas forneceram uma certa proteção para o locatário que vivia na informalidade, abarcando as relações locatícias que não possuíam contrato escrito e primando pela garantia de permanência no imóvel do locatário que cumprisse com sua parte do contrato. Trouxe consigo, dentre outras regras: prazos para pagamento do aluguel, prazo de duração e prorrogação da locação e normas para aviso prévio/despejo do imóvel.

A partir do Decreto Legislativo nº 4.403/1921, para que o proprietário retirasse o locatário do imóvel, seria necessário ajuizar ação e dar motivação contundente para essa retirada, a chamada “denúncia cheia”.<sup>11</sup> Se isso não acontecesse, o locatário permaneceria por tempo indeterminado no imóvel e, em caso de abertura de processo, este poderia permanecer no imóvel até o fim do processo, que poderia durar anos devido à morosidade da justiça no Brasil.

O Decreto ainda trouxe outros benefícios para os locatários, tais quais: *i*) no caso de dívidas locatícias não poderiam ter seus bens indispensáveis<sup>12</sup> penhorados; *ii*) o aluguel só poderia sofrer reajuste após dois anos de contrato; *iii*) ainda que o proprietário solicitasse o imóvel de volta para sua própria moradia, o locatário teria o prazo de seis meses para desocupá-lo; e *iv*) caso o proprietário não fosse ocupar o imóvel do qual retirou o inquilino, teria que pagar uma indenização equivalente ao aluguel de um ano para o locatário.

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

Neste estudo, apesar de nos atermos somente à locação de imóveis residenciais, não podemos deixar de citar o Decreto-Lei 24.150/1934, conhecido como Lei das Luvas, que versou sobre as relações locatícias comerciais e teve uma grande importância nas relações locatícias brasileiras. O pagamento de luvas é a exigência em pecúnia que o locador fazia para o locatário para que este tivesse seu contrato de locação do ponto comercial renovado. O Decreto passou a evitar a cobrança, pelos proprietários, de valores exorbitantes pela renovação do contrato dos pontos comerciais (Trogue, 2008).

Associando as promulgações das leis locatícias ao que acontecia historicamente no Brasil, observou-se que a economia deu grandes sinais de declínio, trazendo consigo picos inflacionários após a Segunda Guerra Mundial (1939-1945). A alta inflação aliada à grande demanda habitacional nas cidades fez com que os governos adotassem medidas protecionistas a fim de preservar a moradia para o grande número de inquilinos (Abrão, 2018). Logo, começou a publicação

---

<sup>11</sup> Denúncia cheia é aquela em que o locador finaliza um contrato de aluguel com apresentação de justificativa, conforme disposto no artigo 47 da Lei nº 8.245/1991. Ela ajudava a evitar que os locadores retomassem seus imóveis e o repassassem a outros locatários em condições financeiras mais vantajosas, de forma a contribuir para o aumento do caos social daqueles que não tinham acesso à moradia pelas vias de aquisição.

<sup>12</sup> Bens indispensáveis são os bens móveis, como: geladeira, fogão, cama, guarda-roupa e vestimentas.

de uma sequência de leis temporárias,<sup>13</sup> muitas vezes prorrogáveis e com conteúdo análogos, que restringiam a liberdade nos contratos e determinavam congelamento de preços de aluguel.

Essas leis versavam sobre a locação com o intuito de diminuir a problemática social que se instalou devido à escassez de imóveis. Dentre elas, temos: o Decreto-Lei nº 4.598/1942, o Decreto-Lei nº 6.739/1944, Decreto-Lei nº 9.669/1946, Decreto-Lei nº 1.300/1950, Lei nº 4.240/1963, Lei nº 4.494/1964, e a Lei nº 4.864/1965. A maioria dessas leis não eram aplicadas para as locações comerciais e industriais, pois eram regidas pelo Código Civil ou pelo Decreto nº 24.150/1934.

- O Decreto-Lei nº 6.739, de 26 de julho de 1944, alterado pelo Decreto-Lei nº 7.466/1945 – prorrogado até 31 de agosto de 1946 –, determinou o congelamento dos aluguéis vigentes por cerca de um ano. Versou, também, sobre seus valores para novas locações e para imóveis mobiliados, limitando o valor do aluguel de móveis. Impediu a cobrança adiantada de aluguéis e a exigência de garantia que excedesse o depósito de três meses de aluguel. Prorrogou os contratos vencidos e proibiu, salvo nos casos expresso em contrato, a transferência de locação ou a sublocação. Proibiu, ainda, o despejo, com exceção dos casos previstos na lei, como: falta de pagamento do locatário; necessidade de reforma urgente; desapropriação ou demolição do imóvel; necessidade do imóvel para seu próprio uso (ou uso do ascendente/descendente) e, nesses casos, o inquilino deveria ser notificado com três meses de antecedência. Vedou os proprietários de manter os imóveis desalugados por mais de 70 dias quando houvesse interessado oferecendo garantia de três meses de aluguel. Autorizou aos inquilinos requererem à autoridade municipal uma avaliação do imóvel para obter redução do aluguel. No caso de despejo por falta de aluguel, o locatário poderia reverter a situação quitando a dívida. Se a ação de despejo tiver o caráter de rescisória de contrato, a apelação também terá efeito suspensivo, com exceções pela lei. O descumprimento dessa lei também foi definido como crime contra a economia popular.
- O Decreto-Lei nº 9.669/1946 permitiu reajuste dos aluguéis, salvo o fixado judicialmente ou pelas autoridades municipais. O depósito em garantia do pagamento de aluguel não podia ultrapassar o valor equivalente a três meses de locação. A cessão da locação e a sublocação passou a depender do consentimento, por escrito, do locador. Podia ser cobrado pelo locador, além do aluguel, a taxa de água e impostos (pagamentos divididos em 12 meses iguais) bem como outras taxas desde que fossem discriminadas no recibo, como estabeleceu esse Decreto-Lei. Continuou proibida a cobrança antecipada de aluguel, com exceção na falta de garantia pelo locatário, o qual o locador poderia cobrar antecipadamente o correspondente a um mês de aluguel. Trouxe, ainda, as formas de rescisão do contrato (falta de pagamento; solicitação do imóvel pelo locador para uso próprio ou do seu associado/mutuário proeminente comprador, infração de obrigação legal ou contratual, dentre outras). Nessa época,

---

<sup>13</sup> Todas essas leis defendiam os inquilinos e foram sendo revogadas até o ano de 1964 (Trogue, 2008).

o Brasil viveu um período de forte crescimento urbano, especialmente na segunda metade da década de 1950, com o advento da industrialização. As cidades cresceram em um ritmo acelerado, trazendo consigo uma demanda habitacional cada vez maior.

- O Decreto-Lei nº 1.300/1950 foi prorrogado pelas seguintes leis: Decreto-Lei nº 1.708/1952, 2.328/1954, 2.699/1955 (com modificações), 3.085/1956, 3.336/1957, 3.494/1958, 3.844/1960 e 4.240/1963. Esse Decreto trouxe mais restrições aos locadores, desestimulando o investimento no setor como atividade econômica. Foram proibidos os reajustes dos imóveis com aluguel vigente e foi permitido que o valor de locação se desse por livre fixação apenas no caso dos imóveis vagos, tanto novos quanto desocupados. Ficavam prorrogados, por tempo indeterminado, as locações cujo prazo expirasse na vigência desse Decreto-Lei. A partir dele, a caução em dinheiro dada como garantia não podia exceder à soma equivalente a três meses de aluguel e, com relação à cobrança antecipada do aluguel, esta continuou proibida. Assim, editado para vigorar até 31 de dezembro de 1952, a Lei nº 1.300, de 28 de dezembro de 1950, vigorou até 30 de novembro de 1964, quando adveio a Lei nº 4.494/1964, que o revogou expressamente.

O Estado continuava a buscar medidas para proteger os inquilinos da especulação imobiliária que poderia ser praticada pelos locadores, principalmente por ser um mercado que vivenciava a escassez de moradia perante uma alta demanda (Abrão, 2018). No entanto, essas restrições impostas pelo Estado ao locador, em um contexto de alta inflação (principalmente com relação ao congelamento do aluguel que ficou mais de 14 anos sem reajustes), geraram muita insegurança nos locadores e, conseqüentemente, o desinteresse de muitos proprietários com a locação. Seus resultados foram:

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

Somente em 1964, com a Lei nº 4.494, o Estado permitiu aumentos para as locações mais antigas. A introdução da possibilidade de reajuste por esse instrumento abria uma luz frente à situação de desequilíbrio que vinha ocorrendo nas relações locatícias. Segundo Kingston (1960), a Lei do Inquilinato foi um produto de guerra e tornou-se insustentável por manter por longo período o congelamento dos valores dos aluguéis. Segundo ele, isso poderia levar ao desaparecimento do “produto” no mercado, contudo, a moradia não pode faltar no mercado!

Com o golpe militar, em 1964, ocorreu uma desregulamentação do setor locatício, o que trouxe a suspensão da fixação de preços dos aluguéis e a volta da denúncia vazia.<sup>14</sup>

<sup>14</sup> Denúncia vazia (artigo 46 da Lei nº 8.245/1991) é a quebra do contrato sem nenhuma justificativa.

Para Souza (2017), isso iria contribuir para a diminuição das reclamações dos locadores diante da defasagem imposta pela inflação.

- A Lei nº 4.494, de 25 de novembro de 1964, que revogou a Lei nº 1.300/1950, vigorou até maio de 1979. Ela continuou com as medidas restritivas relacionadas ao despejo, mas suspendeu o congelamento dos aluguéis e criou mecanismos específicos para seu reajuste,<sup>15</sup> com possibilidade de utilização de índices inflacionários.<sup>16</sup> Os aumentos dos aluguéis foram permitidos a partir do acordo mútuo entre locador e locatário, com aplicação do índice de correção monetária ou a partir de decisão judicial.

Após a publicação dessa Lei, as locações novas continuaram tendo livre estipulação de preços e os aluguéis recebidos ficaram sujeitos ao recolhimento de 6% da importância total, sob a forma de letras de emissão<sup>17</sup> do BNH. Ela continuou autorizando a cobrança antecipada do aluguel, sem exceder um mês de aluguel, desde que a locação não seja garantida por caução. A cessão da locação, sublocação ou empréstimo dependiam do consentimento prévio por escrito do locador.

Vale observar que foi nesse mesmo ano que o Estado, paralelamente às questões locatícias, instituiu nova política para a moradia com o intuito de atrair investidores para o mercado habitacional e diminuir sua crise, promovendo o financiamento de imóveis para a população com a criação do BNH. Assim, em 29 de novembro de 1965 foi promulgada a Lei nº 4.864, que criou medidas de estímulo à indústria da construção civil.

- A Lei nº 4.864, além de estimular a construção civil, liberou, no seu artigo 17, os imóveis com “habite-se”, passando a ser livre a convenção entre as partes e possível a correção monetária dos aluguéis de acordo com a forma e os índices que o contrato estipulasse. Ao terminar o prazo de locação ou em caso de locação por tempo indeterminado, se o locador solicitasse a devolução do imóvel, o locatário tinha o prazo de três meses para o desocupar.

Na mesma linha, ainda temos uma nova regulamentação, a Lei do Inquilinato de 1979, nº 6.649/1979.

- A Lei nº 6.649, de 16 de maio de 1979, vigorou até 20 de dezembro de 1991 com pequenas alterações introduzidas pelas Leis nº 6.698/1979; 7.538/1986; 7.612/1987 e 8.157/1991 e foi substituída pela Lei nº 8.245/1991. Ao mesmo tempo em que preservou a possibilidade de reajustes dos aluguéis, dificultou a retomada dos imóveis, deixando de fora a possibilidade da denúncia vazia e prorrogando os contratos vigentes por prazo indeterminado.

---

<sup>15</sup> Permitiu o reajuste progressivo do aluguel de acordo com índices de correção monetária (com base na inflação), dentro de um espaço de tempo de dez anos. O reajuste deveria ser feito de acordo com o aumento do salário-mínimo com o intuito de evitar onerar muito o orçamento mensal dos locatários.

<sup>16</sup> A possibilidade de reajuste por índice inflacionário trazia uma garantia de reposição do poder aquisitivo dos aluguéis, o que se convertia em um fator de estímulo a novas locações, sobretudo em um país onde a inflação dava sinais de descontrole.

<sup>17</sup> A letra imobiliária é a promessa de pagamento e, quando emitida pelo BNH, é garantida pela União Federal. As letras imobiliárias emitidas por sociedades de crédito imobiliário podem ser garantidas com a coobrigação de outras empresas privadas (Lei nº 4.380/1964).

Algumas mudanças ocorreram a partir dessa lei em relação ao apanhado de normas anteriormente decretadas, dentre elas, temos: *i)* a possibilidade de ajuste no contrato de locação por qualquer prazo – no caso de mais de dez anos, esse ajuste dependeria da vênua conjugal;<sup>18</sup> *ii)* com a extinção da sociedade conjugal do locatário (por separação judicial ou divórcio), a locação poderia prosseguir com o cônjuge que, por acordo ou decisão judicial, continuasse residindo no imóvel; *iii)* caso o contrato de locação estipulasse prazo para sua duração, o locador não poderia reaver o imóvel antes do prazo e o locatário só poderia devolvê-lo ao locador por meio de pagamento de multa; *iv)* contrato por tempo determinado cessava o prazo estipulado, independente de notificação ou aviso prévio e, no caso de contrato por tempo indeterminado, o locatário poderia dar por findo o contrato mediante notificação ou aviso prévio ao locador e com antecedência mínima de 30 dias; *v)* tornou-se livre a convenção do aluguel e a correção monetária só poderia ser exigida quando o contrato estipulasse, fixando a época e as condições; *vi)* em caso de venda, cessão etc. o locatário tinha a preferência, desde que não excedesse trinta dias da notificação; *vii)* no caso de mora, poderia estipular juros de até 1% ao mês e, caso fosse superior a trinta dias, estaria sujeito também à correção monetária; *viii)* caso não existisse cláusula de reajuste no contrato, este só poderia ocorrer ao final do prazo contratual e a cada ano subsequente, já o reajuste do aluguel, por sua vez poderia ser fixado de comum acordo ou por decisão judicial; *ix)* as garantias poderiam ser: caução em dinheiro; garantia fidejussória<sup>19</sup> e seguro de fiança locatícia, era vedada mais de uma modalidade de garantia num mesmo contrato de locação; *x)* caso a fiança fosse por prazo certo, o locador poderia exigir do locatário, durante a prorrogação contratual, a apresentação de novo fiador dentro do prazo de trinta dias, caso contrário, ficaria sujeito à caução; *xi)* em caso de ação de despejo, ao ser julgada procedente, o inquilino tinha o prazo de 60 dias para a desocupação do imóvel, salvo exceções da lei. Findo o prazo, ocorria o despejo do imóvel por dois oficiais de justiça; *xii)* o descumprimento da lei era punível com prisão simples de cinco dias a seis meses ou multa entre o valor de um a dez aluguéis vigentes à época da infração; *xiii)* a locação só poderia ser rescindida por mútuo acordo ou por denúncia do locatário.

Apesar dos avanços da Lei nº 6.649/1979 com relação à legislação locatícia anterior, ela continuou fornecendo excesso de proteção para os inquilinos inadimplentes, onde, mesmo com atraso no aluguel, o proprietário do imóvel arcava com as dificuldades em reavê-lo. A maior dificuldade era a agilidade nos processos judiciais (que demoravam muito) e com as liminares para desocupação, que eram raramente expedidas.

<sup>18</sup> Vênua conjugal é o consentimento do cônjuge. Como regra, não é exigida em um contrato de locação de imóvel urbano, exceto quando o prazo do contrato superar dez anos.

<sup>19</sup> Garantia fidejussória ou garantia pessoal é uma garantia personalizada dada por alguém que se compromete a cumprir as obrigações contraídas por outro num contrato ou negociação, oferecendo seu próprio patrimônio para garantir tal obrigação. As modalidades são: caução, aval, fiança ou garante solidário.

Para o proprietário, ficar sem receber o aluguel, ainda mais em uma época em que a inflação era muito alta e corroía os rendimentos, não era nada fácil. Assim, os imóveis acabavam sendo transformados em investimentos para proteção do patrimônio, deixando de lado a função social<sup>20</sup> da propriedade (Cavalcante, 2014).

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

- A Lei nº 8.245/1991 revogou a Lei nº 6.649/1979 e o Decreto nº 24.150/1934, passando a regular não apenas a locação de imóveis residenciais, mas também os não residenciais, comerciais e industriais. Ela trouxe modificações consideráveis para a locação de imóveis, diminuindo conflitos entre inquilinos e proprietários. Somente a partir dessa lei foi possível perceber agilidade nos processos de despejo (ainda não tão rápidos quanto deveriam!) e no aumento de garantias para os pagamentos de aluguel, diminuindo a inadimplência. Assim, a preferência dos proprietários de deixarem os imóveis fechados ao invés de alugá-los começou a dar lugar à primazia em mantê-los no mercado, resultando em mais ofertas de moradia para as famílias que não possuem a casa própria (Abrão, 2018).

Com essa lei e suas modificações (dadas pela Lei nº 12.112/2009), passou a ser permitida a retomada do imóvel pelo locador, por despejo ou com o uso da denúncia vazia, nos casos de contrato com prazo mínimo de trinta meses. No caso de despejo por denúncia cheia ou infração contratual não rege esse condicionamento. Já para o locatário, este passou a poder devolver o imóvel antes do fim do prazo do contrato, por meio do pagamento de multa proporcional ao período que falta para seu término e, também, fornecendo aviso prévio por escrito ao locador com 30 dias de antecedência. Caso não ocorra o aviso prévio, o locatário é obrigado a pagar o valor correspondente a um mês de aluguel mais encargos, quando da rescisão contratual. Para os locadores, tornou-se menor o risco de inadimplência e continuou com a opção de solicitar o despejo a partir de um dia de atraso de aluguel. Para os locatários, a lei trouxe mais segurança ao mercado, o qual passou a ser flexível na exigência de garantias e recebeu um aumento no estoque de imóveis para locação. A nova Lei do Inquilinato somada à estabilização da moeda com baixa inflação, conseguiu combater os principais problemas da locação e melhorou o mercado de aluguéis. Este que passou a oferecer facilidades a mais para os proprietários, como o aluguel garantido – garantia do valor do aluguel, com até seis meses de atraso do

---

<sup>20</sup> A função social da propriedade propaga a ideia da contribuição da sociedade para o bem-estar da coletividade em detrimento dos interesses individuais. Ela gerou a teoria da função social, que postula a necessidade do dever social de exercer determinada atividade da melhor forma, cumprindo sua incumbência (Figueiredo, 2008).

inquilino, que é o tempo suficiente para a solução da maioria dos casos de inadimplência verificada, aumentando a segurança em relação à locação de imóveis.

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

À luz dessas leis, observou-se um período de maior controle estatal (1940-1960) sobre as relações locatícias, com a utilização de medidas radicais que afetaram a economia e a sociedade; um período de desregulamentação do setor após anos de enrijecimento do mercado locatício, ao restringir a possibilidade da denúncia vazia (isso ocorreu a partir da Lei nº 6.649/1979); e um período de maior equilíbrio entre as relações locatícias (com a Lei nº 8.245/1991), sem regras muito rígidas que desestimulassem o setor habitacional ou os locatários (Abrão, 2018).

Após esses três períodos que marcaram a legislação locatícia, vislumbra-se que o excesso de proteção ou benefícios para qualquer uma das partes – locador ou locatário, e nota-se que o enrijecimento de regras é extremamente ineficaz para uma política de locação, estratégias regulatórias são mais bem vistas do que a utilização de normas mais duras. O equilíbrio entre as partes e, também entre a oferta e a demanda de imóveis, com o estabelecimento de relações mais justas e transparentes, é a melhor solução a ser buscada. Assim, se conseguiu chegar mais próximo dessa estabilização com a Lei nº 8.245/1991 e suas modificações. Já a Lei nº 12.112/2009 tenta retomar e reformular a problemática do ponto de vista de reparação e reconhecimento de direitos para os proprietários de imóveis de aluguel para que prevaleça o interesse das partes e se viabilize a locação como alternativa de provisão habitacional.

## 2.3 Dificuldades de mudanças nas estratégias habitacionais

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

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

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

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

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

No que tange à locação, todo o histórico de conflitos entre locadores e locatários só contribuiu para que ambos os agentes se tornassem avessos a essa modalidade de provisão habitacional. Como visto, a trajetória da Lei do Inquilinato obstaculizou a função da locação como política pública de habitação no Brasil, diferentemente das experiências internacionais que, junto a políticas de locação e subsídios, contou com mecanismos de regulação do mercado no sentido de dispositivos inibidores, de reconhecimento, de acessibilidade, dentre outros.

Diante disso, é necessário analisar alternativas de implantação e fornecimento de moradias viáveis para o Estado, com a atuação dos diversos agentes necessários à sua implantação, buscando a mistura das funções econômicas, sociais e ambientais e que sejam dignas, promovendo o acesso à cidade para a população de baixa renda. Segundo Turner (1976), o que importa na habitação é o que ela é capaz de promover para a vida das pessoas e não o modo como ela é produzida. A escolha de uma moradia não é a escolha da “casa” em si, mas implica em uma série de decisões como: local, acessibilidade, serviços, equipamentos próximos, investimento financeiro etc., sem deixar de considerar as necessidades específicas de cada momento da vida das pessoas.

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

# Locação social para provisão habitacional: experiências internacionais consolidadas

A locação social representa uma alternativa de provisão habitacional para a população de menor poder aquisitivo em diversas cidades do mundo. Segundo vários autores que analisaram as características da locação social, destacando as maiores e mais tradicionais experiências desse modelo habitacional (Whitehead; Scanlon, 2007; Malpass, 2008; Bonduki, 2004; Bourdieu, 2006; Silva, 2013; Levy-Vroelant *et al.*, 2008; Elsinga; Wassenberg, 2007; Levy-Vroelant; Tutin, 2007), ela é muito recorrente nos países Europeus e nos Estados Unidos, sendo ainda muito incipiente nos países da América do Sul, Ásia e África.

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

Países como o Chile e o Uruguai, na América do Sul, Países Baixos (Holanda), Suécia, Polônia, Áustria, Dinamarca, Alemanha, Irlanda, Bélgica, Itália, Finlândia e Luxemburgo, na Europa, também empregam, ou empregaram ao longo das décadas, a locação social como programa de promoção do direito à moradia para sua população. Eles agenciam políticas habitacionais com desenhos variados entre países e até entre cidades de um mesmo país, mas de certa forma, todos derivam de aprendizados e padrões desenvolvidos nos programas de locação social franceses (iniciados em 1946), ingleses (iniciados em 1940)<sup>1</sup> e americanos (iniciado em 1970).

---

<sup>1</sup> A partir de 1919, a locação social iniciou de forma preliminar na Inglaterra, com o governo provendo moradia para as classes trabalhadoras, mas foi só a partir de 1940 que a locação social despontou na Inglaterra como um programa de provisão habitacional.

Nesses países, a política de habitação social costuma promover o acesso à cidade utilizando como medida o mix social na estrutura urbana, evitando segregação, impondo limites de aluguéis<sup>2</sup> às habitações do setor privado, concedendo unidades habitacionais para locação voltadas para habitação social e ofertando subsídios para a população beneficiária e/ou para o agente promotor da habitação voltada para um público-alvo determinado.

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

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

Na Áustria, Dinamarca, Polônia e Alemanha, seguindo o ideário do modelo francês, a oferta da locação social é baseada nos imóveis tanto públicos quanto privados (imóveis subsidiados) e o governo arca com cerca de 1 a 2% do Produto Interno Bruto – PIB do país para custear as despesas. Na Irlanda, Bélgica, Itália, Finlândia e Luxemburgo há uma maior participação do setor privado na oferta de imóveis para locação social, com poucos imóveis públicos nos programas. Esses países empregam cerca de 1% do Produto Interno Bruto em habitação social. Na América do Sul, o Chile atende, por meio da locação social, famílias vulneráveis capazes de arcar com parte do aluguel do imóvel, mas que necessitam de ajuda do governo em forma de subsídios para arcar com o custo total da habitação. No Chile, o beneficiário solicita o subsídio e, uma vez obtido, busca a moradia que deseja e firma o contrato de aluguel com o locatário.

---

<sup>2</sup> De forma a regular/controlar valores de aluguéis do setor privado, várias legislações locais foram impostas nos diferentes países. Na França, leis e decretos focam nas habitações arrendadas vazias ou nas locações mobiliadas privadas, situadas em regiões com altos valores dos aluguéis, versando sobre o valor do aluguel, prazos, regras de revisão, caução, garantias, direitos e obrigações de inquilinos e proprietários. Destacam-se as leis: nº 1.360/1948, nº 1.351/1975, nº 1.290/1986, nº 462/1989, nº 366/2014 ; e os decretos: nº 650/2015, nº 945/2020 e o nº 855/2016. Na Inglaterra, o controle de aluguel, motivado pela escassez de moradia devido à guerra, deu origem à Lei *Rent and Mortgage Increase (War Restrictions) act.*, 1915, lei que continuou sendo aplicada até janeiro de 1989. Outras legislações sucederam a de 1915, alterando, acrescentando ou prorrogando as regras anteriormente existentes, como: a Lei de Aluguel, de 1957; a Lei de Aluguel, de 1965 e a Lei de Habitação, de 1988. Nos EUA, alguns Estados adotam políticas de controle de aluguel, alguns determinam áreas específicas onde o controle de aluguel é obrigatório (zonas inclusivas) e outros não adotam o controle de aluguel. O controle dos aluguéis promove o congelamento de preços, o aluguel regulado e/ou aluguel com aumento limitado. O estado de Nova York utiliza o controle de aluguel desde 1943. Destacam-se a Lei de Estabilização de Aluguel, de 1969 e a Lei de Estabilidade Habitacional e Proteção de Inquilinos, de 2019.

No Uruguai, com o intuito de procurar alternativas de habitação que atendam a demanda da moradia para a população de baixa renda, é adotada a estratégia de recuperação de estoque, ampliação e reforma. A locação social comparece tendo como atores do seu desenvolvimento o mercado<sup>3</sup> e o Estado.<sup>4</sup>

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

Nesses países, numa comparação entre a provisão de habitação alugada ou própria, verifica-se que, apesar do domicílio particular ser maioria, a locação possui peso como solução de moradia. As Nações Unidas por meio da UN-Habitat 2011 apresentou como panorama, dentre várias cidades do mundo, dados sobre os tipos de domicílios, os quais observa-se que o percentual de imóveis alugados, tanto nos países desenvolvidos quanto nos países em desenvolvimento, é alto ao se comparar com o de cidades brasileiras. O estudo demonstra que, apesar da preferência da habitação própria, o número de domicílios alugados pode ser considerado elevado, em especial, entre os que possuem as mais baixas rendas. Estudos como o da Furman Center (2018), IBGE (2019) e *Greater London Authority* (2019), também demonstram esses dados conforme a tabela 2.

**Tabela 2** – Percentual de domicílios próprios e alugados em grandes cidades

Cidade	Domicílios próprios (%)	Domicílios alugados (%)	Outros domicílios (%)
Londres (2018)	52	48	-
Nova York (2018)	33	67	-
São Paulo (2019)	63,8	26,5	9,7
Brasília (2019)	60,9	29,4	9,7

Fontes: Greater London Authority (2019); Furman Center (2018); IBGE (2019). Tabela adaptada pelas autoras

Quando observada a tabela 3, percebe-se que em alguns países da Europa, como no caso da Alemanha e da Áustria, o percentual de domicílios próprios quase se equipara ao de domicílios alugados (composto por locação de mercado mais a locação social). Fato que evidencia a importância da provisão habitacional se adequar de acordo com

<sup>3</sup> O mercado é o responsável pelo setor imobiliário que canaliza a oferta.

<sup>4</sup> O Estado gerencia os fundos por meio do Ministério de Vivenda Ordenamiento Territorial, faz a gestão dos contratos e atua no seu desenvolvimento por meio da Contaduría General de la Nación.

as diferentes necessidades habitacionais de cada classes sociais. Isso se dá devido aos altos investimentos nessa modalidade no pós-guerra e do relativo baixo crescimento das cidades nesse período frente a outras regiões do mundo.

**Tabela 3** – Habitação por tipo de ocupação (ano 2018)

País	Domicílios alugados (%)		
	Domicílios próprios (%)	Locação mercado (%)	Locação social (%)
França	65,1	18,6	16,3
Reino Unido	65,2	29,7	5,1
Alemanha	51,5	40,8	7,7
Suécia	51,7	35	0,9
Áustria	55,4	29,7	14,9

Fonte: Eurostat (2020). Tabela adaptada pelas autoras

A França se destaca nesse modelo de provisão habitacional (locação social) pela sua grande experiência que segue até os dias atuais. A Inglaterra seguiu o modelo francês, adaptando-o à sua realidade socioeconômica, produzindo várias unidades habitacionais para a população de menor renda por meio do arrendamento. Já nos Estados Unidos, a locação social apareceu como forma de solução para a grande urbanização que ocorreu até meados do século XX (Mello; Bezerra, 2019a), implementando uma vasta variedade de modelos de programas de habitação acessível ao longo das décadas que podem trazer contribuições para a habitação social. A fim de capturar êxitos e obstáculos, com vistas a identificar os aprendizados que possam se adequar à realidade brasileira, neste livro iremos focar no estudo do programa de locação social da França.

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

### 3.1 O caso mais emblemático que evoluiu ao longo do tempo: locação social na França

**Figura 2** – Exemplo de edificações destinadas para locação social na França



Fonte: imagens adaptadas pelas autoras baseadas nas fotos disponíveis para uso gratuito no site [www.pexels.com/pt-br/fotos](http://www.pexels.com/pt-br/fotos)

Na França, o direito à moradia é a base da provisão habitacional, sendo um direito do cidadão e um dever do Estado.<sup>5</sup> A política habitacional é atribuição do governo federal, mas sua atuação é de responsabilidade dos governos locais que fazem o planejamento urbano em conjunto à implantação da política habitacional, além de fornecer a garantia de terra disponível para construção das habitações (Schaefer, 2003). Até aqui está em consonância com a base legal brasileira.

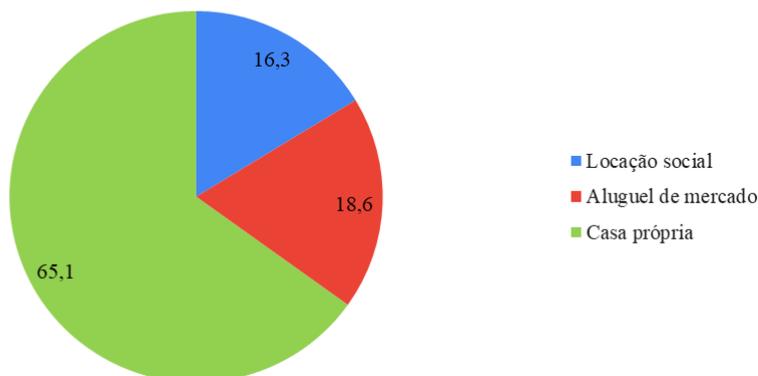
O Programa de Locação Social francês: *Habitations à Loyers Modérés (HLM)* criado ainda no século XIX, quando o Estado francês interveio no mercado de habitação para a população de baixa renda, vem se adaptando ao longo do tempo, mas mantendo seus princípios básicos. A política habitacional da França<sup>6</sup> segue dois princípios: *i*) o livre mercado de habitação, que garante ao morador o direito de escolha quanto à forma de posse, tipo e localização da habitação; e *ii*) direito à habitação (*right to housing*), fundamento legal criado em 1989 e aprimorado ao longo dos anos, mas que se tornou legalmente aplicado apenas no ano de 2008, momento em que aqueles que não conseguem acessar habitação e passam a poder processar o Estado (Peppercorn; Taffin, 2009). É possível analisar esse contexto francês no gráfico 1.

<sup>5</sup> A divisão política e administrativa do território nacional francês é feita em 22 regiões. Cada região é dividida em *départements* e cada *département* em municípios. Tomando como exemplo o município de Paris, temos que a região Ile-de-France é dividida em oito *départements*. O centro sendo o *département* de Paris, corresponde a um só município.

<sup>6</sup> Entende-se como Estado o governo federal francês.

**Gráfico 1** – Composição de provisão habitacional na França

### Composição de provisão habitacional na França



Fonte: Eurostat (2020)

O número de locação social sofreu uma queda ao compararmos com o início da década de 2010, como mostra a tabela 4, mas ainda continua alto, atendendo milhares de famílias com a provisão da moradia. Essa queda está diretamente relacionada a alterações nas políticas habitacionais adotadas na França para mitigar os efeitos das crises econômicas que ocorreram em alguns períodos, conforme podemos observar no subitem 2.1.1 deste livro.

**Tabela 4** – Composição da provisão habitacional na França na última década (%)

	Casa Própria	Aluguel mercado	Locação social
<b>2006</b>	62,5	19,1	18,4
<b>2007</b>	60,5	20,3	19,2
<b>2008</b>	62,1	15,1	22,6
<b>2008</b>	63,0	14,9	22,1
<b>2010</b>	62,0	15,4	22,6
<b>2011</b>	63,1	15,1	21,8
<b>2012</b>	63,7	19,5	16,8
<b>2013</b>	64,3	19,5	16,1
<b>2014</b>	65,0	19,3	15,7
<b>2015</b>	64,1	19,8	16,1
<b>2016</b>	64,9	19,2	16,0
<b>2017</b>	64,4	19,4	16,4
<b>2018</b>	65,1	18,6	16,3

Fonte: Eurostat (2020). Adaptada pelas autoras

### 3.1.1 Base legal e agentes intervenientes na produção e gestão da moradia para locação na França

O setor de habitação social francês possui caráter universalista ao abranger o atendimento à população de diversos níveis sociais. É controlado pelo governo federal, possui financiamento público e gestão realizada por entidades sociais (Balbim, 2015). Trata-se de um programa locacional baseado em uma atuação complementar entre os diversos agentes, que inclui o governo federal, os governos locais, o empresariado, os sindicatos e os bancos públicos.

Cabe a cada um dos agentes os seguintes papéis: *i*) o governo federal é o responsável por regulamentar, subsidiar e apoiar o sistema habitacional de locação social. Ele determina os tetos de renda e o valor de aluguel por metro quadrado (valor inicial e os reajustes), financia a produção habitacional, subsidia os inquilinos e fornece garantias para os proprietários; *ii*) as entidades administradoras sociais, públicas ou privadas, sem fins lucrativos, produzem e administram as unidades habitacionais para locação social e podem, ainda, comercializar as unidades aos seus ocupantes; *iii*) Caisse des Dépôts et Consignations, banco público que financia a produção de interesse social; *iv*) governos locais (municípios), agrupamentos de municípios e departamentos, que subsidiam as entidades administradoras sociais disponibilizando, por meio de facilidades urbanísticas, os terrenos, prestando auxílio à edificação e garantia/aval de empréstimos. Também licenciam obras, controlam as administradoras públicas de aluguel social e participam dos Conselhos de Administração das empresas privadas de habitação social.

O governo federal francês, ao definir a política habitacional com o intuito de prover as habitações voltadas para o aluguel social, firmou parceria com as entidades administradoras sociais.<sup>7</sup> Desde 1977, o governo garante às entidades acesso a subsídios e financiamentos para a construção e gestão das unidades habitacionais para locação social exigindo, em contrapartida, o atendimento às suas solicitações, como: o limite de renda para os inquilinos em função da composição familiar; o limite dos valores a serem cobrados de aluguel; o número de unidades produzidas e a destinação das unidades (MCTRCT, 2020).

É importante observar que antes da parceria do governo com as entidades administradoras sociais, o governo federal francês atuava sozinho na construção e na gestão dos imóveis para locação social. Essa forma de agir foi abandonada em 1977, como decorrência de um aprendizado para melhorar a gestão das unidades habitacionais.

Existem duas entidades administradoras responsáveis pela provisão de habitação social e gestão HML na França: *i*) as Les Offices Publics de l’habitat – OPH, empresas públicas para habitação, estabelecidas por autoridades locais ou regionais, responsáveis pelo fornecimento de cerca da metade das habitações do HLM; e *ii*) as Les Entreprises Sociales Pour l’Habitat – ESH, organizações sociais para habitação estabelecidas por

---

<sup>7</sup> As entidades administradoras sociais, ou construtoras sociais, são instituições sem fins lucrativos, responsáveis pela construção, condução de operações em benefício da aquisição de moradia e o gerenciamento de habitação para locação, destinadas a famílias de renda mais baixa ou renda média.

grandes empresas com muitos funcionários, como ferrovias e correios, ou por grupos financeiros e instituições de caridade que possuam capital social.

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

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

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

Assim, além dos modelos citados, outras ações também são desenvolvidas fora do Sistema das HLM, são elas: os auxílios para proprietários privados e os subsídios diretos. Os auxílios para os proprietários privados, pessoas físicas ou jurídicas, são fornecidos para reformas de unidades privadas em troca da disponibilização das unidades reabilitadas para aluguel, por um prazo de, no mínimo, nove anos para famílias com renda inferior a um teto pré-determinado. Esses auxílios podem cobrir de 10 a 40% dos custos estimados. O restante dos custos pode ser financiado pelo banco público com a taxa de juros de um empréstimo denominado Plus, com amortização em até 25 anos. Nessa forma de aluguel, os valores são controlados e a locação é feita para os beneficiários com valores inferiores aos do mercado (L'ush, 2017).

Já os subsídios diretos são administrados por uma instituição pública nacional, a Agence Nationale Pour l'amélioration de l'habitat, e seu valor depende de tetos de aluguel e renda dos beneficiários, com base nos três principais produtos de locação social: locação social tradicional (ou clássica), locação muito social e locação intermediária (L'ush, 2017).

Com relação aos tipos de empréstimos fornecidos às construtoras sociais para a construção de unidades habitacionais, com foco na locação social, temos quatro tipos: *i*) Padrão – Plus, destinado à construção de imóveis para a baixa renda; *ii*) muito social – PLA I, destinado à construção de imóveis que serão posteriormente alugados para famílias muito carentes. Trabalha com taxas de juros menores para as construtoras sociais que devem fornecer aluguéis com valores mais baixos aos beneficiários, atendendo a população com menor renda familiar; *iii*) média – PLS, destinado para construção de habitação

intermediária, voltada para população de renda média. Cerca de um quarto desses empréstimos são tomados por proprietários privados (individuais ou institucionais) e não por HLM. Esses empréstimos podem ser atraentes para o setor privado pois, após um período contratual de 15 a 30 anos – quando as construtoras participam do Programa de Locação Social –, a moradia construída com o empréstimo pode ser vendida ou alugada a preço de mercado; e *iv*) média alta – PLI, semelhante aos empréstimos PLS, tem como alvo um grupo de renda ainda maior, com limites de aluguéis e rendas dos beneficiários mais altos do que para o PLS. As habitações financiadas por empréstimos da PLI não são oficialmente classificadas como habitação social, mas possuem benefícios para financiamentos fornecidos às construtoras e possuem a garantia de valores do aluguel abaixo do mercado para os beneficiários (Levy-Vroelant; Tutin, 2007). Ver quadro 1.

Todos os quatro modelos apresentam valores de aluguel inferiores ao do mercado formal, com redução que varia de 30% a 40%. Os valores dos aluguéis da habitação social são estabelecidos pelo governo federal com base em fórmulas que refletem o custo inicial da construção e os meios de financiamento. Eles não estão relacionados ao valor dos aluguéis de mercado e nos casos em que o custo do aluguel social não é compatível com a renda da família, o beneficiário pode solicitar o auxílio ao governo para complementar o valor a ser pago. Ressalta-se que, segundo o L’Institut National de la Statistique et des Études Économiques – INSEE (2018), na França, um a cada dois franceses vive ou viveu em HLM.<sup>8</sup> São cerca de 10,7 milhões de inquilinos (pessoas) em 45 milhões de unidades habitacionais.

O estudo foca na modalidade de locação social para as habitações de aluguel moderado, as Habitations à Loyer Modéré – HLM. Nas HLM, os modelos para locação são classificados de acordo com a política de financiamento específica e a classe social a que se destinam. O atendimento aos beneficiários é feito de acordo com a renda do locatário para o qual é estabelecido um valor de aluguel para a habitação.

---

<sup>8</sup> Esses dados abrangem todos os inquilinos do aluguel moderado (HLM) que vivem ou viveram em habitação social, independente se são do Padrão Plus, PLA I ou PLS.

**Quadro 1** – Modelo de habitações de aluguel moderado – HLM

Modelos de locação social	Classe de renda atendida	Incentivos		
		Subsídios para quem constrói	Financiamentos para quem constrói (empréstimos a longo prazo com taxas inferiores às do mercado)	Subsídios para os beneficiários
<b>Padrão Plus</b>	Baixa renda	12 a 18% + redução de impostos	40 ou 50 anos, no caso de compras de terras	Recebe subvenção do governo de acordo com a renda e o valor do aluguel
<b>PLA I (muito social)</b>	Renda muito baixa	15 a 35% + redução de impostos	Financiamento com taxas de juros e aluguel mais baixos	
<b>PLS (renda média)</b>	Renda média	Até 10% + redução de impostos	Após um período contratual de 15 a 30 anos, a moradia construída com o empréstimo pode ser vendida ou alugada a preço de mercado (um quarto dos empréstimos são tomados por proprietários privados)	
<b>PLI (renda média alta; não é considerado habitação social)</b>	Renda média alta	Sem subsídio	Semelhante ao empréstimo PLS, mas atende um público com renda ainda maior	Subsídio (valor do aluguel abaixo do mercado)

Fonte: MOM (2014), adaptado pelas autoras

As subvenções ao beneficiário podem ser disponibilizadas pelo governo de duas formas: *i)* diretamente ao locador, que podem ser realizadas pelas administradoras sociais ou pelos proprietários privados (pessoa física ou jurídica), no caso de imóveis cadastrados. Nesse caso, o locador deve se comprometer a alugar o imóvel mediante o valor controlado pelo governo; e *ii)* diretamente aos locatários, no caso de imóveis privados não cadastrados pelo Estado.

Por ano, até 1990, eram construídas cerca de 56 mil unidades habitacionais voltadas para a locação social (Levy-Vroelant; Tutin, 2007). A partir da década de 1990 até os dias atuais, com a presença de demolições e vendas de unidades habitacionais que antes eram destinadas à locação social, as HLM produziram cerca de 1,485 milhão de unidades habitacionais, o que representa uma produção anual de moradias para locação social de aproximadamente 53 mil unidades (L’ush, 2021).

A maioria do estoque é de unidades habitacionais que pertencem ao Padrão Plus, habitações sociais padrão financiadas por empréstimos do Plus. Esse tipo de financiamento possui prazo máximo para pagamento das entidades administradoras de 40 anos – ou 50 anos no caso de compra de terras – e possui um subsídio que varia de 12 a 18% dos custos estimados, dependendo da região. Os beneficiários da locação social atendidos por esse tipo de modelo devem possuir renda familiar máxima mensal, estipulada pelo governo, variável

conforme a região onde está localizada a habitação.<sup>9</sup> Nessa modalidade, o Estado exige, em cada empreendimento habitacional, 30% de inquilinos com renda 60% abaixo do teto de renda estabelecido e autoriza a presença de 10% de inquilinos cuja renda ultrapasse o teto em até 20%. As habitações sociais Padrão Plus correspondem a cerca de 70% do total das unidades<sup>10</sup> participantes do Programa de Locação Social.

Importante observar que a reabilitação e/ou a construção de novas habitações sociais para locação social são financiadas por várias fontes: governo federal (Caisse des Depot's); recursos próprios das HLM; subsídios de governo locais ou regionais; 1% tanto a moradia<sup>11</sup> como os impostos sobre imóveis. Além disso, as novas construções estão sujeitas a uma taxa reduzida de IVA (5,5% ao invés dos normais 19,6%), o que constitui efetivamente mais um subsídio estatal. No caso das habitações voltadas para locação social construídas pelas ESHs, os funcionários contribuem com um imposto sobre habitação de 1% sobre os salários, em troca de certa porcentagem de ações sociais que é reservada para eles (Scanlon; Whitehead, 2011).

### ***3.1.2 Alterações na locação social francesa ao longo das décadas***

Ao longo dos anos, fatores econômicos e políticos interferiram na política de habitação social. As diversas crises que ocorreram (2007-2008, 2015 e, recentemente, a de 2020),<sup>12</sup> provocaram várias mudanças no comportamento da sociedade, no mercado imobiliário e nas políticas públicas. Na sociedade, ocorreram problemas na capacidade de financiamento e no aumento da inadimplência do pagamento do aluguel, provocando a retirada de cerca de 800 mil imóveis do mercado. Já no mercado imobiliário, houve o aumento do valor da terra, sendo a localização um dos fatores que mais interferiram/interferem no seu valor (um aumento de 140% em dez anos), tornando a habitação inacessível para alugar ou comprar para uma parte crescente da população (Housing Europe, 2019).

Nas políticas públicas, ao buscar medidas assertivas com o intuito de bloquear possíveis estagnações ao Programa, foram adotadas algumas ações após a crise de 2007-2008,

<sup>9</sup> Por exemplo, o teto de recursos para a concessão de uma habitação social nas províncias francesas é equivalente a um salário líquido mensal de 1,900 euros para uma pessoa que vive sozinha e 3,800 euros para uma família de quatro pessoas (L'ush, 2021).

<sup>10</sup> Segundo o Atelier Parisiense d'Urbanisme – Apur (2022), mesmo com a crise sanitária da covid-19, o parque social continuou a se desenvolver, tendo um crescimento de 24,2% em 2021.

<sup>11</sup> O 1% moradia, instituído por lei em 1953, e administrado por entidades constituídas por representantes dos empregadores e dos empregados, é uma contribuição obrigatória para todas as empresas com mais de dez funcionários, as quais têm que participar, com 1% da sua folha de pagamento, no financiamento do domicílio principal dos assalariados. A partir de 1992, a taxa foi fixada em 0,43% da folha e o restante, os 0,55%, passou a alimentar um fundo nacional para financiamento dos auxílios pessoais à moradia (Scanlon; Whitehead, 2011).

<sup>12</sup> A crise econômica de 2007-2008 foi uma das mais graves crises do século XXI. Iniciou nos Estados Unidos a partir do surgimento de uma "bolha imobiliária", causada pelo aumento dos valores dos imóveis que não foi acompanhado pelo aumento da renda da população. Em 2015, na Europa, ocorreu uma crise econômica e migratória e, no ano de 2020, aconteceu a crise mundial da covid-19.

tais como: *i*) estímulo à compra da casa própria<sup>13</sup> pelas famílias participantes da locação com a criação do Programa Prêt a Taux Zero Plus,<sup>14</sup> visando liberar unidades habitacionais do estoque social de habitações para a locação (Scanlon; Whitehead, 2011); *ii*) isenção de impostos/redução de taxas para tentar estimular a construção de moradias a preços acessíveis, como, por exemplo, o Imposto do Valor Agregado – IVA, voltado para a construção de novas moradias sociais, que teve redução de 7% para 5% a partir de 2014 e, em troca, as empresas administradoras das unidades habitacionais públicas passaram a se comprometer a construir um total de 150 mil novas residências sociais por ano, destinando 25% para a habitação social (Jarry; Ponthus, 2013); *iii*) concessão de terra pública para a construção de novas habitações, diminuindo a necessidade das entidades administradoras sociais de fazerem financiamentos, favorecendo, assim, a construção de unidades habitacionais voltadas para locação social; e *iv*) restrição, criada pela União Europeia, da ajuda estatal à habitação para famílias de renda média,<sup>15</sup> aumentado, portanto, a ênfase em abrigar as classes menos favorecidas.

Já na crise de 2015, devido aos problemas econômicos e a fim de reduzir despesas do Estado com subsídios de habitação, ocorreu uma reforma no sistema habitacional (*reduction du loyer solidarité*) que trouxe consequências significativas para a habitação social como um todo (Housing Europe, 2019). Com a reforma, algumas regras foram impostas: *i*) os provedores das HLM foram obrigados a diminuir o aluguel para famílias com renda abaixo de determinado teto, considerando a composição da família e a localização da moradia; *ii*) ocorreu o aumento do Imposto Sobre Investimentos; *iii*) o congelamento dos aluguéis (com valores de 2018); e *iv*) o aumento da contribuição dos provedores das HLM para o Fundo de Garantia para Habitação Social (Housing Europe, 2019).

Para compensar algumas dessas medidas, o Estado contribuiu com medidas de apoio ao investimento dos proprietários sociais, aumentando a disponibilização de empréstimos no Banco Público Caisse de Depot's e influenciando na diminuição dos custos de gestão com mais incentivos à venda de habitações existentes. A visão que passou a ser predominante dentro do Estado em relação à venda do parque público de moradias levou a uma redução da locação social na França.

---

<sup>13</sup> Apesar do incentivo à compra da casa própria, o crescimento relativo de habitação para locação social se mostrou muito próximo ao que ocorre desde 1996. Segundo Le Union Sociale PourL'Habitat (2017), em 1996, existiam 16% das unidades habitacionais voltadas para locação social, 32% para locação privada e 52% de propriedade privada. Já em 2013, existiam 18% das unidades habitacionais voltadas para locação social, 24% para locação privada e 58% de propriedade privada. Recentemente, houve também uma ênfase na construção de habitação para os grupos de renda mais alta mas, apesar disso, o setor social abriga cada vez mais as famílias de baixa renda.

<sup>14</sup> O Programa Prêt a Taux Zero Plus oferece uma taxa de 0% de juros para empréstimos àqueles que desejam adquirir a casa própria pela primeira vez, incluindo os próprios inquilinos da locação social (Scanlon; Whitehead, 2011).

<sup>15</sup> Segundo Scanlon e Whitehead (2011), seria importante encontrar um equilíbrio entre a provisão habitacional para os mais necessitados e a diversidade social necessária, a fim de evitar o aumento da concentração da pobreza e a segregação social ao restringir o Programa apenas para as classes de menor renda.

Como visto, esse fenômeno se intensificou a partir de 2008 em resposta à crise econômica, mas em 2015 ocorreu o desenvolvimento da alternativa de produção de locação social denominada Vefa-HLM, junção de empresas particulares a partir da Venda em Futuro Estado de Conclusão – Vefa<sup>16</sup> (Raison des Vices de Construction) com as HLM. Isso permitiu a participação das incorporadoras na produção da locação social, pois, no Vefa-HLM, elas produzem a moradia para a locação, associada à sua venda para as HLM.

Deve-se destacar que essa alternativa de produção de moradia (aluguel seguido de venda) era um dispositivo antigo, existente desde a Lei nº 3, de 3 de janeiro de 1967, mas foi pouco utilizada devido ao baixo incentivo do Ministério da Habitação, principalmente após a promulgação da Lei d’Orientation Pour La Ville, de 13 de julho de 1991, a qual excluiu da Lei nº 704/1985 (Lei MOP) as obras adquiridas pelas Organizações HLM por meio do contrato Vefa. A Lei MOP versa sobre a gestão de projetos públicos e sua relação com a gestão de projetos privados.

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

Somente após a crise de 2008 houve incentivos para seu desenvolvimento, abrindo caminhos para uma nova etapa de negociação entre as HLM, incorporadoras imobiliárias privadas e municípios. A entrada dos incorporadores privados passou a influenciar não só na operacionalização da construção de moradias, mas também na sua regulamentação e nos efeitos sociais e urbanos das operações, dentre eles, as restrições econômicas e a vontade

---

<sup>16</sup> A Vefa foi definida pela Lei nº 3, de 3 de janeiro de 1967, relativa à venda de edifícios a construir ou em construção e à obrigação de garantias de defeitos de construção. Essa lei acrescenta um capítulo ao Código Civil, no qual, de acordo com o artigo 1.601-3, retomado pelo art. L. 261-3 do Código da Construção e Habitação (Code de la Construction et de l’habitation), a Vefa é o contrato pelo qual o vendedor transfere ao comprador os seus direitos ao terreno, bem como a propriedade das construções existentes. Ela consiste na venda de habitação antes da sua construção e foi adaptada, ao longo dos anos, ao setor de HLM. É utilizada por vários operadores urbanos, dentre eles as incorporadoras imobiliárias. Iniciou-se quando o governo federal passou a autorizar a alocação de empréstimos e subsídios para as HLM também em moradias fora do plano, desde que as unidades adquiridas seguissem o mesmo padrão de qualidade das unidades produzidas pelas HLM, com preço inferior ou igual ao de mercado e que contribuíssem para a diversidade social. Essa modalidade começou a ser mais utilizada, principalmente, a partir da crise que eclodiu nos anos de 2007 e 2008, que trouxe consequências significativas nos mercados imobiliários franceses, e do incentivo do Estado para os setores da construção civil e incorporação imobiliária que buscou amenizar os efeitos da crise. Foram criados, assim, programas com a utilização da Vefa na escala do território nacional. Nesse programa, o Estado incentiva as HLM a comprarem bens não vendidos de incorporadoras imobiliárias, se comprometendo a facilitar e coordenar o sistema e fornecer financiamento. Esse dispositivo consiste na realização, por incorporadores imobiliários, de uma operação que abriga, em um mesmo lote, tanto habitações para venda quanto para aluguel, de forma a se obter lucro. Estas, uma vez realizadas pelas incorporadoras, são vendidas para Organizações HLM, que os gerenciam como o resto de seus ativos imobiliários (Gimat, 2017). O Vefa oferece às HLM a possibilidade de produzir mais moradias sem ter que aumentar proporcionalmente o número de seus funcionários. Para as HLM, elas compram habitação fora do plano das incorporadoras ao invés de garantir a gestão do projeto por conta própria. Ao utilizar esse procedimento, as HLM deixam de estar sujeitas às disposições da Lei MOP, nº 704, de 12 de julho de 1985.

política. A Lei nº 179, de 17 de fevereiro de 2009, conhecida como Plan de Relance Économique (Plano de Recuperação Econômica), ampliou as possibilidades de financiamento e excluiu o bloqueio existente de no máximo 50% de habitação social para a mesma operação em programas de desenvolvimento privado.

Assim, o modelo Vefa-HLM que antes era utilizado de forma excepcional e em situação de exceção, passou a ser exercido, gradualmente, de forma permanente e em grande escala, permitindo o aumento da capacidade de produção da habitação social. Isso ocorreu principalmente em função da busca pela diversidade social, que culminou em mudanças nas legislações, contribuindo para esse modo de produção de HIS.

O instrumento Vefa-HLM conduziu a um domínio da lógica econômica e financeira das incorporadoras imobiliárias sobre as lógicas das organizações HLM, fortalecendo a congruência de mercado na produção de moradias sociais (Halpern; Pollard, 2013; Trouillard, 2014). Esse modo de produção permitiu aos atores do processo garantirem um volume de produção maior e suficiente para responder ao plano de recuperação do governo de mais moradias, incluindo as de habitação social, e passou a ser incentivado por autoridades. Esse processo foi acompanhado, ao mesmo tempo, por uma diminuição acentuada das ajudas do governo à construção e à implementação de moradias para setores mais abastados da sociedade. Aos poucos, a locação social passa a ser uma provisão habitacional para os menos favorecidos.

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

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

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

associação crescente e mudanças na forma de atuação entre as atividades dos incorporadores e as HLM (Barthel; Dèbre, 2010; Gimat; Pollard, 2016). A fronteira que tradicionalmente existia entre os dois (HLM e incorporadoras) foi sendo quebrada aos poucos.

A fim de promover o desenvolvimento do modo de produção Vefa-HLM, algumas normas foram essenciais, se destacando como marco legal para ajustes na participação das incorporadoras com as HLM, conforme podemos observar no quadro 2.

**Quadro 2** – Marco legal da produção Vefa-HLM (França)

Lei	Objetivo
Loi nº 3, de 3 de janeiro de 1967	Relativa à venda de edifícios a construir e à obrigação de garantia por defeitos de construção
Loi nº 704, de 12 de julho de 1985	Conhecida como Lei MOP. Versa sobre a gestão de projetos públicos e sua relação com a gestão de projetos privados
Loi nº 662, de 13 de julho de 1991	A Lei de Orientação para a Cidade (Loi D'orientation pour la Ville) excluiu do escopo da Lei MOP as obras adquiridas pelas HLM por meio do contrato Vefa
Loi nº 1.208, de 13 de dezembro de 2000	Lei de solidariedade e renovação urbana
Décret nº 104, de 8 de fevereiro de 2000	Altera o código da construção e habitação. Também faz relação à atribuição de empréstimos e subsídios para a construção, aquisição e benefícios para a habitação própria, para a habitação existente e construção de habitação social para arrendamento
Loi nº 872, de 13 julho de 2006	Refere-se ao compromisso nacional com a habitação
Loi nº 179, de 17 de fevereiro de 2009	Refere-se à aceleração dos programas públicos e privados de construção e investimento (Plan de relance économique)
Loi nº 323, de 25 de março de 2009	Versa sobre a mobilização pela habitação e luta contra exclusão
Loi nº 61, de 18 de janeiro de 2013	Loi Duflot é relativa à mobilização de terrenos públicos para habitação e o reforço das obrigações de produção de habitação social
Loi nº 366, de 24 março de 2014	Acesso à habitação e ao urbanismo renovado
Loi nº 990, de 6 de agosto de 2015	Versa sobre o crescimento, atividade e igualdade de oportunidades econômicas
Loi nº 1.021, de 23 de novembro de 2018	Relacionada à evolução da habitação, desenvolvimento e tecnologia digital

Fonte: Filippi (2011). Adaptado pelas autoras

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

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

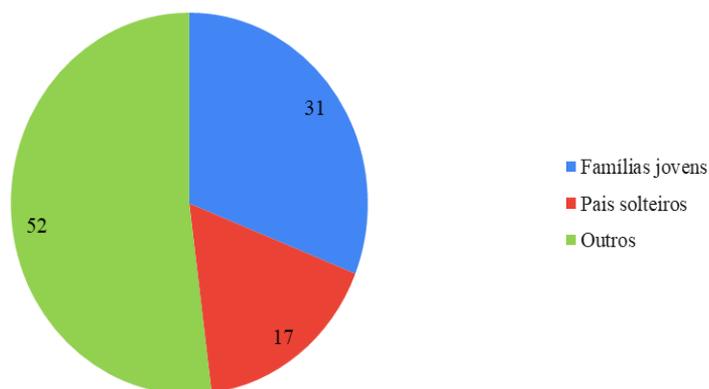
### ***3.1.3 Características e influências da locação e da legislação no desenvolvimento urbano***

O setor de habitação social representa cerca de um quarto de todas as habitações produzidas na França, uma das taxas mais altas da produção de habitação social na Europa. Nesse país, a população a ser beneficiada pela locação é selecionada de acordo com sua renda – importante salientar que os limites de renda para participação do Programa foram progressivamente crescendo. Em 2020, o Ministère de la Cohésion des Territoires (MCTRCT, 2020) indicou que 80% da população era elegível para habitação social média (PLS), 65% para a baixa renda (Plus) e 30% para a muito social (PLA I).

Na França, os perfis dos beneficiários que mais se destacam para a participação na locação social são: *i*) pais solteiros, com 17% do estoque de habitação; e *ii*) famílias jovens, composta por responsáveis menores de 39 anos, com 31% do estoque de habitação, conforme o gráfico 2. Eles também representam uma parcela significativa do setor privado de locação. A maioria dos imóveis disponíveis, cerca de 76% das unidades habitacionais para locação, situa-se em edificações multifamiliares, possuindo em média 70 m<sup>2</sup> e três dormitórios (Apur, 2022) e estão concentrados em cidades com mais de 100 mil habitantes. Fato que constitui uma mudança já que, inicialmente, Paris concentrava uma grande parcela das locações sociais.

**Gráfico 2** – Perfil dos beneficiários de locação social na França

### Perfil dos beneficiários da locação social na França



Fonte: Apur (2022)

Avanços recentes no tema habitacional incluem a Lei nº 1.208, de 13 de dezembro de 2000 (Loi Solidarité et au Renouvellement Urbains – Lei SRU), da Agência Nacional de Renovação Urbana (Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine – Anru).<sup>17</sup> Essa lei, em seu artigo 55, traz que, em municípios com mais de 3.500 habitantes (ou mais de 1.500 habitantes no município Ile-de-France), localizados em uma região metropolitana com mais de 50 mil habitantes, a habitação social deve representar pelo menos 20% das residências principais no prazo de 20 anos. Essa porcentagem aumentou para 25% após a aprovação da Lei nº 6, de 18 janeiro de 2013, que versa sobre a mobilização de terrenos públicos para habitação e o reforço das obrigações de produção de habitação social (conhecida como Lei Duflot I).

A exigência de uma porcentagem mínima (25%) para habitação social em cada município, qualquer que seja a forma da moradia (aluguel social, público ou privado, compra etc.), propicia a moradia para os menos abastados nos mais diferentes bairros da cidade, mesmo nos bairros de alta renda. Os municípios que não atingem esse percentual são obrigados a elaborar um plano para aumento do estoque ou pagar multa, que é repassada para os municípios com altas proporções de habitação social.

<sup>17</sup> A Anru foi criada com o intuito de reabilitar os bairros onde se situam empreendimentos de habitação de interesse social (Balbim, 2015), financiando e apoiando comunidades e proprietários sociais para implementar projetos de renovação em grande escala nas áreas mais vulneráveis, onde se concentram as dificuldades sociais, econômicas e urbanas nos municípios franceses. Ela criou o Plano Nacional de Renovação Urbana, que inclui a demolição e a reconstrução ou reabilitação de muitas habitações sociais, com o objetivo de aumentar o mix social e atrair famílias de classe média. A Anru executa sua função por meio de programas (PNRU – Programa Nacional de Renovação Urbana; NPNRU – Novo Programa Nacional de Renovação Urbana e Programa de Renovação de Antigos Bairros Degradados) de renovação/transformação com a ajuda de subsídios federais e estatais. Ela transforma bairros intervindo na habitação e abrindo-os para todas as classes sociais, promovendo a diversidade social. Financia projetos de construção de moradias sociais acessíveis à classe média por meio da casa própria ou da casa alugada.

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

Como forma de acabar com esse desequilíbrio, as autoridades metropolitanas de moradia estudaram a elaboração de um Plano Metropolitano do Habitat, o qual inclui metas quantitativas e de territorialização com o objetivo de incluir todas as faixas de renda e distribuí-las de forma equitativa pelo território, levando em consideração a oferta de serviços e equipamentos. O Plano Local de Urbanismo, proposto pelo município, deve estar de acordo com o Plano Metropolitano criado para toda a região, que consta, inclusive, o número de unidades residenciais que deverão ser abrigadas no município e sua localização.

Importante observar que a SRU (lei de 2000) articula objetivos de desenvolvimento urbano e provisão de habitação, mudando os antigos Planos de Desenvolvimento para o que se passou a denominar Planos Locais de Urbanismo – PLU, responsáveis pela especificação do uso do solo. O PLU funciona como a estrutura e a ferramenta para o desenvolvimento urbano e a “qualidade da cidade”, contendo os objetivos a serem alcançados e as ferramentas para alcançá-los. Deve proporcionar um desenvolvimento do município atentando para as necessidades habitacionais e os desafios de diversidade social; promovendo a renovação urbana e limitando a expansão urbana; definindo uma política para proteger as áreas naturais e agrícolas e preservando a qualidade da arquitetura, paisagens e meio ambiente. Além disso, deve levar em conta a política de mobilidade.

A Lei n° 323, de 25 de março de 2009, Lei de Mobilização para a Habitação e a Luta Contra a Exclusão, conhecida como Lei Molle ou Lei Boutin, visou o relaxamento da Lei SRU e, em sua substituição, definiu quatro prioridades: *i*) construir mais moradias; *ii*) promover a adesão à propriedade; *iii*) permitir o acesso ao parque habitacional HLM a um maior número de pessoas; e *iv*) lutar contra habitação indigna.

Em 2018, visando contribuir para o equilíbrio da produção/consumo de unidades habitacionais na França, foi promulgada uma nova lei sobre a evolução da habitação e desenvolvimento digital: a Lei n° 1.021, de 23 de novembro de 2018, (Loi Evolution du Logement et Aménagement – Lei Elan), versando sob três eixos principais: *i*) construir mais, melhor e mais barato: com a revisão dos padrões de acessibilidade; com a simplificação dos procedimentos de construção, utilizando a pré-fabricação; e com a utilização de novas ferramentas de projeto; *ii*) atender às necessidades de todos, protegendo os mais vulneráveis; e *iii*) melhorar o ambiente de vida.

O objetivo principal foi atender às necessidades dos inquilinos e favorecer o mix social, determinando algumas regras/possibilidades, tais quais: *i*) criação de uma nova forma de

aluguel de apartamentos mobiliados para jovens (Fiança mobilité) – nascem assim alguns nichos voltados para a locação social; *ii*) estabelecimento de critérios mais transparentes e sistemático para a habitação social; *iii*) criação de obrigações menos rigorosas sobre a porcentagem obrigatória de habitação social em cada município (em caso de vendas); *iv*) revitalização dos centros urbanos e sua renovação energética; *v*) produção de 40 mil unidades habitacionais “muito sociais” para as famílias menos favorecidas.

Sendo assim, na locação social da França, podemos observar alguns pontos que são comuns ao longo do tempo mesmo com os ajustes ditados pelas circunstâncias político econômicas, como: *i*) a existência de uma política pública de locação social nacional; *ii*) políticas de financiamento diversificadas a empreendedores imobiliários para construção voltada à locação social; *iii*) várias fontes de financiamento: governo Federal (Caisse des Depot’s), recursos próprios do HLM, subsídios de governos locais ou regionais, 1% moradia e impostos sobre imóveis, redução de impostos para novas construções (por exemplo, a redução do IVA – 5,5% ao invés dos normais 19,6%), dentre outras (Scanlon; Whitehead, 2011); *iv*) percentual obrigatório de Habitação de Interesse Social em cada empreendimento, disponibilizando terras e promovendo o mix social; *v*) obrigatoriedade de uma porcentagem mínima de habitação social em relação ao número de moradias construídas; *vi*) não visar apenas a meta quantitativa mas também a distribuição da habitação social no território associado a objetivos de desenvolvimento urbano; *vii*) escala de planejamento intermunicipal da oferta de habitação social, levando em consideração a oferta de transporte e de equipamentos públicos; e *viii*) foco na gestão preventiva do estoque habitacional e em sua reabilitação (Housing Europe, 2019).

A locação social na França busca assim, com a ajuda das normatizações, o caminho do atendimento à população de baixa renda na busca da sua moradia digna. No entanto, observa – se que muitas vezes, na prática, nem sempre se consegue atender o que está sendo ou foi proposto nas legislações. O que se pode destacar é que ao longo do tempo na França observa – se que existe uma mercadorização da habitação por locação social. Ela ocorre dentro do contexto de austeridade orçamentária que passou a vigorar com mais força após os anos 2000.

### **3.1.4 Grau de satisfação dos franceses com a locação**

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

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

Apresentam-se como os principais motivos para a satisfação: a localização da moradia (90%), a área da unidade habitacional (86%), o conforto da moradia (86%), o número de quartos (84%), o valor da moradia, incluindo as taxas (77%), o isolamento acústico (67%) e o isolamento térmico (71%). Verifica-se que a localização da moradia constitui um fator bem relevante para o agrado dos inquilinos, sendo determinantes para sua satisfação, a presença de serviços locais no bairro (85%), o acesso ao transporte público (84%), a presença de comércio (84%) e o próprio bairro (83%). Por outro lado, os beneficiários se mostraram um pouco menos satisfeitos com o acesso a seus empregos (62%).

Dois grupos – os idosos, com mais de 65 anos (91%), e os jovens, com menos de 35 anos (88%) – apresentaram maior satisfação quando comparados a famílias com filhos em idade escolar, que correspondem a 79%. Mesmo casais sem filhos apresentam 91% de satisfação. Apesar dessa satisfação geral, 43% dos ocupantes de habitação social apresentam o interesse em trocar de acomodação e 33% em mudar de bairro, demonstrando, como fatores para essas mudanças, o desejo de moradias de melhor qualidade (42%), moradias maiores (30%), bairro mais agradável (27%), morar em casa com jardim (14%) e razões profissionais (10%).

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

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

Não obstante, todo esse histórico da provisão da habitação social, segundo o Insee (2017) e a Fundação Abbé Pierre (2022), a França com 67,41 milhões de habitantes, tem um déficit habitacional da ordem de 4 milhões de moradias. Infelizmente, esse número vem aumentando ao longo dos anos, principalmente após as crises vivenciadas nos períodos de (2007-2008, 2015 e 2020) quando se alterou o modelo de geração das moradias. Para se ter uma ideia, em 2006 o déficit era da ordem de 1 milhão de moradias, conforme a tabela 5.

**Tabela 5** – Déficit habitacional na França

País	População	Déficit habitacional (em nº de UH)	UH Vaga	Ano
França	67.410.000	4 milhões	2.891.101	2016
	63.186.117	1 milhão	2.023.635	2006

Fonte: Eurostat, 2020; INSEE, 2017. Tabela adaptada pelas autoras

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

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

Apesar desse aumento do déficit, o INSEE (2017) afirma que a França tem unidades habitacionais suficientes para abrigar toda a população, uma vez que existem 2.891.101 unidades desocupadas e 3.407.037 unidades habitacionais de segunda moradia. Esses números seriam mais do que suficientes para zerar o déficit de moradia. Dessas unidades habitacionais, apenas os imóveis antigos precisam de reformas para serem introduzidos no mercado, como consta na tabela 6.

**Tabela 6** – Quantitativo de moradias ao longo dos anos na França

	População	Moradias principais	Segunda moradia	Moradias vagas
<b>1968</b>	50.798.112	16.064.585	1.242.747	1.217.648
<b>1982</b>	55.569.542	19.974.681	2.286.077	1.829.290
<b>1990</b>	58.040.659	21.940.317	2.840.229	1.919.412
<b>1999</b>	60.149.901	24.339.299	2.931.720	2.034.036
<b>2006</b>	63.186.117	26.696.844	3.092.716	2.023.635
<b>2011</b>	64.933.400	28.041.374	3.157.370	2.473.563
<b>2016</b>	66.361.658	29.236.888	3.407.037	2.891.101

Fonte: Eurostat (2020); INSEE (2017). Tabela adaptada pelas autoras

Muitos proprietários de unidades habitacionais desocupadas deixam as casas fechadas, esperando que sejam valorizadas para revendê-las por um bom preço. Para lidar com esse fenômeno crescente, o governo da França lançou em vários municípios, como teste, um imposto sobre habitação desocupada, de forma a aumentar a oferta de moradia seja por meio do aluguel ou da venda dos imóveis. O fenômeno de moradias vagas atinge principalmente as áreas centrais dos grandes centros urbanos, enquanto os subúrbios apresentam uma taxa menor.

Segundo o INSEE (2017), o estoque habitacional produzido cresce duas vezes mais rápido do que o crescimento populacional. Isso mostra que a necessidade de moradias é impactada por outros fenômenos que estrapolam o crescimento populacional, tais como:

habitação para turismo, mudança, separação de casais, tamanho de família, envelhecimento etc. Desde 2010, a vacância de moradias aumentou alcançando uma taxa de 3,4% ao ano, ou seja, sete vezes mais rápido do que o aumento populacional e três vezes mais rápido do que a construção de moradias. Todo o território francês é afetado por esse fenômeno, sendo as áreas centrais das grandes cidades a que apresenta uma maior taxa, 9,5%, normalmente gerado pela consequência da perda de atratividade nessas áreas, acelerada pelo aumento de novas construções em outras localidades da cidade devido a reserva de unidades habitacionais para o turismo.<sup>18</sup>

Importante observar que uma boa parte das moradias vagas é alugada para turistas e estudantes com alta rotatividade nas grandes cidades francesas, mas, ainda assim, parte dessas moradias permanecem vazias durante algum tempo e precisam/devem ser mais bem utilizadas. Desse modo, o governo objetiva mapear essas unidades habitacionais vazias a fim de compreender esse fenômeno e incentivar os proprietários a alugarem-nas. Para finalizar, apresentamos no quadro 3 uma síntese sobre a evolução das políticas habitacionais para locação na França.

---

<sup>18</sup> Fenômeno constante em algumas cidades europeias. Existem campanhas públicas que criticam o Airbnb, uma vez que tira imóveis para locação e influencia no aumento de preços dos aluguéis.

**Quadro 3 – Visão geral da locação social na França (HLM)**

Agentes	Gestão	Incentivos	Operacionalização	Inserção urbana da habitação	Características	Êxitos	Obstáculos
Regulador (Estado)	Entidades administradoras sociais: constroem, operam e gerenciam.  1. Les Offices Publics de L'habitat – OPH; 2. Les Entreprises Sociales Pour L'habitat – ESH.	Estabelece regras: define critérios para financiamento e define subsídios.	As entidades administradoras sociais constroem e dão uma parcela acordada de habitações para o Estado alugar. Vendem o restante diretamente para a população que consta na lista do Estado.	1. Cidade com mais de 50 mil habitantes devem garantir no mínimo 25% dos imóveis para locação social;	1. Incentivo do Estado e redução de impostos;  2. Fontes de tributos penes para investimento na locação social;  3. Aluguel estabelecido pelo governo e cobrado pelas entidades administradoras sociais;  4. O governo é obrigado a prover habitação para todos;  5. Tempo ilimitado no imóvel, desde que cumpram com as regras do programa;  6. Empresas sociais constroem, operam e gerenciam as unidades habitacionais.	1. Além da construção de HIS voltada para a locação, o Programa de Locação Social francês funciona como requalificação;  2. Esse sistema leva ao atendimento de 95% da faixa alvo da população (baixa renda);  3. Garante o valor de aluguel compatível com a renda, independente da classe social atendida.	1. Falhas nas legislações ao permitir a inserção das habitações para locação social em áreas distintas da abrangida pela Lei SRU;  2. Aumento do valor dos imóveis;  3. O déficit habitacional ainda é alto, mesmo com o grande número de produção de HIS para locação.
Executor (entidades administradoras sociais)		Recebe: financiamentos e subsídios; diminuição de impostos.		2. Obrigatoriedade de 25% de HIS com relação ao nº total de habitação construída;			
Financiador (banco público)		Fornece: financiamentos.		3. Percentual obrigatório de HIS em cada empreendimento habitacional, disponibilizando terras e favorecendo o mix social;			
População alvo (beneficiários)		Recebe: subsídios.		4. Distribuição da his no território, considerando a oferta de equipamentos públicos e infraestrutura; 5. função de construir, requalificar e reabilitar edificações com o objetivo de aumentar o mix social e de renda.			
Mercado (incorporadoras) – a partir dos anos 2000		Recebe: incentivos fiscais e/ou de terras.	As incorporadoras produzem HIS para locação associada à sua venda para as HLM.	Seguem as regulações feitas pelo Estado apesar de influenciá-las.	Passou a produzir as HIS para locação e as HLM a partir dos anos 2000.	1. Maior volume de produção das moradias para locação social;  2. Diminuição dos custos do governo com a HIS.	Condução ao caminho da lógica econômica e financeira da produção de moradia por locação social.

## Locação social

Agentes	Gestão	Incentivos	Operacionalização	Inserção urbana da habitação	Características	Êxitos	Obstáculos
<b>Outros formatos de locação social na França</b>							
Proprietários privados (pessoa física ou jurídica)	Proprietário.	Financiamentos do governo	Recebe financiamento do governo para construir, reformar ou reabilitar seu imóvel o qual deixa disponível, por tempo determinado, para o aluguel social.		1. Incentivo do Estado; 2. O proprietário poderá vender ou alugar seu imóvel com valores do mercado após um tempo pré-determinado.	Atende à provisão habitacional e requalifica a edificação.	

Fonte: compilado pelas autoras, baseado na bibliografia estudada

### 3.2 Aprendizados da experiência francesa

A experiência estudada mostrou aplicações de programas voltados para locação social ao longo das décadas. Considerando o exemplo francês, foi identificada a presença de vários agentes na execução dos programas que tiveram mais sucesso. No geral, observamos a presença de um promotor/regulador (Estado); de um operador, produtor/executor e gestor (entidades sociais ou construtores/empresas privadas); um financiador (geralmente, um banco público com muitos incentivos financeiros de regulações urbanística e taxas urbanas pelos governos locais); e o público-alvo.

Coube observar que, no início da locação social, o Estado atuava sozinho na provisão e na gestão das unidades habitacionais. Contudo, essa forma foi sendo abandonada no decorrer das décadas e, hoje, o Estado passou a ter apenas as funções de regular e prover mecanismos financeiros às instituições privadas para a construção e gestão das moradias voltadas para a locação social. A evolução dos programas levou o Estado a ficar com a função de definir regras e os subsídios e, por meio de parcerias público-privada, transferiu às entidades sociais e/ou construtores privados a responsabilidade pelo desenvolvimento de toda a construção e gestão dos Programas.

A regulação exercida pelo Estado em termos de habitação social é fundamental para manter o estoque. No caso estudado, é exigido uma porcentagem mínima de locação social e/ou habitação acessível nos diversos bairros das cidades (nos empreendimentos habitacionais que recebem subsídios do Estado). Na França, destaca-se a Lei SRU, a qual obriga que uma parcela dos recursos da produção habitacional seja destinada para a habitação social. É uma forma de garantir uma boa inserção urbana com diminuição da segregação social e da guetização. O mix social é importante para a inclusão das classes populares.

Ainda no que concerne à França, o público-alvo foi beneficiado por subsídios fornecidos pelo Estado como forma de proporcionar a locação de imóveis bem inseridos na malha urbana. É possível, assim, atender diversas classes sociais com valores de aluguel inferiores ao de mercado e fornecer subsídios para as famílias de acordo com sua renda e com o tipo de moradia a qual será beneficiada. Geralmente, os beneficiários podem permanecer no imóvel por tempo indeterminado, desde que cumpram com as regras do Programa. Caso eles necessitem de alteração da moradia, tanto pela localização quanto pelo tamanho e valor do aluguel, existe a possibilidade de mudança de residência, o que pode ser uma grande vantagem perante a aquisição de um imóvel.

A inserção urbana é considerada fundamental para a adimplência dos beneficiados, uma vez que eles primam pelo pagamento do aluguel para se manter no imóvel. Conforme visto, o importante não é apenas visar a meta quantitativa, mas sim a forma como é distribuída a habitação social no território. De nada adianta o fornecimento de habitação para a baixa renda se essa habitação não for economicamente viável para o Estado, não proporcionando o mix social e o acesso à cidade para seus moradores.

No exemplo estudado também visualizamos algumas problemáticas da locação que devem ser evitadas e tomadas como base para sua não utilização numa próxima oportunidade. A transferência de cotas de unidades habitacionais de uma região para outra ou de um empreendimento para outro deve ser evitado. Essa prática pode levar à periferização de cidades e à exclusão social da população de menor renda das zonas com maior disponibilidade de serviços e equipamentos públicos.

O mesmo pode ocorrer com a construção de empreendimentos habitacionais somente para a baixa renda, pois pode levar à geração de áreas excluídas das cidades. Assim, segundo o estudo, a diversidade social é indispensável para a equidade em programas voltados para habitação de interesse social, apesar dessa diversidade nem sempre ser bem-vista aos olhos das pessoas mais abastadas que vivem no mesmo ambiente de pessoas de menor renda.

Tendo em vista as apreciações do Programa de Locação Social da França, compilamos em um quadro de análise as principais características e os aprendizados obtidos. O quadro conta com as seguintes subdivisões: *i*) aspectos recorrentes do programa que caracterizam a estratégia da locação social; e *ii*) características identificadas como possíveis problemas/obstáculos e que, de alguma forma, levaram à baixa aceitação pela população e/ou incapacidade de gestão dos órgãos responsáveis.

### **Quadro 4** – Análise das características dos programas de locação social na França

#### **Pontos recorrentes**

- Agente regulador: o Estado;
- Agente construtor e gestor: empresas públicas ou empresas sociais, pública ou privadas, sem fins lucrativos;
- Agente financiador: bancos públicos/Estado;
- Diferentes incentivos econômicos do Estado para agentes construtor e/ou gestor: subsídios, empréstimos, isenções fiscais, créditos fiscais, redução de impostos, terras com custos menores;
- Diferentes incentivos econômicos aos beneficiários: valores de aluguel inferiores ao de mercado;
- Subsídios diferenciados de acordo com o tipo de habitação e a renda dos beneficiários a serem atendidos; tempo ilimitado no imóvel, desde que cumpram com os pré-requisitos de renda; facilidade na mudança do local ou tipo da moradia, a depender da necessidade do usuário por um imóvel maior/menor ou mais perto/ longe do trabalho;
- Contrapartida dos agentes construtor e/ou gestor: garantir uma porcentagem mínima de unidades habitacionais construídas a serem destinadas para a habitação social; presença do mix social nos empreendimentos habitacionais e no território; obrigação de manutenção e gestão dos imóveis, desonerando o estado de um grande contingente de funcionários para a construção e gestão dos programas de locação social;
- Importância do estudo e renovação de políticas públicas habitacionais a partir do momento econômico/ político que o país está inserido.

### Pontos que podem gerar obstáculos

- Permitir a transferência de percentual de UH destinadas para habitação social de um município para o outro; municípios de alta renda muitas vezes transferem a cota de habitações de baixa renda para outro município levando à periferização das cidades e à exclusão social da população de baixa renda das zonas com maior disponibilidade de serviços e equipamentos públicos;
- Construir empreendimentos habitacionais só para um determinado tipo de renda, contudo, a restrição da locação social apenas para a baixa renda gera problemas de segregação social e guetização;
- Opção de venda da unidade habitacionais antes pertencentes ao aluguel social leva à uma redução da diversidade social na edificação;
- Programa de Locação Social totalmente público foi um fator de fracasso, seja pela grande estrutura para sua gestão seja pela incapacidade de atendimentos da dinâmica que a manutenção das edificações necessita;
- Modelos de grandes conjuntos habitacionais geraram áreas excluídas das cidades;
- Crises econômicas e políticas interferem negativamente na produção e manutenção de moradias sociais.

Fonte: compilado pelas autoras, baseado na bibliografia estudada

Essas características do Programa de Locação Social, que até hoje sobrevivem ao tempo, devem ser levadas em consideração para a análise ou criação de programas habitacionais. Da mesma forma, as características que trouxeram algum obstáculo para o desenvolvimento habitacional devem ser evitadas ou revistas.

Por fim, vale a pena ressaltar a importância dos atores no programa estudado. Observa-se uma grande rede de agentes intervenientes dando suporte e sustentação ao processo de locação social. Mostra-se necessário que todo o esquema da produção e gestão da moradia incida no atendimento à satisfação dos desejos e das demandas dos Estados, do mercado, das associações e da população a ser atendida, de forma que esse seja o primeiro passo para o traçado de qualquer programa voltado para a habitação social, como a locação social.

No quadro 5, há um resumo do apanhado dos agentes que promovem habitação para locação social, de acordo com o estudo realizado. Levou-se em consideração as principais funções a serem desenvolvidas pelos agentes para o funcionamento da locação social na França e os detalhes para o alcance de determinadas funções. Esse quadro deve ser levado em consideração a análise dos agentes envolvidos na locação social brasileira.

**Quadro 5** – Agentes que promovem habitação para locação social na França

<b>Funções</b>	Promoção e regulação	Financiamento	Operação (produção e execução)	Gestão
<b>Agentes</b>	Poder público	Poder público	Poder público e/ou Incorporadoras e Investidores privados	Poder público ou Empresas públicas, Associações sem fins lucrativos e/ou Associações e empresas privadas
<b>Aspectos</b>	No âmbito do governo federal, estadual e/ou local	Realizada pelas instituições financeiras do poder público (subsídios para os beneficiários e para as empresas construtoras)	Realizada por cada agente separadamente ou em parceria público-privada a depender do produto a ser produzido	Realizada pelos agentes separadamente

Fonte: compilado pelas autoras, baseado na bibliografia estudada

A mobilização dos diversos atores mostra-se indispensável, pois a sua presença ou ausência são determinantes para alcançar um caminho de êxito ou fracasso dos programas habitacionais. Conhecer o papel de cada um desses agentes e como eles evoluíram ao longo dos anos diante das mudanças socioeconômicas e tecnológicas é relevante para se estruturar um sistema que envolva os agentes necessários para que a política de locação social brasileira saia do papel. A seguir, veremos como funciona essa rede na França e qual caminho deve ser seguido para a implementação de políticas habitacionais mais assertivas de locação social.

# Análise da participação dos agentes nos programas de locação social na França

O presente capítulo visa analisar e levantar aspectos relevantes da concepção e implementação de um programa de habitação na modalidade locação social francesa, detalhando seu funcionamento e grau de articulação com as demais políticas urbanas. Mais uma vez, a ênfase estará na atuação dos agentes no que se refere a participação no desenho do programa e responsabilidade quanto à promoção/regulação, ao financiamento, à operação (produção/execução) e à gestão das moradias. Assim, se precede análise do ciclo do programa,<sup>1</sup> identificando tanto as ações necessárias quanto as responsabilidades, com uma visão crítica sobre o peso de cada agente para seu êxito.

O Programa francês foi reformulado e aprimorado no decorrer das décadas e essas atualizações/mudanças proporcionam melhores contribuições para a formulação de programas de locação social no Brasil, por terem se adaptado a realidades socioeconômicas atuais, diferente de outros casos, como a Inglaterra, que tenderam a desativar os programas ou até localidades que os mantêm no modelo que foram criados, como alguns programas de locação existentes nos Estados Unidos.

Na Europa, em certos países e em determinados momentos, a habitação na forma de serviço foi acessível à maioria das famílias e produzida de forma a representar uma parcela significativa das residências. Entretanto, a tendência é a prevalência do modelo residual, relegado à oferta de habitação social e atendendo apenas a população de menor renda. Harloe (1995) afirma que o modelo mais utilizado no contexto capitalista em que vivemos é o residual que, mesmo com o apoio do Estado, não consegue produzir habitação para toda a população necessitada.

---

<sup>1</sup> A base de dados do Programa de Locação Social das organizações HLM na França foi a tese de Matthieu Gimat (2017), que foi complementada, também, pelo artigo de Emmanuelle Marchal (1995), pelo Manual de Trabalho das HLM produzido pela L'Union Sociali Pour L'Habitat (USH, [2020]; USH, 2021) e pelas legislações voltadas para planejamento urbano e habitação na França. Vale destacar o livro *The peoples home: social rented housing in Europe and America*<sup>63</sup> (*Studies in Urban and social change*), de Michael Harloe (1995), no qual foi feita uma investigação sobre o funcionamento dos sistemas de produção de habitação social em alguns países da Europa<sup>63</sup> e nos Estados Unidos desde o início do Século XX.

Observa-se que, na maioria dos países europeus, todos os sistemas de produção de habitação social tenderam a convergir para o modelo residual. Contudo, isso ainda não se firmou na França e, portanto, está sendo estudado neste estudo, a fim de identificar: *i*) as legislações e estrutura institucional necessárias para a fase de concepção, execução e gestão; *ii*) as características dos agentes do Estado para regular e do mercado para responder às exigências definidas nas normas; e *iii*) o perfil dos usuários para participar da gestão *sozi-nhos*, com o Estado ou com o mercado.

### 4.1 As organizações HLM e seu papel na política habitacional francesa

A moradia popular ganhou impulso na França a partir da Lei du Siegfried, de 30 de novembro de 1894, que criou Organizações de Habitação de Baixo Custo (Organismes d'Habitations à Bom Marché), estabelecendo isenções fiscais para promover a habitação social. Após sucessivas legislações e alterações nas normas para moradia popular surgiram, em 1949, as organizações HLM (Habitations à Loyers Modérés) que substituíram as Organizações de Habitação de Baixo Custo.

As HLM surgiram com a Lei Sur Les Logements à loyer Modique (Lei de Moradias de Baixo Aluguel), definindo novas regras para a habitação social e reconhecendo o direito à moradia. Sua função foi estabelecer a política pública de habitação de interesse social e sua missão, promover a moradia social para atendimento às cidades e seus habitantes, permitindo o fornecimento de habitações para locação social com valores abaixo do preço de mercado<sup>2</sup> de aluguel privado e, ao mesmo tempo, contribuindo para atividade econômica e o bom funcionamento das cidades (Gimat, 2017).

As HLM são atores sem fins lucrativos que buscam o equilíbrio operacional ao invés de lucro, sendo guiados por princípios que visam o interesse geral. Segundo a L'Union Sociale Pour l'Habitat, as organizações HLM produzem e administram habitação na forma de locação social, renovam moradias para arrendamento, geram empregos e contribuem para um maior dinamismo econômico e desenvolvimento do território, trabalhando para a coesão social e urbana.<sup>3</sup> Inclusive, possuem outras missões, como a gestão de terras e a avaliação de oportunidades imobiliárias. Atuam, assim, como agentes operacionais (produtores e executores) e gestores de moradia para locação social na França.

A governança das Organizações HLM pode ser assegurada de forma distinta, a depender da sua natureza: pública (Offices Publics de l'Habitat – OPH) ou privada (Entreprises Sociales Pour l'Habitat – ESH), que se beneficiam sob a forma de subsídios, créditos ou

<sup>2</sup> No Programa de Aluguel Social, desenvolvido pelas HLMs, os valores da locação são fixados pelo legislador, permitindo, assim, o controle dos inquilinos beneficiários.

<sup>3</sup> Coesão social é um termo da sociologia que representa uma política de cooperação que reúne e analisa ações nas áreas sociais, econômica e territorial impostas sob regulamento comum para todos (Wikipédia, 2021) Já a coesão urbana consiste em garantir que a população disponha de recursos suficientes para sua sobrevivência e moradia digna.

isenções fiscais de apoios financeiros de várias fontes: governo federal (Caisse des Dépôts et Consignations – CDC); governo local ou regional, 1% de toda a folha de pagamento de funcionários destinados para moradia, impostos sobre imóveis e recursos próprios.

Administradas por um Conselho, as OPHs desenvolvem, constroem e reabilitam imóveis a fim de promover a moradia para famílias de baixa renda. Em associação as autoridades públicas, elas podem promover o planejamento urbano, além de gerenciar, alugar, vender e manter habitações sociais para a população. Já as ESH, dirigidas por grupos de inquilinos, acionistas e autoridades locais, possuem atribuições semelhantes às OPHs, só que além da população de renda mais baixa, as ESH se voltam também para a população de renda média.

A fim de cumprir sua missão, as HLM definem os tipos de habitação para locação social a serem produzidas, intercedendo na forma como o projeto e a localização podem se encaixar na sua estratégia de gestão e desenvolvimento. Para tal, realizam a gestão de áreas para habitação social, intervindo no preço de compra de uma edificação/moradia e avaliando oportunidades imobiliárias e de terras.

As HLM, com o apoio dos municípios e regiões, utilizam alguns mecanismos a fim de conseguir terras mais baratas, dentre os quais: *i*) controle de preços das terras por incentivo, o qual o município fornece isenção de impostos sobre ganhos de capital para proprietários que cedem terras para as HLM produzirem habitação por locação social; *ii*) controle de preços de terras por coerção, utilizando o direito de preferência urbana/preempção<sup>4</sup> (aplicável nas áreas pré-definidas no Plano Urbano Local – PLU); *iii*) mudança de uso do solo (exemplo: criação de Zonas de Desenvolvimento Concertado<sup>5</sup> – ZAC) ou a implementação de projetos urbanos; *iv*) venda/transferência de área pelo município<sup>6</sup> para as HLM implementarem moradia na forma de locação social; e *v*) controle da regulamentação do uso do solo por meio do PLU e emissão de autorizações de urbanismo, fazendo valer os interesses do município.

A adoção dessas prerrogativas e formas de gestão permitem que os investimentos retornem para a comunidade na forma de reserva como parte da habitação construída para a utilização no atendimento aos beneficiários do Programa de Locação Social das HLM. Seu patrimônio vem dos resultados operacionais e do produto de venda, sendo utilizados para o financiamento das operações de construção e reabilitação de moradias. Importante observar que os aluguéis cobrados devem permitir pagar os empréstimos, cobrir os custos de gestão e liberar recursos para utilização no financiamento de suas atividades.

As HLMs sempre tiveram acesso a subsídios para que pudessem oferecer habitação por locação social e/ou aluguel a preços abaixo do mercado. Segundo Gimat (2017), até 2015 os subsídios constituíam uma linha específica e sustentável no orçamento do Estado para

<sup>4</sup> Os municípios ficam sabendo de todas as transações potenciais de terras em áreas predefinidas no PLUs, podendo adquiri-las prioritariamente.

<sup>5</sup> Este procedimento permite, dentro de uma área delimitada com precisão, organizar a transferência de terras de um uso para outro.

<sup>6</sup> Neste caso, o município tem a capacidade de ajustar o valor de venda do terreno a depender das características da operação a ser produzida.

as HLMs, quando esses recursos passaram a ser administrados por um fundo independente. Segundo o autor, a criação do National Fund for Stone Aid é percebido pelo setor de HLM como contraditório: continuar a produzir grandes volumes de habitação social, mas sem apoio público direto. O fato de as HLM produzirem moradias, em tal contexto, coloca como desafio até que ponto elas terão sucesso em garantir que os altos preços da terra não os impeçam de oferecer aluguéis com valores que os seus usuários/inquilinos possam arcar (Gimat, 2017).

Vale destacar que tanto o financiamento da habitação para locação social na França como os subsídios têm sofrido mudanças graduais ao longo dos anos. Entre os anos 2000 e 2010, as condições de financiamento estatal para a produção de HLM sofreram redução, os subsídios diminuíram e o Estado passou a investir menos. Para agravar o quadro, houve o aumento dos custos de produção, do valor médio das terras para a produção de moradias e o aumento dos custos de construção.

Diante disso, a produção de habitações passou a ser cada vez mais baseada na capacidade gerencial e financeira de cada uma das organizações HLM, que são soberanas e dependem de sua capacidade de mobilizar e aumentar seus próprios fundos (Driant, 2011a). Ocorreu, ainda, um processo de regulação produtivista<sup>7</sup> por parte do Estado que impôs um aumento do número de moradias a serem entregues a cada ano pelas HLM. A ocorrência do desenvolvimento simultâneo dessas duas evoluções implicou na capacidade de adquirir de forma rápida e contínua oportunidades de terras (Gimat, 2017).

Surgiu, então, a criação de novos caminhos para a formação de capital com a introdução da financeirização do sistema na moradia, também, por locação social. A financeirização envolve a predominância do mercado e demais instituições financeiras na definição, gestão e realização da produção (Fix, 2011). Esse processo não aconteceu só na França, pois foi decorrência de um movimento global, apesar de suas especificidades locais. Ele começou a se desenvolver a partir da visão que as políticas públicas também tinham que passar por um crivo de custo x benefícios e surgiu em oposição a uma ideia do bem-estar social, a qual o Estado podia/deveria prover tudo.

A financeirização trouxe mudanças nas estratégias das HLM e proporcionou o aumento substancial da produção da moradia impactando na forma de produção e consumo do espaço urbano. No caso francês, essas mudanças aconteceram, mas sem deixar de prevalecer a liderança do Estado, diferente de outros países europeus, como a Inglaterra. De qualquer sorte, as mudanças, mesmo na França, trouxeram ameaças para a conquista do direito à moradia e à cidade.

A transformação de financiamento em habitação por meio da ancoragem do capital é exercida nas HLM pelos “gerentes de operação”. Esses agentes são responsáveis por todas as atividades de montagem e monitoramento da operação até a entrega do imóvel, implicando na coordenação dos diversos serviços realizados pelas próprias HLM e por atores

---

<sup>7</sup> Forma de incentivo ao aumento de produção de moradias definido no final da década de 1990. Esse processo exige que as HLM invistam seus próprios fundos na produção de seu patrimônio, trabalhando em certas atividades que exercem de forma a complementar a produção de habitação social para aluguel, princípio da equalização. Ele mobiliza renda das atividades beneficiárias para financiar atividades que geram pouco lucro ou são deficitárias.

externos (governo local, gestão de projetos, empresas, futuros inquilinos etc.). Esse papel é amplo e envolve aspectos arquitetônicos, técnicos, administrativos e jurídicos. Os gerentes de operações são responsáveis pela pesquisa de viabilidade, criação de novas operações (novos empreendimentos), reabilitações ou aquisições de moradias já construídas, além dos prazos e do monitoramento técnico e orçamentário para obras desde a construção até a entrega da habitação. Observa-se, nesse contexto de produção, que o capital financeiro aplicado no território nem sempre se desenvolve de forma homogênea, recorrendo à noção de ajuste espacial proposto por David Harvey (2013).

À princípio, a atuação das HLMs baseia-se nos seus municípios de origem, mas elas podem, também, atender municípios de outras regiões, onde as moradias produzidas/adquiridas são locadas para seus beneficiários a partir da celebração de um contrato de locação entre as HLM e o locatário. As organizações HLM deliberam se valendo de um colegiado<sup>8</sup> dentro da Comissão de Alocação de Habitação.

O processo de acesso a uma moradia se inicia pela inscrição em um cadastro nacional,<sup>9</sup> que pode ser realizado pela internet, indicando a área onde desejam a moradia. Uma vez registrada a solicitação, o pedido é visível para todos os demais beneficiários e para todas as organizações HLM com habitação nos municípios escolhidos. Para toda unidade habitacional disponibilizada para locação, a comissão de cada uma das HLM examina três cadastros, selecionando um ao final que será escolhido para a moradia. Para ser beneficiário, a lei define duas condições gerais para acesso à habitação social: *i*) condições financeiras e cidadania francesa; ou *ii*) estrangeiros com autorização de residência regular.

Existe ainda o sistema dos beneficiários prioritários que não se inscrevem no cadastro nacional, mas sim são selecionados pela autoridade do município. Este que, em função de sua participação no financiamento da operação das HLM, possui uma cota de moradias e utiliza essa cota para indicações desses beneficiários que considera prioritários. Fica clara aqui a autonomia das HLM, pois o município terá direito a uma cota de moradias se participar da operação específica. Em cada operação terá ou não uma cota que poderá utilizar.

Para fazer parte desse cadastro municipal prioritário, são estabelecidas treze categorias de públicos-alvo, dentre elas: pessoas com necessidades especiais, mal alojadas, ameaçadas de despejo, abrigados temporariamente, vítimas de violência doméstica. Logo, essa é uma cota que o município usa para prestar um serviço de assistência social.

As obrigações do inquilino de habitações sociais são semelhantes às do inquilino do setor privado, sendo, entretanto, mais protegido. Por exemplo, os proprietários sociais de habitações destinadas à locação social não podem retirar o inquilino do imóvel quando

<sup>8</sup> Cada comissão é composta por um representante do conselho administrativo, incluindo um representante dos inquilinos. O prefeito da cidade é membro por direito.

<sup>9</sup> Com a Lei Alur, os passos foram simplificados, com possibilidade de registro do pedido de moradia pela internet e melhor disponibilização de informação para os candidatos. A lei cria um direito à informação do candidato a partir do Sistema de Registro Nacional (SNE), um portal on-line com a função de simplificar os procedimentos, onde podem ser realizados atos de renovação e atualização da solicitação, consulta de andamento do processo e informações estatísticas sobre habitação social na área.

quiserem, pois este tem o direito de permanecer nas instalações sem limite de tempo, apesar de existirem casos de caducidade<sup>10</sup> no direito de permanência no imóvel.

Inicialmente concebidas apenas para oferecerem a moradia por meio da locação social, as organizações HLM passaram a poder vender moradias, como visto anteriormente. Essa condição ocorreu/ocorre por meio de parceria estabelecida entre o município e as HLM, que define cláusulas ante especulativas, como a transferência do imóvel limitando, por exemplo, a revenda por um período. Os municípios podem fornecer ajuda para os compradores na forma de concessão ou empréstimos sem interesses financeiros.

### ***4.1.1 Mudanças ocorridas nas organizações HLM a partir da década de 2000***

A partir de 2000, quando o mercado imobiliário privado passou a atuar na área de habitação social para arrendamento, as HLM passaram a se organizar em associações, tendo um território regional de atuação para poder fazer frente à competição e atingir um tamanho satisfatório de oferta de habitações (o tamanho mínimo de uma Organização HLM, estabelecido por lei, é fixado em 12 mil domicílios) e assim obter economias de escala.

Os meios financeiros<sup>11</sup> de uma organização HLM passaram a depender mais dos recursos próprios, das rendas pagas pelos inquilinos e, conseqüentemente, do número de unidades habitacionais administradas. Assim, foi/é necessário que se tenha uma quantidade mínima de moradia de forma a garantir seu funcionamento.

No processo de ancoragem<sup>12</sup> da habitação para locação social, as HLM avaliam as oportunidades de terras oferecidas pelas autoridades locais ou aquelas onde eles próprios encontram (nas renovações urbanas). Elas não apenas respondem às ordens formuladas por atores públicos, mas também articulam interesses expressos por diferentes atores em diferentes escalas. Por tudo isso, as organizações HLM apresentam-se como o principal agente no desenvolvimento da habitação social na França.

Mesmo com as alterações nas normas que regem as HLM, com a aprovação de leis que instituíram o direito à moradia,<sup>13</sup> ocorreu o favorecimento do acesso das famílias de menor

<sup>10</sup> Casos de caducidade: quando o locatário ultrapassar 150% do teto dos recursos por dois anos consecutivos (Decreto de 3 de outubro de 2017); não pagamento de aluguel e encargos; perturbações; não responder ao questionário de recursos durante dois anos consecutivos (Lei n° 86, de 27 de janeiro de 2017); moradia insuficientemente ocupada durante o ano; troca/transferência/sublocação de habitação; habitação adaptada para pessoas com necessidades especiais e não ocupada por tal grupo; subocupação das instalações.

<sup>11</sup> Para economizar dinheiro e construir mais! Os meios financeiros de uma organização dependem dos seus recursos próprios, das rendas pagas pelos inquilinos que eles próprios dependem do número de unidades administrativas. Assim, é necessário que tenha uma quantidade mínima de habitação de forma a garantir a sua operação diária. Para organizações menores os custos seriam muito altos, pois os custos operacionais pesam sobre os custos de gestão habitacional. Contudo, é importante observar que nem sempre a fusão traz a redução de despesas.

<sup>12</sup> A função de ancoragem é um dos conceitos desenvolvidos na literatura sobre financeirização da produção urbana. Ela é a fixação do empreendimento em um determinado local do espaço.

<sup>13</sup> Lei Dallo, 2007 e Lei Molle, 2009.

renda à habitação, fazendo com que os princípios básicos das HLM não fossem totalmente modificados. Assim, segundo Lévy-Vroelant e Tutin (2010), na França não ocorreu o processo de residualização da habitação social, como observado na Inglaterra e em outros países da Europa. Talvez a habitação social tenha se tornado um produto consensual, o que explica ter sido produzida em maiores quantidades nas últimas décadas (Gimat, 2017).

Dentro desse contexto, a produção de habitação social para locação pelas HLM, a partir dos anos 2000, trouxe consigo inovações arquitetônicas e associação entre as ações de renovação urbana e a utilização da diversidade social que, aos poucos, foram levando à demolição de grandes conjuntos habitacionais<sup>14</sup> mais estigmatizados (Driant, 2012). Com a ajuda da legislação, buscaram a diversificar a ocupação por meio da habitação para aluguel nas diversas faixas de renda (os valores mais altos dos aluguéis ajudam a compensar os valores dos aluguéis menores) bem como o acesso à propriedade e construção de habitação para locação social em bairros de classes sociais mais alta. Segundo Miot (2012), atores locais descobriram/estão descobrindo ao longo dos anos que a habitação social pode ser integrada às demais áreas da cidade e até atrair vários tipos de moradores com o intuito de melhorar regiões da urbe, como o centro, evoluindo na direção de uma reavaliação de sua contribuição para o bom funcionamento das cidades.

Assim, apesar das mudanças ocorridas a partir da financeirização, devido a necessidade de associações entre as HLM e a existência de alguma insatisfação na sociedade, a locação social ainda pode ser vista como um caso exitoso na França, sendo uma experiência rica na promoção da habitação com potencial para trazer várias contribuições e aprendizados para o nosso estudo.

## 4.2 O papel dos agentes no desenvolvimento da locação social HLM

Na França, existe uma diversidade de agentes públicos e privados em múltiplas escalas territoriais, os quais estão envolvidos com ações que levam à produção de habitação social. As alianças entre esses atores foram construídas ao longo de anos e fortalecidas a partir dos anos 2000, a fim de atender objetivos comuns (Gimat, 2017).

No âmbito desses agentes intervenientes, se destacam aqueles que podem ser públicos ou privados e serem voltados para a promoção/regulação das ações, para o financiamento, para a operação (produção e execução) e para a gestão da moradia. A análise foi realizada na ótica da produção de moradias para o programa de locação, visando destacar o que torna viável a experiência do Programa das organizações HLM.

### 4.2.1 A atuação do governo: agente promotor/regulador na provisão da moradia para locação social

---

<sup>14</sup> Segundo Driant (2012, p. 13), o modelo de grandes conjuntos habitacionais produzidos no início das HLMs está relacionado à crise que ocorreu com as Organizações a partir de 1970, trazendo uma imagem degradada a qual as HLM buscaram restaurar. Esse modelo é criticado pela falta de qualidade arquitetônica, dificuldade de manutenção e pelo favorecimento da etnicização e pauperização de sua ocupação, com a formação de guetos, tornando os grandes subúrbios com as suas situações de exclusão e precariedade social mais visíveis.

O agente promotor/regulador por excelência é o Estado,<sup>15</sup> seja ele nacional ou local. Possui um papel estratégico, pois estabelece objetivos para a produção de moradias sociais. Com a descentralização<sup>16</sup> das funções, a qual tanto o governo federal quanto o municipal passaram a ter responsabilidades conjuntas pela política habitacional, fornecendo apoio, controle e supervisão da produção de moradias sociais, se destacam algumas tarefas, dentre elas: *i)* determinar qual a demanda será atendida; *ii)* estipular valores dos aluguéis; *iii)* escolher a localização das habitações dentro da urbes, determinando áreas prioritárias para a construção de habitação social – controle das terras; *iv)* regular os estatutos das organizações HLM, controlando suas atividades e supervisionando a saúde financeira para a construção de novas operações imobiliárias; *v)* definir as regras do circuito de financiamento; *vi)* escolher os operadores autorizados a intervir; e *vii)* definir características tipológicas e métodos arquitetônicos ou de gestão.

Para Gimat (2017), a definição dos objetivos de produção HLM se enquadra em um reposicionamento ao invés de uma retirada do Estado. O Estado (na figura federal, regional ou local) não precisa estar presente para agir, uma vez que pode governar à distância. Ele continua garantindo um papel de coordenação e controle de todo o sistema de produção habitacional realizado pelas HLM. Segundo Epstein (2006), há dois dispositivos diferentes: o financiamento e o estabelecimento de, no mínimo, 25% da habitação social em cada empreendimento. Dispositivos estes que garantem a governança remota da produção exercida sobre as HLM.

O governo federal, no início dos anos 2000, montou um mecanismo institucional no setor HLM a fim de melhorar a gestão do seu patrimônio, tornando mais ativa: a gestão estratégica de ativos. Essa gestão é composta pelo Plano Estratégico de Ativos, que reúne dados sobre seu parque habitacional (sua manutenção, sua ocupação social, seu desempenho energético e sua atividade em termos de mercados de habitação local), contribuindo para a disseminação da gestão estratégica dos bens e para uma melhor articulação entre política de gestão e política de desenvolvimento de cada Organização HLM. Esse dispositivo serve de base para o estabelecimento de metas de produção de moradia para locação social a partir de uma análise financeira prospectiva.<sup>17</sup>

<sup>15</sup> Os governos na França são formados pelos Conselhos Regionais, cujo órgão legislativo são as Assembleias Regionais e o executivo é chamado de presidente do Conselho Regional. Em um nível hierárquico imediatamente inferior, existem os departamentos, cujo poder legislativo é formado pelos Conselhos Gerais. Seguidamente, existem as comunas, o nível local de administração.

<sup>16</sup> A descentralização forneceu competências às regiões, departamentos e autoridades intermunicipais em produção e gestão urbana. A produção habitacional foi descentralizada entre os departamentos, as autoridades intermunicipais e os municípios (Brouant, 2006). A descentralização poderia, de fato, ter simplificado o funcionamento da produção de habitação social, por exemplo, fazendo uma autarquia local o interlocutor único das HLMs.

<sup>17</sup> A análise prospectiva é uma ferramenta de gestão, parte de um conjunto de iniciativas que tem o objetivo de desenvolver no setor HLM a “gestão estratégica de ativos”. Essa estratégia visa conhecer as principais características dos ativos de propriedade de uma Organização HLM e usar esse conhecimento para tomar decisões sobre suas vendas e manutenção (Gruis *et al*, 2004). Essa análise utiliza-se de um software (chamado de Visial) desenvolvido para visualização de estratégias de investimento e negócios de longo prazo. Procura fornecer o nível de endividamento e o volume de aluguéis que pagam seus inquilinos, projetando em dez anos a situação financeira das HLM. Formula cenários que permitem produzir o máximo de moradias a cada ano, garantindo o equilíbrio financeiro das HLM a médio prazo.

Com o intuito de nortear a política habitacional, os governos adotam, também, a priorização geográfica com base em três critérios diferentes: *i)* a nível nacional, por meio das áreas chamadas áreas tensas, caracterizadas pela existência de uma lacuna entre a oferta e a procura de habitação; *ii)* a nível local, áreas prioritárias para renovação urbana, onde a habitação desponha como elemento relevante de promoção da renovação; *iii)* e, também a nível local, com os municípios considerados carentes de habitação social, e, consequentemente, prioritários segundo o artigo 55 da Lei SRU (Lei nº 1.208/2000).

Ao longo das décadas, no âmbito da regulação da habitação social e do planejamento urbano, várias normas e planos foram propostos pelos governos federais, estaduais e municipais. Fazendo o recorte dos anos 2000 em diante, foram selecionadas as normas que impactam a produção para locação social.

#### *4.2.1.1 No nível do governo federal francês*

As legislações expostas mostram as ações dos diversos níveis de governos como respostas às mudanças que vêm ocorrendo na operacionalização (produção e execução) e gestão das organizações HLM para a construção de habitações. A fim de melhor alcançar uma compreensão acerca das suas funções, nove leis federais serão melhor detalhadas no quadro 6, e podem ser organizadas em três categorias distintas:

1. uma de cunho voltada para o planejamento urbano das cidades, envolvendo sempre a habitação de alguma forma, como: a Lei de Orientação e Planejamento da Cidade e Renovação Urbana – Lei Borloo, a Lei de Liberdade e Responsabilidades Locais, a Lei Forte Compromisso Nacional com o Meio ambiente – Lei Granelle II e a Lei de Ordenamento do Território e Coesão Urbana – Lei Lamy;
2. outra que, sendo também de planejamento urbano, volta-se para a definição de regras para o funcionamento das HLM, como: a Lei de Mobilização pela Moradia e Combate à Exclusão – Lei Molle, Lei de Acesso à Habitação e Urbanização Renovada – Lei Alur e a Lei Evolução da Habitação, Desenvolvimento e Tecnologia Digital – Lei Elan;
3. por fim, algumas mais voltadas para a definição de regras para os programas de habitação social, determinando, por exemplo, percentuais de atendimento para estas, como: a Lei de Orientação para a Cidade e a Lei de Solidariedade e Renovação Urbana – SRU.

---

Qualquer mudança nas condições de financiamento da habitação social terão reflexos no volume de produção. A ferramenta desempenha um papel importante na definição dos objetivos de produção das HLM, contribuindo para o desenvolvimento da gestão estratégica no setor.

## Quadro 6 – Leis federais francesas

### Leis de planejamento urbano associadas com habitação

*nº 710 – Loi D’Orientation et de Programmation pour la Ville et la Rénovation Urbaine (Borloo)*, de 1º de agosto de 2003 (Lei de Orientação e Planejamento da Cidade e Renovação Urbana). Visa a reabilitação de bairros onde se concentram as dificuldades sociais, econômicas e urbanas, é desenvolvida a partir de quatro eixos: *i)* redução das desigualdades sociais e lacunas de desenvolvimento entre territórios em Zonas Urbanas Sensíveis – ZUS, onde é criado um observatório ZUS nacional; *ii)* criação de um Programa Nacional de Renovação Urbana – PNRU, que abrange questões relacionadas a empregos, coesão social, ambiente urbano/social e a renovação em bairros prioritários; *iii)* criação da Anru com o objetivo de apoiar projetos urbanos, sob a responsabilidade dos municípios, a fim de transformar/requalificar os bairros. Ela é financiada pelo Estado e pelos parceiros sociais; e *iv)* segurança em prédios de apartamentos e condomínios em dificuldade.

*nº 809, Loi Libertés et Responsabilités Locales* (Lei de Liberdade e Responsabilidades Locais), de 13 de agosto de 2004. Visa a coordenação das ações de desenvolvimento econômico definidas no art. L. 1511-1 do Código Geral das Autarquias Locais, resultantes de acordos entre municípios, regiões e atores sociais e econômicos do território. Estabelece a elaboração do Plano de Desenvolvimento Econômico Regional que objetiva promover o desenvolvimento econômico da região, desenvolver a atratividade do seu território e prevenir possíveis riscos de comprometimento do equilíbrio econômico de toda ou parte da região.

*nº 788, Loi Ortant Engagement National pour l’Environnement (Lei Granelle II)* (Lei Forte Compromisso Nacional com o Meio Ambiente), de 12 de julho de 2010. Oferece novos regulamentos jurídicos e técnicos aos atores da habitação. Adapta o código de habitação e de urbanismo, dando ênfase aos transportes sustentáveis. Em uma visão de gestão ambiental, introduz a gestão de resíduos sólidos; o relatório de emissão de gases de efeito estufa; sistema de áreas verdes e as áreas azuis, além da simplificação dos procedimentos de avaliação de impacto.

*nº 173, Loi Programmation pour la Ville et la Cohésion Urbaine (Lei Lamy)* (Lei de Ordenamento do Território e Coesão Urbana), de 21 de fevereiro de 2014. Visa a: *i)* a introdução do conceito de bairros prioritários com base no mapeamento das concentrações urbanas mais vulneráveis – realizada a partir da renda dos habitantes, o que permite a atualização regular das áreas prioritárias da política da cidade e avaliações de seu impacto para seus beneficiários; *ii)* substituição da administração dos Contratos de Coesão Social Urbana do nível municipal para o nível intermunicipal, possibilitando a mobilização de todas as políticas públicas que compartilham de leis comuns: educação, transporte, saúde, emprego, justiça, dentre outras, em um único e abrangente texto: o Contrato Municipal. *iii)* coparticipação dos moradores nos projetos de reforma urbana por meio da criação de conselhos; colegiados e associações; apoio para iniciativas inovadoras; e lançamento do Novo Programa Nacional de Renovação Urbana – NPNRU, com o objetivo de “abrir” os territórios e reconectar seus habitantes<sup>18</sup> para o resto da cidade, restaurando sua atratividade econômica e social, reequilibrando o fornecimento de moradia (com foco em reconstrução HLM). Importante ressaltar aqui a importância dos Estabelecimentos Públicos de Cooperação Intermunicipal – EPCIs, determinado entre os municípios por meio de contratos que buscam garantir a atratividade do território por via de instalação de equipamentos estruturantes com acessibilidade ao transporte, com incentivo à renovação urbana e ao embelezamento dos espaços públicos, promovendo, também, uma cidade compacta, mas polinuclear,<sup>19</sup> limitando a expansão urbana.

<sup>18</sup> Os habitantes possuem um lugar central no NPNRU, compartilhando seus interesses e seus conhecimentos em construção e desenvolvimento

<sup>19</sup> Polarizado pelo centro da cidade, mas respeitando as subcentralidades já existentes.

**Leis de planejamento urbano associadas com o funcionamento das HLM**

*n° 323, Mobilisation pour le Logement et la Lutte contre l'Exclusion (Lei Molle ou Lei Boutin) (Lei de Mobilização pela Moradia e Combate à Exclusão), de 25 março de 2009. Visa garantir que as atividades das HLM atendam aos interesses da comunidade com base no uso de indicadores de desempenho. Cada uma das HLM define: i) o patrimônio da Organização e a política de investimentos;<sup>20</sup> ii) a política social, desenvolvida em termos de gestão social; e iii) a política para a qualidade do serviço prestado aos inquilinos. Essa lei também trouxe: a) o Acordo de Utilidade Social, com a política adotada pelas HLM, onde consta o inventário da atividade patrimonial, social e da qualidade dos serviços, além de direções estratégicas (meio técnico e humano) e o programa de ação. Registra para o período de seis anos, o quantitativo de habitações para construção e para venda e os dados sobre os inquilinos; b) o Setor de Mix Social – SMS (USH, 2014), que passou a ser proposto pelo PLU (antes constava apenas dentro do Code de l'urbanisme. art. L. 151-15), possibilitando o registro da obrigação de produzir vários produtos imobiliários, ampliando a capacidade da mistura social nos diversos empreendimentos e bairros da cidade; c) implementação de um programa nacional de requalificação de bairros antigos degradados, de forma a permitir/viabilizar a reabilitação de edifícios insalubres. Criou a ferramenta “Aumento do Volume do Edifício” (Code de l'urbanisme. art. L. 151-28), flexibilizando tamanho, altura e distanciamientos, fato que possibilitou o aumento de densidade.*

*n° 366, Lei l'Accès au logement et un urbanisme rénové – Lei Alur ou Lei Duflot, de 24 de março de 2014. (Lei de Acesso à Habitação e Urbanização Renovada). Todo o processo de distribuição de moradias das organizações HLM é supervisionado baseando-se nesta legislação, que busca fornecer informações aos candidatos, simplificar os procedimentos e organizar no território a gestão compartilhada da demanda, visando a distribuição de moradias e exigindo e promovendo a diversidade nas cidades e nos bairros.*

<sup>20</sup> Ferramentas gerenciais, como o Visial, ajudaram/ajudam na forma como as HLM veem a aplicação dos seus investimentos e, conforme visto anteriormente, foram introduzidas no contexto do processo regulatório modernizador/producionista, levando à definição de estratégias de investimentos a quase todas Organizações HLM, determinando, por um lado, um volume de habitação a ser construído a cada ano e, por outro lado, a quantificação dos recursos internos e externos a serem mobilizados

<b>Leis de planejamento urbano associadas com o funcionamento das HLM</b>	<p><i>nº 1021, Lei Portant Évolution du Logement de L'aménagement et du Numérique – Lei Elan</i>, de 23 de novembro de 2018. (Lei Evolução da Habitação, Desenvolvimento e Tecnologia Digital). Visa fortalecer o modelo HLM por meio da possibilidade de seu agrupamento e da sua reorganização financeira (com a definição de novos instrumentos), de forma a aumentar a capacidade de construir mais habitações sociais para locação. Estabeleceu que as HLM possa proceder a simplificação dos padrões (exceto padrões de segurança) ao longo do prazo de cinco anos, para construir mais, mais rápido, melhor e mais barato.<sup>21</sup> Assim, as HLM podem promover: <i>i)</i> a revisão da situação dos inquilinos sociais a cada três anos, de forma a fornecer moradias mais adequadas às suas necessidades; <i>ii)</i> a facilitação da aquisição de casa própria para moradia social, a partir da melhoria de empréstimos assistidos; <i>iii)</i> o fortalecimento do mix social e das HLM para poderem investir na construção de novas moradias para locação e na reforma do seu estoque.<sup>22</sup> Destacam-se como instrumentos desenvolvidos no âmbito desta lei: <i>i)</i> a criação do “contrato de mobilidade” para atender a demanda das pessoas que necessitam de mobilidade profissional (por causa do trabalho, do estudo, dentre outros), com aluguel de um a dez meses não renovável e sem caução;<sup>23</sup> <i>ii)</i> a possibilidade de requisição de imóveis vazios há mais de um ano para acomodação de moradores de rua por um período de até dois anos; <i>iii)</i> a possibilidade de instaurar o controle de aluguéis; <i>iv)</i> a utilização de imóveis vagos para moradias; <i>v)</i> a criação de observatórios privados de aluguel para melhorar o conhecimento dos seus valores; <i>vi)</i> a possibilidade de particulares colocarem imóveis para alugar por curtos períodos; e <i>vii)</i> o aumento das sanções penais e financeiras para aluguéis abusivos para turistas, dado que isso pode influenciar na retirada de imóveis do mercado de moradias para o de turismo.</p>
<b>Leis</b>	<p><i>nº 662 – Lei D'Orienteation pour la Ville (LOV)</i> (Lei de Orientação para a Cidade), de 13 de julho de 1991. Essa lei desempenhou um papel importante na promoção da diversidade social e possui foco em quatro áreas: equilíbrio do habitat, manutenção de habitação social, desenvolvimento urbano e social de grandes conjuntos habitacionais e política de terras. Define, também, o conteúdo e o procedimento para a elaboração dos programas locais de habitação e exige que cada município com mais de 200 mil habitantes e com menos de 18% de beneficiários de assistência pessoal tenha 20% de habitação social no seu território.</p> <p><i>nº 1.208, Lei de Solidariedade e Renovação Urbana – SRU</i>, de 13 de dezembro de 2000. Visa fortalecer a oferta de moradias social com distribuição equilibrada entre extratos de renda e demais aspectos que garantam diversidade. Possui meta de mix social (pelo menos 25%) para municípios com mais de 3.500 habitantes (1.500 para Ilé-de-france) e ampliou as obrigações de mix social para municípios de mais de 15 mil habitantes fora do perímetro SRU, mas com crescimento demográfico. Plano corretivo para quem não alcançar a meta, com objetivos intermediários a cada três anos. Caso o limite de 25% não seja atingido, os municípios estão sujeitos ao pagamento de multa/penalidades. A Lei SRU introduziu a possibilidade de registrar espaços reservados para habitação social – ERLS nos municípios semelhantes ao que temos como Zeis vazia – zona especial de interesse social.</p>

Fonte: legislações da França, compiladas pelas autoras

<sup>21</sup> Os procedimentos foram acelerados, assim como também as ações contra recursos abusivos de alvarás de construção, passando de 24 para 10 meses em média para os edifícios de apartamentos.

<sup>22</sup> Cada casa vendida permite financiar a construção de dois a três novas moradias ou a renovação de três a quatro habitações existentes.

<sup>23</sup> Foi realizada a criação de uma garantia gratuita, excluindo a necessidade de caução de terceiros.

#### 4.2.1.2 No nível dos governos locais: integração entre planejamento urbano e provisão habitacional

Vários instrumentos de planejamento urbano são utilizados pelos governos locais franceses a fim de traduzirem a visão estratégica que a habitação possui para o ordenamento de seu território. Dentre eles destacamos:

- Plano Urbano Local – PLU e o Plano Urbano Intercomunitário Local – PLUi, para as regras de planejamento urbano;
- Padrão de Coerências Territoriais – Scot, para as questões de desenvolvimento de áreas específicas;
- Programa Local de Habitação – PLH, utilizado para habitação.

Essas ferramentas devem ser articuladas para definição de ocupação e gestão do território. O PLH deve ser compatível com o Scot e vinculado ao PLU ou PLUi.

### **Plano Urbano Local – PLU e Plano Urbano Local Integrado – PLUi**

O Plano Urbano Local – PLU realizado para um município ou o PLUi, que se refere a um grupo de municípios,<sup>24</sup> visa promover o surgimento de um projeto de território compartilhado, levando em consideração as políticas de desenvolvimento nacional e territorial bem como as especificidades do município (Code l’Urbanisme, art. L. 121-1), tendo seus novos regulamentos estruturados em torno de três eixos principais: *i*) uso das zonas<sup>25</sup> e o que se pode constituir; *ii*) características urbanas, arquitetônicas, naturais e paisagísticas; e *iii*) equipamentos e infraestrutura. Desse modo, há semelhanças com o Plano Diretor previsto na legislação brasileira.

No caso francês, ele deve ser composto pelos seguintes documentos: *i*) Relatório de Análise Ambiental detalhado; *ii*) Projeto de Planejamento e Desenvolvimento Sustentável, documento relacionado ao desenvolvimento econômico e social, ambiental e urbano que fornece uma visão geral do desenvolvimento da cidade nos próximos 10 a 20 anos; *iii*)

<sup>24</sup> Os PLU possuem ferramentas mais adequadas às diversidades locais, às complexas operações de desenvolvimento, e também às questões urbanas, paisagísticas e ambientais. Ao passar do planejamento urbano municipal para uma escala mais abrangente, é necessário utilizar o PLUi, pois, ao lidar com questões de expansão urbana, preservação da biodiversidade, economia de recursos e déficit habitacional, o nível municipal não é o mais adequado – os desafios exigem que essas questões sejam levadas em consideração em um território maior. O PLUi é exatamente o mesmo documento do PLU, só que aplicado em escala maior. Normalmente são criados para cidades de médio e grande porte (MCTRCT, 2020).

<sup>25</sup> O PLU é dividido em um plano de zoneamento com, principalmente, as seguintes áreas: *i*) Zonas Urbanas (zona U): já se encontram equipadas e urbanizadas, com equipamentos de redes coletivas de saneamento suficientes para acomodar novas construções; *ii*) Áreas a urbanizar (zona UA): são áreas naturais destinadas para parcelamentos futuros, podendo sua urbanização ser gradual; *iii*) Áreas agrícolas (zona A): são reservadas para atividades agrícolas; *iv*) Zonas naturais (zona N): áreas preservadas por sua paisagem, sua fauna e sua flora. As diferentes zonas U, AU, A, N podem ser seguidas por outras letras, permitindo mais precisão para as áreas, a depender das características acrescentadas. Para cada letra ou conjunto de letras são utilizadas regras específicas.

regulamentos urbanos relativos às diferentes zonas e às diretrizes de ordenamento aplicáveis; e *iv*) anexos, a depender do município, com informações sobre infraestruturas e com o Plano de Prevenção de Riscos e Inundações – PPRI.<sup>26</sup>

As autoridades locais podem, por meio do PLU/PLUi, delimitar setores de diversidade no qual uma porcentagem de habitação de um programa privado é destinada à habitação social. A participação das organizações HLMs é obrigatória, dado que essas são atores do planejamento da habitação e, portanto, de sua localização. Assim, o PLU/PLUi consolida em seu escopo a política fundiária local, dando lugar a operações de habitação social ao utilizar tanto terrenos vazios como os já urbanizados limitando a expansão urbana e os custos de equipamentos coletivos.

### Esquema de Coerências Territoriais – Scot

Desenvolvido a nível intermunicipal e com período de seis anos, o Esquema de Coerências Territoriais é promovido pelos municípios, a fim de traçar os princípios do desenvolvimento territorial regional ao buscar estratégias para evolução a longo prazo. Nele, se deve especificar metas de oferta de novas moradias que serão distribuídas entre municípios (Code l’Urbanisme. art. L. 141-12).

O Scot é estruturado em três partes: *i*) um diagnóstico sobre a dinâmica do mercado imobiliário local e análise da oferta existente de modo a se ter informações e proceder uma estimativa precisa das políticas a serem implementadas; *ii*) um documento de orientação estratégica,<sup>27</sup> que deve expressar os objetivos de construção traçados; *iii*) um programa de ação preciso a nível municipal, de modo que estabeleça as intervenções que devem ser implementadas para alcançar os objetivos definidos. Segundo Cordier (2011), metas de produção de habitação social são definidas e concretizadas no decorrer desses documentos.

### Programas Habitacionais Locais – PLH

A partir da década de 1990, o Estado incentivou as autoridades intermunicipais a realizarem os Programas Habitacionais Locais – PLH, que já haviam sido criados em 1983. Essa descentralização contribuiu para uma territorialização das políticas habitacionais, ou seja, substituiu uma política nacional uniforme por um conjunto de políticas adaptadas às especificidades dos contextos locais (tanto renovações quanto expansão). Os municípios utilizam, para tal, um instrumento denominado Zona de Desenvolvimento Consertado – ZAC, onde, dentro de uma área delimitada de forma precisa é permitida a

<sup>26</sup> O PPRI relaciona os diversos tipos de riscos, especialmente relacionados a inundações, movimentos de terra, incêndios florestais, avalanches, tempestades, submersões marinhas, terremotos, erupções vulcânicas, ciclones etc.

<sup>27</sup> Desde a votação da Lei Molle, em 2009, o PLH deve especificar a tipologia da habitação a ser construída e a oferta de habitação para arrendamento social (CCH. artigo L. 302-1).

transferência de terras de um uso para outro. Com esse mecanismo buscou-se facilitar a oferta de terras para operação das HLM (Marchal, 1995).

Segundo Gimat (2017) o acesso das HLM às oportunidades fundiárias e o procedimento de ZAC garantem, inclusive, a viabilidade de produzir habitação para locação social do ponto de vista financeiro.

O PLH é desenvolvido pelas autoridades intermunicipais responsáveis pela habitação, consultando, também, as partes interessadas locais<sup>28</sup> (Código de Construção e Habitação – CCH art. L. 302-1). Deve ser realizado em regiões com mais de 30 mil habitantes, incluindo pelo menos um município com mais de 10 mil habitantes. Ele consistirá por seis anos na estratégia habitacional em escala intermunicipal e deve responder a questões específicas, como:

- qual política de desenvolvimento habitacional deve ser aplicada para responder às necessidades da região?;
- qual a estratégia de terreno para atender aos objetivos de construção de forma a limitar a expansão?;
- quais os objetivos da renovação do parque habitacional existente?; e
- como satisfazer uma grande variedade de público?

O PLH deve indicar os objetivos quantificados e a localização da nova oferta habitacional, que devem ser consistentes com as obrigações estabelecidas pelo artigo 55 da Lei SRU, garantindo que 25% das residências nas áreas urbanas sejam habitação para aluguel social.

Compatíveis com a Lei Molle (2009), exige que o PLH especifique o número e os tipos de habitação a serem construídos por município e, quando aplicável, por setor geográfico (CCH. art. L. 302-1) e de acordo com a Lei SRU (2000), que define prioridade de reconstrução da cidade em sua área já consolidada evitando a expansão urbana, ou seja, objetiva produzir uma cidade compacta.

No PLH, todas as áreas indicadas para receber habitações são submetidas a um diagnóstico territorial, abrangendo os seguintes critérios: modos de locomoção, habitação e habitantes, oferta da natureza, localização de emprego, serviços disponíveis, equipamentos e polaridades, oferta de terras, tipologia urbana e densidade.

Desde 2017, com a presença da Lei Alur, tornou-se cada vez mais frequente a elaboração de PLUi englobando o que deveria constar em um PLH. Destaca-se que os Planos Urbanos Locais não tratam de metas de produção de habitação ou habitação social, sendo essa incluída nos PLUi. Em síntese, os PLU continuam ocorrendo e tanto o PLUi como o PLH podem ser sintetizados em PLUi, dando maior coesão ao planejamento.

O PLU/PLUi de um município ou intermunicipal<sup>29</sup> deve, de qualquer maneira, ser compatível com o Scot (Padrão de Coerências Territoriais), o qual se decide regras de uso da terra para que não interfiram nos objetivos gerais do planejamento integrado.

<sup>28</sup> Cada município participa do desenvolvimento do PLH, contribuindo para a definição das necessidades e deliberando as decisões para a sua adoção. As atividades que podem ser realizadas pelas HLM são definidas pelo CCH.

<sup>29</sup> Os intermunicipais são denominados Estabelecimentos Públicos de Cooperação Intermunicipal – EPCI.

#### 4.2.1.3 No nível dos governos locais: instrumentos facilitadores de acesso à terra pelas HLM

Como já referido algumas vezes, a aquisição de terras para habitação é um desafio na França, e em qualquer lugar do mundo, devido a seus custos. Os municípios procuram controlar o mercado de terras de forma indireta para viabilizar a habitação social provida pelas HLM e se valem de diferentes estratégias.

Dentre essas estratégias, temos: *i*) venda com desconto ou doação pelo governo local para um operador HLM, tendo em troca uma reserva de unidades habitacionais para os beneficiários prioritários de seus programas de moradia; *ii*) arrendamento enfitêutico;<sup>30</sup> *iii*) reservas de terras a longo prazo para um futuro projeto urbano (para venda ou doação das HLM); *iv*) aquisições de terras em médio ou longo prazo em nome dos municípios, realizados pelos Estabelecimentos Públicos Fundiários Estaduais – EPF,<sup>31</sup> cuja função é oferecer aos municípios apoio territorial no desenvolvimento e implementação de suas políticas; e *v*) criação do setor de mix social – SMS; *vi*) criação dos Espaços Reservados para Habitação Social – ERLS; *vii*) aumento do volume do edifício (Code de l’urbanisme. art. L. 151-28), ou seja, aumento de área construída – previsto na Lei Molle; *viii*) Direito de Preempção Urbana – DPU; *ix*) intervencionismo; e *x*) renovação urbana.

Deve-se destacar, ainda, o banco de terras/áreas posto à disposição para o Vefa – Vendas no Futuro Estado de Conclusão que, nos últimos anos, tem representado quase metade das habitações sociais. Conforme visto no capítulo 3, o Vefa, definido pela Lei nº 3, de 3 de janeiro de 1967, é o contrato pelo qual o vendedor transfere imediatamente ao comprador os seus direitos sobre o terreno bem como a propriedade das construções existentes. As obras futuras tornar-se-ão propriedade do comprador à medida que forem sendo executadas e o comprador é obrigado a pagar o valor à medida que o trabalho avança. O comprador só passa a ter poderes sobre o imóvel após a recepção da obra. Funciona de forma semelhante a um financiamento de imóveis produzido pelas incorporadoras imobiliárias e vendido, na planta, no Brasil. Algumas dessas estratégias acima referidas são detalhadas a seguir por se tratar de ações menos conhecidas no Brasil e/ou que existem com aplicações diferenciadas.

O Setor de Mix Social – SMS (USH, 2014), que pode ser definido nos regulamentos do PLU (Code de l’urbanisme. art. L. 151-15), configura-se como um dos principais instrumentos para produção de terras para habitação social. Por meio dele, é possível exigir diversidade de produtos imobiliários a fim de ampliar a capacidade de mistura social nos diversos bairros e empreendimentos da cidade.

<sup>30</sup> Arrendamento por prazo longo ou perpétuo de terras públicas a particulares.

<sup>31</sup> Os EPFs atuam dentro do perímetro da região em que estão localizados, observando, estudando, diagnosticando e avaliando os recursos da terra para, posteriormente, negociar e comprar terrenos adequados para projetos imobiliários ou urbanos. Após essas ações, os EPFs vendem o terreno para o município ou para um operador (HLM ou incorporador imobiliário).

Os Espaços Reservados para Habitação Social – ERLS, aprovados pela Lei SRU, devem ser justificados no relatório de apresentação dos PLU/PLUis. Nos ERLS, os donos dos terrenos são obrigados a construir habitação social no local, quando da implementação de qualquer operação que requeira uma autorização de urbanismo. Os terrenos definidos como ERLS ficam destinados a conter um número determinado de construções com diversidade social (por exemplo, casa de repouso, residência social etc.) ou um determinado volume em m<sup>2</sup> de habitação social para venda e/ou habitação para aluguel social. Os terrenos afetados pelos SMS e pelos Espaços Reservados para Habitação Social – ERLS são, principalmente, adquiridos por incorporadores imobiliários que vendem habitações para organizações HLM.

Direito de Preempção Urbana – DPU está previsto no código de urbanismo por meio do qual o município tem o direito de preferência para aquisição de imóvel urbano (Code de l’urbanisme, art. L. 211-1), sendo um instrumento de política fundamental para o planejamento das cidades. Ele é aplicável nas áreas predefinidas no Plano. Para sua implantação, o município deve dispor de meios para proceder essa aquisição e, também ser capaz de garantir a manutenção do terreno durante a operação.

O DPU pode representar riscos financeiros por ter que mobilizar fundos municipais durante a operação, e riscos políticos, pois, caso a operação não seja bem-sucedida, as autoridades eleitas podem ser responsabilizadas. Ressalta-se que parte desse risco pode ser contornado, tendo os municípios a possibilidade de delegar seu DPU sob certas condições a vários tipos de atores, incluindo empresas semipúblicas – SEM, OPHs e ESH (Code de l’urbanisme, art. L. 211-2).

Este método consiste, primeiro, em garantir um acompanhamento de potenciais transações dentro do perímetro municipal. Os municípios podem, em seguida, colocar o proprietário em contato com uma Organização HLM de sua escolha, tirando proveito do seu papel de intermediário, de peso decisivo na negociação das características da operação. O controle de preços dos terrenos, para que sejam compatíveis com a produção de moradias sociais, pode ser produzido tanto por incentivo quanto por coerção. Quando um proprietário vende um terreno para uma Organização HLM, ele pode se beneficiar de uma isenção de impostos sobre ganhos de capital. As autoridades locais podem usar essa vantagem para conseguir melhores preços de venda das propriedades. A preempção, no âmbito do DPU, também pode ser usada como uma ameaça, para forçar o proprietário a conter o preço de venda. Como resultado, esse preço geralmente é muito menor do que aquele que os proprietários pedem.

A renovação urbana é também um instrumento que pode ser utilizado para provisão de terras para moradia social. Bairros em renovação urbana são beneficiados por taxas reduzidas de impostos e/ou outras vantagens<sup>32</sup> e os municípios podem prever, no seu PLH, construção de habitações sociais, para venda ou aluguel social, nas áreas renovadas/reformuladas.

---

<sup>32</sup> A participação da autoridade local é frequente e necessária para o equilíbrio financeiro das operações. Eles podem fornecer subsídios e assistência fiscal, por meio de IVA reduzido no caso de obras, preços de compras mais baixos do que os oferecidos a pessoas físicas, empréstimos diretos a taxas reduzidas, garantias, vendas de terreno com desconto, nenhum imposto sobre a propriedade e manutenção de terras. Dos subsídios públicos concedidos para as HLM, cerca de 21% são pagos pelas autoridades locais.

#### 4.2.2 A atuação do órgão de fomento: agente financeiro na provisão da moradia para locação social (financiamento)

A habitação social demanda não só políticas públicas, mas, também a atuação de agentes financeiros. Eles têm sido cada vez mais solicitados por operadores urbanos (incorporadores imobiliários, HLMs etc.) devido a necessidade de capital por causa da crescente demanda, complexidade dos projetos e escassez de fundos públicos.

Assim, o financiamento da habitação por locação social na França está assegurado, principalmente, por meio de empréstimos privados, complementados por ajudas diretas de fundos públicos que são mobilizados para as organizações HLM, como já discutido no papel do agente governo. A presença do Estado (em suas diferentes esferas), na estruturação do setor HLM e no seu circuito de financiamento, busca limitar seu aporte financeiro direto, sem perder o controle sobre a atividade de produzir habitação social.

Para alocação espacial de capital, os agentes financeiros consideram alguns fatores, tais quais: os tipos de produtos a serem ofertados;<sup>33</sup> o tamanho das Organizações/Incorporadoras; o perfil de risco do negócio;<sup>34</sup> o grau de internacionalização e a antiguidade da empreendedora no mercado internacional europeu (Halbert, 2013).

Em síntese, as HLM podem mobilizar financiamento de várias fontes, dentre elas: *i*) da União Europeia: todas as comunidades, comitês territoriais, estaduais e interprofissionais de habitação (CIL) da rede Action Habitação, que gerencia a participação dos empregadores no esforço produtivo (PEEC); *ii*) do Caisse Des Dépôts et Consignations – CDC ou de bancos privados. O CDC é um dispositivo de financiamento estatal (federal) que determina os volumes financeiros a serem mobilizados, a diversidade de recursos disponíveis ou a capacidade de endividamento das HLM. De modo a atender a legislação urbanística e de habitação social bem como gerar moradias atrativas, as HLM adotam algumas ferramentas estratégicas para apoiar a busca por financiamentos quando procura demonstrar o circuito de aplicação de seus recursos, tais quais:

- Estudos de mercado, baseado numa variedade de fontes, que visualize o posicionamento das HLM dentro da área geográfica considerada. Esses dados são utilizados para o desenvolvimento de uma avaliação sociodemográfica do território e, em seguida, para a construção de um inventário do mercado imobiliário com dados sobre o estoque existente e características dos candidatos à habitação social.
- Mapeamento de terras, a fim de identificar áreas de prospecção prioritárias e facilitar tomadas de decisão.

<sup>33</sup> As produções HLM são formadas por padrões em termos de área, número de quartos, formas arquitetônicas e aluguéis a fim de que sejam distribuídas de forma heterogênea no espaço.

<sup>34</sup> Os atos necessários à realização de alocação de recursos podem envolver vários riscos, dentre eles, o da habitação de baixo custo mal posicionada no espaço, que pode, por exemplo, ser difícil de alugar e permanecer vago, o que representaria uma deficiência do ponto de vista da organização HLM e um desperdício do ponto de vista da utilização do dinheiro público.

- Intervenção baseada na hierarquia de territórios, que é desenvolvida a partir do cruzamento, qualitativo ou quantitativo, de critérios mais numerosos (demografia e objetivos do PLH projetados para avaliar a demanda por habitação; o mercado de aluguel social – número de habitações sociais e número de moradias sociais em falta para atingir os objetivos relacionados com a Lei SRU; e os ativos das HLM – habitação social própria e suas perspectivas de venda).
- Estratégias, autorizando a priorização de territórios – baseadas na mobilização de dados compilados e analisados por software<sup>35</sup> resultando na classificação do território de forma a fornecer informações sobre a oportunidade de prospectar ou desenvolver uma operação. Com essas ferramentas é possível um julgamento de oportunidades de forma mais rápida o que desempenha um papel decisivo nas tomadas de decisão.

Cada um desses critérios é levado em consideração para identificar áreas de expansão, áreas de desenvolvimento, áreas da gestão atual, dentre outros aspectos relevantes, de forma a ancorar o financiamento da habitação em cada localidade selecionada e conseguir promover habitação com interesses voltados para diversos grupos de beneficiários.

Além do financiamento das habitações, pode-se destacar, também, a instituição criada com o objetivo de apoiar as organizações HLM em dificuldades financeiras: o Fundo de Garantia do Aluguel de Habitação Social (Fundo Garantidor). Para acesso ao Fundo, é exigida a avaliação de desempenho e realidade pela Missão de Fiscalização das Habitações de Arrendamento Social – Miilos e pelos Caisse des Dépôts et Consignations – CDC. A Miilos é um órgão de controle, dependente do Ministério da Economia e do Ministério da habitação, que inspeciona as HLM em intervalos regulares, de forma a avaliar sua contabilidade bem como sua política social ou sua estratégia de desenvolvimento.

A missão principal da Miilos é o controle de conformidade regulatória, que permite formular avaliações gerais quanto à conduta das organizações, utilizando métodos de auditoria. Ela produz relatórios, ao final de cada controle, com considerações sobre a política de desenvolvimento da agência, baseadas na avaliação de estudos financeiros prospectivos. O desafio é garantir que os volumes de produção previstos correspondam ao melhor equilíbrio entre o uso de recursos e a segurança financeira.

Após essa avaliação, entra em ação o CDC que, em conjunto à HLM, produz uma análise da sua saúde financeira e se compromete, com base nessa análise, a prover um financiamento por período definido. Os empréstimos contraídos pelas HLM com o CDC devem ser garantidos em 100%, os quais geralmente soam feitos pelas autoridades locais dos territórios nos quais a operação financiada estará localizada. Por outro lado, em troca da garantia, o município tem um direito de reserva sobre um percentual (máximo 25%)

---

<sup>35</sup> O software SIG (Sistema de Informação Geográfica) apresenta uma interface gráfica de dados estatísticos localizados no espaço, permitindo uma abordagem mais detalhada das especificidades locais (critérios como tempo-viagem, proximidade do local previsto para áreas de projetos urbanos, dentre outros). Possibilitando, assim, identificar territórios prioritários do ponto de vista da prospecção e avaliar rapidamente o interesse em oportunidades de terrenos. A partir desses dados, indicadores são propostos a fim de embasar a produção habitacional.

de unidades habitacionais para locação social construídas na operação, podendo propor beneficiários prioritários, concretizando, assim, sua política de habitação social.

### **4.2.3 A atuação das incorporadoras: agente de mercado na provisão da moradia para locação social (produtores/executores)**

Os atores privados da França, na figura de incorporadoras imobiliárias, atuam como agentes operacionais (produtores/executores) e surgiram na década de 1960 abraçando diversas funções: desde estudos preliminares a construção de bairros inteiros; estudos de viabilidade; monitoramentos; arranjos financeiros; e operações de planejamento urbano. Embora sua atuação não tenha como foco a habitação social os atores privados podem atuar em faixas de renda mais baixas.

As incorporadoras imobiliárias se encontram entre os atores mais dinâmicos da produção urbana e buscam arrecadar os recursos necessários para a construção de diversos produtos, dentre eles a habitação, assegurando o gerenciamento de projetos e marketing. Esses produtos podem ser vendidos de forma direta para usuários (indivíduos com recursos próprios), mas também para outros agentes públicos e/ou privados (Topalov, 1974).

A partir dos anos 2000, com o novo impulso na produção de habitação social na França, quando se fizeram as alterações legais já referidas e se implantou a descentralização, os municípios passaram a ver possíveis parceiros nas incorporadoras privadas para a produção de habitações focadas na locação social. Por meio de projetos com adoção de métodos simplificados<sup>36</sup> de financiamento e gestão, muitas cidades viram aumentar a influência desses atores no tecido urbano francês (Lorrain, 1992). Como visto, isso não significou o fim de operações das HLMs, mas sim o início de sua atuação junto a esse novo agente.

Por outro lado, também é possível que uma das HLM recorra aos serviços das incorporadoras imobiliárias para realizar parte de suas operações de construção. Para tal, se utilizam do mecanismo de Vendas no Futuro Estado de Conclusão – Vefa, chamado de compra fora do plano, conforme já descrito no capítulo 3 (subitem 3.1.1) e no capítulo 4 (subitem 4.2.1.3). As HLM conseguem comprar uma parte ou a totalidade de uma operação construída pelas incorporadoras, limitando seu papel no apoio a essas operações<sup>37</sup> e na sua gestão após a entrega da moradia (Gimat; Pollard, 2016). Surge a partir daí uma associação entre as incorporadoras imobiliárias e as HLM, criando a Vefa-HLM, um consórcio entre dois agentes operacionais (produtores/executores).

Dentre as condições que favorecem a incorporadora por se associar à HLM, está o fato de que 25% de habitação social construída em um terreno representa a venda de 25% desse terreno a um preço menor, permitindo reduzir ao máximo o encargo fundiário cobrado da

<sup>36</sup> Menor participação do Estado na economia, dando preferência aos setores privados.

<sup>37</sup> As HLM passaram a apoiar administrativamente as incorporadoras, sem participar da execução das moradias. Posteriormente, elas começaram a operacionalizar apenas a gestão, quando as incorporadoras imobiliárias transferem os imóveis já executados (prontos) para elas.

parte social da operação mista (social + mercado) que aí será construída. A isso pode ser adicionada a equalização entre habitação própria e habitação social para arrendamento.

Esse tipo de operação se inicia com a fixação das características do empreendimento (momento primordial para as HLM)<sup>38</sup> e posterior assinatura do contrato de reserva pelos representantes das HLM e da incorporadora imobiliária, que se comprometem com o valor de venda, descrição técnica e data de entrega que demanda as HLM. A partir do momento que a incorporadora imobiliária obtém a emissão da licença de construção e o financiamento necessário, é assinado um contrato para a venda de habitações fora do plano (modalidade Vefa).

As HLM geralmente não se envolvem na construção realizada sob a responsabilidade do incorporador imobiliário. Ela apenas visita periodicamente o local, por meio de um comitê de monitoramento, a fim de verificar se tudo está conforme o planejado. Garante assim, a entrega das várias etapas da operação e libera os pagamentos correspondentes. Assim que a operação é concluída, as HLM recebe a propriedade da habitação social e equipamentos correspondentes bem como a possível copropriedade de espaços compartilhados.

Para as incorporadoras imobiliárias, uma vantagem é o acesso ao solo que é facilitado para as HLM. É sabido que o acesso ao solo de forma regular mantém contínua a atividade das incorporadoras e torna lucrativo os investimentos de capital. Esse papel pode ser desempenhado de diversas formas em associação com as HLM e ainda permite participação no processo de planejamento das cidades.

Por outro lado, o incorporador imobiliário<sup>39</sup> deve definir um produto que seja de interesse das HLM, como: *i*) características específicas para o público que as HLM possui em seus cadastros; *ii*) garantia da cogestão das HLM durante a construção e comercialização; e *iii*) solos disponíveis de interesse das HLM – eles também possuem uma equipe interna encarregada da prospecção de terras (os garimpeiros), desenvolvendo um papel essencial para o acesso aos terrenos que podem ser objeto de novos empreendimentos imobiliários.

Os gerentes de programa das HLM executam um trabalho de garimpagem na busca de terrenos (por isso recebem a denominação “garimpeiros”), imóveis para venda, aluguel ou

---

<sup>38</sup> Numa compra fora do plano, as HLM, muitas vezes, são forçadas a aceitar certas características da operação que não podem ser modificadas sem ameaçar o equilíbrio econômico desenhado pelos serviços dos incorporadores. As autoridades locais, geralmente, têm uma função essencial nesse processo, facilitando ou restringindo a atividade dos investidores, em particular por meio da negociação (Guironnet *et al*, 2016).

<sup>39</sup> Topalov (1974) diferencia os atores de mercado (incorporadoras imobiliárias) em empreendedores promotores (geralmente são as subsidiárias de empresas de construção) e promotores financeiros (subsidiários de grupos bancários). Os empreendedores promotores são os responsáveis por levantar o patrimônio líquido e capital externo, procurando melhorar sua lucratividade reduzindo custos de construção, integrando a função de promoção e de produção. Já os subsidiários de grupos bancários, geralmente, são bem-dotados de capital próprio. Eles integram a função de financiamento, promoção e marketing, oferecendo uma saída no mercado imobiliário para investidores que procuram investimentos. Assim, verifica-se na França que os promotores imobiliários apresentam interesse em integrar o mínimo de habitação social possível em suas operações, de forma a maximizar a sua margem de lucro. A existência de venda de casas próprias a preço de mercado representa uma oportunidade para facilitar a introdução de aluguel social nas operações de incorporadoras imobiliárias, uma vez que permite facilitar a equalização entre produtos.

## Locação social

reforma. Procedem tanto a prospecção como a negociação com os proprietários dos terrenos identificados para definir as condições e valores de venda, criando e operando uma possível rede de fornecedores de terras. Paralelamente, realizam estudos de viabilidade técnica do projeto, apresentam o projeto aos órgãos públicos e às incorporadoras para uma tomada de decisão de contratação e assinam a promessa de venda ou do contrato de venda ou do contrato de reserva (Gimat, 2017).

Os garimpeiros participam dos serviços de supervisão de obra e do desenvolvimento de projetos de construção por meio de seus estudos econômicos, a fim de garantir o equilíbrio financeiro de operações futuras. Para as incorporadoras, a habitação social pode ser utilizada como uma variável de ajuste, de forma a garantir a viabilidade de suas operações e como meio mais fácil de acessar certas oportunidades de terras.

Gimat (2017), em sua tese, afirma que, desde meados dos anos 2000, o Estado nas esferas federais e locais, encorajara operações denominadas *macrolot*, que consistem em trabalhar na escala de grandes ilhas, compreendendo vários edifícios, com um programa misto, funcional e social. Como exemplo de *macrolot*, pode-se ter um complexo de edifícios utilizando volumetrias diferenciadas, permitindo a diversidade funcional e arquitetônica, como visto na figura 3. Esse *macrolot* é formado por várias unidades habitacionais de aluguel social e intermediário, um lar de idosos, empresas e lojas em um estacionamento compartilhado. Nessas operações, uma única empresa fica com a incumbência de coordenar a construção de todos os edifícios, que deverão ser realizados nos mesmos prazos, com os edifícios entregues ao mesmo tempo.

**Figura 3** – Operação macrolot na França. Macrolot E10/MAAST



Fonte: imagens retiradas do site <https://earth.google.com/web> e adaptadas pelas autoras

O enquadramento regulatório Vefa-HLM, portanto, constitui uma ferramenta poderosa para a obtenção de terras para as HLM, garantindo aos municípios fornecer/ofertar quantidades de unidades habitacionais que mantenha o programa da habitação social. Por outro lado, o Vefa-HLM é uma solução técnica e jurídica que permite a realização de operações mistas com fins sociais e, portanto, cumpre suas obrigações impostas pelo marco regulatório. Segundo Gimat (2017), o Vefa tornou-se amplamente aceito e trouxe, como consequência, o fato de que quase metade da produção de habitação social é agora fornecida por incorporadores imobiliários. Esse regulamento provocou, ao mesmo tempo que viabilizou o trabalho das HLM e aliviou os recursos públicos, a produção das HLM de modo que se tornassem dependentes das incorporadoras.

#### ***4.2.4 A atuação das HLM: Agente produtor/executor e gestor na provisão da moradia para locação social***

Como já referido, todo o ciclo de produção e alocação de moradias aos beneficiários e sua gestão fica a cargo das organizações HLM. Para tanto, contam com vários departamentos responsáveis por essas atividades. Uma das funções iniciais e primordiais na produção das habitações para locação social é realizada pelos gestores de projetos. Como já referida, a função primordial é exercida pelos garimpeiros, que realizam a prospecção, e os gerentes de operações, que monitoram um projeto desde o financiamento até o ciclo da entrega. Os garimpeiros das HLM possuem seu correspondente nas incorporadoras e necessitam trabalhar articulados.

O gerenciamento de projetos sempre foi visto como um serviço técnico e continua sendo o principal ordenador dentro das HLM. A prospecção do setor HLM é baseada no mercado imobiliário em geral, e no financiamento da habitação social governamental. Outra parte da estrutura das HLM são os departamentos responsáveis pela gestão dos aluguéis (alocação de habitação, gestão de contas não pagas, apoio social etc.). Essa gestão abrange a manutenção, a reabilitação, a demolição e a construção, de forma a promover a produção de moradias para a população. Essas tarefas são partilhadas entre os departamentos da sede das HLM e os departamentos descentralizados – “as agências”, que ficam em cada município, a depender da estrutura de cada organização HLM.

Um outro agente de grande importância que aparece no Programa de Locação Social HLM é o assistente social, que acompanha as famílias e tenta evitar disputas de aluguel não pagos entre inquilinos e as HLM, reduzindo a possibilidade de dívidas incobráveis. Os agentes sociais são estimulados a concretizar acordos com os inquilinos<sup>40</sup> por meio de

---

<sup>40</sup> Deve existir entre o agente e o inquilino, na medida do possível, uma certa confiança. O chamado “coeficiente de sensibilidade a contas não pagas” aborda aspectos incomensuráveis da função, que são inerentes à missão atribuída ao agente social e as ferramentas à sua disposição para realizá-lo (Marchal, 1995).

visitas *in loco*<sup>41</sup> desde o primeiro mês de inadimplência, cobrando aluguéis não pagos, mas também atuando caso a situação chegue à fase litigiosa. A proximidade entre o agente social e o inquilino promove o estabelecimento de relações cooperativas, satisfazendo o interesse de ambas as partes (Marchal, 1995).

Anteriormente, as HLM aguardavam o quarto mês de inadimplência para intervir, já entrando com litúgio e posterior expulsão do inquilino do imóvel, mas desde os anos de 1990 eles passaram a acompanhar os inadimplentes desde o primeiro atraso com o intuito de prevenir a chegada ao litúgio (dada após três meses de atraso) e o grande aumento da dívida do inquilino (de forma que ele não consiga mais pagar), cumprindo melhor sua função social.

Os agentes sociais observam os inquilinos e, caso acreditem que a inadimplência foi causada por negligência, incentivam-no a pagar a dívida de imediato. Se observarem a presença de dificuldades financeiras, eles os convidam a renegociar a dívida e, caso o inquilino tenha direito a assistência social ou a qualquer outro tipo de ajuda, o agente o auxilia a conseguir a assistência habitacional obtendo um empréstimo, encaminhando-o para o departamento de ajuda a dívidas incobráveis, ou entrando em contato com seu fiador/empregador (Marchal, 1995).

De forma a atingir melhor eficácia, o serviço dos assistentes sociais foi descentralizado. Foram formados grupos de trabalho, tais quais: círculo de qualidade, grupo de eficiência e grupo de ação rápida, trabalhando com diretrizes específicas. Os agentes passaram de meros negociadores de dívidas para agentes mais especializados, com conhecimento nas áreas administrativa e jurídica, devendo passar por treinamentos na área de TI,<sup>42</sup> formação jurídica em processos e assistência social em habitação e instituições.

Uma dificuldade encontrada nesse tipo de serviço é a forma como o inquilino recebe o assistente social, se ele está disposto a pagar/negociar a dívida, se está agindo de boa ou má fé. Existe um código de procedimentos para novos agentes sociais, na tentativa de unificar suas práticas (Marchal, 1995) e, para tanto, cooperação do inquilino pode ser obtida por confiança ou por autoridade, cada caso é específico e deve ter um direcionamento.

### 4.3 Experiência francesa de articulação entre provisão habitacional por locação social e desenvolvimento urbano

As Organizações HLM compartilham com os municípios os desafios de proporcionar o desenvolvimento sustentável da cidade. Juntos, produzem moradia para locação,

<sup>41</sup> A ideia do agente conhecer a residência do inquilino é ter a ideia de renda que este recebe, observando as condições em que este vive, sendo, também, costumeiramente mais efetivas na resolução dos problemas do que tão somente o envio de cartas administrativas.

<sup>42</sup> A utilização da área de TI facilita no tratamento estatístico dos dados obtidos com os inquilinos e dos dados dos assistentes sociais. Em relação aos beneficiários, os dados proporcionam um melhor conhecimento dos fatores de risco e a condução de melhores ações na resolução dos problemas. Considerando os assistentes sociais, existe uma fiscalização reforçada das suas atividades com a utilização de ferramentas e processamento de dados, formulando estatísticas que permitam desempenhar um papel importante no fortalecimento da coordenação interna e avaliação do pessoal de apoio.

planejando programas e projetos arquitetônicos, com o intuito de integrá-las ao tecido urbano, focando também na estruturação da rede de cidades e no planejamento regional (USH, 2020). Elas buscam produzir moradias tentando conciliar a economia de espaço/terra com a redução da distância entre a casa e o trabalho, a fim de reduzir custos com transportes e custos energéticos. Observam, ainda, critérios, como a necessidade de uma diversidade de públicos, diversidade de formas arquitetônicas e estatutos de ocupação. Utilizam para tal as legislações e os instrumentos disponíveis, produzidos pelo Estado nas suas diversas esferas, que regem sobre as questões de planejamento urbano e moradia.

Verifica-se uma transição de um planejamento urbano municipal para um planejamento regional. Documentos de planejamento urbano e habitacional (PLU/PLUi, Scot e PLH) passaram a ser realizados com projetos de desenvolvimento das cidades integrados ao nível intermunicipal, principalmente a partir das décadas de 1990 e 2000, vigorando projetos novos e estruturantes, promotores de um policentrismo organizado, trazendo consigo a participação da população e os interesses econômicos de cada município. A partir da integração dos Planos Locais Urbanos e dos Planos Locais de Habitação, gerando o PLUi, passou, de fato, a existir uma visão integrada do planejamento na escala regional, tendo como norte a habitação.

Obviamente, o cumprimento das normatizações pelas HLM e municípios foram/são essenciais para o desenvolvimento das moradias dignas e de cidades melhores, trazendo aspectos consonantes à urbanização, aos campos sociais e econômicos bem como ao meio ambiente.

#### ***4.3.1 Aspectos relativos às relações entre urbanismo e habitação***

Como visto ao longo dos anos, as HLM passaram a participar do processo de construção e renovação urbana a fim de promover o desenvolvimento da economia e do ordenamento territorial com promoção de diversidade social aliada à coesão urbana. Para tal, seguem as regulamentações das diversas esferas governamentais contempladas no Plano Urbano com utilização de seus instrumentos. Observa-se, assim, que o planejamento de habitação na França não visa, tão somente, as metas quantitativas, mas, também, a boa distribuição no território, tanto para os beneficiários quanto para a cidade como um todo.

A mudança de um planejamento municipal para um intermunicipal, gerou/gera uma maior integração e compartilhamento de serviços, oferta de transporte e equipamentos urbanos entre as regiões, além de permitir uma distribuição mais equitativa de moradias no território, o que constituiu um aprendizado para ser aplicado em nossas regiões metropolitanas.

A diversidade social é produzida a partir dos quadros regulatórios criados ao longo das décadas. O SMS, o percentual obrigatório de 25% de moradias para locação social e o PLH<sup>43</sup> guiam a habitação no espaço urbano francês com o intuito de que todos os municípios

---

<sup>43</sup> Nos territórios abrangidos por um PLH aprovado é cobrada, de todos os construtores que solicitam licença para construção, a participação na diversidade social da área, em todo ou em parte do seu território. Cada área/bairro deve dispor, baseado na legislação e nos PLH, uma quantidade significativa de casas próprias, habitação não social para aluguel e habitação para aluguel social, se possível, correspondendo

participem da produção junto às HLM. A adoção dos instrumentos essenciais para a disponibilização de terra para habitação de interesse social e, também, de mistura social no território, é um dos pontos de destaque para viabilizar a moradia do ponto de vista econômico e social.

Como visto, apesar da dificuldade de terras bem localizadas que tenham, inclusive, custo acessível para a produção de moradias populares, as HLM conseguem, na medida do possível, sanar essas objeções ao fazer associação (desde a década de 2000) com o mercado (incorporadoras imobiliárias) e/ou utilizar planos e instrumentos, como a renovação urbana, a priorização geográfica e o planejamento intermunicipal.

Outro ponto de destaque é o papel que a renovação urbana tem desempenhado na política urbana e habitacional da França. Com o objetivo de restaurar a coesão urbana e a diversidade social no território, a renovação urbana, favorecida pela Lei Lamy (Lei nº 173/2014), pode ser observada em diversos bairros de habitação social, em vários municípios. Apesar de cada município ter suas prioridades de desenvolvimento, a maioria tem como base princípios e objetivos semelhantes, com grandes projetos, eixos estruturantes, densidade, policentrismo, tudo para combater a expansão urbana.

Terrenos antes ocupados por conjuntos habitacionais estigmatizados, por fábricas desativadas, por edifícios desocupados, dentre outros, podem sofrer renovação ou *retrofit*, o que permite cumprir com os objetivos da política habitacional francesa ao resgatar a densidade, o mix social e a instalação de novas moradias em regiões já dotadas de infraestrutura, sem a necessidade de expandir a cidade para áreas mais distantes. Busca-se, assim, cidades mais compactas, polinucleares, e o fornecimento de moradias dignas para a população beneficiada.

Além das operações mistas e da diversidade de financiamentos imobiliários (Plus, PLA I e o PLS), observa-se que a localização das moradias de interesse social é de suma importância para contribuir na diversidade da população, tornando-se uma das principais traduções operacionais da multiplicidade social. O estabelecimento das HLMs em áreas urbanas dinâmicas é uma aposta estratégica para aluguéis das HLM e para o acesso social (Marchal, 1995), além de ser um grande desafio para as cidades ao tentar implementar uma política fundiária que atenda às necessidades do território.

Mesmo nos casos em que o mercado participa, de modo que possa existir a possibilidade de os construtores deixarem de seguir a distribuição equilibrada de habitação de interesse social nas regiões (Lei SRU), deixando de lado a aplicação dos 25% de locação social nos empreendimentos, foram definidas regras para mitigar essa distorção. Esse não cumprimento pode ser compensado por meio de pagamentos (em espécie) ou doação de terras/edificações<sup>44</sup> que permitam a construção de habitação social para aluguel, da seguinte

---

a diferentes tipologias (PLAI, PLUS, PLS) e, portanto, diferentes níveis de aluguel. Assim, a oportunidade de produzir habitação social é avaliada primeiro em relação à localização de outras habitações sociais. São usados como principais critérios o parque habitacional público existente, a sua densidade e a identidade de seus proprietários.

<sup>44</sup> A doação de terrenos ou imóveis é integralmente quitada se seu valor for, pelo menos, igual a 70% do valor relativo ao da participação paga a título de contribuição financeira.

forma: *i*) cedendo parte da terra – área do terreno cedida que entra no cálculo das possibilidades de construção (não se aplica à venda); *ii*) terrenos para construção no município; e *iii*) edificações vagas existentes no município. Os construtores que não aplicarem os 25% de moradias nem doarem terras ou imóveis para implementação de aluguel social estão sujeitos ao pagamento de multa e/ou outras penalidades.

Observa-se, no entanto, que o risco de não se obter o mix social em empreendimentos melhores, localizados onde as terras possuem valores altos, é grande, devendo-se, portanto, tentar fazer com que se cumpra a legislação em todos os empreendimentos, sem direito a mitigações.

Para que a integração entre política habitacional e urbana ocorra, faz-se necessário uma gestão que considere aspectos socioeconômicos os quais a legislação contempla para serem seguidos pela atuação do agente executor/gestor da Locação Social, as Organizações HLM, tais quais:

- construir e gerir um parque de moradia social como um ativo da economia local a fim de promover o desenvolvimento urbano;
- buscar ser autossuficiente, cobrando valores de aluguéis para cobrir custos com empréstimos, gestão e financiamento das atividades;
- fornecer moradias para locação com valores abaixo do mercado;
- resguardar o poder de pagamento de cada beneficiário, fornecendo subsídios para aqueles que mais precisam;
- criar associações entre as HLM a fim de obter economia de escala e produzir mais moradias;
- evitar perda de receita das HLM a partir da constituição de uma produção segura que surge da inserção de moradias para arrendamento social em um espaço demograficamente dinâmico, fornecendo boa qualidade construtiva e presença de infraestrutura urbana, de equipamentos e de serviços, garantindo um período de locação ilimitado (evitando riscos de vacâncias);
- explorar as condições de financiamento oferecidas pelas autoridades locais e, também, as oportunidades de associação com o capital privado;
- garantir a diversidade social e econômica (mix social) nos diferentes bairros por meio da diversificação da tipologia das moradias e da diversidade de status da ocupação (aluguel social, aluguel gratuito ou casa própria);
- manter um inventário<sup>45</sup> sobre habitação social para que as HLMs produzam de acordo com a real necessidade de moradia – estudo da demanda na cidade.

---

<sup>45</sup> Este inventário abrange apenas as áreas que correspondem aos critérios definidos pela Lei SRU. Os dados do Diretório de Imóveis para Aluguel dos Senhorios Sociais – RPLS tem como objetivo traçar o estado geral do aluguel de moradias das HLM em todo o país. Para cada unidade habitacional, o RPLS fornece informações sobre as suas características (identidade do titular, data da construção, tipo de financiamento inicial, situação contratual, aluguel e localização). Todos os dados são passados para um sistema informatizado (Sistema de Informação para Monitoramento da Habitação – SISA), permitindo descrever com precisão as características do estoque de habitação social em diferentes escalas.

### 4.3.2 Aspectos relacionados às relações entre meio ambiente e habitação

As Organizações HLM, como agentes operacionais (produtor/executor) e gestores da moradia social, buscam, além de uma boa localização das suas habitações, considerar o desempenho ambiental de seu parque habitacional. O PLU/PLUi é um instrumento importante na relação entre a cidade, meio ambiente e a habitação e, na França, para as moradias produzidas para aluguel, deve-se garantir uma série de requisitos de cunho ambiental para a cidade e para a edificação, como:

#### Na cidade

- Integração da habitação ao tecido urbano já existente em busca da cidade compacta, visando economia de área/terra, menores deslocamentos e custos de energia;
- articulação entre política de desenvolvimento urbano e de habitação na escala metropolitana/regional;
- cidades polinucleares e coesão urbana, assegurando que a população disponha de recursos suficientes, como emprego, moradia, serviços públicos, comércio e transportes na área em que vive;
- renovação urbana, de modo que redesenhe o espaço urbano para promover melhorias no ambiente para seus habitantes, por meio da construção de equipamentos e serviços públicos bem como da melhoria de vias de acesso e transporte na área de intervenção.

#### Na edificação

- Utilização, desde 2009, das novas operações de construção e renovação (*retrofit*), o selo de construção de baixo consumo;
- conscientização dos residentes e monitoramento de comportamentos na busca da redução, principalmente, no consumo de água, energia e triagem de resíduos (L'ush, [2020]).

Vale destacar que as normatizações determinam o estabelecimento das características acima identificadas, mas sabemos que não basta ter os mecanismos para que a política se efetive. É preciso muita articulação e trabalho para implementá-las. Na França, nem sempre elas conseguem ser instituídas igualitariamente em todas as áreas da cidade. Muitos dos requisitos estabelecidos, apesar de terem iniciado, ainda possuem uma longa caminhada em busca do bom desempenho.

Por fim, considerando toda a trajetória do Programa das HLM, podemos observar, ao longo dos anos, algumas diminuições e algumas retomadas na produção de unidades habitacionais na França, sendo assim, o programa persiste até os dias atuais e continua ativo desde meados do século XX, sendo um dos principais exemplos de como prover moradia por locação social.

# Agentes intervenientes na política habitacional do Brasil: casa própria e locação social

O estudo das experiências francesa e inglesa sobre locação social aponta que é necessária a mobilização de diferentes agentes sociais e institucionais que representam toda a cadeia de produção e locação de moradia, sejam agentes públicos – formuladores de políticas, gestores financiadores e agentes privados – ou empreiteiros, bancos e agentes sociais – como cooperativas e associações de moradores.

Assim, esse é um aprendizado que já se pode tirar do estudo das experiências internacionais, além de alguns outros aspectos que podem ser destacados, como: *i)* dinamismo das soluções para fazer frente à oferta de habitação, dando mobilidade para as diferentes etapas de vida das pessoas; *ii)* localização dentro da estrutura urbana com acessos a serviços e mobilidade; e *iii)* mix social na estruturação dos programas habitacionais, dentre outros.

Nesse sentido, para avançar rumo a uma análise das condições brasileiras para adoção dessa modalidade de provisão habitacional, é relevante estudar os possíveis paralelismos com as experiências internacionais, identificando, no contexto do país, quem são esses agentes, mesmo que eles, hoje, possam estar mobilizados para outro tipo de provisão habitacional.

Entende-se que, para o êxito de uma estratégia habitacional para além dos aspectos relativos ao acesso à terra e dos contextos políticos, econômicos e sociais, o papel dos agentes intervenientes em sua concepção, produção e gestão são imprescindíveis, sendo capaz de interferir nos rumos das políticas habitacionais. Eles contribuem para mudanças no desenvolvimento urbano das cidades, no mercado imobiliário, na variação do consumo, nos investimentos na área da construção civil, no mercado de empregos, nos ganhos políticos, dentre outros.

Neste capítulo, observa-se os agentes que atuam no presente momento e que participam do processo de criação, financiamento, produção, implantação e gestão da produção habitacional brasileira, com um olhar para os últimos programas de moradia do governo federal implantados nas últimas décadas e voltados para a habitação social, como o Programa

Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e o Programa Casa Verde e Amarela<sup>1</sup>– PCVA e, em segundo momento, àqueles que intervêm na provisão da locação social, mesmo tendo em conta seu caráter secundário na política habitacional brasileira, como discutido no capítulo 1.

O PMCMV vigorou até 2020, quando foi promulgada a Medida Provisória nº 996, de 25 de agosto de 2020, que instituiu o PCVA e que todas as operações habitacionais geridas pelo governo federal no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Regional – MDR (antigo Ministério das Cidades) passassem a integrar o Programa. Este que foi regulamentado pela Lei nº 14.118, de 12 de janeiro de 2021 e, além da mudança de nome, algumas diretrizes e objetivos foram modificados, apesar da lógica do PMCMV continuar.

No quadro 7, foi realizada uma breve comparação entre o PMCMV e o PCVA, considerando as legislações vigentes, a fim de verificar as principais mudanças ocorridas e o que permaneceu com relação ao seu traçado geral, diretrizes, objetivos e as fontes de recursos.

Comparando o novo Programa com o Minha Casa, Minha Vida, observamos que a nova legislação reproduziu comandos que estavam previstos na legislação anterior. Dentre as poucas alterações realizadas, destacamos que a lei traz a possibilidade da securitização das dívidas habitacionais (Lei nº 14.118/2021, art. 21) e da provisão da moradia ocorrer, não tão somente por meio da moradia para venda, mas também por outras formas, como: cessão, doação, *locação*, comodato, *arrendamento* ou venda (Lei nº 14.118/2021, art. 8º, § 6º).

No entanto, se observa que na prática nenhuma melhoria foi realizada a partir do Programa Casa Verde e Amarela para a população de menor renda (faixa 1, com ganhos de até R\$ 1.800,00) nesses dois anos de programa. Essa faixa de renda não está sendo contemplada com novas habitações em nenhum dos dois modelos, seja com a produção de moradias ou com a locação social.

Assim, como as edificações para venda destinadas para a faixa de menor renda não estão sendo produzidas pelo PCVA e, ainda, como não ocorreu o detalhamento de seu funcionamento, consideramos para estudo das atribuições dos agentes habitacionais o PMCMV.<sup>2</sup> Em síntese, o Programa Casa Verde e Amarela é um documento sem execução.

---

<sup>1</sup> O novo governo, que assumiu em 1º de janeiro de 2023, relançou, com modificações, o Programa Minha Casa, Minha Vida por meio da Medida Provisória nº 1.163/2023, ainda não aprovada.

<sup>2</sup> Segundo o SNH/MDR, o governo se comprometeu em priorizar o término das obras do PMCMV para o faixa 1, público beneficiado pelo FAR. Após as conclusões das Unidades habitacionais já contratadas, não serão previstas novas contratações para o antigo faixa 1, dando prioridade àquelas faixas atendidas pelo FGTS.

**Quadro 7** – Diferenças e semelhanças entre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e o Programa Casa Verde e Amarela – PCVA a partir das legislações vigentes

	Programa Minha Casa, Minha Vida	Programa Casa Verde e Amarela
Panorama geral do Programa	<ul style="list-style-type: none"> <li>Finalidade: reduzir o déficit habitacional e estimular a atividade econômica.</li> <li>Limite de renda: até R\$ 9 mil, com recursos da União destinados apenas para as faixas 1; 1,5; e 2 (atendimento a várias faixas de renda: 1; 1,5; 2; e 3);<sup>3</sup></li> <li>Participação de agentes públicos e privados, onde o estado (poder público), definirá regras para participação no programa;</li> <li>Moradias basicamente para venda.</li> <li>Prevê a regularização da moradia.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Finalidade: direito à moradia associado ao desenvolvimento econômico, geração de trabalho e renda e à elevação dos padrões de habitabilidade e qualidade de vida.</li> <li>Limite de renda: até R\$ 7 mil para áreas urbanas (caso utilize recursos da união, a renda é de até R\$ 4 mil para áreas urbanas).</li> <li>Participação de agentes públicos e privados, de modo que o estado (poder público) defina regras para participação no programa.</li> <li>Prevê soluções para reformas e regularização fundiária, providenciando moradias de diversas formas, como: cessão, doação, locação, comodato, arrendamento ou venda, financiada e/ou subsidiada ou não.</li> </ul>
Diretrizes	<ul style="list-style-type: none"> <li>Melhoria da qualidade de vida dos beneficiários;</li> <li>Acessibilidade;</li> <li>Ações inclusivas de caráter socioeducativo;</li> <li>Moradias dentro do perímetro urbano.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Atendimento à demanda por habitações, considerando as peculiaridades regionais e socioculturais;</li> <li>Promover o planejamento urbanístico e priorizar o atendimento social da moradia;</li> <li>Redução das desigualdades sociais e regionais;</li> <li>Sustentabilidade ambiental, econômica e social dos empreendimentos habitacionais;</li> </ul>
Objetivos	Reduzir o déficit habitacional e promover o desenvolvimento econômico.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Melhorar e ampliar o estoque de moradias, principalmente o de baixa renda;</li> <li>Modernizar o setor de construção civil e promover o desenvolvimento institucional dos agentes do programa.</li> </ul>
Recursos	OGU, FAR, FDS e FGTS.	OGU (do FNHIS), FAR, FDS, FGTS, operações de crédito da União firmadas com organismos multilaterais; doações públicas ou privadas, contrapartidas financeiras, dentre outros.

Fontes: as autoras, baseadas nas Leis nº 11.977/2009 e 14.118/2021

Em outra abordagem deste capítulo, procuramos identificar os agentes da locação social no Brasil. Para visualizar aqueles que operam atualmente no processo de produção habitacional para locação, foi realizado um inventário das experiências existentes no país.

<sup>3</sup> O PMCMV foi estruturado por faixas de renda dos beneficiados, de modo que quanto maior a renda, menor o subsídio do Estado. A faixa 1 (renda de até R\$ 1.800,00) recebe recursos do Orçamento Geral da União – OGU, principalmente vindo do Fundo de Arrendamento Residencial - FAR, e não possui taxa de juros. O faixa 1,5 (renda de R\$ 1.800,00 até R\$ 2.600,00) e o faixa 2 (renda de R\$ 2.600,00 até R\$ 4.000,00) recebem recursos do OGU e do FGTS, com taxa de juros variando em 5% (faixa 1,5) e 5,5% a 7% (faixa 2) e o faixa 3 (renda de R\$ 4.000,00 até R\$ 9.000,00) recebe recursos somente do FGTS, com taxa de juros variando de 8,16% a 9,16% (CEF, 2020; Portaria nº 528/2017)

## 5.1 Agentes intervenientes na construção de moradias para venda no Brasil

Dentro das duas modalidades de produção de moradias, constam: unidades habitacionais para venda e unidades para aluguel. Entende-se que os agentes intervenientes da habitação operam, ainda, predominantemente voltados para a questão da construção da casa própria, tanto na promoção pública da política habitacional quanto na promoção privada. Foi o que se viu no capítulo 1 quando se traçou um panorama geral das iniciativas voltadas a soluções da moradia da população no país.

Nesse processo, desponta como iniciativa de âmbito nacional as ações decorrentes do Banco Nacional de Habitação – BNH, criado em 1964. Após sua interrupção em 1986, foi sucedido pela instituição do Sistema Nacional de Habitação – SNH no âmbito da nova Política Nacional de Habitação – PNH, criada em 2004 com base no Projeto Moradia e descrita no <sup>4</sup> momento que se buscou a integração dos três níveis de governo, dos agentes públicos e privados ligados à questão habitacional, assim como o estabelecimento das bases institucionais da política e a definição de regras para a destinação dos recursos (Shimbo, 2010). A leitura dos agentes intervenientes será realizada no âmbito das últimas iniciativas de política pública.

A Política Nacional de Habitação – PNH, de 2004, participava do arranjo institucional composto pelo Ministério das Cidades (atual MDR); Conselho Gestor do FNHIS; Caixa Econômica Federal – CEF; Conselho das Cidades; Conselho dos Estados, Distrito Federal e municípios; Fundações, sociedades, sindicatos, associações comunitárias, cooperativas habitacionais e outras entidades afins à moradia; e os agentes financeiros (Brasil, 2005). Possuía como fonte de recursos para as suas ações o Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT; o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS; o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS; e outros fundos ou programas incorporados ao SNHIS (Brasil, 2005).

De forma a dar suporte para o Subsistema de Habitação de Interesse Social, fortalecendo os órgãos públicos estaduais e municipais para a implantação de políticas habitacionais, foram criados o SNHIS e o FNHIS, que visavam integrar diferentes esferas do governo aos diversos segmentos da população, articulando recursos financeiros, planejamento habitacional e participação da sociedade.

O SNH, além da instância de gestão e controle ligada ao Ministério da Cidade, atual Ministério do Desenvolvimento Regional, foi dividido em dois subsistemas: *o subsistema de habitação de interesse social e o subsistema de habitação de mercado*. Enquanto o primeiro utiliza recursos do FGTS e do FNHIS para atendimento à população de baixa renda, o segundo utiliza recursos da caderneta de poupança – SBPE e dos instrumentos de atração de investidores para atender o mercado privado da habitação, passando a auxiliar

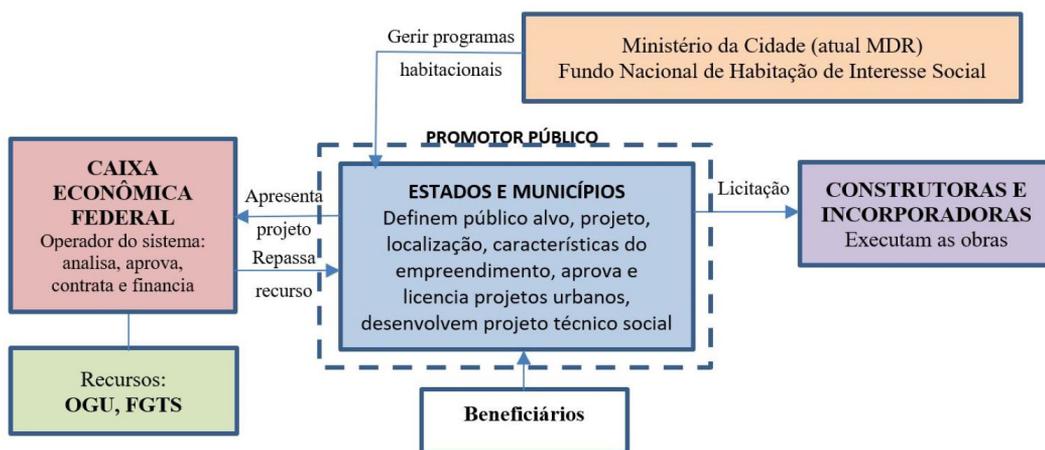
---

<sup>4</sup> Federal, estadual e municipal.

na produção de moradias para a classe média e deixando o setor público no atendimento exclusivo para a camada de renda mais baixa (Shimbo, 2010).

No circuito de Promoção Pública da Política Habitacional – modelo SNHIS/FNHIS, gráfico 3, existem vários agentes intervenientes que participam do processo da produção de moradias, tais quais: *i*) agentes promotores e reguladores da moradia: estados, Distrito Federal e municípios. Eles são responsáveis por definir o público-alvo, o projeto, a localização, as características do empreendimento, aprovando e licenciando projetos urbanos, desenvolvendo projetos técnico-sociais e apresentando-os para a Caixa Econômica Federal; *ii*) agente financeiro: a Caixa Econômica e a União. A CEF é a responsável por financiar as obras dos empreendimentos e receber o repasse dos recursos provenientes do Orçamento Geral da União – OGU e do FGTS. Além da CEF e da União, a Secretaria de Habitação e o Ministério das Cidades são responsáveis por repassar recursos não onerosos,<sup>5</sup> provenientes do FNHIS, para os agentes promotores públicos (Estados, Distrito Federal e municípios e/ou empresas públicas locais); *iii*) agentes operadores (produtores/executores): a Caixa Econômica Federal é o agente operador responsável por analisar, aprovar, contratar e financiar a obra para os empreendimentos e para as construtoras, já as incorporadoras são agentes executores, as quais executam as obras a partir de licitação realizada pelos estados e municípios; *iv*) agentes gestores: a Secretaria de Habitação e o Ministério das Cidades (atual MDR) são responsáveis por gerir os programas habitacionais<sup>6</sup> com a participação dos estados e municípios; e *v*) agente beneficiário, constituído por movimentos populares ou não (Cardoso; Aragão, 2013). Conforme o gráfico 3.

**Gráfico 3** – Circuito de promoção pública da política habitacional – Modelo SNHIS/FNHIS



Fonte: Cardoso; Aragão (2013). Figura adaptada pelas autoras

<sup>5</sup> Recursos não onerosos são aqueles pelos quais a empresa não paga encargos financeiros.

<sup>6</sup> De início, o Ministério das Cidades continuou/reformulou programas elaborados no governo do Fernando Henrique Cardoso, tais quais: PAR; Carta de Crédito Associativo; Habitar Brasil/BID; Pró – moradia; PSH e o Apoio à Produção e criou os Programas: Crédito Solidário; Programa da Ação Provisão Habitacional de Interesse Social; Programa Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários; e Apoio à Produção Social da Moradia.

Para aderir ao SNHIS, os estados e municípios deveriam/devem, dentre outros requisitos expostos na Lei nº 11.124/2005, constituir um Fundo Local de Habitação de Interesse Social e seu Conselho Gestor a fim de elaborar o Plano Local de Habitação de Interesse Social.

Entretanto, esse arranjo de Promoção Pública da Política Habitacional não proporcionou a rapidez almejada por parte de agentes do governo para a construção de grandes obras habitacionais nos vários municípios brasileiros. Fatores como o repasse de recursos financeiros, planejamento de ações e capacitação dos gestores locais, tratados pelo PlanHab como ações a curto, médio ou longo prazo, interferiram na velocidade do processo e na insatisfação dos agentes. Em resumo, o modelo não funcionou e, em 2009, foi criado o PMCMV pelo governo federal, implantado com critérios de seleção e regras de execução conforme as demandas do mercado (Emiliano, 2016).

À época, o governo buscou o mercado com o intuito de, além de ampliar a dinâmica habitacional, visar a diminuição do déficit habitacional e aquecer a economia por meio da indústria da construção civil, de forma a enfrentar a crise que se instalou na economia mundial em 2007-2008.

A criação do Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV levou a uma ruptura da política do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS proposta no PlanHab, política esta que privilegiava o setor público como agente promotor (responsável por definir o projeto, a localização de acordo com os planos diretores e as características do empreendimento). Assim, no PMCMV o papel protagonista passou a ser das construtoras e incorporadoras que desenvolvem os projetos e escolhem as localizações dos empreendimentos em conjunto a municípios nas faixas de menor renda. Nesse programa, os recursos públicos eram repassados para a iniciativa privada, dando-lhes grande poder de decisões nos diferentes aspectos da localização, produção e comercialização das unidades habitacionais.

Nesse contexto, a produção habitacional se volta para o mercado deixando de lado a articulação entre a política habitacional e a urbana (apesar dos municipais terem Planos Diretores, são poucos os que, de fato, se valem dos instrumentos disponibilizados pelo Estatuto da Cidade), voltando ao que sempre ocorreu no que se refere à busca de terras mais baratas. Essas terras geralmente encontram-se distantes das centralidades urbanas e desprovidas de infraestrutura para a implantação dos empreendimentos habitacionais. Essa falta de articulação foi apontada por vários autores como uma das consequências do PMCMV (Bonduki, 2008; Maricato, 2005; Cardoso; Aragão, 2013).

Para Silva (2013), o PMCMV colocou em evidência novos arranjos das relações entre o mercado e o Estado, de maneira que este aumenta seu poder de centralização sendo capaz de intervir na economia e no aumento do poder de negociação com o setor privado. Essa negociação se deu com o aumento do fornecimento de capital econômico e subsídios para financiamentos e para investimentos diretos no setor da construção civil. Além disso, o Estado também contribuiu para o acesso (na maioria dos municípios, os prefeitos se mobilizaram para aprovar alterações legais a fim de viabilizar os empreendimentos) à terra para o mercado, possibilitando, assim, o aumento do interesse das grandes construtoras na produção de moradias, também, para as faixas mais populares.

Ao abordar as interações entre Estado e as empresas privadas na gestão dos empreendimentos habitacionais, foi observado no processo o aumento da terceirização<sup>7</sup> e a mudança do papel do Estado no desempenho das suas funções, que deixou de ser agente promotor para ser apenas o agente regulador das moradias (Pulhez, 2016).

### **5.1.1 Agentes da casa própria: os Programas Minha Casa, Minha Vida e Casa Verde e Amarela**

O PMCMV buscou o atendimento a famílias de várias faixas de renda de forma a facilitar as condições de acesso à moradia, mas seu papel na economia foi possivelmente mais exitoso do que no enfrentamento do déficit habitacional, tendo gerado emprego<sup>8</sup> e arrecadação<sup>9</sup> para o governo. Estava dividido em dois subprogramas: o Programa Nacional de Habitação Rural – PNHR e o Programa Nacional de Habitação Urbano – PNHU.

O PNHU possui quatro modalidades para produção da moradia: *i)* PMCMV – oferta pública: para municípios de até 50 mil habitantes; *ii)* PMCMV – entidades, produção por meio de cooperativas habitacionais, associações e entidades privadas sem fins lucrativos para famílias que ganham até R\$ 1.800,00; *iii)* PMCMV – empresarial/FAR, produção pelo setor imobiliário para famílias da faixa 1; e *iv)* PMCMV – empresarial/FGTS, produção pelo setor imobiliário para famílias com renda das faixas 1,5 (renda mensal bruta de até R\$ 2.600,00), 2 (renda mensal bruta entre R\$ 2.600,00 e R\$ 4.400,00) e 3 (renda mensal bruta entre R\$ 4.400,00 e R\$ 8.000,00).

Apesar do poder público<sup>10</sup> não ter participado ativamente da produção/execução da habitação do PMCMV, ele continuou sendo o responsável por promovê-la, exercendo as seguintes responsabilidades/atividades<sup>11</sup> nas diferentes faixas do Programa (Cardoso; Aragão, 2013; CEF, 2020):

- fornecer diretrizes e parâmetros gerais, fixando regras e condições, definindo a distribuição dos recursos entre estados e municípios, acompanhando e avaliando o desempenho do programa (esfera federal, no âmbito do Ministério das Cidades e do Ministério da Economia);<sup>12</sup>

<sup>7</sup> A terceirização na habitação implica na contratação pelo Estado de empresas especializadas na gestão e consultoria, desenvolvendo atividades tais quais: administração/gestão da concepção do projeto, viabilização, implantação e operação.

<sup>8</sup> Foram gerados cerca de 390 mil empregos/ano em média até dezembro de 2018 (Câmara Brasileira da Indústria da Construção, 2019).

<sup>9</sup> Segundo relatório da Fundação Getúlio Vargas para a Abrainc, foram gerados pelo PMCMV, entre maio de 2009 e junho de 2018, R\$ 163,4 bilhões entre tributos e impostos.

<sup>10</sup> O poder público ou Estado é representado pelas três esferas de governo: federal, estadual ou municipal.

<sup>11</sup> As atividades dispostas nos itens *i)*, *iii)*, *iv)*, *vi)* e *vii)* também estão previstas para serem desempenhadas no âmbito do Programa Casa Verde e Amarela.

<sup>12</sup> O Ministério da Economia é o responsável por rever os limites de renda dos beneficiários e fixar a remuneração da CEF pelas atividades exercidas no Programa (CEF, 2020).

- participar do Programa por meio da assinatura de termo de adesão com a Caixa Econômica Federal – CEF (esfera municipal);
- facilitar a desoneração de tributos e aporte de recursos (esfera federal, estadual e municipal);
- promover flexibilização da legislação urbanística alterando o ordenamento territorial na esfera municipal;
- definir localização, com a indicação de áreas prioritizadas para a implantação dos empreendimentos habitacionais na esfera municipal;
- estabelecer regras gerais de seleção dos beneficiários (esfera federal, distrital e municipal) e gerenciamento da demanda habitacional por meio de cadastros da população a ser beneficiada, selecionando e indicando os beneficiários para a CEF (esfera estadual, distrital e municipal);
- realizar o licenciamento dos empreendimentos na esfera municipal;
- promover, com exclusividade para a faixa 1, o acompanhamento social junto aos beneficiários do Programa na esfera municipal.

De forma a ter acesso ao PMCMV no município, os governos estadual, distrital e municipal assinavam o termo de adesão com a CEF, que, a partir desse momento, passavam a receber proposta de compra de terreno e produção ou requalificação de empreendimento para análise. A Caixa avaliava a documentação e dava seguimento ao trâmite.

Observa-se que, de acordo com o artigo 4º do Decreto nº 7.499/2011, tinham prioridade para projetos do PMCMV em áreas urbanas, os locais que seguiam as seguintes características, de acordo com a regulamentação do Ministério das Cidades: *i*) municípios que doaram o terreno para implantação do empreendimento habitacional do PMCMV, terreno este localizado em área urbana (ou seja, dentro do perímetro urbano, o que levou à ampliação dos perímetros em vários municípios gerando outros problemas nas cidades); *ii*) município que fornecia medidas de desoneração tributária para as construções destinadas à HIS; *iii*) municípios que estavam utilizando os instrumentos do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) visando o controle da retenção das áreas urbanas ociosas. Já para a implantação dos empreendimentos, deviam seguir as seguintes regras: localização do terreno na malha urbana da cidade ou em área de expansão, observado o plano diretor; adequação ambiental do projeto; infraestrutura básica: comprometimento do poder público em oferecer equipamentos/serviços básicos (educação, saúde, lazer e transporte público) para o novo empreendimento. Essas regras gerais eram aplicáveis para todas as faixas de renda.

No circuito de Promoção Privada de Produção Habitacional, o qual fazia parte o PMCMV, identificam-se como os agentes intervenientes: *i*) agentes reguladores da moradia: o governo federal (Ministério das Cidades); *ii*) agentes promotores: setor imobiliário por meio de construtoras e incorporadoras, que na produção do PMCMV era o responsável pela apresentação de propostas de projetos nas diversas faixas do Programa junto a CEF, para enquadramento e seleção junto ao Ministério das Cidades; *iii*) agente financeiro: a Caixa Econômica e a União. A CEF era a responsável por financiar e repassar para os

agentes promotores e executores os recursos provenientes da União (transferidos para o Fundo de Arrendamento Residencial – FAR), do FGTS e do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo – SBPE. Os imóveis ficavam integrados ao patrimônio do FAR até serem alienados; *iv*) agentes operadores (produtores/executores): setor imobiliário por meio de construtoras e incorporadoras era o agente executor da moradia.<sup>13</sup> Ele fazia a construção dos empreendimentos habitacionais, entregando-os concluídos e legalizados; *v*) agentes gestores: a Caixa Econômica Federal,<sup>14</sup> definindo critérios e expedição dos atos necessários à operacionalização do Programa e critérios técnicos. Ela era a responsável por cadastrar e selecionar as construtoras, analisar, aprovar, contratar, definir o público-alvo, monitorar, fiscalizar a obra e assinar o contrato individual; e *vi*) agentes beneficiários: selecionados a partir dos parâmetros (federais, estaduais, distritais e municipais) exigidos para o programa, faz o cadastro no órgão municipal e aguarda a demanda (Brasil, 2009; Cardoso; Aragão, 2013; CEF, 2020).

O Estado, na figura da União, era o agente financeiro e regulador do programa e os municípios ficavam com o ônus de toda a estrutura de gerenciamento social, urbanístico e ambiental para que o programa acontecesse: doava a terra (em casos da faixa 1); cadastrava, selecionava e alocava os beneficiários, gerenciando sua demanda e seus contratos e fazendo seu acompanhamento social, além da aprovação ambiental dos projetos.

Dessa forma, é importante observar a presença das Secretarias de Habitação (estaduais e municipais) no caso do PMCMV – Entidades. Elas exerciam a função da gestão e execução do trabalho técnico e social na pós ocupação dos beneficiários nos empreendimentos implantados. Considerando o PMCMV – Entidades, faixa 1,<sup>15, 16</sup> produzia o empreendimento habitacional “por oferta” privada ao Estado, com valores de venda pré-definidos, com variações a depender da unidade da federação e da localidade na qual foi implementada. Esse tipo de oferta garantia ao setor imobiliário a venda integral das unidades habitacionais produzidas para a CEF, sem riscos de inadimplência ou vacância e sem gastos de incorporação imobiliária e comercialização (Arantes; Fix, 2009).

De acordo com Cardoso (2011), como o setor imobiliário buscava o lucro nas suas atividades e o valor final da unidade habitacional para qualquer faixa de renda era fixo, as construtoras/incorporadoras ainda buscavam maior lucratividade com alternativas, como:

<sup>13</sup> Para as faixas 2 e 3 do PMCMV, as construtoras e incorporadoras produzem os projetos, escolhem a localização, executam a obra (recebendo recursos repassados pela CEF) e a comercializam. Já para o faixa, pode acontecer de duas formas: o setor público (estado, município ou União) disponibiliza terra e promove o chamamento para as construtoras, tendo a União subsidiando o valor da unidade habitacional ou o setor imobiliário apresentando o terreno, o projeto e o licenciamento para o órgão financiador (a CEF).

<sup>14</sup> A CEF analisava, de acordo com as regras gerais elaboradas pelo poder público (Ministério das Cidades e municípios) e repassava para as empresas os recursos destinados para o empreendimento, condicionados ao licenciamento ambiental, liberado pelo órgão responsável.

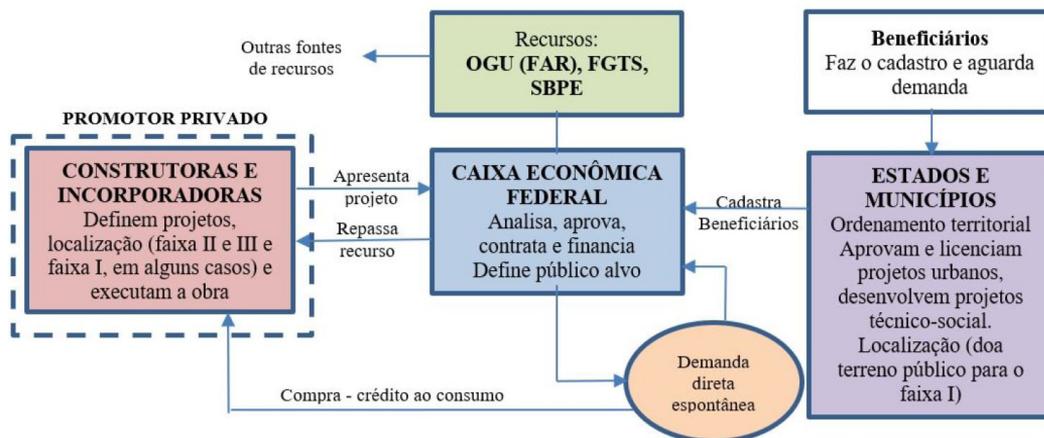
<sup>15</sup> Faixa 1 é a faixa de renda mais baixa do Programa, variando entre zero e três salários-mínimos por família e, posteriormente, alterado para renda familiar de até R\$ 1.800,00.

<sup>16</sup> O setor imobiliário envolve diferentes agentes, sendo um dos responsáveis pelas transformações urbanas e aumento da fragmentação das cidades (Topalov, 1979).

i) terras mais baratas, por meio de terrenos na periferia, estoque de terra ou transformação de solo rural em urbano, no que contavam com poder de influência sobre os prefeitos municipais; e ii) aumento do número de unidades habitacionais, para ganho de escala e redução da qualidade das edificações.

Na gráfico 4, há um esquema geral do circuito de promoção privada da política habitacional com os agentes intervenientes que participavam desse processo, considerando o PMCMV.

**Gráfico 4** – Circuito de promoção privada da política habitacional



Fonte: Cardoso; Aragão (2013). Gráfico adaptado pelas autoras

Como já referido, o PMCMV destinou quase a sua totalidade (97% do total)<sup>17</sup> para a produção direta das construtoras privadas. Com isso, buscou uma produção acelerada da moradia, eliminando na prática regras que proporcionassem entraves para o cumprimento dos seus objetivos. Esse Programa, se avaliado frente aos objetivos do PlanHab, contemplou a desoneração tributária para a HIS (famílias até 3 SM) e alocou subsídios, mas deixou para trás a diversificação da produção, localização adequada e incentivos para municípios com instrumentos de gestão.

Com o PlanHab, a moradia caminhava em busca do direito à moradia digna para todos, buscando promover habitação com boa localização, dotadas de serviços e equipamentos básicos, infraestrutura e acessibilidade. Mas não foi isso o que aconteceu com a chegada do PMCMV. Com a visão do mercado que imperou no PMCMV, foi permitido que os interesses privados suplantassem os da política habitacional e os tipos de paradigmas, antes já observados no período do BNH, foram repetidos: padrão único de construção, monofuncionalidade, desarticulação da malha urbana, espraiamento, dentre outros, deixando para trás a construção de uma política habitacional que seria toda traçada pelo próprio governo.

Vale destacar que esses resultados não são necessariamente decorrência da presença do setor privado como agente interveniente da política habitacional. Maior ou menor êxito

<sup>17</sup> Os outros 3% dos subsídios foram destinados para as entidades sem fins lucrativos, cooperativas e movimentos sociais para produção por autogestão (Arantes; Fix, 2009).

no alcance do interesse público vai depender do modelo a ser seguindo com maior poder de definição de critérios do Estado. Para exemplificar que a presença do Estado por si só não garante resultados positivos, existe a experiência do BNH, a qual o Estado controlava todo o processo e os resultados foram os mesmos. Por outro lado, se verificou que na experiência internacional existe participação privada e se consegue controles em termos de qualidade da moradia e da cidade.

No quadro 8 estão reunidos os agentes participantes e as características trazidas com a implantação do PMCMV que provocaram interferências na atuação dos agentes, do poder público, na legislação e na cidade.

Segundo o Relatório de Avaliação do PMCMV, produzido em dezembro de 2020 pela Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria, do Ministério da Economia, desde o início do PMCMV até setembro de 2020 foram realizados contratos para a construção de 6.140.995 unidades habitacionais em diversos municípios brasileiros, das quais foram entregues um total de 5.115.034 UH, totalizando um valor total investido de R\$ 552,8 bilhões. Dentre estas unidades produzidas, 1.910.546 UH foram contratadas e destinadas à faixa 1 do programa, sendo entregues 1.493.180 UH.<sup>18</sup> Apesar de não zerar o déficit, há de se reconhecer que foi um período de maior número de moradias ofertadas para a faixa de menor renda.

**Quadro 8** – Quadro geral do modelo do PMCMV

Agentes intervenientes participantes					
Agente regulador	Agente promotor da moradia	Agente financeiro	Agente operador (produtores e executores)	Agentes gestores	Beneficiários
Agente público Federal (União)	Setor imobiliário (construtoras e incorporadoras) e mercado	Caixa Econômica Federal e a União (recursos da OGU, FGTS e SBPE)	Setor imobiliário (construtoras e incorporadoras)	Caixa Econômica Federal além de Estados e municípios	Várias faixas de renda
Causas e efeitos do modelo para...					
O agente imobiliário	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aumento no poder de decisão do mercado, mesmo seguindo a regulação do Estado. Responsável pelas decisões para o faixa 2 e 3 e influência nas decisões do faixa 1 com relação aos projetos das UH, escolha da terra, materiais e execução da obra;</li> <li>• Constrói e vende para o faixa 1 sem risco nenhum. Risco fica por conta do Estado;</li> <li>• Maior movimentação da economia: geração de empregos e renda.</li> </ul>				
Os agentes públicos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A criação do PMCMV ocorreu sem debate ou pacto coletivo dos agentes que atuam na PNH, apesar da presença dos agentes públicos (das três esferas) na maioria das decisões, ficaram a cargo do mercado (projetos, localização, execução);</li> <li>• Sofre pressão do mercado e mudanças de interesse do Estado;</li> <li>• Falta de integração entre os diferentes agentes do processo.</li> </ul>				

<sup>18</sup> Para todos da faixa 1 do PMCMV foram destinados R\$ 97,4 bilhões (Ministério da Economia, 2020).

## Locação social

A legislação	<ul style="list-style-type: none"><li>• Princípios do Plano Diretor foram deixados de lado em diversos municípios;</li><li>• Desarticulação com demais políticas setoriais (meio ambiente, planejamento urbano, saneamento e transporte) em alguns municípios;</li><li>• Apesar da previsão dos instrumentos de planejamento nas legislações, sua aplicação nos municípios continua longe do ideal. Exemplo: Zeis de vazio, o que intensificou sua utilização no PMCMV, mas partiu para a disponibilidade de terras mais baratas para habitação, resultando em conjuntos habitacionais criados fora da mancha urbana.</li></ul>
A cidade	<ul style="list-style-type: none"><li>• Especulação imobiliária;</li><li>• Malha urbana desarticulada/espraiamento da cidade/segregação socioespacial;</li><li>• Falta diversidade de usos e de classes sociais: “bairros” monofuncionais;</li><li>• Falta mobilidade, serviços e equipamentos nos conjuntos habitacionais criados;</li><li>• Tratamento ambiental, econômico e social aquém do modelo SNHIS/FNHIS;</li><li>• Maior velocidade na construção de UH em relação ao modelo SNHIS/FNHIS.</li></ul>

Fonte: compilado pelas autoras, baseado na bibliografia estudada

Assim, depois de analisada a estrutura existente para construção de moradias para venda, é possível verificar que, no que se refere a outra estratégia prevista na política habitacional, no contexto da locação social, quase não se tem uma estrutura e, ao invés disso, se fazem presentes programas piloto voltados a grupos específicos e com total controle do Estado, como no caso dos municípios. De qualquer forma, para observarmos os diferentes papéis que se fazem necessários e o que existe na prática, se procedeu o estudo das experiências brasileiras vigentes até 2021.

Mesmo com a extinção do PMCMV, consequência da substituição pelo PCVA, ainda existem em produção 608,595 UH e 417,366 UH do PMCMV que ainda não foram iniciadas (Ministério da Economia, 2020). Observa-se ainda que o número de unidades habitacionais produzidas no PMCMV ficou aquém de ser suficiente para dirimir o problema numérico da moradia.

Com o PCVA, as funções dos agentes intervenientes não sofreram alterações significativas em relação ao PMCMV. O agente regulador continuou sendo o governo federal, só que agora na figura do MDR, os agentes promotores e operadores continuaram sendo o setor imobiliário, que abarcam as mesmas prerrogativas de funções existentes no PMCMV; e o agente gestor sendo a CEF, os estados e municípios. A divisão de atendimento ao público-alvo é realizada apenas em moradia de famílias que residem em áreas urbanas e em áreas rurais. Considerando os agentes financeiros, a União continua sendo a principal provedora dos recursos para o Casa Verde e Amarela, com a utilização do FNHIS, FAR, FDS e do FGTS (Brasil, 2021).

## 5.2 Panorama geral da experiência nacional em locação social

Como visto, apesar de todos os esforços terem se voltado para a construção de moradia para venda, o déficit habitacional continua. No Brasil, cerca de 33 milhões de brasileiros não têm onde morar ou vivem em condições sub-humanas (ONU, 2017). Segundo dados da Fundação João Pinheiro (2021), seria necessário construir ou possibilitar a ocupação de

pelo menos 5,8 milhões de moradias para extinguir o atual déficit habitacional<sup>19</sup> brasileiro, problema que atinge principalmente as famílias de baixa renda das regiões metropolitanas.

Em contrapartida ao déficit habitacional, existe uma grande quantidade de domicílios vagos no Brasil, que há de ser considerada – 6,350 milhões de domicílios vagos (FJP, 2018). Segundo Nadalin e Balbim (2011), domicílio vago é quando a unidade habitacional está no mercado imobiliário esperando para ser comprada ou vendida, levando em consideração o tempo que o proprietário está disponível para esperar um bom valor de mercado da sua propriedade.

Como visto no capítulo 1, existem alternativas de provisão habitacional que podem se somar à “casa própria” para vencer o déficit e elas se encontram na Política Nacional de Habitação, que estabelece conceitos, estruturando ações e relacionando agentes envolvidos na implementação da política, ao mesmo tempo que define a necessidade de elaboração de plano nacional, estaduais e municipais de habitação (Brasil, 2004).

Dentre as diretrizes para a provisão habitacional, a PNH destaca o desenvolvimento de programa e linha de financiamento destinados à produção de unidades habitacionais e dirigidas à locação social (Brasil, 2004). Ela contempla, ainda, a reabilitação de imóveis para locação social pública e privada em áreas de programas de reinserção de frações urbana deterioradas, inclusive com recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS. Apesar de todas as dificuldades na criação de novas estratégias habitacionais, a legislação avançou, passível de observação no gráfico 5:

**Gráfico 5** – Cronologia das normativas que amparam a habitação social no Brasil (Autoras).



Fonte: Autoras

Com a criação do SNHIS, FNHIS e seu Conselho gestor (Lei nº 11.124/2005), a locação social aparece como uma possibilidade de ação a ser vinculada a programas habitacionais de interesse social por meio da política que tem como objetivos: *i*) viabilizar para a população de menor renda o acesso à terra urbanizada e à habitação digna e sustentável; *ii*) implementar políticas e programas de investimentos e subsídios para viabilizar o acesso da habitação à população de menor renda; e *iii*) articular, compatibilizar, acompanhar e apoiar a atuação das instituições e órgãos que desempenham funções no setor da habitação (Brasil, 2005).

<sup>19</sup> Déficit habitacional está diretamente ligado às deficiências do estoque de moradias e tem como componentes a precariedade, a coabitação, o ônus excessivo com aluguel e o adensamento excessivo.

Entretanto, conforme visto no capítulo 1, o aluguel no Brasil, enquanto política de moradia, sempre foi encarado como uma solução pontual ou emergencial. Apesar dessa condição de invisibilidade, o modelo que traz o PlanHab, denominado “locação social” está, em alguns casos, contemplado na política habitacional de estados ou municípios, mas ainda sem resultados em termos operacionais em quase 100% dos casos.

O estudo das estratégias de provisão de habitação que foram investigadas nos diferentes planos de estados e municípios, considera como locação social a oferta de imóveis para aluguel inseridos na estrutura urbana consolidada e com valores abaixo do preço de mercado, com subsídios ou não, para a população de baixa renda. Trata-se de uma alternativa de acesso à moradia, de caráter perene e vista como um serviço a ser fornecido pelo Estado. Como visto no capítulo 1, ela é muito confundida com o auxílio aluguel ou aluguel social<sup>20</sup> (às vezes chamado também de locação social e vice-versa) que é uma ajuda temporária de moradia já implementado em diversos municípios brasileiros, mas não é o que estamos buscando estudar por aqui.

Atualmente, a locação social, como forma de um programa habitacional, pode ser encontrada na legislação de poucos municípios brasileiros, dentre os quais: Santos, São Paulo, Campo Grande, municípios de Goiás, Curitiba, Belo Horizonte, Distrito Federal, Porto Alegre e São Luís, como consta no gráfico 6:

**Gráfico 6** – Cronologia da locação social nos municípios brasileiros



Fonte: Autoras

Assim, segue o estudo das experiências de locação social vigentes no Brasil, de forma a destacar o panorama geral da aplicação dessa estratégia habitacional nos diferentes municípios no atendimento à moradia digna das famílias de menor renda. Os municípios estudados foram selecionados por conter legislação, planos ou programas voltados para locação social ou aluguel social, no sentido de provisão de moradia como uma política habitacional. Foram mantidos nesse estudo, inclusive, aqueles municípios onde a locação está prevista em instrumento legal, mas não foi, ainda, operacionalizada. O objetivo é verificar a lógica que tem presidido os programas e os agentes que têm se destacado.

<sup>20</sup> O aluguel social, que trata dos serviços prestados pelo poder público aos cidadãos e famílias em caso de vulnerabilidade temporária e calamidade pública, foi instituído em 1993 e regulado pela Lei 8.742, pelo Decreto 6.307/2007 e por leis municipais.

### 5.2.1 Locação social em Santos

O município de Santos, localizado no estado de São Paulo, foi pioneiro na locação social no Brasil. O Programa de Locação Social foi instituído em 1996 pela Lei nº 1.447/1995, antes mesmo da base legal nacional que colocou a locação como uma das formas de provisão habitacional. Logo, a Prefeitura Municipal de Santos foi autorizada a implementar o Programa por meio da Companhia Habitacional de Santos – Cohab-ST, com despesas atreladas ao Fundo de Incentivo à Construção de Habitação Popular. A legislação previu a utilização de imóveis de particulares cedidos ou de imóveis públicos com adequações físicas de forma a promover o atendimento aos beneficiários – famílias com renda de até cinco salários-mínimos, preferencialmente aquelas que já residiam em habitação coletiva precária de aluguel (cortiços).

Entretanto, a locação implementada acabou ficando limitada ao atendimento a idosos de baixa renda e foi aplicada em um programa denominado de República dos Idosos que funciona hoje como um serviço de proteção, apoio e moradia subsidiada a grupo de idosos em situação de risco social devido a vínculos familiares rompidos ou extremamente fragilizados (Prefeitura de Santos, 2019).

A Secretaria de Assistência Social de Santos é a responsável pela gestão das unidades habitacionais, imóveis reformados disponibilizados para o Programa República dos Idosos. Como regra, os idosos (acima de 60 anos) beneficiários devem ter autonomia física e psíquica, ter renda entre um e dois salários-mínimos e não possuir imóvel próprio, como apresentado no quadro 9.

A oferta se deu, de início, por quatro repúblicas (Bem Viver, Fraternidade, Renascer e Vitória), as quais estão localizadas próximo à zona central da cidade. Cada república abriga cerca de 10 idosos (Oliveira, 2009; PMS, 2019). A primeira (Bem Viver) é mantida com recursos da Cohab Santista e da prefeitura. A segunda, República Fraternidade, implantada em 1999, é mantida com recursos da prefeitura em parceria com a Organização não Governamental Asilo de Inválidos de Santos. As outras duas repúblicas, implantadas em 2000, são mantidas exclusivamente com recursos da prefeitura de Santos, como consta no quadro 9.

**Quadro 9** – Locação social em Santos

Renda de até cinco salários-mínimos, mas tornou-se limitada a idosos de baixa renda	Caráter assistencial	Imóveis públicos ou cedidos
Agentes participantes: i) promotor e regulador: prefeitura municipal; ii) financeiro: município, por meio do Fundo de Incentivo à Construção de Habitação Popular, fundos da Cohab/ST e organizações não governamentais; iii) operacional (produtor/executor): Cohab/ST; e iv) gestor: secretaria de assistência social de Santos.		
Programa Implementado		

Fonte: compilado pelas autoras, baseado na bibliografia estudada

Na república dos idosos, cada beneficiário arca com parte do aluguel, cerca de 10 a 15% da sua renda, incluindo taxas de administração e manutenção do imóvel. Uma porcentagem do valor pago pelo beneficiário, cerca de 10%, é destinado a um fundo de reserva para reparos e manutenção do edifício. Apesar da existência desse fundo, Oliveira (2009) indica dificuldades de reparos e manutenção, as quais teriam implicado na desativação de uma das quatro repúblicas, a República Renascer.

Apesar do caráter pioneiro, a implementação do Programa se resumiu à locação em imóveis públicos ou cedidos e foi direcionado somente a idosos de baixa renda. Podemos considerar que essa experiência praticada há cerca de 25 anos tem um caráter de assistência social mais do que de política habitacional e não foi ampliada de forma a ocupar espaço nas alternativas habitacionais do município.

### **5.2.2 Locação social em São Paulo**

O maior exemplo de locação social implantado no Brasil é o Programa de Locação Social do município de São Paulo – PLS/SP, criado no âmbito do antigo Programa Morar no Centro, instituído em 2002 por meio da Resolução nº 23/2002 do Conselho do Fundo Municipal de Habitação. Seu principal objetivo era ampliar as formas de acesso à moradia digna para a população de baixa renda, atendendo demandas de famílias com renda de até três salários-mínimos, excluídas até então dos programas existentes de financiamento habitacional.

No PLS/SP, as moradias proveem da disponibilização de unidades de propriedade municipal, construídas ou reformadas com recursos públicos por uma das instâncias de governo, de forma conjunta ou exclusiva. Os recursos para o Programa são oriundos do Fundo Municipal de Habitação – FMH e conta com a participação de dois órgãos municipais: *i*) a Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano – Sehab, atuando como o órgão regulador e gestor, responsável pela elaboração do programa, coordenação, seleção dos beneficiários, definição de subsídios, acompanhamento social, supervisão e avaliação do Programa; e *ii*) a Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo – Cohab/SP é a responsável pela operação do Programa, atuando na produção e manutenção deste e na execução dos contratos junto aos beneficiários.

O valor do aluguel pode comprometer de 10% a 15% da renda familiar do beneficiário, levando em consideração a renda de todos os membros da família. Os beneficiários também são responsáveis pelo pagamento de impostos e taxas, como água, gás, energia e IPTU. O restante do aluguel (até no máximo 90% do valor) é concedido pela Sehab na forma de subsídio ao beneficiário. O subsídio é por família, intransferível e renovado a cada 12 meses, mediante avaliação da situação socioeconômica realizada pela Sehab.

A Cohab-SP é a responsável por elaborar o contrato de locação com base na Lei nº 8.245/1991, que rege a locação de imóveis. O prazo do primeiro contrato de locação é de 48 meses, podendo ser renovado desde que o locatário tenha cumprido as obrigações contratuais e legais e faça jus às regras do Programa. Os beneficiários são selecionados

por empreendimento pela Sehab, priorizando o atendimento aos idosos, pessoas em situação de rua, pessoas portadoras de necessidades especiais e moradores de área de risco ou insalubres (Resolução CFMH, nº 23/2002), como observado no quadro 10.

**Quadro 10** – Locação social em São Paulo

Foco na população de até três salários-mínimos com prioridade para alguns grupos	Caráter habitacional	Imóveis públicos: aquisição, construção e reforma
Agentes participantes: <i>i</i> ) promotor e regulador: prefeitura municipal/Sehab; <i>ii</i> ) financeiro: município, por meio do FMH; <i>iii</i> ) operacional (produtor/executor): Cohab/SP; e <i>iv</i> ) gestor: Sehab		
Programa Implementado		

Fonte: compilado pelas autoras, baseado na bibliografia estudada

Os beneficiários do PLS devem ter acompanhamento socioeducativo a ser realizado pela Sehab ou por entidades sem fins lucrativos previamente cadastradas. Ele deve ser regular e permanente, iniciado durante a seleção dos candidatos e, a partir do diagnóstico socioeconômico, é elaborado um plano de acompanhamento socioeducativo específico para as famílias de cada empreendimento, conforme concepções e diretrizes para o trabalho social da Sehab.

Os projetos construídos e executados no âmbito do Programa de Locação Social do município de São Paulo foram: *i*) o Parque do Gato, com 486 unidades habitacionais; *ii*) o Conjunto Olarias, com 137 unidades habitacionais; *iii*) a Vila dos Idosos, que possui 145 unidades; *iv*) o edifício Asdrúbal do Nascimento, com 40 unidades habitacionais; *v*) o edifício Senador Feijó, com 45 unidades habitacionais; *vi*) o Palacete dos Artistas, com 50 unidades; e *vii*) o Edifício Mário de Andrade, com 34 unidades habitacionais. Os quatro últimos são exemplos da possibilidade de utilização de edifícios vazios e deteriorados nas áreas centrais para fins habitacionais.

Após quase duas décadas de implementação do Programa de Locação Social, apenas 937 unidades habitacionais foram disponibilizadas para o aluguel social e, mesmo assim, o principal desafio da Sehab é a administração/gestão desse parque imobiliário.

Outro exemplo de locação social em São Paulo, fora do PLS, é o Projeto Condomínio República da Melhor Idade, com 66 apartamentos de dois quartos na região de Cambuci, realizado em parceria entre a Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano – Sehab e a Secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social – Seads. Esse empreendimento visa o atendimento de idosos com mais de 60 anos residentes há mais de dois anos na região central da capital, com renda familiar inferior a dois salários-mínimos e com laços familiares rompidos.

A seleção dos beneficiários é realizada por meio de sorteio entre os inscritos nas entidades e associações habilitadas pela Seads, seguindo critérios pré-estabelecidos em edital público. Os beneficiários não podem possuir imóvel próprio no Estado ou participar de

financiamento no país. Cada família arca com parte do aluguel e as despesas do condomínio são por conta da Seeds. O governo firmou, ainda, convênio com uma entidade privada para a realização da gestão condominial e de trabalho social, com a prestação de assistência personalizada aos moradores. Essa experiência de locação social no Cambuci possui um caráter de assistência social não podendo ser descrita como política habitacional.

### 5.2.3 Locação social em Campo Grande

Por meio da Lei nº 4.350, de 22 de dezembro de 2005, o município de Campo Grande criou o Programa de Aluguel Social – PAS como uma nova forma de provisão habitacional no município. Visa beneficiar idosos com mais de 60 anos, portadores de necessidades especiais e os inválidos, residentes em Campo Grande há mais de dois anos, com renda familiar inferior a três salários-mínimos e que não possuam imóveis residenciais próprios. O Programa, ainda não implementado, possui como gestor a Empresa Municipal de Habitação – EMHA.

Pelas regras do Programa, os beneficiários devem fazer a inscrição na EMHA, responsável pela seleção dos locatários e execução dos contratos. Os beneficiários ficam responsáveis por contribuir com parte do aluguel, representando até 5% do salário-mínimo vigente, além de realizar a manutenção e conservação do imóvel. Qualquer benfeitoria que o locatário venha a fazer deve ser autorizada pela EMHA, sendo, posteriormente, incorporada ao imóvel.

Os beneficiários podem permanecer no imóvel locado pelo Programa por tempo indeterminado, mas caso prefiram, podem a qualquer tempo optar por comprar o imóvel por um dos programas habitacionais da EMHA, descontando do valor total o valor já pago quando locado. Esse programa se assemelha ao Programa de Arrendamento Residencial – PAR do governo federal (Lei nº 10.188/2001).

A EMHA deve disponibilizar para o Programa no mínimo 3% dos imóveis construídos com recursos do município, vinculando a locação social a outros programas, como o PMCMV, e aos atrelados às Zonas Especiais de Interesse Social – Zeis. Em 2019, existia a previsão de início de construção de um empreendimento para idosos que acabou não se concretizando.<sup>21</sup> O projeto previu um condomínio com dois blocos, totalizando 40 unidades habitacionais com 37 m<sup>2</sup> cada.

Em 2007, com a edição da Política Municipal de Habitação de Interesse Social, instituída pela Lei Complementar nº 109/2007, o tema da locação social é retomado. A lei apresentou como um dos seus objetivos a produção de moradias para locação de baixa renda por pequenos investidores, em áreas parceladas e urbanizadas. Fica a cargo do município projetos e assistência técnica para sua construção podendo, também, serem associados a

---

<sup>21</sup> Existe, novamente, a previsão de construção para 2021, o qual a prefeitura de Campo Grande, por intermédio da Agência Municipal de Habitação e Assuntos Fundiários, pretende construir a Vila da Melhor Idade na forma de um condomínio, apresentando o modelo de aluguel social. Segundo a prefeitura, a Vila está na fase de licitação da empresa que vai construir o empreendimento. Ela contará com 40 unidades habitacionais, localizadas em área central da cidade e com acesso a equipamentos públicos. Será destinado a pessoas maiores de 60 anos, com rendimentos de até dois salários mínimos mensais. Realizado em parceria com o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID.

financiamentos pelo fundo de habitação do município. A produção de moradias para locação também é incentivada à iniciativa privada, sempre em áreas de Zeis. Entretanto, no âmbito dessa lei não foi produzida nenhuma moradia.

Novamente, em 2021, uma nova legislação com adoção da locação social foi instituída. Por meio da Lei Municipal nº 6.592, de 6 de julho de 2021, foram criados mecanismos para ampliar as formas de acesso à moradia para famílias com renda entre um e três salários-mínimos, disponibilizando moradias por meio de parque privado/público, parceria público/privada ou dando subsídios para a locação privada em áreas centrais, dotadas de infraestrutura e próximas aos meios de transportes. O valor máximo para locação foi definido em R\$ 1.000,00, incluindo taxas de condomínio, IPTU e administração.

Como critérios dessa nova normativa, os beneficiários devem residir em Campo Grande há mais de dois anos, possuir renda superior a 25% do salário-mínimo, não ser proprietário de imóvel, não ter sido contemplado por programas habitacionais públicos e ser cadastrado na Agência Municipal de Habitação e Assuntos Fundiários – AMHASF. As prioridades são idosos, famílias chefiadas por mulheres ou monoparentais com crianças de até 14 anos, mulheres vítimas de violência doméstica; jovens que moravam em abrigos; famílias com acompanhamento especial; famílias vítimas de calamidade pública; famílias compostas por pessoa com deficiência e, por fim, atender a solicitações dos pedidos especiais de órgãos federais, estaduais e municipais.

Essa lei foi regulamentada pelo Decreto nº 15.167, de 24 de março de 2022, o qual determinada que a AMHASF é o agente gestor e o operacional, podendo desenvolver suas funções de forma direta ou terceirizada. A AMHASF é a responsável pelo planejamento do Programa, orçamento, coordenação, cadastramento e seleção dos beneficiários, apoio social às famílias, monitoramento, avaliação do Programa de Locação Social, gerenciamento de contratos, preservação e manutenção dos imóveis e administração condominial.

O valor do aluguel junto às taxas não pode ultrapassar 30% da renda bruta familiar, sendo considerado um valor de 15% da renda para o valor do aluguel mais taxas para famílias com renda per capita de até 0,5 salários-mínimos, 22% para famílias com renda entre 0,5 e 0,8 salários-mínimos e 30% para renda acima desse valor. O valor máximo do subsídio e comprometimento de renda deverá ser revisto anualmente. O contrato do aluguel é realizado por 36 meses, podendo ser prorrogado de acordo com a análise realizada pela AMHASF. A permanência das famílias no Programa está condicionada ao recadastramento anual, quando serão atualizados os valores do aluguel assim como também dos subsídios.

O Programa de Aluguel Social é de caráter permanente, contínuo e com prazo indeterminado. Tem como fontes de recurso financeiro: *i)* receitas da AMHASF; *ii)* Fundo Municipal de Habitação; *iii)* recursos repassados pelo tesouro do município; *iv)* Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano, oriundas da aplicação de instrumentos urbanísticos; *v)* transferências e recursos oriundos de outros fundos e repasses de recursos do Estado e da União Federal; *vi)* de outros órgãos públicos e repasses privados; *vii)* empréstimos de fontes internacionais; *viii)* recursos em espécie ou imóveis oriundos

de contrapartidas urbanísticas ou de outra ordem do setor privado; *ix*) imóveis, objeto de doação; e *x*) recursos oriundos de emendas parlamentares ou de outras fontes permitidas por lei. Embora o projeto do PAS esteja pronto, ainda não foi implementado e, no quadro 11, apresentamos uma síntese dos agentes promotores.

**Quadro 11** – Locação social em Campo Grande

Famílias com renda entre um e três salários-mínimos, considerando algumas prioridades	Caráter habitacional	Imóveis públicos ou privados
Agentes participantes: <i>i</i> ) promotor e regulador: prefeitura municipal; <i>ii</i> ) financeiro: município, por meio de diversas fontes; recursos do Estado e da União; repasses da iniciativa privada; empréstimos de fontes internacionais; <i>iii</i> ) operacional (produtor/executor): AMHASF em parceria com o privado; e <i>iv</i> ) gestor: AMHASF.		
Ainda não implementado		

Fonte: compilado pelas autoras, baseado na bibliografia estudada

### 5.2.4 Locação social em Goiás

No Estado de Goiás, o Programa de Aluguel Social aparece na proposta do Plano Estadual de Habitação de Interesse Social de Goiás – Pehis/GO (Agehab, 2012) com o intuito de mitigar o déficit habitacional. Segundo o Pehis, o Programa visa, principalmente, o atendimento aos municípios que possuem duas características básicas: *i*) grande dinâmica imobiliária,<sup>22</sup> atuando como um controle de preços do mercado de aluguel de imóveis de padrão econômico; e *ii*) movimentos migratórios sazonais.<sup>23</sup>

O Programa de Aluguel Social se apresenta por meio de três linhas de ação: *i*) a ação de arrendamento residencial (semelhante ao PAR do governo federal); *ii*) a ação de aporte social ao aluguel; e *iii*) a ação de aluguel social emergencial (linha voltada para a assistência social temporária). Por se assemelhar mais com o que chamamos de locação social, serão destacadas as características da linha ação de aporte social ao aluguel.

O Programa, como um todo, define o atendimento aos seguintes público-alvos: *i*) famílias que moram de aluguel e que não conseguem arcar com o valor total do aluguel devido a dificuldades econômicas temporárias; e *ii*) moradores temporários das cidades que possuem atividades econômicas sazonais, ou seja, famílias que moram na cidade por um determinado período, período este relacionado às atividades econômicas. Na linha de ação para aporte social ao aluguel, o traçado do Programa prevê que os proprietários de imóveis que

<sup>22</sup> Dinâmica imobiliária é quando há a valorização dos imóveis, no caso serão considerados os aluguéis na área de influência desejada.

<sup>23</sup> Migrações sazonais são realizadas em determinadas épocas do ano, a depender do clima e das estações do ano, quando as pessoas migram para outros municípios com a intenção de plantar e colher produtos.

tenham interesse em participar, realizem cadastro da unidade habitacional na prefeitura. O órgão municipal responsável executa a vistoria no imóvel e verifica se ele é adequado aos parâmetros mínimos de habitabilidade pré-estabelecidos, definindo ainda, qual o perfil de família ideal para sua ocupação.

Paralelamente, as famílias interessadas em participar do Programa fazem cadastro no Sistema de Informações Habitacionais – SIH e ficam aguardando a análise (perfil socioeconômico) e a disponibilidade de imóvel compatível com seu perfil familiar. O órgão municipal é o responsável por selecionar as famílias para participação no Programa e encaminhar o pedido de benefício à Agência Goiana de Habitação – Agehab, responsável por liberar os subsídios mensalmente. Os beneficiários selecionados são acompanhados por assistentes sociais e encaminhados para programas de geração de emprego e renda bem como de recolocação no mercado de trabalho. A prefeitura de cada município é a responsável por realizar o controle dos contratos entre os proprietários de imóveis e os beneficiários, como apresentado no quadro 12.

**Quadro 12** – Locação social em Goiás

Foco nas famílias de baixa renda que moram de aluguel	Caráter habitacional temporário	Imóveis existentes no mercado de aluguel
Agentes participantes: <i>i</i> ) promotor e regulador: Estado, por meio da Agência Goiana de Habitação – Agehab; <i>ii</i> ) financeiro: Estado, por meio do Fehis; <i>iii</i> ) operacional (produtor/executor): Agehab em parceria com o órgão habitacional municipal e com o privado; e <i>iv</i> ) gestor: Agehab em parceria com o órgão habitacional municipal.		
Ainda não implementado		

Fonte: compilado pelas autoras, baseado na bibliografia estudada

A ação se caracteriza por ser um benefício com tempo limitado e propõe aproveitar o estoque de unidades habitacionais existentes no mercado rentista do município. Parte do custo com aluguel (no máximo até 50% do valor) será responsabilidade do Fundo Estadual de Habitação de Interesse Social – Fehis e a outra parte do beneficiário.

A parcela assumida pelo poder público deve ter valor regressivo até o inquilino poder assumir todo o custo. O recurso do Fehis só é liberado após o inquilino pagar sua parcela, o que deverá ser realizado até a data do vencimento do aluguel. No caso de o inquilino atrasar o pagamento por mais de cinco dias, o Fehis assume a totalidade da mensalidade e, caso a família permaneça inadimplente por três meses, o contrato é encerrado e a família encaminhada para outro programa habitacional.

O Programa de Aluguel Social ainda não foi efetivado. Falta traçar sua modelagem, definindo, dentre outras coisas, de onde sairão os recursos destinados para arcar com os custos das possíveis inadimplências, mas apresenta-se como um programa temporário e não como uma política habitacional de forma a promover moradia perene para a população de baixa renda.

### 5.2.5 Locação social em Curitiba e no estado do Paraná

O Plano de Habitação de Interesse Social e de Regularização Fundiária do município de Curitiba, elaborado sob responsabilidade da Companhia de Habitação Popular de Curitiba – Cohab-CT em dezembro de 2008, previu a locação social como forma de provisão habitacional, apesar dessa opção não constar na sua política habitacional.

Em paralelo, desde 2008, mas sem o caráter de um Programa de locação social, a Cohab-CT disponibilizou alguns imóveis que foram retomados por falta de pagamento dos mutuários da casa própria para o aluguel social: foram 107 unidades habitacionais em 2008; 29 em 2009 e 12 em 2010. Essas ações são pontuais e não fazem parte de um programa estruturado de locação, apenas atendem famílias moradoras de áreas que sofreram intervenções da Cohab-CT e precisam de moradia transitória (Moreira, 2014).

Em 2013 existiu um estudo para a criação de um Programa de Locação Social voltado para a população vulnerável. A proposta foi elaborada pelo Movimento Popular de Moradia e, depois de tramitar durante o período de 2013 a 2015, o projeto foi aprovado com muitas alterações por meio da Lei nº 14.700/2015, que criou o Programa de Aluguel Social – PAS no município de Curitiba. O PAS visa o fornecimento, pelo prazo de 24 meses (podendo ser prorrogável de acordo com as normas), de subsídios para famílias de baixa renda que se encontram em situação de vulnerabilidade habitacional. Para serem beneficiárias, as famílias deveriam residir em Curitiba há mais de um ano, não poderiam possuir imóvel próprio e deveriam ter renda de até um salário-mínimo. Contudo, a Lei não foi regulamentada e o Programa não foi implantado.

Já em 2020, o Programa de Habitação do Estado do Paraná – Programa Casa Fácil Paraná, criado pela Lei nº 20.394 e regulamentada pelo Decreto nº 7.666, de 13 de maio de 2021, trouxe a locação social de imóveis em áreas urbanas como uma das modalidades de atendimento. Sendo assim, a Companhia de Habitação do Paraná – Cohapar, gestora da política habitacional do Estado, criou o Programa Viver Mais Paraná como forma de atendimento a essa modalidade de locação social.

O Programa Viver Mais Paraná é destinado aos municípios do estado do Paraná que possuam população maior a 30 mil habitantes e visa o atendimento habitacional, por meio de aluguel social, de idosos acima de 60 anos com renda entre um e seis salários-mínimos que não possuam imóvel próprio. Para esse atendimento serão disponibilizadas unidades habitacionais em condomínios residenciais horizontais fechados com infraestrutura de saúde e lazer. O Programa possui projetos desenvolvidos pela Cohapar e os condomínios serão construídos em parcerias entre o poder público e a iniciativa privada, com recursos do tesouro estadual e terras<sup>24</sup> doadas pelos municípios ou adquiridas pela Companhia, onde, a Cohapar, com o aval das prefeituras, contrata as construtoras por meio de licitação.

Cada condomínio residencial possui 40 unidades habitacionais para o atendimento de uma ou duas pessoas (idosos casados ou solteiros) em cada moradia. A gestão dos

---

<sup>24</sup> As áreas disponibilizadas/adquiridas devem estar localizadas em regiões dotadas de infraestrutura básica e equipamentos públicos.

imóveis<sup>25</sup> é realizada por uma associação de moradores sob a supervisão do município e a gestão dos aluguéis fica a cargo da Companhia. Cada beneficiário deve arcar com o aluguel mensal no valor de 15% do salário-mínimo<sup>26</sup> e demais taxas (impostos, condomínios, dentre outras), podendo permanecer no imóvel por tempo indeterminado, desde que sigam as regras do Programa (Cohapar, 2019).

**Quadro 13** – Locação social no Paraná

Foco nos idosos (acima de 60 anos) com renda entre um e seis salários-mínimos	Caráter habitacional	Construção de um parque público na forma de pequenos condomínios fechados
Agentes participantes: <i>i</i> ) promotor e regulador: Estado, por meio da Cohapar; <i>ii</i> ) financeiro: tesouro estadual junto ao município; <i>iii</i> ) operacional (produtor/executor): Cohapar junto à associação de moradores sob a supervisão do município; e <i>iv</i> ) gestor: Cohapar.		
Implementado		

Fonte: compilado pelas autoras, baseado na bibliografia estudada

O Viver Mais Paraná já começou a ser implementado. Possui uma unidade em funcionamento no município de Jaguariaíva e outro condomínio previsto para Foz do Iguaçu. O programa conta com projetos para o atendimento a 21 municípios e configura-se como residencial para locação social no atendimento de um único nicho da população: os idosos.

### 5.2.6 Locação social em Belo Horizonte

A Política Habitacional de Belo Horizonte, Lei nº 6.326, de 18 de janeiro de 1993, não estabelece a locação social como alternativa de provisão habitacional. Essa modalidade comparece, em 2015, na revisão do Plano Local de Habitação de Interesse Social – PLHIS que é um requisito para a adesão ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), segundo a Lei Federal nº 11.124, de 16 de junho de 2005.

No PLHIS-BH, as seguintes diretrizes foram propostas para definição das metas de habitação social: *1*) a regulamentação da modalidade locação social, prevendo: *i*) utilizar estoque existente de imóveis privados vazios bem como as unidades habitacionais produzidas ou adquiridas pelo poder público para este fim; *ii*) contratar instituições de interesse público para a gestão operacional de imóveis públicos que é destinado ao programa de locação social (manutenção, cobrança etc.); e *iii*) prover subsídios cruzados como forma de garantir sustentabilidade; *2*) incentivar parcerias para viabilizar a locação social por meio de imóveis privados; e *3*) garantir recursos financeiros municipais para a locação social (construção ou compra de UH, gestão etc.).

<sup>25</sup> A gestão condominial realizada pela associação dos moradores poderá ser custeada com recursos de fundos sociais, apoio filantrópico da iniciativa privada ou com recursos próprios do município.

<sup>26</sup> Todo valor arrecadado é revertido para a própria política habitacional do estado.

Somente em 2019, com o Decreto nº 17.150/2019, que foi regulamentado o Programa de Locação Social pela prefeitura municipal de Belo Horizonte, com o objetivo de promover o acesso à moradia por meio da locação para a população de baixa renda em áreas acessíveis e com infraestrutura. Esse atendimento pode se dar de forma temporária ou contínua, utilizando imóveis públicos ou privados existentes no mercado. O Programa é executado pela Companhia Urbanizadora e de Habitação de Belo Horizonte – Urbel e conta com a colaboração de outros órgãos.

O foco do Programa é atender famílias com renda familiar mensal de até cinco salários-mínimos, residentes no município há mais de dois anos e que não possuem imóvel próprio. Os grupos elegíveis são famílias que compõem o déficit habitacional, preferencialmente integrantes de movimentos por moradia; famílias removidas devido a obras públicas ou risco ambiental e famílias em situação de vulnerabilidade ou risco social. Elas devem ter a capacidade de cumprir as obrigações financeiras e contratuais pré-definidas relativas ao programa e podem migrar para programas de compra de moradias, caso assim o deseje e tenha pré-requisitos para tal.

De forma a viabilizar o Programa, a Urbel implementou o Banco de Imóveis do Programa de Locação Social composto por imóveis públicos, privados ou imóveis das organizações da sociedade civil. Os imóveis podem ser indicados pelos beneficiários ou pelos proprietários, condicionados à avaliação das condições de habitabilidade e salubridade. Os imóveis recebem uma pontuação de acordo com suas características: tamanho, número de quartos, localização, inserção urbana, condições ambientais e de habitabilidade, dentre outras, podendo contemplar imóveis localizados em municípios limítrofes a Belo Horizonte. A Urbel estabelece o valor máximo de locação tendo como base a pesquisa anual de valor de mercado (já incluído o valor do condomínio, quando houver) e é, também, a responsável pelo contrato de locação.

**Quadro 14** – Locação social em Belo Horizonte

Foco na renda de até cinco salários-mínimos e dois anos de residência no município	Caráter habitacional	Imóveis existentes públicos ou privados
Agentes participantes: <i>i</i> ) promotor e regulador: prefeitura municipal; <i>ii</i> ) financeiro: Estado, por meio do Fehis; <i>iii</i> ) operacional (produtor/executor): Urbel em parceria com o privado; <i>iv</i> ) gestor: Urbel.		
Implementado		

Fonte: compilado pelas autoras, baseado na bibliografia estudada

As famílias beneficiárias do Programa recebem subsídios mensais, calculados de forma que o comprometimento de renda fique entre 15% e 30% da renda familiar, evitando o ônus excessivo com aluguel. O comprometimento de renda familiar com o aluguel para

famílias com renda per capita menor que meio salário-mínimo é de 15% e, a partir daí, são calculados os percentuais, levando em consideração o comprometimento de renda e o valor do aluguel. A família pode solicitar revisão do subsídio a qualquer momento, em caso de alteração da condição socioeconômica estrutural ou da composição familiar.

As famílias podem permanecer no Programa por tempo indeterminado desde que realizem o recadastramento anual, de forma a redefinir valores de subsídios, alteração de imóvel, permanência ou desligamento do Programa. A família beneficiária pode ser desligada do Programa caso haja solicitação da família, não atenda às regras do Programa, por inadimplência (deixa de comprovar o pagamento por mais de 30 dias e após 90 dias de inadimplência sem justificativa a família é desligada do programa) ou por não realizar o recadastramento anual. Após o desligamento da família, a Urbel passa a não ter mais nenhuma responsabilidade sobre o contrato do locador ou do locatário.

O imóvel locado deve ser adequado à composição familiar e o locatário é o responsável pela reparação dos danos eventualmente causados por ele ao imóvel locado. O Programa habitacional na forma de locação foi implementado em dezembro de 2019, iniciando com o atendimento a 202 idosos. Em março de 2021, foram chamados mais 688 beneficiários para o Programa. Cada beneficiário recebe, no máximo, R\$ 500,00 de subsídio para a locação, em forma de *voucher* (Norte Livre, 2021).

Logo, nota-se que esse Programa foi traçado baseando-se nos moldes do programa de moradia acessível na modalidade de *voucher* dos EUA, se assemelhando a um programa habitacional em parceria com a iniciativa privada.

### **5.2.7 Locação social no Distrito Federal**

Em consonância com a Política Nacional de Habitação (Brasil, 2004) e com a Política Habitacional do DF (Lei Distrital nº 3.877/2006), foi aprovado em 2012 o Plano Distrital de Habitação de Interesse Social – Plandhis (Conselho Gestor do Fundhis, 2012), configurando-se como uma oportunidade para a articulação de ações integradoras entre a política habitacional e o desenvolvimento urbano. No Plano, foram definidas as estratégias que o Governo do Distrito Federal – GDF deve adotar para contemplar a demanda da população nas suas mais diversas formas, priorizando a população de baixa renda, em especial a que ganha de zero a três salários-mínimos, em vulnerabilidade ou em situação de rua. Ressalta-se que a locação social não foi contemplada nos programas, ações e metas constantes do Plandhis/2012 nem nos programas a serem incorporados na sua primeira revisão, que deveria ter ocorrido no ano de 2015. Somente em 2021 houve avanços na revisão do Plandhis, com estudos para a inclusão da locação social em seu contexto.

Em 2016, no âmbito da Política Habitacional do Distrito Federal, foi editado o Programa Habita Brasília (Decreto nº 37.438/2016), tendo como um dos objetivos a diversificação das soluções de moradia, priorizando as famílias de baixa renda para fazer frente ao déficit e à inadequação habitacional. No Decreto, a locação social surge como uma das linhas de ação

do Programa Habita Brasília, denominada Aluguel Legal, que é definido como um serviço de locação social destinado a famílias de renda mais baixa, em especial as que se encontram em ônus excessivo com aluguel,<sup>27</sup> aos idosos, aos deficientes e aos moradores de área de risco ou insalubridade bem como aos provenientes de cortiços, domicílios rústicos ou improvisados.

A locação social visa o atendimento da moradia em áreas mais centrais, proporcionando o acesso à cidade para a população beneficiada. Quem participar dessa linha do Programa pode continuar na lista de atendimento habitacional da Companhia de Habitação do Distrito Federal – Codhab,<sup>28</sup> aguardando ser contemplado com o programa de compra de moradias.

O Programa Habita Brasília possui diversas fontes de recursos, dentre elas o orçamento geral da União e do Distrito Federal, do Sistema Financeiro da Habitação – SFH, da Codhab e a Companhia Imobiliária de Brasília (Terracap), além de recursos do Fundo de Desenvolvimento Urbano do Distrito Federal – Fundurb e do Fundo Distrital de Habitação de Interesse Social, mas sem nenhuma porcentagem definida de cada fonte.

O fornecimento de subsídios para o detalhamento da linha de ação do Aluguel Legal, com todos os alinhamentos estratégicos necessários para a modelagem da locação social, foi realizado pela Secretaria de Gestão do Território e Habitação, atual Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação – Seduh<sup>29</sup> e compilado na Nota Técnica nº 04/2017 – Dihak/Coplan/Suplan/Segeth, de 2017. Por meio dela, foi proposta uma minuta de decreto, que tramita na Câmara Legislativa do DF, com todas as normas e características para a linha Aluguel Legal, mas que permanece sem avanço desde meados de 2018.

Dentre as recomendações propostas pela NT nº 04/2017, podemos destacar: *i)* ter como público-alvo famílias em situação de ônus excessivo com aluguel; *ii)* possibilidade de formação de parcerias público-privada tanto para a gestão quanto para a composição do parque locatício; *iii)* sugestão de duas modalidades de locação: a primeira com imóveis privados e a segunda com imóveis públicos; e *iv)* existência de garantia para o proprietário do imóvel privado perante a possibilidade de inadimplência dos beneficiários.

---

<sup>27</sup> Ônus excessivo com aluguel: famílias com renda familiar de até três salários-mínimos que comprometem mais de 30% dos seus rendimentos com aluguel.

<sup>28</sup> A Codhab é a responsável pela execução da política habitacional no âmbito do Distrito Federal. Criada pela Lei nº 4.020/2007, ela é vinculada à Secretaria de Gestão do Território e Habitação e integra a administração indireta do governo do Distrito Federal.

<sup>29</sup> A Seduh é a responsável pela elaboração e gestão da política habitacional no âmbito do Distrito Federal.

**Quadro 15** – Locação social no Distrito Federal

Foco nas famílias em déficit habitacional	Caráter habitacional	Imóveis existentes públicos ou privados
Agentes participantes: <i>i</i> ) promotor e regulador: Seduh; <i>ii</i> ) financeiro: agentes do Programa Habita Brasília; <i>iii</i> ) operacional (produtor/executor): Cohab em parceria com o privado; e <i>iv</i> ) gestor: Cohab.		
Ainda não implementado		

Fonte: compilado pelas autoras, baseado na bibliografia estudada

Assim como em outras localidades, no Distrito Federal a locação social ainda não conseguiu ser implementada. Pode ser encontrada no âmbito das normatizações, mas sem nenhuma evolução para a prática de uma nova provisão habitacional.

### 5.2.8 Locação social no município de Porto Alegre

Em Porto Alegre, o órgão responsável pela gestão da Política Habitacional de Interesse Social é o Departamento Municipal de Habitação – Demhab, que foi responsável pela elaboração do Plano Municipal de Habitação de Interesse Social – PMHIS. O Plano tem por objetivo propiciar o acesso à moradia digna e ao solo regularizado de forma prioritária para famílias tenham um ganho de zero a três salários-mínimos (Demhab, 2009).

Em maio de 2018, o aluguel social aparece no âmbito da Prefeitura de Porto Alegre, por meio do Decreto 53.892, de 16 de janeiro de 2018, regulamentando a Lei nº 14.039, de 6 de julho de 2012, que instituiu o Programa Aluguel Social como forma de provisão habitacional para famílias de baixa renda, com renda mensal de zero a três salários-mínimos, com o propósito de custear a locação de imóveis por tempo determinado.

As famílias a serem atendidas devem ser residentes de áreas destinadas à execução de obras de infraestrutura necessárias ao desenvolvimento estadual, que estejam em situação de risco, decorrente de calamidade pública ou de situação emergencial; ou residentes em áreas públicas, em especial, em áreas de risco com processo de regularização fundiária. A ação do aluguel social se dá pelo pagamento ao beneficiário do valor pré-determinado para ser utilizado em imóveis disponíveis no mercado de aluguel. Esse programa não se refere a programas de locação social, conforme buscamos estudar.

Outro programa que surgiu em Porto Alegre foi o Moradia Primeiro, que integra o Plano Municipal de Superação de Rua, introduzido em 2018 na cidade, visa oferecer acesso à moradia para a população em situação de rua. O Programa financia a moradia, de forma temporária, por meio do aluguel em imóveis privados existentes no mercado.

**Quadro 16** – Locação social em Porto Alegre

Foco nas pessoas em situação de rua	Caráter assistencial	Imóveis privados existentes no mercado
Agentes participantes: <i>i</i> ) promotor e regulador: prefeitura municipal/Demhab; <i>ii</i> ) financeiro: município; <i>iii</i> ) operacional (produtor/executor): prefeitura municipal/Demhab e parceria com o privado; <i>iv</i> ) gestor: Demhab.		
Implementado		

Fonte: compilado pelas autoras, baseado na bibliografia estudada

Para o proprietário participar do Programa, o imóvel tem que cumprir alguns pré-requisitos de localização e de infraestrutura básica. Deve possuir água encanada, luz elétrica, um quarto ou sala com janela. Atendendo aos critérios de inclusão exigidos, uma equipe da prefeitura entra em contato com o proprietário para realizar vistoria no imóvel e habilitá-lo, ou não, ao Programa. A unidade habitacional é escolhida pelo beneficiário conforme pré-opções selecionadas pela prefeitura. Caso haja interesse, o locatário e o beneficiário realizam um contrato de aluguel e a prefeitura inicia o repasse no valor do subsídio (R\$ 500,00) para a conta do locatário. Cada beneficiário pode permanecer no imóvel pelo prazo de seis meses, prorrogável por mais seis meses.

O beneficiário recebe, quinzenalmente, acompanhamento da equipe social e da saúde, além de acesso aos Centros de Atenção Psicossocial do município com a finalidade de ser assistido no processo de adaptação. O beneficiário conta até mesmo com ofertas facilitadas de trabalho, qualificação profissional e de geração de renda.

De acordo com a Secretaria do Desenvolvimento Social de Porto Alegre, 30 imóveis estão inscritos e cinco já foram liberados pelo Demhab. O primeiro contrato de locação social foi assinado em 21 de agosto de 2018 e, segundo a prefeitura, o maior empecilho tem sido vencer o receio dos locatários.

Essa experiência de aluguel social em Porto Alegre possui um caráter temporário, com um funcionamento mais voltado para a assistência social em detrimento do caráter habitacional em larga escala.

### 5.2.9 Locação social no município de São Luís

Em 2019, por meio do Decreto nº 34.959/2019, o governo do Maranhão instituiu o Programa Nosso Centro, que visa estimular a locação residencial na região central de São Luís (Decreto nº 36.468/2021). A Secretaria de Estado da Cultura – Secma é a responsável pela gestão do Programa e a Secretaria de Estado de Governo – Segov é a responsável pela sua execução.

O Programa é executado em articulação com outros programas existentes voltados para a área habitacional e de revitalização, dentre eles o Programa Habitar no Centro,

instituído pela Lei nº 10.997/2019, com fontes de recursos provenientes dos governos federal, estadual e municipal, da iniciativa privada e/ou de organismos internacionais. O Habitar no Centro objetiva articular as políticas de revitalização de sítios históricos com a promoção de uso habitacional nessas áreas, atraindo moradores, garantindo a permanência e qualidade de vida de sua população já residente, promovendo a retomada de atividades comerciais e serviços para a região. Esse Programa conta com duas linhas de atuação: *i)* apoio ao morador<sup>30</sup> e *ii)* apoio ao investidor<sup>31</sup> que também podem ser associadas a outros programas já existentes.<sup>32</sup>

Para aqueles que já residem na área atendida pelo programa se tornarem beneficiários do Habitar no Centro, as famílias devem possuir renda de até cinco salários-mínimos e comprovar que residem no imóvel há, no mínimo, um ano. Cada família recebe, no máximo, R\$ 20.000,00, fixado de acordo com as necessidades individuais de cada obra realizada no imóvel.

Na linha de apoio ao investidor, quando ele possui a posse do imóvel localizado na área abrangida pelo Programa, são fornecidos os seguintes benefícios: concessão de créditos do Imposto Sobre Operações Relativas à Circulação no valor da reforma do imóvel; e remissão de débitos no valor da reforma do imóvel. Para receber quaisquer benefícios concedidos no caso de produção habitacional para interesse social, o investidor deve se comprometer a destinar o imóvel ou parte dele para venda ou locação por tempo determinado, em condições a serem previstas em instrumento específico. Importante observar que para o investidor que não possui imóvel na área, o Estado pode incluí-lo em outro Programa, como o Programa Adote um Casarão, de acordo com critérios pré-definidos.

Dentro do Programa Habitar no Centro, foi realizado um instrumento para locação chamado Aluguel no Centro, o qual o governo disponibiliza o pagamento de 80% do valor do aluguel com concessões válidas por períodos de até cinco anos para imóveis com condições de habitação na região central. Os proprietários de imóveis se inscrevem disponibilizando para aluguel as unidades habitacionais e o beneficiário escolhe o imóvel que deseja ocupar. Caso exista mais de um interessado pelo mesmo imóvel, é realizado sorteio para a seleção do beneficiário (Rede Macuco, 2021). O Projeto Aluguel no Centro

---

<sup>30</sup> Aquele(s) que reside(m) ou que pretende(m) instalar residência em imóvel localizado nas áreas de atuação do Programa.

<sup>31</sup> Aquele(s) que utiliza(m) ou pretende(m) utilizar imóvel, no todo ou em parte, para locação ou venda de unidades habitacionais nas áreas de atuação do Programa.

<sup>32</sup> São programas já existentes o Programa Cheque Minha Casa e o Programa Adote um Casarão. O Cheque Minha Casa foi instituído pela Lei nº 10.506/2016, no âmbito do Programa Minha Casa, Meu Maranhão, com o objetivo de reduzir a inadequação habitacional no Estado do Maranhão. Ele é destinado para famílias de baixa renda, selecionadas mediante editais, e tem como objetivo apoiar a reforma, ampliação ou melhoria de unidades habitacionais já existentes, com prioridade para as instalações sanitárias do imóvel. No Programa Adote um Casarão, as empresas privadas reformam os casarões de propriedade do governo e os ocupa de forma gratuita, com o objetivo de instalar projetos e atividades econômicas.

está diretamente ligado aos Programas Habitar no Centro e Adote um Casarão. Algumas unidades já começaram a disponibilizadas para aluguel. Quadro 17.

**Quadro 17** – Locação Social em São Luís (MA)

<b>Foco nas famílias com renda de até cinco salários-mínimos, servidores públicos, comerciantes e trabalhadores</b>	<b>Caráter habitacional, específico para o centro histórico da cidade</b>	<b>Imóveis existentes privados</b>
Agentes participantes: <i>i</i> ) promotor e regulador: Secretaria de Estado de Governo; <i>ii</i> ) financeiro: federal, estadual e municipal, iniciativa privada e organismos internacionais; <i>iii</i> ) operacional (produtor/executor): Segov em parceria com o privado; <i>iv</i> ) gestor: Secma.		
Implementado		

Fonte: compilado pelas autoras, baseado na bibliografia estudada

Pelas características empreendidas, essa experiência de aluguel social em São Luís possui um caráter de programa habitacional específico para uma determinada região, no caso, para áreas do centro histórico. Poucas unidades habitacionais começaram a ser implementadas em 2021 sendo, ainda, cedo para uma avaliação do programa.

### **5.3 Análise geral da aplicação da locação social nos municípios brasileiros**

O estudo das iniciativas da estratégia de locação social como uma alternativa de provisão de moradia demonstra que ainda funciona como um piloto, com pequenas quantidades de unidades habitacionais implementadas ou ainda apenas na forma de ideia, sem detalhamento ou linha de ação. A locação associada ao atendimento de grupos específicos de alta vulnerabilidade, como complemento as ações de cunho social da prefeitura, é o que prevalece.

Ela foi implementada em seis de nove municípios. São Paulo (SP), Jaguaráiva (PR), Belo Horizonte (MG) e São Luís (MA) possuem características de política habitacional, apesar de serem implementadas em pequena escala. Já em Santos (SP) e em Porto Alegre (RS), os programas possuem características voltadas para a assistência social. Em Santos, há a priorização dos idosos enquanto que em Porto Alegre são os moradores de rua o grupo priorizado, contudo, ambos não ocupam espaço nas alternativas de provisão como uma política habitacional na cidade. Embora Campo Grande (MS) e Distrito Federal (DF) ainda não tenham implementado ações de locação, percebemos que já buscaram a formatação para um Programa de Locação Social. Por fim, no município de Goiânia (GO), a locação social é voltada para assistência social e o Programa até então está sem nenhum detalhamento.

É importante observar que existem municípios onde a locação social foi concebida com algum nível de parceria entre o governo e a iniciativa privada, como é o caso dos municípios de Campo Grande, Goiás, Belo Horizonte, Distrito Federal, Porto Alegre e São Luís. De todos os municípios brasileiros, São Paulo foi o que implementou mais unidades habitacionais voltadas para a locação social com características de provisão habitacional, como consta no quadro 18.

Como o Brasil possui hoje 1,761 municípios com mais de 20 mil habitantes (IBGE, 2018), uma unidade da federação representa 0,056% dos municípios, onde existe outra forma de provisão habitacional para a população de baixa renda diferente da casa própria. É muito pouco para um problema que possui a dimensão de mais de 5,8 milhões de famílias em déficit habitacional (FJP,2021) e onde a construção da casa própria não consegue ser suprida pelo Estado nem pelo mercado.

**Quadro 18** – Análise da locação social nos municípios brasileiros

Municípios e Distrito Federal	Nível de aplicação da locação social				Característica da locação		
	Política	Plano	Programa		Implementada	Habitacional	Assistên- cia social
			Detalhado	Nível de ideia			
Santos (SP)					X		X
São Paulo (SP)					X	X	
Campo Grande (MS)			X			X	
Goiânia (GO)				X			X
municípios do Paraná (PR)			X		X	X	
Belo Horizonte (MG)		X	X		X	X	
Distrito Federal (DF)				X		X	
Porto Alegre (RS)					X		X
São Luís (MA)			X		X	X	

Fonte: compilado pelas autoras, baseado na bibliografia estudada

## Locação social

No quadro 19 foi construído um panorama geral dos agentes intervenientes da locação social no Brasil, considerando apenas os quatro municípios que possuem planos ou programas de locação social traçados como previstos no PlanHab (com a visão de política habitacional, ou seja, com estratégia de moradia diferente da casa própria). São eles: São Paulo, municípios do Paraná, Belo Horizonte e São Luís, onde os atores participantes são, prioritariamente, agentes públicos.

**Quadro 19** – Panorama geral da locação social no Brasil

Municípios	Agentes	Gestão	Incentivos	Operacionalização	Inserção urbana da habitação	Características	Obstáculo
<b>São Paulo (SP)</b>	<p><i>Promotor e Regulador:</i> Prefeitura municipal e Sehab;</p> <p><i>Financeiro:</i> FMH;</p> <p><i>Operacional (produtor/executor):</i> Cohab/SP;</p> <p><i>Gestor:</i> Sehab.</p>	<p>Sehab é a responsável pela coordenação, administração e gestão enquanto a Cohab/SP faz a operação, podendo terceirizar, sendo também responsável pela produção da construção e reforma das UH.</p>	<p>Subsídio da Cohab, de parte do aluguel, ao beneficiário, onde o beneficiário só poderá comprometer de 10 a 15% da sua renda;</p> <p>O subsídio cessa caso ocorra o não pagamento de três aluguéis. Com isso, é ajuizada ação de despejo.</p>	<p>Sehab realiza o acompanhamento sócio educativo dos beneficiários;</p> <p>Como remuneração, a Cohab recebe 4,5% sobre valores de projetos e obras;</p> <p>Cohab elabora o contrato de locação (beneficiário e Cohab), que é de 48 meses podendo ser renovado.</p>	<p>Imóveis localizados em áreas mais centrais;</p> <p>Utilização de edifícios vazios e deteriorados para fins habitacionais;</p> <p>É realizada a readequação de edifícios para a locação social.</p>	<p>Unidades de propriedade do município, construída ou reformada por uma das instâncias do governo;</p> <p>Valor do aluguel renovado/ atualizado a cada 12 meses pelo IPC FIPE, mediante avaliação socioeconômica do beneficiário feita pela Sehab;</p> <p>Despesas condominiais e outras existentes fora do aluguel fica por conta do locatário;</p> <p><i>População alvo:</i> famílias com renda até três salários-mínimos, moradores de rua ou idosos excluídos dos financiamentos.</p>	<p>Gestão; inadimplência; manutenção do parque público; sustentabilidade econômica; vandalismo; mecanismos para retirada dos beneficiários que não cumprem as regras/pagamento; tempo de permanência dos locatários; necessidade de acompanhamento social constante.</p>
<b>Paraná (município de Jaguaraíva, PR) Programa de Locação Social Regulamentado e com implantação recente em pequena escala</b>	<p><i>Produtor e Regulador:</i> Cohapar;</p> <p><i>Financeiro:</i> Tesouro estadual e município;</p> <p><i>Operacional (produtor/executor):</i> Cohapar e Associação moradores.</p> <p><i>Gestor:</i> Cohapar;</p>	<p>Associação de moradores sob a supervisão do município: manutenção e gestão</p> <p>Cohapar: gestão dos aluguéis</p>	<p>Cada idoso arca com o valor de 15% do salário-mínimo e demais taxas, o restante é subsidiado.</p>	<p>Utilização de imóveis públicos construídos para esse fim. São condomínios fechados com 40 unidades habitacionais e com toda infraestrutura de saúde e lazer.</p>	<p>Os imóveis devem estar localizados em locais dotados de infraestrutura, serviços e equipamentos públicos.</p>	<p>Programa implementado em municípios do Paraná que tenham mais de 30 mil habitantes;</p> <p>Os beneficiários não podem possuir imóveis próprios;</p> <p>Em cada unidade habitacional, pode morar um idoso ou um casal de idosos;</p> <p>Pode permanecer imóvel por tempo indeterminado;</p> <p><i>População alvo:</i> idosos, renda até seis salários-mínimos.</p>	

## Locação social

Municípios	Agentes	Gestão	Incentivos	Operacionalização	Inserção urbana da habitação	Características	Obstáculo
<b>Belo Horizonte (MG) Programa de Locação Social Regulamentado e implantado, ainda, em pequena escala</b>	<p><i>Produtor e Regulador:</i> Prefeitura municipal;</p> <p><i>Financeiro:</i> Fehis;</p> <p><i>Operacional (produtor/executor):</i> Urbel;</p> <p><i>Gestor:</i> Urbel.</p>	<p>O município por meio do órgão gestor da habitação;</p> <p>Companhia Urbanizadora e de Habitação de Belo Horizonte, Urbel.</p>	<p>Subsídio para os beneficiários de forma que comprometam no máximo 30% da renda</p>	<p>Utilização de imóveis vazios, públicos ou privados. Forma um banco de imóveis para locação social.</p>	<p>Utilizar estoque vazio de imóveis privados ou públicos. Imóveis com melhores localização recebem maior pontuação.</p>	<p>Permanência no imóvel por tempo indeterminado;</p> <p><i>População alvo:</i> famílias com renda familiar mensal de até cinco salários mínimos, renda per capita mínima de 25% do salário mínimo, residentes no município há mais de dois anos e que não possua imóvel próprio.</p>	
<b>São Luís (MA) (Implantado em pequena escala)</b>	<p><i>Produtor e Regulador:</i> Segov (Secretaria do Estado de Governo);</p> <p><i>Financeiro:</i> federal, estadual e municipal, iniciativa privada e organismos internacionais;</p> <p><i>Operacional (produtor/executor):</i> Segov;</p> <p><i>Gestor:</i> Secma.</p>	<p>O Estado, por meio da secretaria de governo.</p>	<p>Recursos financeiros para reformas de unidades habitacionais dos moradores;</p> <p>Subsídio de 80% do valor do aluguel para os beneficiários do programa de aluguel no centro;</p> <p>Isonomia de impostos para os donos de imóveis localizados no centro.</p>	<p>Requalificar imóveis ociosos e/ou degradados do centro histórico.</p>	<p>Imóveis já localizados em áreas centrais</p>	<p>Existem duas linhas de ação: atendimento aos moradores de áreas centrais e incentivo aos proprietários de imóveis nas áreas centrais;</p> <p>Nas parcerias com outros programas, consegue atender empreendedores que adotam um casarão para reforma e posterior locação/venda para famílias do programa aluguel no centro. Neste caso, o prazo de aluguel é de até cinco anos;</p> <p>Dar nova vida ao centro histórico da cidade ao atrair moradores, comércio e serviços;</p> <p><i>População alvo:</i> com renda de até 5 salários-mínimos já residente no imóvel por no mínimo um ano. Servidores públicos, comerciantes e trabalhadores, aposentados e pensionistas. Donos de imóveis localizados no centro histórico.</p>	

Fonte: compilado pelas autoras, baseado na bibliografia estudada

Das experiências brasileiras de locação social, São Paulo é o exemplo que mais se destaca, sendo o único caso que, hoje, é passível de revisão de literatura ao visualizar os agentes intervenientes em sua locação. Nos demais municípios, a fim de chegar a algumas conclusões, é possível ver os caminhos que foram trilhados, tais quais: grande presença do Estado como agente promotor, regulador e financiador; gestão exclusivamente pública; e desenhos voltados, exclusivamente, para as famílias de menor renda com foco para os mais vulneráveis. Entretanto, se vislumbra alguma participação da iniciativa privada nos programas mais novos, o que não existe na experiência de São Paulo. Nesses casos, o setor privado aparece na figura dos proprietários privados ou das imobiliárias sendo, talvez, um reflexo da observação das práticas que estão ocorrendo no plano internacional.

De qualquer forma, é relevante demonstrar que, se comparadas as concepções de locação social do ponto de vista dos agentes intervenientes com a produção de moradias para venda, a casa própria destaca o viés de assistência social da primeira por não contemplar o conjunto de agentes presentes na segunda estratégia de provisão habitacional. Na casa própria, é muito maior a diversidade de agentes privados e públicos de habitação (esferas federal, estadual e municipal) que participam do processo de produção habitacional, assim como também de agentes financiadores, agentes sociais e movimentos populares.

## 5.4 Diferenças entre os agentes intervenientes no processo habitacional internacional e brasileiro

Por meio do levantamento dos agentes participantes nos diferentes processos de produção habitacional estudados, como a locação social na França e em São Paulo e o PMCMV, pode-se elencar importantes diferenças entre eles, conforme visualizado no quadro 20.

**Quadro 20** – Agentes intervenientes participantes do processo de produção habitacional

	França	PMCMV	Locação social em SP
Agentes promotores e reguladores	Poder público (Estado)	<i>Regulador:</i> Poder público (União)  <i>Promotor:</i> setor imobiliário	Poder público (município)
Agentes operacionais (produtores e executores) e gestores da moradia	- Poder público (no início) - Entidades Adm. sociais (FR) - Proprietários privados e/ou mercado (construtoras e incorporadoras)	Mercado (setor imobiliário: construtoras e incorporadoras)	Mercado (setor imobiliário: construtoras e incorporadoras)
Agentes financeiros	Poder público	CEF (principal) – poder público	Poder público (município)
Fontes de recursos	Poder público	Poder público (todas as esferas)	Poder público (todas as esferas, mas atualmente provém do município)

	França	PMCMV	Locação social em SP
Beneficiários	Diversas faixas de renda	Diversas faixas de renda	Até 3 SM, priorizando: idosos, pessoas em situação de rua, PNEs e moradores áreas de risco ou insalubres.
Aprovação licenciamento ambiental	-	Poder público (município)	Poder público (município)
Agentes sociais	-	Poder público (município)	Poder público (município)

Fontes: Brasil (2005); Brasil (2009); Cardoso; Aragão (2013)

No modelo de locação social francês e no PMCMV, verifica-se a abertura de espaço para o mercado, ou seja, o setor imobiliário e os proprietários privados também atuam, conjuntamente ou não, com o poder público, operando como agentes promotores e operacionais (produtores/executores) da moradia e sendo responsáveis por prover a moradia pronta para o Estado atender aos beneficiários inscritos/selecionados nos programas. No caso do PMCMV, observa-se que as construtoras/incorporadoras atuam sozinhas como agentes operacionais da habitação, enquanto na locação social francesa, além do mercado, operam as entidades administrativas sociais, as associações habitacionais e o poder público, em parceria ou não, com o setor privado.

Outro fator diferencial observado na análise dos programas habitacionais estudados foi em relação à faixa de renda atendida. Tanto nos programas franceses quanto no PMCMV existe o acolhimento para famílias de várias faixas de renda, de modo que o mercado pode aferir mais lucros à medida que aumenta a renda dos beneficiados.

Após a análise da presença dos agentes franceses e brasileiros, nota-se a semelhança entre vários agentes do PMCMV com os que atuam nos Programas de Locação Social existentes na França. Apesar dessa semelhança, quanto à natureza, eles diferem no que se refere à sua função. Enquanto na França os objetivos de produção da moradia social estão intimamente ligados ao desenvolvimento urbano e à busca da qualidade da habitação, o mesmo não se verifica no PMCMV, em especial na atuação do mercado.

Dois pontos se destacam em relação à participação do mercado na fase de executor da habitação: *i*) sua presença permite ao Programa ganhar larga escala e passar a ser, efetivamente, um programa de provisão da habitação (o que no caso brasileiro ocorre no PMCMV, mas não na locação social); e *ii*) o agente mercado deve estar submetido às regras estabelecidas em prol do interesse coletivo – cidade e população – *vis a vis*, o que ocorre nos exemplos internacionais.

No Brasil, isso transcorreu para alcançar a escala desejada pelo PMCMV, mas a “liberdade” dada ao mercado promoveu mazelas na estruturação da cidade e na qualidade da habitação. Assim, o aprendizado que se espera é verificar se as regras que subordinam o mercado ao controle do interesse público são possíveis no contexto brasileiro. Para tanto, é relevante verificar se existem normativas a essa finalidade ou se os ajustes devem ocorrer a nível de gestão, somente.

Isso é necessário pois, em algumas das iniciativas de locação social no país anteriormente descritas, foi verificado que estão sendo previstas ações que não deram certo

internacionalmente, como ausência de preconceção com o mix social, variação dos modelos/dimensões e alternativas de localização na cidade bem como garantia de uma produção mínima de habitação social por parte de empreendedores privados.

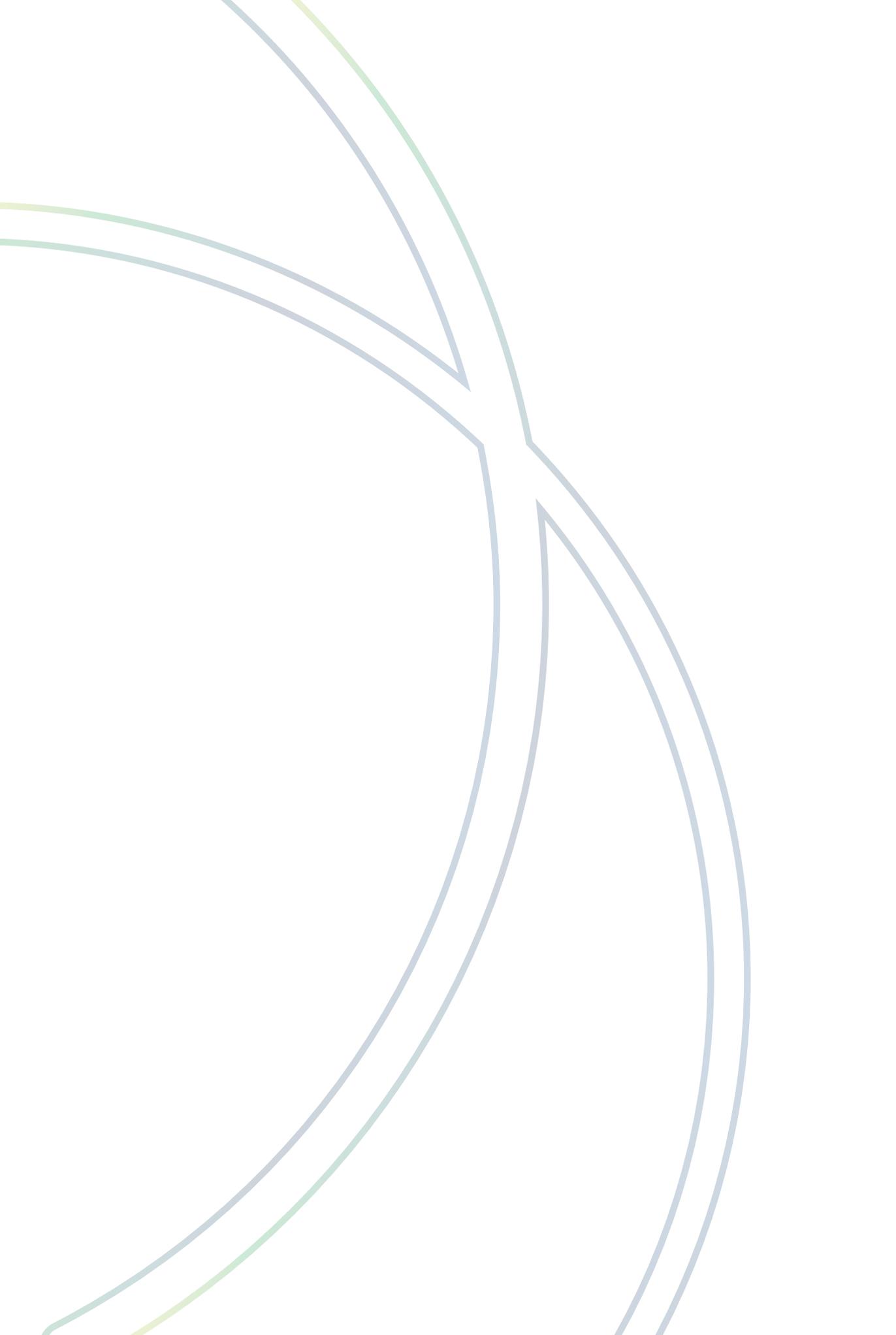
Ainda, na contramão do que se verificou na experiência internacional, houve a referência ao Estado ser responsável pela gestão em quase todos os programas embrionários identificados no Brasil, com manutenção de forma direta ou terceirizada e, às vezes, contando com parceria dos próprios moradores, a denominada autogestão. Outro fator observado na locação social brasileira foi o emprego de apenas recursos públicos (de uma das instâncias de governo, de forma conjunta ou exclusiva) para a criação dos parques públicos, para o fornecimento de subsídios, para os beneficiários e/ou para o pagamento dos proprietários de imóveis privados participantes do programa, o que pode levar a problemas na sustentabilidade econômica da locação social.

Deve-se levar em consideração que, para a implementação da locação social no município, é necessário ter uma política habitacional<sup>33</sup> que busque o atendimento para a população de baixa renda, um Plano Municipal de Habitação de Interesse Social e o detalhamento de um programa voltado para a locação social, de forma que todas as regras necessárias sejam abrangidas para o sistema funcionar. Esse ponto é destacado tendo em vista que se verificou no estudo o fato de muitos municípios tratarem da locação social fora de uma política e/ou de um plano habitacional, o que torna o programa sem amparo legal (e conceitual). A locação ainda é confundida, em muitas situações, como uma ação da assistência social, devido ao fato de o município não conseguir fazer frente à construção da casa própria.

A favor dos casos brasileiros estudados, é possível destacar uma vantagem sempre presente na locação social brasileira: a boa inserção das moradias na cidade, a exemplo dos municípios de São Paulo e São Luís, onde as moradias para locação foram locadas nas áreas centrais da cidade. Também, é importante observar que programas mais novos de locação social, desenhados e/ou implementados entre os anos de 2019 e 2021, como o do Estado do Paraná e o de São Luís, já possuem a participação de agentes da iniciativa privada na concepção das unidades habitacionais por meio de parcerias público-privadas ou até mesmo da iniciativa privada, por meio dos proprietários de imóveis existentes no mercado de aluguel (pessoa física), como no caso de Belo Horizonte. Como se trata de intenções e/ou pequena execução, ainda não se pode avaliar.

Para uma compreensão na prática, foi realizado estudo de caso detalhado da locação social do município de São Paulo. Como o município de São Paulo foi o pioneiro na implementação da locação social como uma alternativa de habitação dentro do território nacional, e é o que possui mais unidades residenciais introduzidas no sistema de habitação social, estudá-lo permitiu um ajuste melhor desses atores e maior entendimento do modelo adotado. Problemáticas e êxitos deste município foram destrinchados em vista de uma sondagem de sua não evolução, após duas décadas do seu início, e de alternativas à provisão habitacional para a população de baixa renda, além de estabelecer parâmetros de uma estratégia habitacional que forneça moradia digna para todos, não apenas de seu quantitativo.

<sup>33</sup> A maioria dos municípios elaborou o Plano Local de Interesse Social – Plis para obter verba do PMCMV, mas muitos não chegaram a implementá-lo.



# Locação social em São Paulo: concepção, avanços e obstáculos

Este capítulo apresenta o Programa de Locação Social do município de São Paulo e análise realizada sob os mesmos moldes e aspectos do estudo da locação social da França, sendo eles: o desempenho dos agentes acerca da participação nos programas e atribuições quanto *i*) a promoção/regulação das ações; *ii*) o financiamento; *iii*) a operacionalização (produção/execução) das moradias; e *iv*) a gestão.

O objetivo é realizar um levantamento identificando a similaridade de papéis na concepção, execução e gestão da provisão habitacional para locação com o intuito de proceder uma análise crítica da implantação da locação social no Brasil, visando sua ampliação como estratégia de política habitacional. Vale destacar que, enquanto no caso francês foram analisados programas e legislações, em São Paulo foi possível realizar estudos de campo além da base legislativa voltadas para habitação e planejamento urbano no Brasil assim como normatizações do município de São Paulo.

## 6.1 O papel dos agentes no desenvolvimento da locação social no município de São Paulo

A partir da Constituição Federal de 1988, estados e municípios passaram a ter maior protagonismo na gestão da política habitacional e no controle do uso do solo urbano. Se antes essas competências já lhes eram atribuídas, esse papel ganha outra dimensão com a descentralização fiscal e política. Assim, os municípios possuem o papel de mobilizar, otimizar, fiscalizar, articular e adequar os agentes, instrumentos e recursos necessários, garantindo a participação direta da sociedade no controle e na definição dos programas e prioridades.

Tendo em conta a base legal existente, tanto federal como estadual e municipal, se procede a identificação dos agentes intervenientes na provisão habitacional para locação social. Em São Paulo, as duas companhias estatais que faziam parte do BNH como executoras dos programas federais voltados à habitação popular entre os anos de 1964 a 1986,

a Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo<sup>1</sup> – Cohab/SP e a Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano – CDHU, passaram a atuar, respectivamente, no município (de forma exclusiva a partir de 1986) e no Estado de São Paulo. Em 2002, a Cohab/SP se consolidou como agente encarregado pela operacionalização da política habitacional elaborada pela Secretaria Municipal de Habitação – Sehab e aprovada pelo Conselho Municipal de Habitação – CMH.

### **6.1.1 O Estado como agente promotor e regulador da habitação para locação social**

No Programa de Locação Social de São Paulo, o agente promotor e regulador é o poder público municipal, na figura da Prefeitura do Município de São Paulo – PMSP, em parceria com outros agentes públicos. A prefeitura é a responsável pela promoção e viabilização dos empreendimentos para locação social, dispendendo valores necessários para as várias fases, como a compra do terreno/edifício, construção e gestão. Ela também dita as normas que a política de habitação deve seguir, como no caso da Instrução nº 01/2003, que define regras e procedimentos de operacionalização do Programa.

O governo municipal se baseia em leis federais e estaduais para nortear e efetivar sua política habitacional, se utilizando de normas e instrumentos para seu planejamento urbano. Principalmente a partir da década de 2000, várias leis se mostraram indispensáveis no contexto da provisão habitacional, dentre as quais se destaca aqui as mais relevantes para a provisão habitacional.

#### **6.1.1.1 Governo federal: leis nacionais em destaque**

Como discutido no capítulo 1, quando foram referidas várias legislações sobre o tema, aqui se retomará aquelas relevantes para o processo de urbanização e habitação de interesse social, como: a Lei de Parcelamento do Solo Urbano (Lei nº 6.766/1979); o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001); Instituição do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS e do FNHIS (Lei nº 11.124/2005); e o Estatuto da Metrópole (Lei nº 13.089/2015).

Observa-se que as leis federais em destaque, com exceção da Lei Federal nº 11.124/2005 que visa a promoção de políticas e programas para habitação social no âmbito federal, se voltam em parte (CF, 1988) ou na sua totalidade (Lei nº 6.766/1979, Lei nº 10.257/2001 e Lei Federal nº 13.089/2015) para o planejamento das cidades, no qual a habitação é parte, mas desempenha papel secundário ao não apresentar-se de forma incisiva no processo de institucionalização do planejamento urbano. Essa referência se deve ao fato de comparecer

---

<sup>1</sup> “A Cohab foi criada em 1965 com a finalidade de favorecer o acesso à habitação digna à população de menor renda, obedecendo às normas e critérios estabelecidos pelo governo municipal e pela legislação federal” (Cohab/SP, 2020).

numa perspectiva setorial em detrimento do papel estruturante da cidade, ou seja, prevalece uma visão segmentada entre provisão da habitação e ordenamento territorial.

### 6.1.1.2 Governo municipal: base legal do planejamento urbano e habitação

O município de São Paulo utilizou várias normas e instrumentos de planejamento urbano com o intuito de traduzir a visão estratégica que a habitação possui para o ordenamento territorial. Dentre eles, destacamos: a Lei Orgânica do município de São Paulo (Lei nº 13.425/2002), a Lei que aprova a Política de Desenvolvimento Urbano e o Plano Diretor Estratégico (Lei nº 16.050/2014), a Lei que institui o Fundo Municipal de Habitação e cria o Conselho do FMH (Lei nº 13.509/2003) e a Lei de Uso e Ocupação do Solo (Lei nº 16.402/2016). Entretanto, o Plano Municipal de Habitação, instrumento de referência para a articulação da política habitacional e controle dos seus resultados, ainda não foi aprovado no município de São Paulo, sendo ainda, em 2022, um projeto de lei.

*Lei Orgânica do município de São Paulo, Lei nº 13.425, de 2 de setembro de 2002*

É um instrumento que permite ao governo local se organizar e assumir obrigações em prol da sua população. No âmbito da moradia, essa lei estabelece que a habitação deve estar integrada à política de desenvolvimento urbano, promovendo programas de construção de moradias dignas para a população de menor renda. Além disso, essa Lei Orgânica propõe linhas de financiamento para habitação popular, promovendo a captação e gerenciando, fiscalizando a aplicação de recursos para o financiamento e fomentando a formação de estoque de terras para a viabilização de programas habitacionais. Para isto, busca-se a cooperação financeira e técnica entre o Estado e a União.

*Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014, aprova a Política de Desenvolvimento Urbano, o Sistema de Planejamento Urbano e o Plano Diretor Estratégico – PDE (Plano Diretor do município de São Paulo).*

O PDE é o instrumento global e estratégico da Política de Desenvolvimento Urbano<sup>2</sup> que orienta todos os agentes públicos e privados atuantes no território. Estabelece regras, parâmetros, incentivos e instrumentos para o desenvolvimento da cidade. O PDE tem como base a Constituição Federal, o Estatuto da Cidade e a Lei Orgânica do município de São Paulo. Conduzido pelo setor público, deve ser composto e complementado pelos seguintes planos e normas:

- i. Plano Plurianual – define programas e ações da prefeitura de São Paulo, realizado de quatro em quatro anos; Lei de Diretrizes Orçamentárias; Lei Orçamentária anual;

<sup>2</sup> “A Política de Desenvolvimento Urbano é o conjunto de planos e ações que tem como objetivo ordenar o desenvolvimento das funções sociais da cidade e o uso socialmente justo e ecologicamente equilibrado e diversificado de seu território, de forma a assegurar o bem-estar e a qualidade de vida de seus habitantes” (Lei 16.050/2014, artigo 1, §1º).

e o Plano de Metas – inserido na Lei Orgânica do município, apresenta as metas prioritárias de forma regionalizada e com indicadores de desempenho;

- ii. Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo – Luos;<sup>3</sup> Planos Regionais das Subprefeituras – contemplam proposições ao considerar as especificidades regionais e articulando políticas setoriais (habitação, mobilidade, meio ambiente, equipamentos sociais, dentre outras); Planos de Bairros – com detalhamento de diretrizes propostas nos Planos Regionais das Subprefeituras; Planos Setoriais de Políticas urbano-ambientais – definindo as ações implementadas pelo Executivo para cumprir os objetivos do Plano Diretor; e demais normas correlatas.<sup>4</sup>

A Política de Desenvolvimento Urbano e o Plano Diretor Estratégico de São Paulo se orientam pelos seguintes objetivos: *i*) promover a inclusão social, reduzindo desigualdades; *ii*) garantir a toda população acesso seguro às condições ambientais e ao uso do espaço urbano; *iii*) conter o processo de expansão da cidade ao construir nas áreas subutilizadas, estas que já são dotadas de infraestrutura e meios de transporte; *iv*) garantir a justa distribuição de serviços de infraestrutura urbana, principalmente do sistema viário e de transporte, evitando sobrecarga ou ociosidade; *iv*) democratizar o acesso à terra e à habitação, de modo a assegurar o cumprimento da função social da propriedade; *v*) promover a integração entre os entes da federação no processo de planejamento e gestão; *vi*) permitir participação da iniciativa privada em ações relativas ao processo de urbanização a partir do interesse público e mediante o uso de instrumentos urbanísticos; *vii*) descentralizar a gestão e o planejamento público; *viii*) implantar regulação urbanística baseada no interesse público; *ix*) recuperar e reabilitar as áreas centrais da cidade.

Para promover o atendimento aos seus objetivos e buscar um melhor aproveitamento do uso do solo, o PDE utiliza, de forma individual ou conjugada, uma variedade de instrumentos de política urbana e gestão ambiental previstos no Estatuto da Cidade. Destacamos aqui aqueles que contribuem, de alguma forma, para a habitação de interesse social. Os instrumentos são divididos em grupos, a depender da sua finalidade, dentre os quais temos:

- Instrumentos Indutores da Função Social da Propriedade, aplicados em imóveis não edificados, subutilizados ou não utilizados, formados pelos instrumentos: *i*) Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios – Peuc; *ii*) Imposto Predial e Territorial Urbano Progressivo no Tempo; *iii*) Desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública; *iv*) Direito de preempção;<sup>5</sup> *v*) Cota de solida-

<sup>3</sup> Lei nº 16.402, de 22 de março de 2016, dispõe sobre o uso e ocupação do solo.

<sup>4</sup> Observa-se que algumas subprefeituras (Butantã, Pinheiros, Vila Mariana, dentre outras) já elaboraram, aprovaram e estão implementando seus planos regionais, de bairros e planos setoriais de políticas urbano-ambientais.

<sup>5</sup> Direito de preempção é exercido sempre que o poder público necessitar de áreas para execução de programas e projetos de HIS. As áreas são definidas em lei.

- riedade<sup>6</sup> (Decreto nº 56.538/2015); v) Outorga Onerosa do Direito de Construir;<sup>7</sup> e vi) Transferência do Direito de Construir.<sup>8</sup>
- Instrumentos de Ordenamento e Reestruturação Urbana: i) Intervenção Urbana;<sup>9</sup> ii) Operações Urbanas Consorciadas;<sup>10</sup> e iii) Áreas de Intervenção Urbana.<sup>11</sup>
  - Instrumentos de Regularização Fundiária, onde o aluguel social deverá ser previsto em programa específico, como atendimento definitivo nos termos do Serviço de Moradia Social: i) Zonas Especiais de Interesse social – Zeis<sup>12</sup> (regularização e nova).

*Lei nº 13.509, de 10 de janeiro de 2003 (altera a Lei nº 11.632/1994).*

Estabelece uma política integrada de habitação voltada à população de baixa renda; além de instituir, junto à Cohab/SP, o Fundo Municipal de Habitação – FMH e criar o Conselho do Fundo Municipal de Habitação. Ela assegura a produção de moradias para utilização sob a forma de locação social ou arrendamento residencial (com opção de compra). Além disso, favorece a aquisição de imóveis de forma a implementar programas habitacionais, firma parcerias e convênios com empresas públicas ou privadas com o intuito de subsidiar programas habitacionais de interesse social (de acordo com diretrizes e demanda estabelecidas para utilização dos recursos do fundo), e aliena imóveis para uso nos programas habitacionais de interesse social. O Conselho do FMH é o responsável pela resolução que instituiu o PLS/SP.

*Lei nº 16.402/2016, Lei de Uso e Ocupação do Solo – Luos, de 22 de março de 2016.*

A Luos compõe uma base normativa única para as ações públicas e privadas em relação ao parcelamento, o uso e a ocupação do solo no município de São Paulo. Ela é o instrumento que complementa o PDE e tem como objetivo principal assegurar o desenvolvimento da cidade de forma equilibrada e sustentável. Tem como diretriz, dentre outras, a promoção da HIS de forma integrada ao território, aproximando a moradia do emprego e dos serviços urbanos.

Ela divide o território em zonas, nas quais incidem regras próprias de parcelamento, uso e ocupação do solo, definindo parâmetros para as edificações de forma a permitir o controle urbanístico, tais quais: dimensão máxima de lotes e quadras; classificação dos usos; interferência do comércio nas residências; instalação dos usos; coeficiente de aproveitamento e

<sup>6</sup> Consiste na produção de HIS pelo próprio promotor, doação de terrenos para produção de HIS ou a doação de recursos ao município para fins de produção de HIS e equipamentos públicos sociais complementares à moradia.

<sup>7</sup> Os recursos da sua contrapartida são destinados ao Fundurb.

<sup>8</sup> O direito de construir pode ser usado para viabilizar Programa de Provisão de HIS.

<sup>9</sup> Objetiva subsidiar e apresentar propostas de transformações urbanísticas, econômicas, ambientais, de gestão democrática, sociais nos perímetros onde forem aplicados os instrumentos de ordenamento e reestruturação urbana. Previsão de solução habitacional para a população de baixa renda na área da intervenção.

<sup>10</sup> Promove empreendimentos de HIS e urbaniza e regulariza assentamentos precários.

<sup>11</sup> Em perímetro de Zeis 3, destinados a requalificação urbana com prioridade para a implantação de HIS propondo soluções para a provisão de HIS.

<sup>12</sup> Destinadas, predominantemente, para a população de baixa renda e para provisão de habitação de interesse social e habitações de mercado popular.

cota de soleira; altura máxima, recuos e taxas de ocupação das edificações; cota ambiental e taxa de permeabilidade mínima; fruição pública, fachada ativa, limite de vedação do lote, destinação de área para alargamento do passeio público, dentre outros.

Visam, assim, garantir a habitabilidade das áreas residenciais e a qualidade das intervenções relacionadas à moradia. Estabelecem as condições e regulamentação para a implantação de comércio e serviços, como também das atividades que acarretam incômodos, de forma a compatibilizar com o uso residencial (PDE, Lei nº 13.430/2002).

Para se valer da promoção da habitação de interesse social, foram preservadas as Zeis definidas no PDE (Zeis 3) na revisão da Luos, demarcando perímetros em áreas centrais com projetos de habitação de interesse social em andamento, facilitando a aquisição de terras para produção de moradias populares. Instituiu, ainda, a Zona Mista de Interesse Social – ZMIS e a Zona Centralidade em Zeis – ZC-Zeis, buscando fomentar os usos mistos e a geração de empregos nas regiões da cidade com predominância de população de baixa renda. Nas ZMIS e nas ZC-Zeis, a única modalidade de habitação permitida é a produção de habitação de interesse social. Importante destacar que a Luos vem sendo revisada desde 2015 (PL 272/2015). A Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano, em 2019, apresentou uma minuta de proposta de projeto de lei, mas esta ainda não foi aprovada.

Existem duas outras normativas que podem aumentar o grau de interação entre política habitacional e a política de ordenamento territorial urbano, o Plano Municipal de Habitação e o Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de São Paulo.

*O Plano Municipal de Habitação de São Paulo – PMH*, visa a articulação da política habitacional e controle dos seus resultados e tem como objetivo principal assegurar o direito à moradia digna, prioritariamente, para a população mais vulnerável. Para auxiliar na elaboração do PMH, desde 2006, a Secretaria de Habitação de São Paulo – Sehab desenvolveu um conjunto de instrumentos de planejamento<sup>13</sup> que permitiu caracterizar e quantificar as necessidades habitacionais do município (que sempre estiveram dispersas, desarticuladas e com poucas informações em meio digital), de forma a subsidiar a base do seu Plano Municipal de Habitação que, à época, tinha como período de 2009-2024. Para alinhar o PMH com os Planos Estadual e Nacional de Habitação, estão sendo previstos diferentes tipos de necessidade habitacional. Se considerou três tipos básicos: *i*) a inadequação habitacional<sup>14</sup>

<sup>13</sup> Tem-se como instrumentos de planejamento: o sistema de Informações Habitacionais – Habisp; o Sistema de Priorização e Intervenções e a adoção dos Perímetros de ação integrada ([www.habisp.inf.br](http://www.habisp.inf.br)) (Coelho, 2007; Coelho e Machado, 2009; São Paulo, 2006). O Habisp, iniciado em 2006, busca articular e atualizar as informações disponíveis sobre os assentamentos e o território municipal. No Habisp é armazenado todo o cadastro das favelas, loteamentos irregulares, núcleos urbanizados, cortiços e conjuntos habitacionais do município. Contempla o perímetro da área, informações urbanísticas, fundiária e legal de cada assentamento, de modo a classificar os assentamento por diferentes graus de precariedade físico-urbanística e vulnerabilidade social, possibilitando a elaboração e implementação do Sistema de Priorização de Intervenções. Sistema este que permite priorizar os investimentos e promover políticas habitacionais mais assertivas.

<sup>14</sup> A inadequação pode ser de várias naturezas: fundiária, urbanística (falta de infraestrutura, áreas de risco, equipamentos públicos, dentre outros) ou da própria edificação (falta de condições de segurança,

(habitações situadas nos assentamentos precários ou informais<sup>15</sup> que, geralmente, apresentam um ou mais tipos de inadequações); *ii*) o déficit habitacional (formado por quatro componentes: precariedade, aluguel excessivo, adensamento; e coabitação); e *iii*) o apoio às famílias<sup>16</sup> (famílias que demandam complementação de renda para arcar com as suas despesas com moradia, subsidiando total ou parcialmente as despesas com aluguel). Apesar de alinhamento conceitual deverá manter autonomia, sobretudo em relação a empréstimos oriundos de fundos de pensão, bancos de fomento nacionais e multilaterais, com linhas de financiamento voltadas para o desenvolvimento econômico e social.

Consolidado no Projeto de Lei nº 619/2016, possui como uma das principais diretrizes priorizar o atendimento aos assentamentos precários e/ou informais, em junto a estratégias de financiamento e de gestão participativa. Possui três linhas de atuação: *i*) Serviço de Moradia Social (demanda habitacional emergencial); *ii*) Provisão da Moradia, que oferece soluções de moradia a longo prazo, seja pelo financiamento à produção e acesso à casa própria, seja pela oferta da moradia em aluguel de imóvel público. Nela é proposto o Programa de Locação Social nas modalidades de promoção pública, autogestão e de mercado para famílias com renda até seis salários mínimos; e *iii*) Intervenção Integrada em Assentamentos Precários, com ações voltadas para a eliminação da precariedade e à integração desses assentamentos à cidade formal. Além dessas três linhas, existem algumas de ações transversais, englobando a assistência técnica, jurídica e social.

Com relação ao Programa de Locação Social, o PMH sugere regulamentos e especificações gerais, a serem detalhados posteriormente pela Sehab. A estruturação financeira do PMH deve observar a governança e gestão participativa e inclusiva, fortalecendo o processo de gestão e participação, monitoramento e avaliação sobre a utilização dos recursos do Fundo Municipal de Habitação – FMH, Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano – Fundurb e Fundo Municipal de Saneamento Ambiental e Infraestrutura – FMSAI bem como das Operações Urbanas Consorciadas e Áreas de Intervenção Urbana. Prevê, ainda, formas de articulação entre o PMH e os instrumentos de planejamento orçamentário do município, como: o Plano Plurianual e as Leis de Diretrizes Orçamentárias e Orçamentárias anuais.

O PMH deve ser, ainda, articulado a fim de contribuir com instrumentos urbanísticos previstos no PDE, de modo que sejam voltados ao desenvolvimento de projetos de intervenção integrados e que atendam aos objetivos da Política Municipal de Habitação, como: as Operações Urbanas Consorciadas – OUC, os Projetos de Intervenção Urbana – PIU, os Planos de Urbanização de Zonas Especiais de Interesse Social – Zeis, Lei de Uso e Ocupação do Solo – Luos, cota de solidariedade, planos regionais das subprefeituras, instrumentos indutores da função social da propriedade urbana, eixos de estruturação da transformação urbana, áreas de estruturação local e consórcio imobiliário, dentre outros.

---

salubridade, conforto, espaços internos insuficientes etc.)

<sup>15</sup> Favelas, loteamentos irregulares, cortiços, conjuntos habitacionais irregulares e núcleos urbanizados.

<sup>16</sup> Famílias em déficit por aluguel excessivo ou em situação de rua.

O estudo do PMH sugere que os recursos disponibilizados por alguns desses instrumentos devem ser, prioritariamente, voltados para a aquisição de terras e produção de unidades habitacionais para constituição de um parque público voltado ao programa Locação Social, além de prever investimentos para a eliminação da precariedade habitacional e urbana.

As ações municipais deverão estimular parcerias com os diversos atores da sociedade civil organizada e atores privados que resultem em soluções adequadas, inclusivas, inovadoras e mais econômicas para o enfrentamento das necessidades habitacionais.

Observa-se que o PMH, em estudo, trilha um caminho com algumas mudanças significativas em relação ao Programa de Locação Social existente em São Paulo. Ele prevê a presença, além do poder público, da iniciativa privada com a modalidade de promoção privada além de aumentar a faixa de renda das famílias a serem atendidas para até seis salários-mínimos. Sugere, o que constitui baixa capacidade de implementação, a utilização de recursos dos Fundos FMH, Fundurb e FMSAI, a utilização de verbas provenientes da utilização de instrumentos de planejamento urbano, como as Operações Urbanas, destinando recursos, prioritariamente, para a constituição de um parque público para locação social. Caso essas propostas sejam realmente implementadas, seria um avanço para o PLS de São Paulo, que ficaria mais próximo do que hoje é praticado na França.

*Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana de São Paulo (RMSP) – PDUI, exigência da Lei Federal nº 13.089/2015.*

É um instrumento que visa inaugurar um sistema de planejamento urbano metropolitano que se relaciona com o Plano diretor (PDE), com a Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo – Luos e aos Planos Regionais das Subprefeituras, avançando na elaboração de um sistema de infraestrutura de dados interfederativo para a formulação da legislação urbanística, com instrumentos e macrozoneamento em escala metropolitana e a implementação de programas, serviços e projetos para a RMSP. Ele deve ser revisado a cada dez anos e se trata de um instrumento novo no país, que ainda carece de avaliação de resultados.

O poder público estadual é o coordenador do PDUI, no qual participam representantes dos municípios que compõe a RMSP,<sup>17</sup> as secretarias e órgãos estaduais, o Ministério Público e a sociedade civil. Ele estabelece um conjunto de diretrizes e a estruturação dos meios interfederativos<sup>18</sup> a fim de promover as principais políticas públicas setoriais da região, organizando ações conjuntas entre Estado e municípios, e tendo como premissas a

<sup>17</sup> A RMSP é formada por 39 municípios, divididos em 5 subregiões: *i*) Norte: Caieiras, Cajamar, Francisco Morato, Franco da Rocha e Mairiporã; *ii*) Leste: Arujá, Biritiba-Mirim, Ferraz de Vasconcelos, Guararema, Guarulhos, Itaquaquecetuba, Mogi das Cruzes, Poá, Salesópolis, Santa Isabel e Suzano; *iii*) Sudeste: Diadema, Mauá, Ribeirão Pires, Rio Grande da Serra, Santo André, São Bernardo do Campo e São Caetano do Sul; *iv*) Sudoeste: Cotia, Embu, Embu-Guaçu, Itapeverica da Serra, Juquitiba, São Lourenço da Serra, Taboão da Serra e Vargem Grande Paulista; *v*) Oeste: Barueri, Carapicuíba, Itapevi, Jandira, Osasco, Pirapora do Bom Jesus e Santana de Parnaíba.

<sup>18</sup> A estrutura de governança interfederativa e o compartilhamento de dados e informações são considerados parte integrante do sistema de planejamento urbano integrado proposto no PDUI.

prevalência do interesse comum sobre o local, o compartilhamento das responsabilidades entre entes federados e a efetividade no uso dos recursos públicos.

Entre as diretrizes estratégicas propostas para o PDUI está a estruturação de uma rede de polos metropolitanos para melhorar a qualidade de vida em áreas mais distantes dos centros urbanos mais consolidados, se orientando a partir de alguns eixos de priorização, dentre eles o da habitação e vulnerabilidade social.

Em setembro de 2017, foi disponibilizado seu projeto preliminar, que fixa objetivos de curto, médio e longo prazo (prazos de 2025, 2035 e 2040), integrando os 39 municípios da RMSP para consulta e base para discussão em audiências públicas.

Após o levantamento das principais normas instituídas no âmbito do Planejamento Urbano e da Habitação em São Paulo bem como a previsão de duas importantes leis, construímos, no quadro 21, um comparativo entre as legislações municipais para uma melhor visualização da articulação das duas esferas: planejamento x habitação e onde cada etapa da provisão da habitação está prevista na base legal.

**Quadro 21** – Regulamentação municipal de São Paulo

		Objetivos	Mecanismos mais utilizados para HIS
Normas municipais	Lei Organica MSP	Integrar moradia com o desenvolvimento urbano, promovendo moradia digna à população de baixa renda.  (Institui linhas de financiamento e promove a formação de estoque de terras).	
	PDE	Democratizar o acesso à terra e à habitação  Recuperar e reabilitar áreas centrais da cidade.	Peuc IPTU Progressivo no tempo Desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública Direito de Preempção Cota de Solidariedade, Outorga Onerosa do direito de construir Transferência do direito de construir Intervenção Urbana - PIU OUC Área de intervenção urbana Zeis
	Luos	Assegurar o desenvolvimento da cidade de forma equilibrada e sustentável.  Garantir a habitabilidade das áreas residenciais e a qualidade das suas intervenções.	Zeis(Zeis 3, ZMIS e ZC-Zeis) Parâmetros para parcelamento, uso e ocupação do solo: coeficiente de aproveitamento, recuos e taxas de ocupação, taxa permeabilidade, dentre outras.
Estudos de novas legislações	PMH (somente estudos – não está aprovado)	Articular a Política Habitacional e seus resultados, assegurando o direito à moradia digna, principalmente, para a população de baixa renda.	Peuc Direito de Preempção, Cota de Solidariedade, Intervenção Urbana/ PIU OUC ZEIS
	PDUI (somente estudos – não está aprovado)	Trazer maior Integração interfederativa, passando o planejamento urbano para uma escala mais abrangente e promovendo as principais políticas setoriais da região, como a habitação..	

Fonte: compilado pelas autoras, baseado na bibliografia estudada

### 6.1.1.3 Efetividade da base legal para promoção da HIS e da locação social do município de São Paulo

A partir das normatizações formuladas pelo poder público, relacionadas ao planejamento urbano e à produção de habitação de interesse social assim como do estudo da atuação dos agentes no PLS/SP, os instrumentos previstos na base normativa foram considerados para verificar sua contribuição na formatação do PLS/SP. A pergunta é: essa base normativa foi capaz de facilitar o acesso à moradia digna e ao atendimento da demanda para os beneficiários do Programa de Locação Social?

Assim como na França, a democratização do acesso à terra para moradia é um desafio em todos os municípios brasileiros, sendo, também, um grande obstáculo para o Programa de Locação Social de São Paulo. Apesar de ser possível encontrar terrenos e edifícios pertencentes à/ao: *i)* Cohab, que possui estoque de terras em áreas remanescentes de conjuntos habitacionais já implantados e glebas ainda não parceladas; *ii)* prefeitura do município de São Paulo – PMSP; *iii)* estudos de prospecção de novas áreas no município; *iv)* previsões de desapropriações para aquisição de prédios e terrenos a fim de promover habitação de interesse social, é verificado que nem sempre as terras e os edifícios estão em boa localização, ou seja, capazes de fornecer o direito à cidade para a população.

Em São Paulo, a reserva de terras no zoneamento urbano, realizada a partir do PDE e da Luos, visa a ampliação do acesso de HIS, sendo uma base legal coerente, como visto na experiência internacional. Nas políticas habitacionais desenvolvidas pelo município de São Paulo existe a possibilidade de utilização dos instrumentos dispostos no PDE, tais quais: Peuc, Direito de preempção, Cota de Solidariedade, Intervenção Urbana, OUC, Transferência do Direito de Construir, Outorga Onerosa do Direito de Construir e Zeis. Algumas características desses instrumentos foram destacadas com o propósito de entender sua finalidade e capacidade de mobilizar os agentes públicos e privados para sua adoção.

O *Parcelamento, Edificação, Utilização Compulsórios – Peuc* impõe a obrigatoriedade do imóvel ser parcelado, edificado ou utilizado<sup>19</sup> a fim de fornecer a função social da propriedade, caso contrário, o proprietário deverá ser notificado e sofrer a incidência de impostos (IPTU Progressivo) e posterior desapropriação com pagamentos em títulos da dívida pública (Lei Municipal nº 16.050/2014 e Decreto Municipal nº 55.638/2014).

Em São Paulo, estão sujeitos à notificação do Peuc e ao IPTU Progressivo no tempo, os imóveis ociosos situados em algumas regiões determinadas no PDE (Lei Municipal nº 16.050/2014), são elas: subprefeitura da Sé e Mooca, perímetros das OUC, área de influência do eixo de estruturação da transformação urbana, Zeis 2, 3 e 5, Macroárea de Urbanização Consolidada, Macroárea de Qualificação da Urbanização e Macroárea de Redução de Vulnerabilidade Urbana, exclusivamente para glebas ou lotes com área superior a 20.000 m<sup>2</sup>. De acordo com a Secretaria de Urbanismo e Licenciamento – SMUL de

<sup>19</sup> Para a aplicação do Peuc (saber se o imóvel está edificado ou o seu grau de utilização), emprega-se o coeficiente de aproveitamento (CA).

São Paulo, em 2018 foram totalizadas 1.388 propriedades notificadas por Peuc. As áreas delimitadas para Peuc, geralmente, localizam-se em regiões já urbanizadas e dotadas de equipamentos públicos e serviços.

Observa-se, porém, que para se chegar à última etapa (desapropriação) existe um longo percurso burocrático/legal. Em São Paulo, poucos imóveis sofreram influência do Peuc e nenhum foi direcionado para a locação social. Esse instrumento teria a capacidade de permitir a reintrodução no mercado imobiliário de terrenos ou edificações, o que permitiria o controle de preços e a ampliação da oferta destes para a produção de diversos produtos, inclusive a habitação social (Denaldi *et al.*, 2015). Proporciona a construção e/ou a reabilitação de imóveis a partir da instituição do IPTU progressivo, destinando-os para a produção e viabilização de HIS em áreas já urbanizadas, de acordo com a política de habitação do município.

*Direito de preempção*, semelhante à França, caracteriza-se como a preferência que o poder público municipal tem para aquisição de imóvel urbano. Em São Paulo, esse instrumento urbanístico foi regulamentado pelo Decreto nº 42.873, de 19 de fevereiro de 2003, seguindo o estabelecido pelo Estatuto da Cidade e pelo PDE. As áreas que incidem o Direito de preempção e sua finalidade<sup>20</sup> são previstas no Plano Diretor do município. Em São Paulo, o PDE delimitou 22 áreas<sup>21</sup> localizadas em áreas já urbanizadas e dotadas de equipamentos públicos, sujeitas à incidência do Direito de preempção.

Apesar de ter as áreas de atuação delimitadas, o Direito de preempção, como instrumento da política habitacional, ainda não apresenta uma aplicação sistemática no município. Várias oportunidades de compra de terrenos foram deixadas para trás (RBA, 2012). O exercício do Direito de preempção além de garantir o atendimento à função social da propriedade, possibilita o acesso à terra urbanizada e criação de reservas de terras para

<sup>20</sup> Em cada área a ser utilizado o instrumento, deve ser exposta a sua finalidade, que pode ser enquadrado em mais de uma hipótese: regularização fundiária, execução de programas e projetos habitacionais de interesse social, constituição de reserva fundiária, ordenamento e direcionamento da expansão urbana, implantação de equipamentos urbanos e comunitários, criação de espaços públicos e de lazer e áreas verdes, criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental, e proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico.

<sup>21</sup> Áreas com possibilidade de utilização do Direito de preempção: área junto à Marginal Tietê com a via Anhanguera; Rua João Ramalho nº 1321 – Sumaré; área junto à Av. Águia de Haia com a Nelson Tartuce, rua Majorie e av. Bem Gurion – Artur Alvim; Rua Fernão de Castanheira nº 20; Avenida Dr. Francisco Ranieri nº 25; Parque do Povo – avenida Cidade Jardim; esquina da avenida Paulista com alameda Ministro Rocha Azevedo e alameda Santos; Rua Maestro Arthur de Angelis – Chácara Inglesa; esquina da rua Augusta com rua Caio Prado – Consolação; área na rua Cândido Mota Filho com a estrada das Cachoeiras – Butantã; Área em frente ao Shopping Anália Franco; área junto à rua Santa Cruz com rua Capitão Rosendo; Reservatório RPI-10 – Estrada de Campo Limpo com estrada velha de Itapeirica da Serra – Bacia do Pirajussara; Reservatório RM-07 – Via Anchieta – Ribeirão Jaboaticabal – Bacia do Tamanduateí; Reservatório MO-04 – Ribeirão da Mooca – Bacia do Tamanduateí; Reservatório IP-01 – Córrego Ipiranga – Bacia do Tamanduateí; Reservatório do Piqueri – Bacia do Tremembé; Reservatório Córrego Tremembé – Bacia do Tremembé; Área na avenida Vereador Ângelo Bortolo – Bacia do Tremembé; Reservatório Córrego Esmaga Sapo – Bacia do Tremembé; Reservatório Córrego Tremembé, entre a rua Vicente Orifice e avenida P. do Vale – Bacia do Tremembé; Reservatório Córrego Rio Piqueri, na rua Francisco Antonelo – Bacia do Tremembé.

moradia, facilitando a implementação de projetos que aproveitem os investimentos públicos já realizados e favorecendo a criação de cidades mais sustentáveis (Gonçalves, 2016).

*Cota de solidariedade* é um instrumento que visa associar a produção de habitação de mercado à produção de moradias sociais, prevenindo a geração de bairros homogêneos. Prevista no PDE de São Paulo de 2014, ela estabelece que a cada novo grande empreendimento (áreas maiores do que 20.000 m<sup>2</sup>), plano ou projeto urbano, 10% da área computável seja produzida para habitação social pelo empreendedor, ou doados terrenos ou recursos ao Fundo de Desenvolvimento Urbano – Fundurb para o poder público produzir HIS.

Esse mecanismo possibilita a produção da habitação social para famílias de até seis salários-mínimos em localidades dotadas de infraestrutura e cêntricas, além de permitir o mix social e econômico no território. O que tem ocorrido é que os proprietários dos empreendimentos não acreditam ser vantajosa a reserva de 10% da área construída para HIS no próprio empreendimento, preferindo aderir à opção de produzir em outra área da cidade ou de depositar no Fundurb o valor correspondente a 80% do valor de mercado de seu terreno para que o governo produza, dentre outras opções,<sup>22</sup> moradias sociais. No município de São Paulo, até 2021, seis empreendimentos para HIS para venda, destinados a famílias de até seis salários-mínimos, tiveram suas obras iniciadas com recursos provenientes da Cota De Solidariedade e apenas um empreendimento, destinado para famílias até três salários-mínimos, ficou pronto. Aqui cabe a discussão se deveria ser facultativo realizar o mix ou não, pois em um país de ampla desigualdade, a lei necessitaria ser mais impositiva de modo a romper barreiras socioculturais.

*Intervenção urbana* promove o ordenamento e a reestruturação urbana em áreas subutilizadas e com potencial de transformação, visando um melhor aproveitamento da terra e da infraestrutura urbana, aumentando as densidades demográficas e construtivas, gerando a possibilidade do aumento de unidades para HIS além de permitir o desenvolvimento de novas atividades econômicas, criação de empregos e produção de equipamentos públicos para a população. Dentre os PIU propostos, há os PIU de Reestruturação Urbana, ainda em debate, como é o caso do PIU Arco Jurubatuba. Com o desenho parecido com o de uma OUC, eles envolvem grandes áreas e preveem intervenções urbanas em vários setores, dentre eles o habitacional e, também, com participação privada (Santoro; Nunes, 2018). Na prática, ainda não se tem nenhuma Intervenção Urbana que contribuiu para a habitação de interesse social em São Paulo. Mais uma vez se verifica a possibilidade de uso para HIS, ou seja, que em todos os projetos de reestruturação urbana deveriam contemplar um percentual de HIS, embora não haja obrigatoriedade.

*Operações urbanas consorciadas* possibilitam transformações urbanísticas, melhorias sociais e valorização ambiental em uma determinada área. As áreas possíveis de OUC são previstas no PDE. O poder público delimita a área a ser abrangida, elabora um plano de

---

<sup>22</sup> O amplo uso do Fundurb (além de habitação pode ser usado para obras de infraestrutura e viárias) é criticado por urbanistas por proporcionar ações que, não necessariamente, resultam diretamente na ampliação de moradias populares ou reurbanização de favelas.

ocupação do local (Plano de Intervenção Urbana – PIU<sup>23</sup>) e coordena a operação na qual trata de aspectos relacionados à implementação de infraestrutura, aos usos dos espaços e edificações, densidades e padrões de acessibilidade. As áreas selecionadas, apesar de serem consideradas deterioradas e/ou subutilizadas, devem ser dotadas de toda infraestrutura. Nessas operações, além do poder público que coordena todo o processo, participam também a iniciativa privada, empresas prestadoras de serviços públicos, moradores e usuários da área.

O PDE do município de São Paulo definiu a Macroárea de Estruturação Metropolitana como território estratégico de transformação, incidindo neles instrumentos de transformações, como as OUC. Nessa macroárea existem cinco OUC vigentes: OUC Urbana Anhangabaú (1990), OUC Água Branca (1995, revisada em 2013), OUC Faria Lima (1995, revisada em 2004), OUC Centro (1997), e OUC Água Espreada (2001). Cada uma possuindo perfil, natureza e objetivos diferentes. As OUC possibilitam, dentre outros aspectos: o aumento do estoque de área para construção; a viabilidade de implantação de habitação de interesse social (associado, principalmente, a Zeis); melhor mobilidade urbana; melhor aproximação entre moradia e trabalho; o mix social, ao produzir unidades habitacionais de diversos tamanhos e com valores variados; e a promoção da diversidade de usos.

Infelizmente, apesar da existência de instrumento com possibilidade de uso para HIS, mais uma vez ele não conseguiu ser aplicado de forma eficaz para a provisão habitacional social. Mello e Bezerra (2019b), ao estudar o caso da OUC Faria Lima, observou que, apesar dela prever que 10% dos recursos arrecadados fossem para HIS, após seis anos de sua aprovação não tinha sido destinado nenhum imóvel para moradia popular na área demarcada, ocorrendo, ainda, a expulsão da população de baixa renda, antes residentes, para áreas mais periféricas da cidade.

*Transferência do Direito de Construir – TDC* é o mecanismo pelo qual o poder público, de acordo com interesses previamente definidos, permite ao proprietário de terrenos urbanos exercer o potencial construtivo do terreno de origem em outro local da cidade ou vendê-lo para outro proprietário. O TDC é definido por lei urbanística e as áreas propensas à utilização desse instrumento devem estar elencadas no Plano Diretor e vinculadas aos seus objetivos e estratégias.

O Estatuto da Cidade, no seu artigo 35, determina sua utilização em áreas consideradas pelo poder público necessárias para: *i*) implantação de equipamentos urbanos e comunitários; *ii*) preservação (imóveis em área história, ambiental, paisagístico, social ou cultural); *iii*) para programas de regularização fundiária; *iv*) urbanização de áreas ocupadas

---

<sup>23</sup> O Plano de Intervenção Urbana – PIU, cujo conteúdo mínimo não prevê a obrigatoriedade de garantir percentuais de terra para produção de habitação de interesse social, nem os recursos para tal, mas afirma que este deve atender às necessidades habitacionais e sociais da população de baixa renda residente na área, afetada ou não pelas intervenções previstas no plano. Para cada PIU ser implementado, deve estar combinado com um dos instrumentos urbanísticos de gestão e financiamento previstos no PDE. Nos casos do PIU em combinação com as OUCs, há exigência que, no mínimo, 25% dos recursos arrecadados sejam destinados para HIS, preferencialmente, na aquisição de glebas e lotes (para outros instrumentos essa obrigatoriedade de reserva não se aplica).

para baixa renda; e v) provisão de habitação de interesse social. A TDC pode ser utilizada tanto para imóveis doados quanto para desapropriações.

Esse instrumento já foi utilizado para vários imóveis em São Paulo, imóveis estes que já possuem declaração de potencial construtivo passível de transferência emitida com seu respectivo potencial transferível disponível,<sup>24</sup> mas nenhum dos imóveis se destinava à locação social em São Paulo.

*Otorga Onerosa do Direito de Construir – OODC*, consiste na concessão que o poder público fornece para o proprietário de terreno urbano interessado em construir acima do Coeficiente de Aproveitamento básico – CA<sup>25</sup> mediante o pagamento de uma contrapartida financeira. Assim, por meio da OODC, o município cobra sobre o uso adicional do solo urbano.

O Plano Diretor define as áreas da cidade para utilização de coeficientes mais altos. Em São Paulo, o PDE determinou, por exemplo, incentivos para empreendimentos localizados próximos aos corredores de transporte, incentivando o aumento da densidade dessas áreas, proporcionando maior criação de moradias perto de empregos e o uso da infraestrutura já existente. Novamente, a aplicação do instrumento não promoveu avanços na produção de HIS em São Paulo, não existindo a obrigatoriedade de fornecimento desse produto pelo setor privado nem pelo setor público, que utiliza os recursos, geralmente, para investir em ações que podem ou não se relacionar com o setor habitacional.

As Zeis de vazios utiliza-se da reserva de áreas da cidade, sem uso ou não edificadas, para a ampliação da oferta de terras e produção de habitação de interesse social. Ela permite a reserva de terras em locais já urbanizados, dotados de boa estrutura, equipamentos e serviços, ajudando a promover, também, a coesão social, no qual são estipulados percentuais obrigatórios para produção de HIS. No município de São Paulo, foram incluídos na demarcação de Zeis, além de terrenos, edifícios subutilizados na região central da cidade, além disso, a fim de viabilizar terras e recursos, apresentou na revisão do seu PDE, em 2014, três estratégias:

- Diferenciou as Zeis de vazios em: *i)* Zeis de movimentos, mudando parâmetros nas Zeis, exigindo que 60% de área construída fossem destinadas a famílias com ganhos de até três salários-mínimos; e *ii)* Zeis de mercado, incorporando a solicitação do mercado imobiliário aos percentuais de área maior para produção de habitação de mercado popular – HMP (faixa de renda entre 6 e 10 salários mínimos) e áreas menores para HIS, tornando o produto mais rentável e viabilizando o interesse do mercado em construir nessas áreas.

<sup>24</sup> Prefeitura de São Paulo. Disponível em: [https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/licenciamento/desenvolvimento\\_urbano/legislacao/zoneamento/index.php?p=238151&%3A-%3Atext=A%20Transfer%C3%Aancia%20do%20Direito%20de%2CMunicipal%20n%C2%BA%2016.050%2F14](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/licenciamento/desenvolvimento_urbano/legislacao/zoneamento/index.php?p=238151&%3A-%3Atext=A%20Transfer%C3%Aancia%20do%20Direito%20de%2CMunicipal%20n%C2%BA%2016.050%2F14) Acesso em: 30 jun. 2022.

<sup>25</sup> O Coeficiente de Aproveitamento é um mecanismo utilizado pelo Plano Diretor para orientar o uso e a ocupação do solo urbano. Utiliza a relação entre a área do terreno e a área a ser construída. Ele é dividido em CA básico, garantido para uso da propriedade, e CA máximo, permitindo um uso adicional mediante contrapartida financeira.

- Ampliou e revisou os perímetros das Zeis (de vazios e de regularização), aumentando suas áreas.
- Considerou o território como parte importante para a política de habitação de interesse social, reservando terras e recursos, articulando as Zeis com outros instrumentos previstos no Estatuto da Cidade que buscam cumprir a função social da propriedade e da cidade.

Por outro lado, alguns edifícios localizados no centro da cidade foram transformados em Zeis, sendo destinados para HIS na modalidade de venda – “a casa própria”, não sendo atribuído nenhum para a locação social.

Importante observar que 30% dos recursos do Fundo de Desenvolvimento Urbano – Fundurb, recursos estes obtidos com a venda de potencial construtivo em toda a área urbanizada da cidade, devem ser utilizados, preferencialmente, nas Zeis de vazios (Zeis tipo 3). Além disso, com o acordo da Sehab, o proprietário que doar ao município imóvel localizado em Zeis para fins de promoção de HIS, poderá transferir para outro local o potencial construtivo (instrumento TDC) correspondente ao valor do imóvel doado, de acordo com cálculos e áreas previstos na legislação. A utilização desse instrumento é capaz de promover, para a população de baixa renda, moradias em áreas com equipamentos públicos, infraestruturas, áreas verdes, comércios e serviços locais. Observa-se que não houve em São Paulo nenhuma unidade habitacional em Zeis que o particular doou para locação social.

### ***6.1.2 Agente financeiro responsável pela produção de moradias para locação social no município de São Paulo***

A produção de moradia realizada a partir do Programa de Locação Social do município de São Paulo tem aporte de recursos públicos provenientes do Fundo Municipal de Habitação – FMH, de fontes externas nacionais e internacionais e parcerias com outros órgãos públicos e/ou instituições públicas ou privadas (Resolução CFMH nº 23/2002). Dentre outros objetivos do Fundo, se destacam, além da produção de moradias para locação social ou o aluguel de imóveis de terceiros (Lei nº13.509/2003; Lei nº 13.741/2004), os financiamentos para infraestrutura básica e os equipamentos públicos necessários aos programas habitacionais. Importante observar que o acompanhamento e controle do uso dos recursos públicos que compõem o Fundo devem ser realizados, também, pela sociedade civil, por meio da participação dos cidadãos no Conselho do FMH.

O FMH é operacionalizado pela Cohab-SP e alimentado com recursos de diferentes fontes: *i*) dotação orçamentária; *ii*) créditos suplementares a ele destinados; *iii*) retornos e resultados de suas aplicações; *iv*) multas, correção monetária e juros em decorrência de suas operações; *v*) contribuições e doações; *vi*) valores de origem orçamentária da União e do Estado, destinados a programas habitacionais; *vii*) recursos provenientes de empréstimos internos e externos, ou empréstimos concedidos por autarquias, empresas ou administração indireta do município, direcionados a programas habitacionais de interesse social, voltados

a seus servidores a serem retornados, posteriormente, à sua origem; e *ix*) outros recursos destinados a programas habitacionais.

As construtoras e incorporadoras imobiliárias não se fazem presentes no processo de financiamento e produção de habitações voltadas para a locação social, pois apenas o poder público, na esfera municipal com recursos do FMH, é o responsável por promovê-la. O valor do investimento público no Programa refere-se aos custos<sup>26</sup> utilizados para a construção, aquisição e reforma das unidades habitacionais. Mesmo que a aquisição do imóvel pelo FMH se dê a título não oneroso (doação de terreno etc.), para efeito de composição do valor de investimento, este corresponderá ao valor de mercado do imóvel. Este valor deve retornar ao FMH por meio dos aluguéis cobrados dos beneficiários, considerando o prazo de 30 anos para essa recuperação de investimento. Os aluguéis cobrados estão baseados em um valor de referência<sup>27</sup> que serve de parâmetro para o valor a ser subsidiado para cada pessoa/família beneficiada. O valor do aluguel a ser pago por cada beneficiário é definido de acordo com sua situação social e financeira, assim como o subsídio.

### **6.1.3 Agente operacional e gestor do Programa de Locação Social em São Paulo**

Como já referido, o governo municipal é o coordenador da política habitacional para arrendamento social no município de São Paulo. Além das funções como agente promotor e regulador já referidas, o município desempenha, ainda, a operacionalização e a gestão da locação social por intermédio da Cohab/SP e da Sehab/SP, respectivamente.

A Cohab/SP é uma sociedade civil de economia mista,<sup>28</sup> sem fins lucrativos, que tem como missão promover soluções habitacionais<sup>29</sup> de interesse social na região metropolitana de São Paulo (Cohab/SP, 2020) e desempenhou o papel de agente operacional da moradia no Programa de Locação Social com as seguintes funções: *i*) realizar programas habitacionais no município a partir das diretrizes estabelecidas pelo governo local; *ii*) adquirir imóvel a ser construído ou reformado para o programa, contratar seu projeto e obra, promovendo a mudança de uso, ou não; *iii*) assegurar a manutenção dos imóveis<sup>30</sup> e administrar o

---

<sup>26</sup> Considera como esses valores, os custos diretos (utilizados para compra de terrenos, indenizações e benfeitorias, projetos, construção e serviços essenciais) e os custos indiretos (remuneração do agente operador e juros na carência).

<sup>27</sup> Valor máximo para os pagamentos mensais de aluguel.

<sup>28</sup> É uma empresa estatal, que compõe a administração indireta, constituída por capital público e privado a qual o Estado tem o controle acionário. Ela tem por finalidade a prestação de serviço público, recebendo pelos seus trabalhos realizados.

<sup>29</sup> Desenvolvendo programas habitacionais com a construção de novas moradias por meio da aquisição e comercialização de terrenos e glebas.

<sup>30</sup> Com recursos advindos do FMH, quando se tratar de obras extraordinárias e de manutenção e reparo dos elevadores. As obras serão realizadas com recursos próprios dos locatários quando estas forem caracterizadas como ordinárias (Lei n° 8.245/1991).

condomínio;<sup>31</sup> iv) firmar os contratos de locação e definir o valor do subsídio para os beneficiários; v) operar os recursos do Fundo Monetário de Habitação – FMH e promover o retorno mensal do valor dos aluguéis ao FMH na forma e condições estabelecidas pela Resolução Normativa; e vi) elaborar prestação de contas dos recursos gastos no Programa e realizar o controle operacional, financeiro e contábil relativo aos contratos firmados.

Já o agente gestor do Programa é a Secretaria Municipal de Habitação – Sehab que é um órgão municipal de natureza pública. A Sehab trabalha em conjunto com a Cohab e é a responsável por coordenar o Programa de Locação Social, tendo as seguintes funções:

- Coordenar as atividades dos agentes intervenientes, visando a implantação, o desenvolvimento e a avaliação periódica de seus resultados.
- Selecionar a demanda (beneficiários) de acordo com os critérios do Programa, apresentando a lista dos beneficiários a serem atendidos para cada empreendimento e seus possíveis suplentes à Cohab.
- A seleção dos beneficiários é realizada para cada empreendimento disponível para locação social, seguindo critérios pré-definidos, que remete à Cohab a lista dos beneficiários com as condições financeiras, composição familiar e faixa de renda a que pertencem, de forma a poder analisar o valor do subsídio a ser concedido. A partir desses dados e da documentação apresentada, os beneficiários são selecionados e aderidos ao Programa de Locação Social.
- Os beneficiários, indicados pelo poder público municipal, deverão se enquadrar nos seguintes critérios: i) renda familiar mensal compatível com as faixas definidas; ii) não possuir imóvel e não ter sido beneficiado anteriormente em programas de habitação de interesse social caracterizados pelo atendimento definitivo. O poder público tem que dar transparência aos critérios de seleção.
- Definir o valor de referência do aluguel, o valor do aluguel social, procedimentos para as questões de irregularidade e inadimplência. O valor do aluguel e do subsídio serão definidos conforme situação social e financeira dos beneficiários, respeitando a composição familiar e os parâmetros de comprometimento de renda familiar de, no mínimo 10% e no máximo 15%, conforme regulamentação específica;
- Desenvolver e supervisionar programa de acompanhamento socioeducativo regular e permanente, assim como programas de estímulo à inserção social dos beneficiários.
- Estimular a autogestão condominial nos empreendimentos, orientando e capacitando os beneficiários.
- Reavaliar periodicamente (24 meses) a situação socioeconômica dos beneficiários, de modo a possibilitar a atualização pela Cohab dos valores de subsídios.<sup>32</sup>

<sup>31</sup> A gestão do condomínio pode ser feita diretamente, terceirizada ou por autogestão. A Cohab realiza, de forma direta ou indiretamente, a manutenção preventiva e corretiva do empreendimento, priorizando a orientação e treinamento dos moradores para conservação das instalações.

<sup>32</sup> É condição para manutenção do subsídio a adimplência com as taxas condominiais e com aluguéis mensais.

## Locação social

- A Sehab é a responsável pela avaliação e reavaliação da condição social e financeira do locatário, realizada a cada 24 meses ou em menor prazo (por solicitação do locatário), para verificar se ainda preenchem as condições de acesso e subsídio. Encaminha o estudo para a Cohab, que decide pela manutenção ou alteração do valor do subsídio.
- Monitorar e avaliar periodicamente o Programa.
- Fornecer diretrizes gerais para aquisição, projeto, construção ou reforma das unidades habitacionais destinadas ao programa.
- Analisar e aprovar a prestação de contas.
- Sistematizar dados de indicadores sociais para avaliações periódicas.

Verifica-se que os agentes públicos, com suas diferentes funções, produzem, administram e financiam a produção de habitação social. Percorreram toda a cadeia de produção e gestão da habitação para locação: os promotores e reguladores das ações, os financiadores, os produtores e executores do processo e os gestores. Assim, o mercado não se faz presente no processo da produção de habitação social para arrendamento em São Paulo, como no restante do Brasil. No quadro 22, foram destacadas as principais funções dos agentes participantes do PLS/SP.

**Quadro 22** – Principais agentes do Programa de Locação Social de São Paulo

	Órgão	Natureza	Características
<b>Promotor e regulador</b>	Prefeitura Municipal de SP	Pública	Se baseia em leis federais e estaduais para nortear e efetivar sua política habitacional.  Coordena a política habitacional e a urbana. Mobiliza, otimiza, fiscaliza, articula e adequa os agentes, instrumentos e recursos necessários para promover moradias.  Garante a participação da sociedade no controle e na definição das prioridades do programa.
<b>Financeiro</b>	FMH	Pública	Instituído junto à Cohab e operacionalizado por ela, sob a supervisão do Conselho do FMH.  Alimentado com recursos vindos de dotação orçamentária, créditos suplementares, retornos e resultados de suas aplicações, multas, correção monetária e juros de suas operações; contribuições e doações; valores de origem orçamentária da união e do estado, destinados a programas habitacionais.  Apoiar e dar aporte de capital ao programa.
<b>Operacional (produtor/ executor)</b>	Cohab	Sociedade civil de economia mista	Promove soluções habitacionais de interesse social a partir das diretrizes do governo local. Sem fins lucrativos.
<b>Gestor</b>	Sehab	Pública (órgão da administração municipal)	Assiste a população sem capacidade financeira a obter moradia.
<b>Beneficiário</b>	-	-	Pessoas ou famílias com renda de até três salários-mínimos, com prioridade para alguns grupos.

Fonte: compilado pelas autoras, baseado na bibliografia estudada

## 6.2 Concepção e implantação do Programa de Locação Social do município de São Paulo

O Programa de Locação Social do município de São Paulo – PLS/SP, instituído em 2002 pela Resolução nº 23/2002 do Conselho do Fundo Municipal de Habitação – CFMH, teve seus procedimentos operacionais definidos pela Instrução Normativa Sehab nº 01/2003. O PLS/SP tinha como finalidade principal a ampliação das formas de acesso à moradia para a população com renda de até três salários-mínimos,<sup>33</sup> sem interesse ou condições econômicas de participar dos programas de financiamento para aquisição de imóveis.

Essa ampliação do acesso à moradia popular estava prevista para ocorrer por meio da oferta em arrendamento de unidades habitacionais<sup>34</sup> já construídas, mas poderia ser, também, em unidades novas ou requalificadas, adquiridas com recursos públicos (federal, municipal ou deste em parceria com outras instituições públicas ou privadas). Como estava definido, constituía uma política complementar a da casa própria.

O PLS/SP teve como alavanca para seu início o Subprograma Morar no Centro, que utilizava recursos do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID e investimentos do Programa de Arrendamento Residencial – PAR, aportando pela Caixa Econômica Federal e recursos do Fundo Municipal de Habitação – FMH,<sup>35</sup> provenientes de fontes externas, nacionais ou internacionais, parcerias com outros órgãos públicos e/ou instituições públicas ou privadas. Por sua vez, o Fundo Municipal de Habitação seria a fonte de recursos principal, passado o período do Programa com o BID, destinados ao PLS.

A Secretaria de Habitação do município de São Paulo – Sehab<sup>36</sup> é a responsável pela elaboração e coordenação do Programa, com atribuição em todo o ciclo de implantação: seleção da demanda, acompanhamento, desenvolvimento e avaliação periódica. As unidades habitacionais para locação social foram produzidas pela Cohab-SP (segundo normas federais, estaduais e municipais), por meio de construção de novas edificações ou da aquisição e reforma de imóveis já existentes.

De início, priorizou a reforma de edifícios vazios da área central, a combinação de soluções habitacionais com iniciativas de geração de renda e o incentivo da diversidade

<sup>33</sup> Com prioridade para idosos, pessoas em situação de rua, pessoas com necessidades especiais e moradores em áreas de risco ou insalubres. Importante observar que, famílias com renda superior a três salários-mínimos também podem, excepcionalmente, serem atendidas, desde que tenham renda per capita menor que um salário mínimo. O acesso aos beneficiários somente se dá para aqueles que não são proprietários de outro imóvel e nunca foram beneficiados em outros programas voltados para habitação social.

<sup>34</sup> As unidades habitacionais destinadas para locação social faz parte de um estoque público de moradia social para arrendamento.

<sup>35</sup> O Fundo Municipal de Habitação é supervisionado pelo Conselho Municipal de Habitação, criado no âmbito da Secretaria Municipal de Habitação pela Lei nº 13.425/2002, que tem como objetivos básicos o estabelecimento, acompanhamento, controle e avaliação da política municipal de habitação.

<sup>36</sup> De início, o agente gestor era a Sehab por meio da HABI – Superintendência de Habitação Popular, que foi extinta no decorrer das mudanças de gestão da prefeitura.

social nesses bairros, como previa o Programa Morar no Centro. Algumas características foram adotadas para a escolha dos imóveis (terrenos ou edifícios) destinados ao Programa, dentre elas: localização onde há maior concentração de infraestrutura existente; menor investimento por pessoa/família a ser atendida; maior acesso a transportes coletivos; e maiores índices de emprego.

De acordo com Moraes (2018), existem três períodos distintos da locação social que marcam a política habitacional do governo municipal, tais quais: *i*) inclusão (2001-2004), quando a locação social iniciou como resposta aos movimentos populares por moradia acessível no centro de São Paulo;<sup>37</sup> *ii*) inércia (2005-2015), quando houve a revisão do PLS e se decidiu pela permanência nas políticas habitacionais apenas na manutenção das ações anteriores. Nesse período, foi encerrado o contrato com o BID relacionado à locação social;<sup>38</sup> e *iii*) centralidade (2015-2016), quando, a partir da mudança de governo e da equipe da Sehab, a locação social passou a ter lugar de destaque no planejamento da habitação no município, com ênfase dada ao estudo do Plano Municipal de Habitação – PMH (2016) e ao Plano Municipal de Políticas para a População em Situação de Rua – PMSP (2016), culminando na tentativa de criação da Gerência de Locação Social, com competência exclusiva voltada para locação. Esse período não se transformou em ações concretas, continuando a inércia em relação à provisão habitacional por locação social e a ênfase à construção de casas pelo PMCMV já iniciada antes.

Continuando a análise estabelecida por Moraes (2018), um quarto período pode ser elencado: *iv*) nova inércia (2017-2022), quando a gerência de locação social que se formava na gestão 2015-2016 foi desmobilizada e o foco passou a ser a manutenção das ações de provisão habitacional já implementadas. Nesse período, foi criado apenas um empreendimento voltado para a população em situação de rua a partir de acordos realizados durante a elaboração do Plano Municipal de Políticas para a População em Situação de Rua.

Em síntese, a locação social passou, a partir de 2016, a ser discutida em várias vertentes: *i*) no Plano Municipal de Políticas para a População em Situação de Rua, instituído pela Portaria Intersecretarial SMDHC/SMADS/SMS/Sehab/SDTE nº 005, de 26 de dezembro de 2016; *ii*) no Plano Municipal de Habitação,<sup>39</sup> encaminhado pelo poder executivo à Câmara Municipal de São Paulo em dezembro de 2016, que ainda não foi aprovado até a atual

<sup>37</sup> Para tal, ela foi incluída em instrumentos legais como: o Plano Diretor Estratégico de 2002-2012 (Lei nº 13.430/2002), na Lei do Fundo Municipal de Habitação (Lei nº 13.509/2003) e na Lei Orgânica do município de São Paulo (Emenda nº 26/2005).

<sup>38</sup> Isso implicou na suspensão do financiamento acordado para seis empreendimentos do PLS. Os demais empreendimentos dependeram, exclusivamente, de recursos do Fundo Municipal de Habitação – FMH e do Programa Especial de Habitação Popular – PEHP. Nesse período, o governo municipal passou a focar apenas na aquisição da casa própria (PMCMV).

<sup>39</sup> O Plano Municipal de Habitação está inserido no Projeto de Lei nº 619, de 21 de dezembro de 2016. Em 2018, por meio da Resolução da Secretaria Municipal de Habitação/Conselho Municipal de Habitação – Sehab/CMH, nº 111 de 25 de outubro de 2018, foi criado o Grupo de Trabalho para articulação de esforços pela aprovação do Plano Municipal de Habitação de São Paulo. Em 22 de agosto de 2019, foi enviado ao legislativo proposta de alterações pontuais no PL, contudo, até hoje o PL não foi aprovado.

data; e *iii*) no novo projeto de lei (que também não foi aprovado), o PL nº 258/2016, que buscava regulamentar o serviço de moradia social e instituir o Programa de Locação Social, tendo como objetivo produzir moradias com regras de serviço público para o atendimento de pessoas em vulnerabilidade ou risco social utilizando edifícios vazios ou subutilizados reformados, localizados em Zeis 3 ou em áreas centrais dotadas de toda infraestrutura.

Por fim, a primeira constatação, passados 20 anos de sua criação, é que hoje se tem um Programa ligeiramente diferente, dado que foi alterado pelas resoluções complementares da Sehab/CMH.<sup>40</sup> Por outro lado, observa-se que o PLS, criado em 2002, foi a única política de locação social do município de São Paulo.

Muitos aspectos de gestão foram alterados, mas do ponto de vista quantitativo é possível apontar que dos quatro empreendimentos a serem construídos ou renovados, seis seriam feitos com recursos internacionais provenientes do BID e oito com afundos municipais do FMH e nacionais do Programa Especial de Habitação Popular – PEHP. Temos hoje três construções novas implantadas: o Parque do Gato (2004), o Conjunto Olarias<sup>41</sup> (2004) e a Vila dos Idosos (2007); e quatro requalificações de edifícios: o Edifício Asdrúbal do Nascimento (2009), o Edifício Senador Feijó (2009), Palacete dos Artistas (2014) e o Edifício Mário de Andrade (2019), totalizando 937 unidades habitacionais<sup>42</sup> em sete empreendimentos na região central da cidade, significando 0,34% da demanda por habitação<sup>43</sup> do município de São Paulo. Alguns desses empreendimentos podem ser visualizados na figura 4.

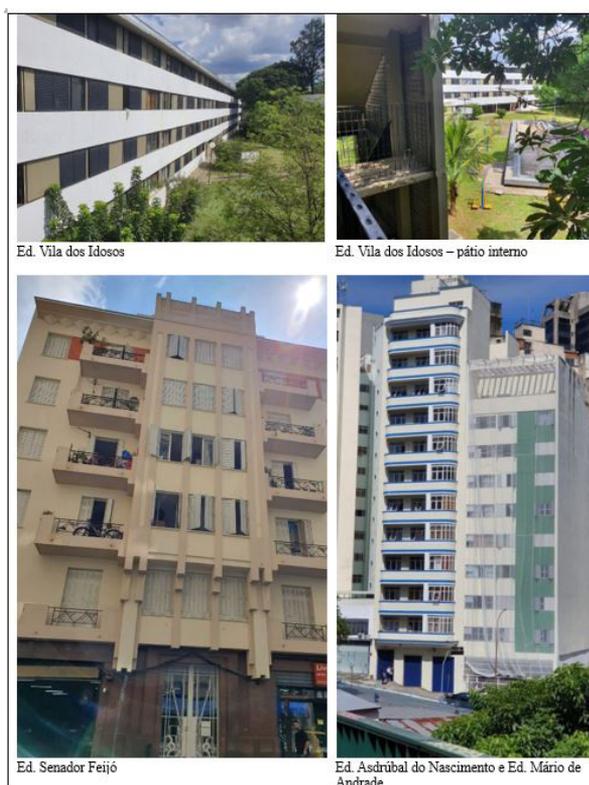
<sup>40</sup> As resoluções da Sehab/CMH (Sehab/CMH nº 12/2004, Sehab/CMH nº 33/2008, Sehab/CMH nº 115/2018, Sehab/CMH nº 118/2019) alteram padrões de cálculo do valor de referência, percentual do comprometimento de renda e número de meses para recuperação do investimento.

<sup>41</sup> Apenas o Parque do Gato e o Conjunto Olarias foram construídos com recursos internacionais, provenientes do BID. Os outros cinco empreendimentos utilizaram recursos do FMH e PEHP para sua execução.

<sup>42</sup> O Parque do Gato possui 486 unidades habitacionais com unidades que variam de quitinete a apartamentos de 1 e 2 quartos; o Olarias possui 137 unidades habitacionais voltados para moradores de rua, população moradora em área de risco, idosos e portadores de necessidades especiais; e o Vila dos Idosos com 145 unidades habitacionais para a população acima de 60 anos. O Edifício Asdrúbal do Nascimento com 40 unidades habitacionais (7 quitinetes e 29 apartamentos de 1 quarto e 4 apartamentos de 2 quartos) e o Senador Feijó possui 45 unidades habitacionais, sendo 15 quitinetes e 30 apartamentos de 1 quarto, o Palacete dos Artistas com 50 unidades e o Edifício Mário de Andrade (empreendimento destinado à população em situação de rua) com 34 unidades.

<sup>43</sup> Considera-se o déficit habitacional na cidade de São Paulo de 474 mil moradias (Folha de São Paulo, 2019).

**Figura 4** – Empreendimentos do Programa de Locação Social de São Paulo



Fonte: Imagens produzidas pelas autoras

Em São Paulo, apesar da locação social ter sido proposta para todo o município, os estudos da Sehab priorizaram a região central da cidade como a que possuía melhores condições para a implantação do Programa por apresentar concentração de cortiços na região, percentual elevado de domicílios alugados, reivindicações de movimentos sociais para a implementação da locação social nas áreas centrais da cidade, muitas famílias vivendo nas ruas ou em moradias transitórias no centro, e possibilidade de interferência no mercado de aluguel na região, reduzindo seu valor.

Os dois primeiros empreendimentos do PLS/SP, o Residencial Parque do Gato e o Residencial Olarias,<sup>44</sup> eram empreendimentos novos, construídos em terrenos públicos que atenderam famílias sem acesso às políticas habitacionais já implementadas e que já moravam na região central. O terceiro empreendimento criado para o Programa partiu da reivindicação e ação de movimentos sociais de moradia de idosos que conseguiu o terreno doado pela prefeitura e lutou pela construção da Vila dos Idosos, que atende moradores com mais de 60 anos.

Posteriormente, a forma de dotação da moradia para locação social deixou de ser por construções novas e passou a ser atrelada a ações de reabilitação urbana, como reforma e revitalização

<sup>44</sup> O empreendimento Parque do Gato atendeu famílias proveniente da remoção de favela, a Favela Parque do Gato. Já o Residencial Olarias acolheu várias demandas da população: pessoas em situação de rua e provenientes de ocupações da região central, além de catadores.

de edifícios na área central da cidade. Surgiram, assim, os edifícios Asdrúbal do Nascimento, Senador Feijó, Palacete dos Artistas e Ed. Mário de Andrade (Asdrúbal do Nascimento II).

No entanto, observa-se que os dois últimos empreendimentos, realizados nos últimos dez anos, Palacete dos Artistas e Ed. Mário de Andrade, se voltaram para grupos específicos: idosos artistas e população em situação de rua, respectivamente. Nessa última década, foram criadas 84 unidades habitacionais, representando 8,9% do total de unidades habitacionais existentes no PLS/SP e os selecionados para o programa não mais, necessariamente, eram moradores provenientes da região central, mas sim pessoas selecionadas de grupos específicos, conforme evidenciado na tabela 7.

**Tabela 7** – Fases dos empreendimentos do PLS/SP

<b>Empreendimento</b>	<b>Ano criação</b>	<b>Público-alvo</b>	<b>Modelo de construção</b>	<b>nº UH</b>	<b>UH na década</b>
Parque do Gato	2004	Moradores região central		486	
Olarias	2004		Construções novas	137	853 UH (91,04% das UH)
Vila dos Idosos	2007	Idosos (movimentos de moradia)		145	
Ed. Senador Feijó	2009	Moradores região central		45	
Ed. Asdrúbal Nascimento	2009		Reforma/revitalização de edifícios	40	
Palacete dos Artistas	2014	Idosos artistas		50	84 UH (8,96% das UH)
Ed. Mário de Andrade (Asdrúbal do Nasc. II)	2019	População em situação de rua		34	
Total				937	

Fonte: compilado pelas autoras, baseado na bibliografia estudada

Quanto à segurança jurídica, as unidades habitacionais que compõem o PLS/SP ocorrem por meio de contrato, que pode ser renovado, desde que o beneficiário se mantenha adimplente às regras do contrato a que foi submetido. Nesse aspecto, as características de moradia digna também são atendidas. O valor do aluguel é determinado de acordo com a renda e condições de pagamento da família beneficiária do Programa. Segundo o traçado do Programa, as unidades habitacionais são compatíveis com o tamanho da família beneficiária e entregues em boas condições de uso e conforto, seguindo as normas existentes. Elas devem ser preservadas e mantidas pelo inquilino, que muitas vezes não possuem renda suficiente para conservá-las e repará-las, podendo gerar, assim, problemas com a manutenção do imóvel.

### 6.2.1 Agentes intervenientes na implementação do Programa de Locação Social

Após a conclusão da obra dos empreendimentos, a Sehab fica responsável pela seleção/ indicação da demanda e pelo trabalho social para cada empreendimento<sup>45</sup> disponível para locação social. A seleção se dá a partir de um cadastro dos interessados feito pela Sehab, seguindo os critérios e grupos prioritários (pessoas acima de 60 anos, em situação de rua e afins, portadores de necessidades especiais, moradores em área de risco e insalubres) a serem atendidos. A Sehab repassa à Cohab a relação de beneficiários contendo os dados cadastrais, as condições financeiras, composição familiar e a faixa de renda a qual pertencem, possibilitando a análise quanto à necessidade e valor do subsídio a ser concedido.

A Cohab/SP é a responsável por administrar os empreendimentos, pela segurança patrimonial, pelo recebimento dos aluguéis, pela gestão do contrato<sup>46</sup> com os beneficiários e pela renovação contratual, desde que o beneficiário tenha cumprido suas obrigações e esteja dentro das regras do Programa. Importante observar que leva-se em consideração para a escolha do beneficiário, para cada unidade habitacional elemento base do contrato, a relação entre sua dimensão e o número de moradores.

Apesar da administração do condomínio ser exercida pela Cohab/SP, de forma direta ou terceirizada, os próprios moradores podem exercê-la em sistema de autogestão. Em qualquer dos casos, os beneficiários do programa são responsáveis por pagar uma cota referente à sua unidade habitacional, representando uma divisão equitativa das despesas comuns condominiais realizadas (taxa condominial).<sup>47</sup>

Os beneficiários contemplados têm como competência cumprir as legislações e o contrato firmado com a Cohab/SP, observando as condições de uso previstas nas normas, se comprometendo a pagar outras despesas relacionadas ao imóvel (telefone, energia, água, gás, esgoto, IPTU, assim como também, do condomínio). Deve cumprir integralmente a convenção de condomínio e os regulamentos internos do prédio, além de se comprometer a solicitar reavaliação socioeconômica quando houver alteração da situação financeira.

Importante observar que os aluguéis cobrados<sup>48</sup> devem comprometer um mínimo de 10% e no máximo 15% da renda mensal de cada família. Esse comprometimento de renda não incide sobre outras taxas, como: condomínio, luz, água, dentre outras. O restante do valor necessário para custear o aluguel é arcado por meio de subsídios<sup>49</sup> públicos mensais, concedido pela

<sup>45</sup> Todos os imóveis destinados ao programa não são vendidos e pertencem a um parque público para locação.

<sup>46</sup> O prazo do primeiro contrato firmado entre a Cohab e o beneficiário é de quarenta e oito meses, podendo ser renovado.

<sup>47</sup> Sobre a taxa do condomínio não incide subsídios.

<sup>48</sup> Eles sofrem atualização monetária pelo Índice de Preços ao Consumidor da Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (IPC-FIPE) a cada doze meses, a partir da data do contrato. O aluguel é renovável a cada dois anos e é calculado parcelando o valor investido na unidade habitacional pelo prazo de trinta anos.

<sup>49</sup> O subsídio é familiar, intransferível e renovado por doze meses, mediante comprovação de renda familiar. O aluguel é renovado a cada dois anos.

Cohab aos beneficiários e calculado, a depender do comprometimento de renda, em função da diferença entre o valor do aluguel e o valor de referência<sup>50</sup> (Resolução CFMH nº 23/2002). Como o imóvel é público, o valor do aluguel acrescido dos subsídios deve retornar, a cada mês, ao Fundo Municipal de Habitação a fim de recompor<sup>51</sup> o investimento público realizado.

A Cohab, como operadora do FMH, recebe do município, a título de remuneração, o valor correspondente a 4,5% sobre os valores dos projetos e obras a serem contratados para adaptação dos imóveis ao fim do programa de locação social. Assim, atendendo a todos esses critérios, no quadro 23 podemos visualizar as principais características do PLS e seus respectivos responsáveis.

**Quadro 23** – Programa de locação social – PLS/SP

<b>Objetivo</b>	Ampliar as formas de acesso da moradia para população com renda até três salários-mínimos.	
<b>Localização</b>	Região central da cidade.	
<b>Total UH</b>	937 UH em sete empreendimentos (Representa 0,34% da demanda habitacional de SP).	
<b>Recursos</b>	BID e FMH.	
<b>Características gerais</b>	Programa sem fins lucrativos; Aluguéis reajustados a cada 12 meses; Gestão do PLS compartilhada entre Cohab e Sehab; Grupos prioritários: idosos, situação de rua, PNE, moradores área de risco e insalubres, só atendendo a esse público; Locação em UH públicas, novas ou requalificadas LS de promoção pública ou LS por autogestão.	
<b>Agentes: características gerais</b>	Prefeitura CMH	Aprova a política habitacional, Instituiu o PLS (Resolução nº 23/2002).
	Cohab	Operacionaliza a política habitacional, produz as UH; Responsável pelo contrato com os beneficiários e sua gestão; Manutenção dos empreendimentos e segurança patrimonial; Cálculo do subsídio a ser concedido; Operadora do FMH; Recebe remuneração em cima do valor dos projetos e obra.
	Sehab	Elabora a política habitacional e coordena o programa; Indica a demanda para cada empreendimento; Trabalho social com os beneficiários; Reavaliação socioeconômica; Avaliação periódica do Programa e dos beneficiários.
	Beneficiários	Comprometimento de renda de 10 a 15%.

Fonte: compilado pelas autoras, baseado na bibliografia estudada

<sup>50</sup> O valor de referência é calculado com base no investimento público realizado, nas taxas de administração e de manutenção.

<sup>51</sup> Prazo de 30 anos para a recomposição. O investimento público considerado para o cálculo de recomposição não leva em conta a infraestrutura pública.

Ao analisar o PLS/SP, observa-se que os agentes participantes são exclusivamente públicos e desenvolvem as funções de promover/regular, operacionalizar, financiar e gerir a locação social, deixando o mercado fora do processo. Isso se dá na contramão da experiência internacional quando se percebe que os agentes privados, assim como as lideranças dos movimentos de moradia poderiam agregar benefícios ao Programa, desde que o poder público exerça sua liderança com claros objetivos de equidade social e desenvolvimento urbano equilibrado.

O Programa se limitou a atender apenas beneficiários com renda de até três salários mínimos e restringiu, também, a área abrangida, concentrando-a em algumas áreas e edificações na região central da cidade. Mesmo para um grupo bem vulnerável e reduzido de beneficiários, o Programa foi traçado com regras rígidas de pagamento e adimplência, seguindo a legislação locatícia mas que, na prática, uma gestão e acompanhamento social precário levou tanto à alta inadimplência como a vários problemas sociais e de manutenção das moradias.

O valor do aluguel é determinado de acordo com a renda e condições de pagamento da família beneficiária do Programa, variando de 10% a 15% da renda familiar, apesar de várias famílias não conseguirem arcar com as despesas instituídas, gerando várias situações de inadimplência. Os imóveis destinados ao PLS/SP são compatíveis com o tamanho da família beneficiária do Programa, variando entre quitinetes de até dois quartos, não proporcionando variedade social nem econômica nos empreendimentos e, como consequência, não atendendo as características do mix socioeconômico.

Em tese, pode-se dizer que o PLS/SP tende a estagnar por falta de recursos, tanto da população atendida (como a renda é muito baixa, em qualquer situação desfavorável da economia instável do nosso país não tem condições de manter com os compromissos financeiros assumidos: aluguel, condomínio, taxas de serviços públicos, dentre outros) quanto do Estado, que tem que arcar com a maioria das despesas, pois, devido a inadimplência, os custos acabam sendo excedidos. Consequentemente, os compromissos contratuais não conseguem ser cumpridos e essa dinâmica acaba trazendo um caráter de assistência social para o Programa.

### ***6.2.2 Avaliação da interação entre política habitacional e política urbana***

A inserção urbana é de suma importância para um programa de locação social e para a cidade por primar pelo oferecimento da moradia digna para a população de interesse social, em que pese as dificuldades relatadas e a escala diminuta do Programa. Para verificar como essa relação ocorreu, no PLS/SP são correlacionadas a base normativa, ou os instrumentos previstos no PDE, com as características dispostas no desenho do Programa de Locação Social de São Paulo (Resolução CFMH nº 23/2002), com destaque para:

- implantação na área central da cidade, onde foram destinados três lotes e quatro edifícios para o programa;

- acesso de famílias com renda de até três salários-mínimos, prioritariamente para pessoas acima de 60 anos, em situação de rua, pessoas com necessidades especiais e moradores em áreas de risco ou insalubres;
- habitações localizadas em áreas, prioritariamente já urbanizadas, de fácil acesso a transportes coletivos e a empregos;
- acesso dos beneficiários aos imóveis por meio de contrato com o poder público (contrato de 48 meses, podendo ser renovado desde que o locatário tenha cumprido as obrigações contratuais e legais);
- tamanho da unidade habitacional compatível com o número de moradores;
- realização de capacitação profissional e inserção social dos beneficiários;
- o valor do aluguel a ser pago pelo beneficiário e o valor do subsídio a ser recebido devem ser compatíveis com a renda;
- condomínio e serviços públicos, como água, luz, gás (são de responsabilidade do locatário).

O que se verificou foi que, mesmo os empreendimentos possuindo os requisitos de boa inserção urbana, os instrumentos dispostos para o atendimento da política habitacional de interesse social no PDE não foram utilizados e que a assertiva da localização ocorreu mediante a área central de São Paulo ter sido a escolhida, uma vez que possui serviços, equipamentos e empregos.

Para um melhor entendimento das dificuldades encontradas na escolha das localidades, no uso de instrumentos urbanísticos e na própria gestão do Programa, os empreendimentos foram visitados e foram realizadas entrevistas com agentes promotores e reguladores, operacionais e gestores no ano de 2022. Isso permitiu colher informações não documentadas, conduzindo a uma melhor compreensão das dificuldades enfrentadas pela iniciativa de se implantar a locação social no país.

Vale destacar que questões que são centrais para as discussões até aqui procedidas, tanto na base conceitual como na experiência internacional, não comparecem como os principais pontos entre os agentes de governo entrevistados, como: a interação entre política habitacional e urbana, participação de agentes da sociedade como responsáveis pelas ações operacionais com regulação do Estado e, ainda, a participação do setor privado em parceria com organizações da sociedade. Como visto, esses seriam pontos relevantes para o êxito de provisão de moradia digna no contexto de uma cidade com qualidade de vida e para o atendimento da demanda de diferentes rendas, de modo economicamente viável. Assim, há uma sintetização no quadro 24 dos aspectos mais referidos pelos entrevistados.<sup>52</sup>

---

<sup>52</sup> As entrevistas foram realizadas de forma semiestruturada, privilegiando perguntas abertas e seguindo um roteiro pré-estabelecido. Foram realizadas 11 entrevistas, sendo 6 de forma presencial e 5 de forma on-line, com duração de cerca de 1h e 20 minutos cada. Foram entrevistados agentes da Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo, da Secretaria Municipal de Habitação de São Paulo e da Secretaria de Direitos Humanos de São Paulo que trabalharam em diferentes gestões: a atual (2022), gestão de 2016 e gestão de 2002.

**Quadro 24** – Principais problemáticas abordadas nas entrevistas sobre o PLS/SP

Problemas citados	Quantidade de entrevistados que abordaram sobre o assunto (foram entrevistadas 11 pessoas)
Problema na gestão (operacional, manutenção e social)	11
Baixa institucionalização Falta de confiança em relação à política de locação/ continuidade do programa	9
Sustentabilidade financeira (modo econômico do Programa)	11
Agentes participantes do PLS/SP	11
Mix social	11
Questão cultural	11

Fonte: compilado pelas autoras, baseado nas entrevistas realizadas pelas autoras

Do ponto de vista da articulação entre política habitacional e planejamento urbano, nota-se que o município conta com normas e instrumentos de planejamento urbano que traduzem a visão estratégica da habitação para o ordenamento do território, entretanto, não as utiliza.

Nas entrevistas também foram abordadas as razões do porquê os instrumentos urbanísticos serem pouco utilizados. Segundo os agentes entrevistados em São Paulo, a execução é prejudicada por questões financeiras (uma vez que só o Estado é contemplado como agente promotor), de vontade política ou de estabilidade no que se refere a mudanças de governo.

No caso atual, em cenários onde cogitou-se utilizar os instrumentos para desapropriação, por exemplo, o município não pôde fazê-lo por questões financeiras, uma vez que somente o Estado é o promotor dos empreendimentos. Em contrapartida, recursos do Fundurb foram utilizados para algumas desapropriações em áreas demarcadas para Zeis, mas acabaram sendo alocados para programas do MCMV, nenhum foi para a locação social. Logo, nota-se que a provisão habitacional na venda é hegemônica no pensamento político e na sociedade.

Quanto ao uso do instrumento Peuc, foi referido que ele foi utilizado em alguns imóveis em São Paulo, mas igualmente não tiveram as áreas direcionadas para o PLS/SP. Já a utilização da cota de solidariedade, quando tentou utilizá-la, existiram problemas relacionados à averbação da matrícula, tornando muito cara para os empreendedores que se negaram a ofertar a porcentagem de habitação para locação social.

Mesmo tendo em conta esse fato, o PLS/SP possui as unidades habitacionais em áreas com disponibilidade de toda infraestrutura, equipamentos públicos e serviços, além de postos de trabalho. Deve-se dizer que esse fato não se valeu de nenhum dos instrumentos urbanísticos previstos no Plano Diretor, como Zeis, OUC, Direito de preempção, dentre outros. Foi uma decisão tomada de forma isolada das estratégias de planejamento urbano.

No entanto, o Programa limitou-se ao Centro da cidade em detrimento de outras áreas, igualmente dotadas de infraestrutura e, também, com alta concentração de déficit habitacional.

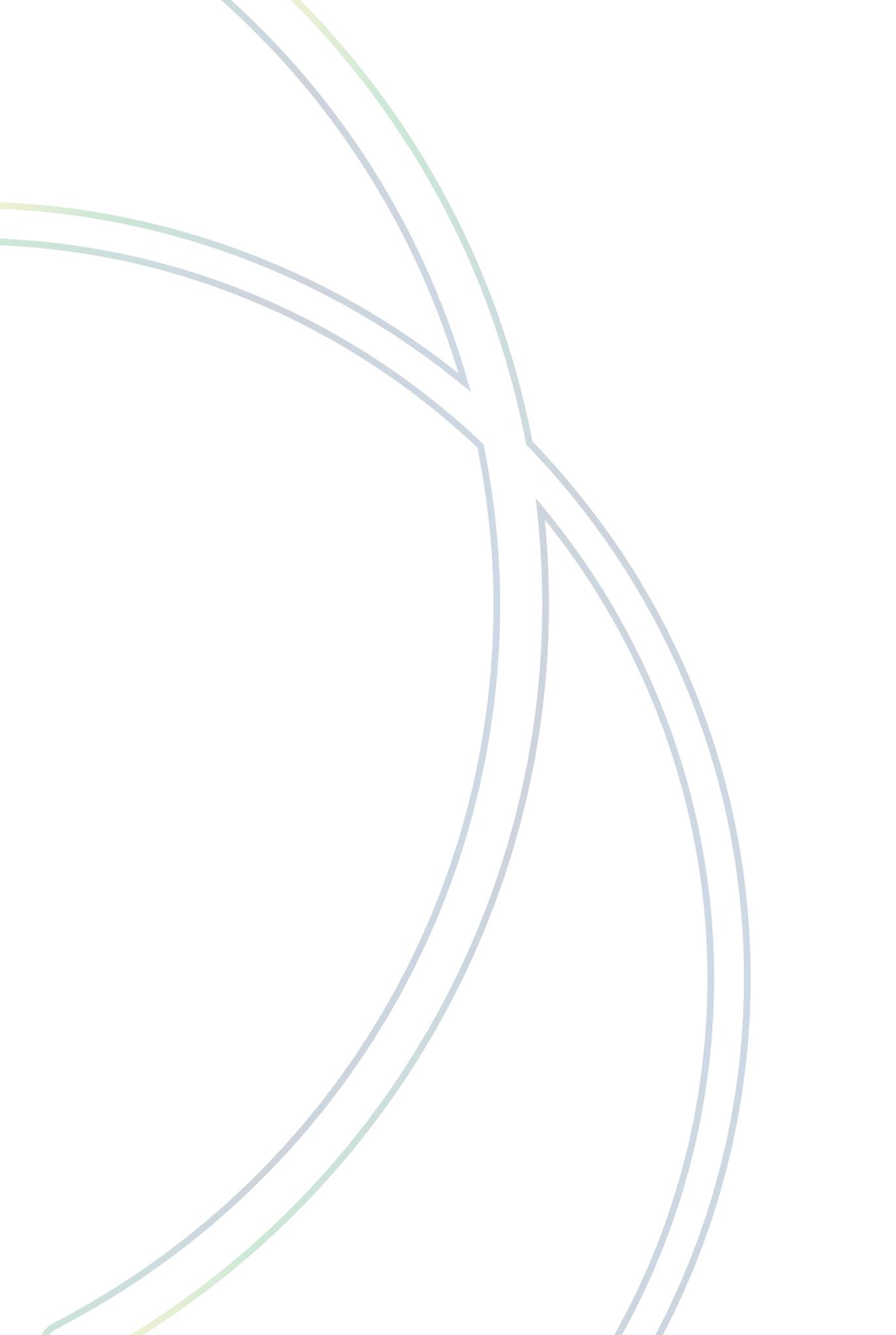
De modo geral, as entrevistas com os agentes gestores reafirmaram alguns aspectos estudados, mas deixou transparecer uma visão de muita preocupação com aspectos de gestão interna, como a falta de apoio do próprio governo para as equipes de trabalho, predominando entre certa carência de uma visão mais ampla sobre locação social.

Um ponto bastante destacado pelos agentes, e considerado primordial pela pesquisa, foi a importância do serviço de atendimento social para as famílias, que busca, além de outras questões, acompanhamentos psicológicos, sociais e econômicos dos beneficiários. Segundo a Sehab, hoje em dia, esse serviço é fornecido em todos os empreendimentos, porém ele não é linear e, após dez anos, torna-se um trabalho mais de monitoramento das condições de enquadramento da família, o que aparentemente não está sendo suficiente nem eficiente para o suprimento da demanda da população de determinados empreendimentos, como no Parque do Gato e Olarias. A falha nesse serviço essencial, a ser fornecido como regular e permanente pela Prefeitura, contraria as regras instituídas pela normatização do Programa.

A fragilidade na regulação do PLS/SP, também foi destacada, pois desde sua criação ele é regido por uma Resolução do Conselho Municipal de Habitação que ditou as regras gerais do Programa. Em toda sua trajetória, houve momentos de continuidade e momentos de inércia, a depender dos interesses das gestões públicas que, associado às questões culturais e à problemática da locação social, acabaram gerando uma falta de confiança tanto dos agentes quanto da população em relação à política de locação social.

A avaliação do PLS/SP, na perspectiva de tirar aprendizados que possam fortalecer a alternativa de locação como provisão da habitação de interesse social no Brasil, aponta para a necessidade de revisão de alguns aspectos do Programa como: *i)* estabelecer um elo concreto entre habitação e o planejamento da cidade; *ii)* instituir o Programa como política permanente, com aumento de escala que avança de forma muito lenta atualmente; *iii)* solucionar questões com o trabalho social, que impactam diretamente na saúde financeira do sistema; e *iv)* ampliar a participação no programa de agentes privados, a integração dos movimentos de moradia, que já trabalham há décadas na produção, a gestão com acolhida e a assistência social.

De resto, a locação social em São Paulo se apresenta, ainda, como um programa piloto. Não é possível ainda dizer que exista um modelo, mas sim diversos projetos que têm em comum o contrato entre o beneficiário e a Cohab na modalidade aluguel.



# Programas de locação social francês e paulista: aprendizados para ampliação da provisão de habitação social

O presente capítulo realiza uma análise comparativa dos casos de locação social franceses e brasileiros, este com foco em São Paulo. Para tanto, são levados em consideração aspectos de busca da moradia digna e diminuição do déficit habitacional, tais como a rede de agentes, a relação entre o planejamento urbano e a habitação. Vislumbra, ainda, fornecer recomendações quanto a características necessárias para a concepção de programas de locação social a partir da visão do programa internacional estudado e tendo em conta o arranjo de agentes operantes na realidade brasileira.

O estudo demonstrou diferenças entre a atuação do conjunto de agentes analisados no que se refere à promoção, à regulação, ao financiamento, à operação e à gestão na experiência de locação social internacional e brasileira. Essas diferenciações nos aspectos estruturais de cada programa resultam no seu nível de alcance para atender a demanda por provisão de habitação e no papel que a habitação pode ter na estruturação de cidades nos diversos aspectos: sociais, econômicos, urbanísticos e ambientais.

Isso foi observado com base na análise do ciclo dos programas, o qual foram identificadas tanto as ações necessárias quanto as correlações possíveis entre a estrutura organizacional estrangeira e a nacional, de forma a avançar nas diretrizes de um programa de locação social que seja uma opção de provisão de moradia em paralelo com a construção de moradias para venda.

## 7.1 Análise comparativa entre o PLS/SP e o PLS/HLM

Ao se comparar o escopo do PLS/SP ante o Programa das HLM na França, percebemos diferenças significativas. O programa francês, de natureza pública e privada

(com participação dos beneficiários da empresa), conforme visto nos capítulos 3 e 4, objetiva fornecer moradias com valores abaixo do mercado no modelo de locação social, com o intuito de atender a todos os habitantes ao mesmo tempo que utiliza a moradia como estruturante de melhores cidades.

Ele envolve os agentes promotores/reguladores, financeiro, operacionais, gestores e o mercado bem como o atendimento ao público de várias faixas de renda, com diferentes composições e tamanhos de famílias, em empreendimentos locados em diversos bairros das cidades e, também, em áreas metropolitanas.

No Programa das HLM, observa-se que, no atendimento à população mais vulnerável, existe a presença dos subsídios fornecidos pelo Estado para o aluguel e também para demais taxas e serviços. Os subsídios vão diminuindo até cessar segundo o aumento da renda do beneficiário atendido. O valor do aluguel pago pelos locatários de maior renda ajuda a afiançar o dos mais vulneráveis (o mix social no atendimento funciona como um subsídio cruzado) na forma de uma compensação. A produção habitacional depende da capacidade tanto financeira quanto de gerenciamento de cada uma das HLM, produção esta que, a partir dos anos 2000, procurou atender às expectativas do mercado.

Por outro lado, o PLS/SP possui natureza exclusivamente pública e visa ampliar as formas de acesso à moradia para população com renda de até três salários-mínimos. Seus agentes promotores, reguladores, gestores, operacionais e financeiro são todos órgãos públicos. Sendo assim, a ausência do mercado na ação da locação social é o fato mais marcante, embora no caso francês a responsabilidade pela provisão das HLMs não está relegada apenas ao mercado, mas também às próprias associações de moradores. Essa faceta é um dado que resulta em impactos nos três estágios do ciclo do Programa: projetos, construção e gestão/manutenção das unidades habitacionais, quando comparado com o caso francês.

No quadro 25, é possível observar a relação entre os programas de locação social estudados: o PLS do município de São Paulo e o PLS das HLM, na França.

**Quadro 25** – Relação entre os programas de locação social da França e de São Paulo

	<i>PLS/SP</i>		<i>PLS/HLM</i>	
São Paulo	Ampliar as formas de acesso à moradia para a população com renda de até três salários-mínimos.	<b>Objetivo</b>	Promover a HIS: atender a cidade e seus habitantes com moradias para LS com valores abaixo do preço do mercado privado e contribuir para a economia e o bom funcionamento das cidades.	França
	Pública e programas sem fins lucrativos.	<b>Natureza</b>	Pública com a introdução do mercado a partir dos anos 2000. Programa sem fins lucrativos.	
	Programa restrito à região central da cidade com serviços e transportes, dissociado de projetos urbanísticos.	<b>Localização</b>	Programa localizado em diversas áreas da cidade, diversos níveis de renda e faixa etária sempre com acesso a serviços e transportes. Associado a projetos urbanísticos.	
	Público (BID e FMH).	<b>Recursos</b>	Públicos (Caise des Depot's) e, recursos da venda de seus ativos e dos resultados operacionais (a partir dos anos 2000).	
	Famílias com renda de até 3 sm, com preferência para grupos prioritários (sem mix social e econômico).	<b>Público-alvo</b>	Atendimento às diversas faixas de renda com cotas para grupos prioritários (13 tipos de grupos).	
	Kitnets, um a dois quartos.	<b>Tipologia das Habitações</b>	Diversidade nos tamanhos e modelos de moradias.	
	Pública.	<b>Natureza da UH</b>	Pública e privada	
	937 moradias (2001-2022).	<b>UH produzidas</b>	Cerca de 4,5 milhões de moradias (1946-2018)	
	A produção de locação social depende da política habitacional vigente e da capacidade financeira do município.	<b>Capacidade de produção da LS</b>	Produção de habitação baseada na capacidade gerencial e financeira de cada uma das Organizações HLM.	
	O mercado não participa do PLS/SP.		Mudanças nas HLM, a partir dos anos 2000, para introduzir o mercado como parte dos negócios sempre sob liderança das HLMs.	
Aluguéis cobrados comprometendo, no máximo 10 a 15% da renda do beneficiário, retornando ao FMH. Restante do valor é em forma de subsídios fornecido pelo estado.	<b>Valor do aluguel</b>	Valores dos aluguéis suficientes para pagar empréstimos, cobrir custos de gestão e liberar recursos para utilização no financiamento das suas atividades. Os beneficiários com renda mais baixa recebem subsídios do estado.		
Segue a lei do inquilinato. Condomínio e demais serviços públicos pagos integralmente pelos beneficiários.	<b>Outras taxas</b>	Segue a lei do inquilinato. Subsídios nas taxas e demais serviços para as famílias em vulnerabilidade.		

Fonte: compilado pelas autoras, baseado na bibliografia estudada

A partir das comparações realizadas, algumas das características do PLS/SP que diferem do Programa das HLM são as explicações para o comprometimento da sustentabilidade do Programa de São Paulo, fato que interfere no *alcance da moradia em tempo hábil, quantidade, qualidade e integração com a cidade*. À guisa de nota foram destacadas as seguintes:

- concentração do atendimento do Programa a famílias de até três salários-mínimos, sem variedade social e econômica – sem mix social e econômico;
- estabelecimento de projetos por categorias de atividades (aposentados; sem-teto etc.) – sem mix social e econômico;
- tipologia de unidades habitacionais sem grande variedade – até dois quartos, restringindo tamanhos de famílias, faixas etárias e até a manutenção da família no Programa em caso de sua melhoria econômica;
- localização restrita à região central da cidade, sem opção locacional em função do trabalho, estudo etc.;
- ausência de estudo da demanda por provisão de habitação para locação social em todo o território do município, e até de municípios vizinhos, para traçar estratégias de longo alcance;
- ausência de participação de empresas privadas e associações de moradores na formatação, operação e implantação do PLS/SP;
- falta de integração entre instrumentos urbanísticos e habitacionais;
- deficiência no acompanhamento social dos participantes do programa;
- baixa capacidade gerencial e de prospecção de mercado dos agentes intervenientes no PLS/SP se comparado ao caso as HLMs (mesmo não sendo privadas).

### 7.1.1 Atendimento das características da moradia digna

Para dar continuidade ao comparativo entre os programas francês e brasileiro, pontuamos algumas características de promoção da moradia digna, levando em conta: *i)* capacidade de promover a integração da habitação com a cidade, ou seja, uma habitação que dispõe de equipamentos públicos, serviços, infraestrutura e postos de trabalho; *ii)* tipologia e localização da moradia; *iii)* promoção da integração social; *iv)* capacidade de garantir segurança jurídica da posse; e *v)* custo acessível da moradia.

No caso do PLS/SP, observa-se que a boa inserção das localizações dos empreendimentos e segurança da posse nas cidades (realizada por meio de contratos entre o beneficiário e a Cohab por tempo indeterminado, desde que o beneficiário se enquadre nas regras do Programa de Locação Social) é uma das características da moradia digna que consegue ser contemplada pelo Programa. No entanto, o alcance dos outros atributos (promoção da integração social e acessibilidade do custo da moradia) nem sempre é alcançado devido a restrições estabelecidas no perfil da população beneficiária.

A promoção da integração social deve contemplar os mais diversos grupos/classes sociais e está diretamente relacionada ao mix social e econômico. No Brasil, em toda sua

história, foram traçados programas habitacionais específicos para determinados públicos (idosos, moradores de rua, militares, professores, servidores públicos) e/ou estabelecidos parâmetros de renda, que toma como base o salário-mínimo ou outro indicador. Isso é um traço mantenedor da forte exclusão social, mantido por meio da contribuição de políticas habitacionais, desde os antigos IAP até o PMCMV, e está presente, inclusive, no PLS/SP.

O mix social é destacado pelo Programa francês como garantidor de promoção da moradia digna, ou seja, define que um programa habitacional não deve ser feito para públicos específicos, principalmente quando utilizado apenas para rendas muito baixas, no atendimento de pessoas mais vulneráveis, como é o caso do PLS/SP, sendo esse um ponto questionável do Programa. Esse recorte acaba extinguindo a diversidade, tanto social quanto a econômica da população, favorecendo criação de guetos e não possibilitando a ascensão social, no contexto das populações de baixa renda (Jacobs, 1993; Blanc, 2010)

Um exemplo extremo foi identificado no PLS/SP, nos empreendimentos do Parque do Gato e Residencial Olarias, onde o domínio de um determinado grupo de moradores produziu um governo paralelo, acarretando a expulsão dos agentes da prefeitura. Hoje, o Residencial é refém desse grupo, segundo depoimentos obtidos nas entrevistas realizadas no ano de 2022.

Assim, o mix aparece na França como um elemento central para a busca da diminuição da exclusão social, trazendo impactos para as políticas de habitação e de renovação urbana. Ele procura limitar as desigualdades socioeconômicas e territoriais, podendo ser regulado de acordo com o nível de toda a cidade por mecanismos estipulados na política de planejamento urbano e habitacional, como no Programa de Locação Social das HLM a partir da utilização da Lei SRU e outras normatizações.

Apesar de se encontrar na literatura largo amparo para essa prática, verifica-se que ela pode ser benéfica, mas que em si não é garantidora da não exclusão social. Segundo Colomb (2007), “a mistura de regimes de habitação pode trazer uma relativa proximidade física entre diferentes grupos socioeconômicos, mas não necessariamente uma verdadeira mistura social em espaços públicos, escolas, serviços e lojas”. Na França, apesar de todas as políticas existentes em torno da importância do mix social, ainda existem a formação de guetos, traços da própria sociedade, como no caso de grande concentração espacial de imigrantes (ex.: muçulmanos) e minorias étnicas. Assim, a dispersão das várias classes sociais e econômicas pela cidade nem sempre se constitui uma garantia de solução para a problemática da exclusão social, mas pode ser uma saída para auxiliá-la.

Mesmo assim, no traçado das políticas urbanas, a ideia do mix social tem sido recorrente na história do urbanismo (Sarkissian, 1976). Do contrário, a segregação só traz prejuízos, uma vez que a mistura social baseada cria uma possibilidade de coletivo e cooperação mútua. Após a Segunda Guerra, o mix social apareceu como um produto essencial para as cidades, trazendo o acesso à cidade para todos, favorecendo, assim, a junção de categorias sociais diferentes.

Outro aspecto essencial para a moradia digna que difere nos dois programas analisados é a tipologia habitacional, no que se refere as possibilidades de escolha mais adequada para o estágio em que a família se encontra. O projeto com um único tipo habitacional (área e

localização) determina o tamanho das famílias a serem atendidas. No caso brasileiro, ao definir moradias que variam entre quitinetes e dois quartos, exclui-se do Programa as famílias com cinco ou mais membros e, conseqüentemente, parte das dinâmicas de crescimento familiar (casamento, crescimento dos filhos, dentre outros), fazendo com que sejam suprimidos ou, caso permaneçam, entrem em déficit habitacional por adensamento excessivo. Inclusive, no caso do PLS/SP, alguns beneficiários continuam em déficit habitacional, ou por adensamento excessivo ou, ainda, por ônus com aluguel.

Importante considerar que, no caso francês, existem unidades habitacionais de vários tamanhos que conseguem atender famílias maiores. Podendo ocorrer a migração dos beneficiários para outras unidades habitacionais menores ou maiores, a depender da necessidade da família e conforme as dinâmicas familiares (casamento, crescimento dos filhos, morte, dentre outros).

A busca pelo conhecimento da demanda é essencial e deve ser considerada para o atendimento das necessidades da população e escolha das regiões onde a moradia será implantada. No caso do PLS/SP, atualmente, não há um estudo geral da demanda por habitação para locação social, o que leva ao ajuste da demanda a um tipo de programa que foi pré-concebido. Procede ao inverso do que seria recomendável em uma política habitacional, o qual se prospecta a demanda e depois desenha um programa para ofertar a possíveis inquilinos. Por outro lado, o conhecimento da demanda está previsto no PLH francês e acontece de forma a estruturar a escolha dos locais dos empreendimentos para a locação social na França.

Apesar do Programa fornecer um percentual alto de subsídios para o beneficiário do PLS/SP, chegando, na totalidade dos casos, a 90% do valor do aluguel, nem sempre o custo da moradia pago pelas famílias é acessível, o que acarreta à inadimplência em todos os empreendimentos do Programa. Isso se deve ao recorte da população atendida pelo PLS/SP (catadores, moradores de ruas etc.) sendo este o único perfil atendido. Contudo, não é possível sequer adotar uma política de compensação interna que dê sustentação aos diferentes grupos de renda e, por fim, ao Programa.

No PLS/SP o beneficiário não precisa estar inserido no mercado formal de trabalho, a renda pode ser autodeclarada, o que dificulta o controle dos ganhos tornando tanto o beneficiário vulnerável quanto o gestor do Programa. Esse aspecto faz com que o Programa, do modo como foi concebido, não se adeque a uma gestão privada ou mesmo sustentável, nisso reside seu caráter de assistência social. Para esse público-alvo (o público define o programa), é necessário um acompanhamento próximo por parte da assistência social, estando associado, também, a programas de trabalho e geração e renda a fim de suprir a necessidade econômica. Tudo isso faz o PLS/SP transitar entre programa habitacional e assistência social.

Nesse sentido, pode ser entendido por certos grupos que, como os beneficiários do PLS/SP devem contribuir com 10 a 15% da sua renda familiar com o aluguel, esse Programa

não se enquadraria na política assistencial<sup>1</sup> por ser contributivo. Mas, na prática, não é bem assim. De acordo com o artigo 4º, inciso I, da Lei Orgânica da Assistência Social, a assistência social rege-se por alguns princípios, dentre eles temos:

- supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica;
- universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas;
- respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade;
- divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais bem como dos recursos oferecidos pelo Poder Público e dos critérios para sua concessão.

Semelhantemente ao modelo de produção que ocorre com as HLM na França, onde, apesar de não visar o lucro, elas aspiram um Programa economicamente viável. O PLS busca ser autossustentável, com recuperação do investimento em 30 anos (Resolução CFMH nº 23/2002), mas, na realidade, essa sustentabilidade não ocorre na sua integralidade devido as dificuldades enfrentadas com as inadimplências sem sanções práticas aos beneficiários.

Sendo assim, a “supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica” acabam sobressaindo. O inciso I se enquadra perfeitamente no processo de produção das moradias no Programa de Locação Social de São Paulo, como também os incisos II, III e IV, que estão presentes em todo o processo de seleção e implementação do PLS/SP.

Segundo a legislação, a assistência social deve ser aplicada a todos que dela necessitarem, sem discriminação, e sem exigência de qualquer contrapartida ou contribuição por parte de seus usuários (princípio da não-contributividade ou da gratuidade). Muitos beneficiários do PLS/SP estão sem contribuir com o aluguel e demais taxas há anos, gerando inadimplência, de modo que o município tenha que arcar com todas as despesas.

Ainda assim, no tocante ao princípio da não-contributividade, cabe ressaltar que o artigo 35 da Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003, ao dispor sobre o Estatuto do Idoso, prevê que “no caso de entidades filantrópicas, ou ‘casa-lar’, é facultada a cobrança de participação do idoso no custeio da entidade”, sendo que “o Conselho Municipal do Idoso ou o Conselho Municipal da Assistência Social estabelecerá a forma de participação prevista, que não poderá exceder a 70% (setenta por cento) de qualquer benefício previdenciário ou de assistência social percebido pelo idoso” (Lei nº 8.742/1993 – Loas). O modelo da casa dos idosos, utilizado no Programa de locação social em São Paulo, se enquadra nessa legislação. Considerando essa ótica, o PLS/SP pode ser visto como um programa de assistência social.

Quando nos deparamos com a concepção do PLS/SP, mais uma vez é notável a ausência de um estudo de demanda quando há uma avaliação se o modelo habitacional do Programa é apropriado à população beneficiária. O recorte da população atendida,

---

<sup>1</sup> A palavra “assistencial” e suas derivações encontram-se em desuso, tendo a administração pública empregado, na prática e nos documentos relacionados à política de assistência social, o termo “socioassistencial”.

em sua grande parte, vem de um estado muito grande de vulnerabilidade, fora das regras da vivência em edifícios, em condomínios, tendo dificuldade para respeitar preceitos básicos da vida em comunidade. Isso gera desgastes nas relações entre vizinhos e no acompanhamento do Estado. Fatores como esses trazem empecilhos para o alcance da moradia de qualidade e integração com a cidade.

### ***7.1.2 Integração entre política urbana e habitacional na promoção da moradia digna***

Alguns dos instrumentos de planejamento urbano são capazes de proporcionar a moradia digna por meio da reserva de terras e edificações bem localizadas na cidade. Assim, de forma a levantar possíveis diferenças entre os instrumentos previstos no PDE de São Paulo e os instrumentos existentes na França, foi realizada uma seleção daqueles que mais influenciam a moradia em conjunto com uma análise comparativa entre eles, destacando-se:

- **Direito de preempção:** existente tanto na França quanto em São Paulo. Na França o controle dos valores dos imóveis é realizado por incentivo ou por coerção. Em São Paulo existe uma certa dificuldade para utilização desse instrumento, principalmente pelo alto valor da terra e baixa disponibilidade financeira do poder local, o que fez com que a opção não fosse praticamente utilizada.
- **Cota de solidariedade:** utilizada em São Paulo. Se assemelha ao Setor mix social, da França. Tem sido um importante instrumento para reserva de terra para habitação de interesse social e na produção do mix social nos diferentes bairros na França, mas no Brasil nenhum empreendimento foi produzido para locação social por meio desse instrumento. Não foi possível entender nas entrevistas com os agentes do PSL/SP a razão.
- **Intervenção urbana:** utilizada em São Paulo e se assemelha à Renovação Urbana da França. Ela possibilita a criação de áreas para HIS bem inseridas na malha urbana da cidade, podendo ser realizada pelo poder público e, também, pela iniciativa privada. Infelizmente, até os dias atuais, nenhuma intervenção contribuiu para a criação de HIS sendo que na França é um relevante instrumento para se obter terras bem localizadas para HIS. Ao reciclar os espaços urbanos é possível contribuir, também, para o mix social e a melhoria ambiental na cidade.
- **OUC** que se assemelha à Zone de Amenagement Concertée – ZAC. Ela possibilita o aumento de áreas destinadas para construção, inclusive de moradias de interesse social, possibilitando o mix social. As iniciativas em São Paulo de OUC estão em curso e sem grande impacto sobre terra para a HIS.
- **Zeis** que se assemelham a Espaços Reservados para Habitação Social – ERLS. As Zeis, presente no PDE de São Paulo é capaz de garantir uma boa localização para as áreas habitacionais de interesse social, mas depende de uma eficiente gestão desse instrumento por parte da Prefeitura Municipal de São Paulo “e uma atuação

articulada entre órgãos responsáveis pela política habitacional e pela regulação do solo” (Constantino, 2007), algo que nem sempre acontece. Mesmo com a presença desse instrumento, o município acaba criando estratégias para produção de moradia social que possam ser utilizadas em qualquer área da cidade, e não necessariamente, somente nas Zeis. Isso faz com que, muitas vezes, seja esquecida a lógica da boa localização na produção de habitação social.

Em todos os programas de locação social estudados na experiência internacional, foi observado que a criação de unidades habitacionais ocorreram em regiões já dotadas de infraestrutura e serviços, porém, muitas vezes, em áreas degradadas da cidade. Logo, o papel dos programas de locação social como oportunidade para empreender a reabilitação da cidade é uma ação recorrente. É possível tornar os locais ativos ao reabilitar as edificações ou construir em terrenos dessas áreas, dando vida a esses espaços antes degradados, subutilizados ou sem uso, proporcionando um novo desenvolvimento da economia local ao mesmo tempo que se combate a expansão urbana. Constituindo-se, então, como um contraponto às produções de moradias realizadas para venda no Brasil, tendo em vista o PMCMV ou o PCVA, os quais, invariavelmente, estão localizados fora das cidades e promovem cada vez mais a dispersão urbana em áreas sem serviços.

Por sua vez, deve-se destacar que o caso da locação social em São Paulo é um caso exitoso na medida em que ocorre em regiões centrais e dotadas de equipamentos, serviços e infraestrutura, proporcionando uma melhor inserção urbana. Esses objetivos podem ser alcançados por meio dos instrumentos urbanísticos e das legislações, hoje utilizados aquém do seu potencial, sendo necessário uma melhor articulação entre os órgãos responsáveis pela política habitacional e pela regulação do solo.

A comparação entre a base normativa urbanística leva ao entendimento de que existe uma certa analogia entre os instrumentos adotados na França e no Brasil. No entanto, os instrumentos são utilizados de forma abrangente na França, mas muito incipientes no Brasil. O que se pode presumir que falta capacidade gerencial, tanto na gestão urbanística como habitacional para operar esses instrumentos e/ou a falta de coordenação institucional entre os respectivos órgãos gestores das políticas.

Destacam-se os instrumentos Peuc, Direito de preempção, Cota de solidariedade (similar ao Setor mix social na França), Intervenção urbana (similar a Renovação Urbana na França), OUC (similar a ZAC na França) e Zeis (similar aos ERLS na França). Por fim, apesar de algumas diferenças existentes entre os instrumentos franceses e os brasileiros, a base é a mesma e pequenos ajustes se fariam suficientes para torná-los com os mesmos recursos na busca pela reserva de terras a fim de produzir uma cidade mais sustentável e alcançar a moradia digna.

Aponta-se, ainda, que o estudo da demanda do município a ser estabelecido para provisão habitacional é necessário. A partir dele é possível distribuir melhor as moradias na cidade, atentando, ainda, para a utilização do mix socioeconômico e para a escolha do público-alvo do Programa. Esses fatores são essenciais e devem ser considerados para a criação de programa de locação social, contribuindo para transformá-lo em uma estratégia

de habitação contínua, capaz de proporcionar uma cidade sustentável e a moradia digna para as camadas populares da sociedade.

No quadro 26, temos uma visão geral da relação existente entre os instrumentos de planejamento urbano (São Paulo e França) e as características da moradia digna.

**Quadro 26** – Relação entre os instrumentos de planejamento urbano e habitação (de São Paulo e da França) e a moradia digna

Brasil		Possibilita a moradia digna por meio da reserva de terras?	França	
Instrumentos	Função/ característica principal		Função/ característica principal	Instrumentos
Peuc	Permite a reintrodução no mercado imobiliário de terrenos/edificações vazios ou, subutilizados.	✓		
Direito de preempção	Preferência que o poder público municipal tem para aquisição de imóvel urbano.	✓	Preferência que o poder público municipal tem para aquisição de imóvel urbano. Faz o controle de preços dos terrenos por incentivo ou por coerção.	Direito de preempção
Cota de solidariedade	Reserva de uma porcentagem de área em cada empreendimento para HIS ou transferência de recursos para a produção pelo governo de HIS.	✓	Reserva de uma porcentagem de terra para produção de HIS em cada empreendimento. Principal instrumento para produção de terra na França.	Setor de mix social
Intervenção Urbana	Por meio da reestruturação de áreas subutilizadas da cidade mas dotadas de infraestrutura, cria áreas, inclusive, para HIS.	✓	Produz mecanismos para facilitar criação de terras bem inseridas na cidade. Promove taxas reduzidas de impostos e outras vantagens.	Renovação Urbana
OUC	Promoção de diversos usos e do aumento do estoque de área para construção, favorecendo, a viabilidade da produção de HIS.	✓	Mudanças no uso do solo para promover a HIS.	Zone de Amenagement Concertée – ZAC
Zeis	Áreas reservadas produzir HIS.	✓	Terrenos reservados para promoção da moradia social.	Espaços Reservados para HIS – ERLS
		✓	Capacidade do município em produzir terrenos a preços baixos para HIS, utilizando-se da oportunidade de terras.	Intervencionismo

Fonte: compilado pelas autoras, baseado na bibliografia estudada

Quanto aos agentes intervenientes na formulação de programas, é notória a distinção entre o programa francês e brasileiro, tendo como destaque a ausência no PLS/SP da sociedade organizada (no caso, as associações de moradores, a exemplo das HMLs no caso habitacional) ou do mercado (com normas, supervisão e fiscalização do Estado).

Tendo em conta as etapas do ciclo do programa, observa-se que tanto no PLS/SP quanto no programa francês estão presentes as funções da promoção/regulação, financiamento, operação e gestão, só que, no caso do PLS/SP, centrados no governo. Ressalta-se ainda, a importância das HLM em todo o contexto de produção da locação social. Observa-se a participação dos beneficiários na sua concepção, existindo certo paralelismo com a atuação de alguns movimentos sociais habitacionais no Brasil, a exemplo do que ocorreu com o segmento Entidades no PMCMV. Mostra-se, assim, a importância de se ter uma empresa com essas características no Brasil para o desenvolvimento de programas de locação social.

Mesmo com discordâncias em relação ao modo como o setor privado atuou no PMCMV, ecoa-se na análise crítica dos programas franceses que, mesmo quando são sugeridas alterações no *modus operandi*, é assumida que a presença do setor privado trouxe avanços na produção habitacional. A alternativa de fortalecer a rede de atores com a inclusão do setor privado e maior regulação do Estado deve transpor metas mais significativas na esfera da política habitacional brasileira.

A dinâmica existente no Brasil, de paralisações do Programa a depender da vontade política e da liberação de recursos, também ocorria na França antes dos anos 2000. Com a entrada do mercado, mesmo diante da diminuição de construção de unidades habitacionais devido as crises políticas e econômicas que ocorreram, não houveram paralizações e a produção de unidades para o locação das HLM, por fim, acabou tendo um aumento. Além disso, o mercado pôde ajudar na dinâmica da produção, da gestão e do financiamento, diminuindo a sobrecarga existente em cima do poder público, tão criticada pelos agentes entrevistados no estudo do PLS/SP.

Ressalta-se, porém, a necessidade de uma concepção de programa que proporcione vantagens para os dois lados, mercado e Estado, de modo a não repetir os mesmos erros obtidos com programas desenvolvidos para produção e venda de unidades habitacionais, como o MCMV. Nesses programas, em muitos casos, foram favorecidos, tão somente, a indústria da construção civil (onde as empresas construtoras e incorporadoras decidem o que, quanto, onde e para quem vão produzir), em detrimento da moradia digna para a população de baixa renda. Isso significa maior poder de regulação do Estado, fundado em bases de separação de interesse privados e públicos.

No quadro 27, há uma síntese do estudo realizado sobre os diversos agentes que atuam no PLS/SP e no Programa de Locação social das HLM, com suas funções e características.

**Quadro 27** – Agentes do programa de locação social HLM x programa de locação social de São Paulo

Agentes		Natureza	Características	Funções	
Operacional e gestor	França	HLM	Pública (OPH)	Principal agente no desenvolvimento da HIS na França. Agente sem fins lucrativos. Realização de associações das HLM para obter economia de escala.	Definir tipos de HIS, projetos e localização a partir de diretrizes do Estado (Federal); Produzir e administrar moradias para LS com valores abaixo do mercado; Participar do planejamento urbano; Realizar gestão de terras para LS; Realizar produção, gestão, manutenção, montagem e monitoramento do Programa; Fazer o acompanhamento social e econômico dos beneficiários; Promover a diversidade social por meio da renovação urbana; Promover o desenvolvimento do território e a coesão social.
			Privada (ESH)		
	Brasil – São Paulo	Cohab	Sociedade civil de economia mista	Atua como agente operacional da moradia. Agente sem fins lucrativos.	Realizar programas de HIS a partir de diretrizes do governo local na região metropolitana de SP; Produzir e reformar moradias para LS, contratar projetos e obra; Firmar e controlar contratos, administrar o condomínio, gerir, manter; elaborar prestação de contas; Definir valores de subsídios para o LS; Operar recursos do FMH.
		Sehab/HABI	Pública (órgão da administração municipal)	Atua como agente gestor da moradia.	Coordenar as atividades dos agentes; Fornecer diretrizes e normas do PLS/SP para aquisição, projeto, construção e reforma das habitações; Sistematizar dados de indicadores sociais para avaliações periódicas da LS; Selecionar a demanda e definir valores dos aluguéis; Fazer o acompanhamento socioeducativo e reavaliação socioeconômica dos beneficiários; Monitorar, avaliar e realizar prestação de contas do Programa;
Promotor e regulador	França	Estado (em todas as suas esferas)	Pública	Descentralização das funções; Mudança de um planejamento municipal para um intermunicipal; Priorização geográfica da LS; Busca da cidade sustentável e preservação dos recursos naturais e da cidade compacta e polinuclear.	Estabelecer a demanda a ser atendida e a localização dos empreendimentos; Realizar controle de terras buscando facilitar inserção na estrutura urbana; Regular estatuto das HLM, controlando atividades e seu financeiro; Definir regras do circuito de financiamento; Definir tipologias, métodos arquitetônicos e de gestão; Realizar a gestão estratégica de ativos; Impor objetivos de alta produção de aluguel social e penalizar aqueles que não o cumprirem; Produzir moradia conciliando: economia de espaço/terra, redução das distâncias entre casa e trabalho, redução custos transportes e energéticos; Controlar todo o sistema de produção habitacional realizado pelas HLM; Promover o direito à moradia digna.
	Brasil/SP	Estado (esfera municipal) PMSP e outros agentes	Pública	Baseia-se em leis federais e estaduais para nortear e efetivar a política habitacional; Utiliza-se de normas e instrumentos para o planejamento urbano.	Mobilizar, otimizar, fiscalizar, articular e adequar os agentes, instrumentos e recursos necessários para promover moradias; Garantir a participação da sociedade no controle e na definição das prioridades do programa; Realizar as normatizações; Coordenar a política habitacional e a urbana.

**Programas de locação social francês e paulista: aprendizados para ampliação da provisão de habitação social**

Agentes		Natureza	Características	Funções	
Financeiro	França	Pública (CDC) e Bancos privados	Fontes: CDC; 1% da folha de pagamento; privada; impostos; subsídios; créditos; isenções fiscais e recursos próprios.	Regulação produtivista: realizada pelo Estado (federal) Presença de um fundo garantidor (CDC é um fundo público) MILLOS: órgão de controle que inspeciona as HLM regularmente (realiza auditoria).	Estimular as atividades econômicas do país; Limitar o custo da política habitacional para as finanças públicas; Permitir a recuperação financeira das HLM; Financiar habitação de LS e garantir os empréstimos das HLM.
	Brasil/SP	FMH	Públicos (FMH), fontes externas, e outras parcerias.	FMH: instituído e operacionalizado pela Cohab;	Apoiar e dar aporte de capital ao Programa; Proporcionar a produção de moradias para locação social; Conceder financiamentos para infraestrutura e equipamentos públicos para os programas de HIS.
Mercado	França	Incorporadoras imobiliárias	Privado	Atores dinâmicos da produção urbana; Parceiros dos municípios na produção de LS; Associação com as HLM, criando o Vefa-HLM; Visam a rentabilidade em todo o processo de produção.	Promover projetos com adoção de métodos simplificados de financiamento e gestão; Construir moradias e vender fora do plano para as HLM; Realizar prospecção de terras, estudos de viabilidade técnica de projetos e supervisão de obras.
	Brasil SP	Construtoras e Incorporadoras imobiliárias	Privado	Não participa da locação social em São Paulo.	

Fonte: compilado pelas autoras, baseado na bibliografia estudada

No que se refere à presença do mercado, este já opera no Brasil na produção de HIS para venda (PMCMV e PCVA). A atuação visou, além da diminuição do déficit habitacional, o aquecimento da economia do país, favorecendo a indústria da construção civil, as construtoras e incorporadoras. Certamente, correções de atuação devem ser procedidas e aqui se viu, no caso francês, como pode ocorrer com ganhos para os diferentes envolvidos, onde a liderança de uma entidade ligada aos moradores e ao governo faz a diferença nos objetivos a serem perseguidos. No caso das HLM não é uma empresa privada nem o governo trabalhando com o mercado, mas é uma empresa trabalhando junto à sociedade.

Para ter o mercado aliado às necessidades do poder público, os diferentes instrumentos urbanísticos já são capazes de promover ajustes e/ou alterações nas legislações de planejamento urbano e uso do solo, fornecendo flexibilização do uso de seus instrumentos de planejamento, com alterações dos parâmetros, para contemplar interesses de lado a lado.

Não se pode repetir o que destaca Maricato (2011) e Silva (2013) que, para a produção habitacional se concretizar, recursos públicos na forma de capital econômico, subsídios e terras devem ser repassados para o setor da construção civil para financiamentos e investimentos, determinando, também, regras de execução e produção conforme a demanda do mercado (Maricato, 2011; Silva, 2013). Essas alterações cedidas para o mercado pelo poder público levaram, na maioria das vezes, à produção de habitações em áreas distantes, sem infraestrutura, se concretizando na continuidade da lógica de localização das habitações sociais na periferia, não produzindo o efeito pretendido das políticas habitacionais inclusivas estudadas, que é o da moradia digna.

O que se pode verificar em estudos (Cardoso, 2013; Andreoli, 2016; Ministério da Economia, 2020) que já avaliaram esse modelo é que nenhum deles indica que a participação do mercado é equivocada, mas sim, que a regulação do Estado foi falha. Essa prática difere do que ocorre na França, onde a participação do mercado é regida e conhecida no país desde o estado de “bem-estar social” no pós-guerra, momento em que ele segue regras e normas ditadas pelo poder público para produzir e comercializar moradias.<sup>2</sup>

Na França, o mercado atua como atores dinâmicos da produção urbana, inclusive na produção habitacional, como parceiros dos municípios na produção da locação social. Apesar de visarem sempre o lucro em qualquer operação realizada, ao ter o acompanhamento, essa lucratividade pode ser controlada na medida que seja satisfatória para ambas as partes. O mercado pode favorecer, assim, além da gestão, a parte financeira da atividade de produção de moradia ao adotar métodos simplificados de financiamento e gestão. Além disso, deve-se observar que o aluguel cobrado deve cobrir todos os custos do Programa de Locação Social das HLM.

---

<sup>2</sup> No Brasil, não existe um estudo de bem-estar social ou políticas sociais na plenitude e alcance das políticas francesas. Isso pode ser observado, principalmente, ao acompanhar os estudos críticos sobre o PMCMV no Brasil.

## 7.2 Aprendizado para concepção de um programa adaptado à realidade brasileira

De acordo com todos os estudos, observações e análises realizados, com foco nas características necessárias à concepção de uma política que promova a moradia digna assim como as funções e ações dos agentes intervenientes no ciclo de Programa de Locação Social, alguns aprendizados atinentes à análise do caso francês e brasileiro se destacam.

A seguir são apresentados alguns aspectos a serem considerados em novos desenhos de programas de locação social, tendo em conta que quase todos, a nível estadual, estão em fase de concepção e que o governo federal (3º governo Lula), recentemente, manifestou interesse nessa modalidade de provisão habitacional presente da Medida Provisória nº 1.162/2023.

- Segurança normativa do Programa de Locação Social, definido como uma política de Estado em consonância com a política e plano de habitação vigente.
- Definição da fonte de recursos orçamentários (públicos) de forma clara, permanente e sustentável com determinação das etapas do Programa que caibam ao Estado (a vinculação dos recursos com o FGTS tem sido, historicamente, a fonte de suporte da habitação e demais infraestruturas urbanas, sendo fonte perene por sua ligação com o salário dos trabalhadores).
- Estabelecimento das regras para participação dos beneficiários e do mercado no Programa de Locação Social com definição de responsabilidades no ciclo do Programa a serem supervisionadas pelo Estado.
- Definição de um órgão gestor (público ou sob responsabilidade dos beneficiários supervisionado pelo Estado) somente para construir e gerir o parque público de locação social ou criar parcerias com a iniciativa privada e/ou movimentos sociais pró-moradia. Observa-se que a criação de uma empresa mista com a participação da sociedade é necessária, sob moldes das HLM francesas.
- Articulação obrigatória entre o setor de habitação e de planejamento urbano da cidade, com melhor utilização dos instrumentos urbanísticos de modo que promovam a distribuição de terras com melhor inserção das moradias no tecido urbano já existente.
- Conter o espraiamento urbano ao utilizar terrenos e edificações vazias ou subutilizadas na cidade, com a revitalização de áreas já dotadas de equipamentos públicos e infraestrutura, sendo importante o combate à expansão urbana.
- O estudo da demanda nas diversas regiões da cidade, de modo que atenda a população dessas localidades, desde que sejam dotados de infraestrutura e serviços.
- Obrigatoriedade do programa de contemplar a diversidade socioeconômica e tipologias nos empreendimentos de locação social, a fim de garantir o mix social e a possibilidade de oferta de moradias para as diversas composições de famílias.
- A escolha do público-alvo, visando a relação deste com o custo da moradia e se o modelo habitacional implantado é apropriado para a população beneficiária.

- No caso do atendimento de classes mais vulneráveis, não definir empreendimentos específicos para esse público e associar a provisão da moradia a um programa de assistência social, abarcando todas as necessidades deles, como acompanhamento social intenso, participação em programa de trabalho e geração de renda.

Esses pontos são indispensáveis para a montagem de programas de locação social quando o objetivo é alcançar um programa habitacional perene e com os atributos que foram apontados no capítulo 1 deste estudo, como a moradia digna, de modo que atenda as necessidades da população e contribua para uma cidade com boa qualidade de vida para todos.

Para finalizar, deve-se destacar, como dito no início, que um obstáculo a ser vencido para o êxito de um programa de locação social no Brasil se encontra no próprio ideário da sociedade ligado à ideia da casa própria. No entanto, não se pode menosprezar a capacidade que um programa bem desenhado de locação social possa ter para uma reversão desse modelo firmado por anos em diferentes governos. Vale reforçar que a base conceitual que ancora a provisão da habitação por meio da locação social é da responsabilidade do Estado em prestar um serviço público de moradias dignas, contínuo e para toda a população.

# Referências

ABIKO, Alex Kenya. *Introdução à Gestão Habitacional*. Texto técnico. Escola Politécnica da USP. Departamento de Engenharia de Construção Civil. São Paulo: EPUSP, 1995. Disponível em: [http://www.pcc.poli.usp.br/files/text/publications/TT\\_00012.pdf](http://www.pcc.poli.usp.br/files/text/publications/TT_00012.pdf). Acesso em: 10 jun. 2018.

ABRAMO, Pedro (2009). Mercado imobiliário informal: a porta de entrada nas favelas brasileiras. In: ABRAMO, Pedro. (Coord.). *Favela e mercado informal: a nova porta de entrada dos pobres nas cidades brasileiras*. Porto Alegre: Antac, 2009.

ABRAMO, Pedro (org.). A teoria econômica da favela: quatro notas sobre a localização residencial dos pobres e o mercado imobiliário informal. In: ABRAMO, Pedro. (org.). *A cidade da informalidade: o desafio das cidades latino-americanas*. Rio de Janeiro: Sette Letras; FAPE, 2003.

ABRAMO, Pedro. *O mercado informal imobiliário em favelas e a mobilidade residencial dos pobres*. Rio de Janeiro: IPPUR-UFRJ, 2002.

ABRAMO, Pedro. Palestra de Encerramento Aluguel e desigualdade urbana: novos desafios a enfrentar. *Seminário internacional Moradia de Aluguel na América Latina: estado, finanças e mercados populares*. Canal do Youtube. Labcidade FAUUSP Seminário Moradia de Aluguel 2020. São Paulo: Laboratório Espaço Público e Direito à Cidade (LabCidade) FAUSP, 2020. Disponível em: <https://www.youtube.com/playlist?list=PL4nuTkUWcUq-9j4IEMwjQ2JTQQS-hAdwWK>. Acesso em: 23 fev. 2021.

ABRÃO, Jorge Luís Ferreira. *A evolução da legislação locatícia no Brasil: revisão histórica e problemáticas atuais*. 2018. 89p. Trabalho de conclusão (Graduação em Direito) – Fundação Educacional do município de Assis, Assis – São Paulo, 2018. Disponível em: <https://cepein.femanet.com.br/BDigital/arqTccs/1511400447.pdf>. Acesso em: 25 jun. 2018. Acesso em: 1º jun. 2022.

ACIOLLY Jr., Claudio. *Housing in the Netherlands: a closer look at the Social Housing Sector and the role of Housing Associations - HA*. Roterdã: Institute for Housing and Urban Development Studies – IHS, 2008. 121 slides. Slides gerados a partir do software PowerPoint. Disponível em: [https://claudioacioly.com/sites/default/files/2020-03-01/70\\_2007\\_Acioly\\_Housing in Holland\\_An Introduction.pdf](https://claudioacioly.com/sites/default/files/2020-03-01/70_2007_Acioly_Housing in Holland_An Introduction.pdf). Acesso em: 16 jun. 2014.

ACUITY. Keniston Housing Association. *Tenant satisfaction survey report*. England: Acuity Research & Practice Ltd. 2019. Disponível em: <https://www.kenistonha.co.uk/wp-content/uploads/2019/02/Keniston-HA-Resident-survey-report-FINAL.pdf>. Acesso em: 25 out. 2020.

adequada. Brasília: SDH/PR, 2013. Disponível em: [https://urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/DH\\_moradia\\_final\\_internet.pdf](https://urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/DH_moradia_final_internet.pdf). Acesso em: 15 out. 2018.

AGEHAB. *Plano Estadual de Habitação de Interesse Social de Goiás – PEHIS/GO*. Agência Goiana de habitação – AGEHAB: Goiânia, 2012. Disponível em: [https://www.agehab.go.gov.br/images/imagens\\_migradas/upload/arquivos/2014-05/plano-de-habitacao-social-de-goias-final-2013.pdf](https://www.agehab.go.gov.br/images/imagens_migradas/upload/arquivos/2014-05/plano-de-habitacao-social-de-goias-final-2013.pdf). Acesso em: 27 maio 2022.

AMORE, Caio Santo; SHIMBO, Lucia Zanin; RUFINO, Maria Beatriz Cruz. *Minha casa.. e a cidade? Avaliação do Programa Minha Casa, Minha Vida em seis estados brasileiros*. 1º Edição. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. Disponível em: [https://observatoriodasmetrolopes.net.br/arquivos/biblioteca/abook\\_file/mcmv\\_nacional2015.pdf](https://observatoriodasmetrolopes.net.br/arquivos/biblioteca/abook_file/mcmv_nacional2015.pdf). Acesso em: 22 dez. 2020.

ANDREOLI, Ana Claudia. *Eficiência do Programa Minha Casa, Minha Vida em gerar benefícios sociais: uma análise envoltória de dados das unidades federativas brasileiras no período de 2009 a 2012*. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) – Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Bauru, 2016. Disponível em: <https://repositorio.unesp.br/handle/11449/141458>. Acesso em: 15 jan. 2021.

ANDREWS, Richard. *Urban land economics and public policy*. Nova York: The Macmillan Company, 1971.

APUR, Atelier Parisienne d’Urbanisme. *Les derniers chiffres du logement social à Paris*. Paris: Apur, 2022. Disponível em: <https://www.apur.org/fr/nos-travaux/derniers-chiffres-logement-social-paris>. Acesso em: 21 maio 2022.

ARANTES, Pedro; FIX, Mariana. *Como o governo Lula pretende resolver o problema da habitação*. São Paulo: Correio da Cidadania, 2009. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/321368779\\_Como\\_o\\_governo\\_Lula\\_pretende\\_resolver\\_o\\_problema\\_da\\_habitacao](https://www.researchgate.net/publication/321368779_Como_o_governo_Lula_pretende_resolver_o_problema_da_habitacao). Acesso em: 25 out. 2018.

ARRETCHE, Marta. Intervenção do Estado e setor privado: o modelo brasileiro de política habitacional. *Espaço e debates*, v. 10, n. 31, p. 21-36, 1990.

ARRETCHE, Marta. Tendências no estudo sobre avaliação de políticas públicas. *Terceiro Milênio: Revista Crítica de Sociologia e Política*. v. 1, n. 1, p. 126-133, 2013.

AZEVEDO, Delina Santos. A garantia do direito à moradia no ordenamento jurídico brasileiro. *Anais do Seminário Urbanismo na Bahia – UrbBA*, 2012. Disponível em: [http://www.lugarcomum.ufba.br/urbanismonabahia/arquivos/anais/ex3\\_direito-moradia.pdf](http://www.lugarcomum.ufba.br/urbanismonabahia/arquivos/anais/ex3_direito-moradia.pdf). Acesso em: 17 fev. 2020.

AZEVEDO, Sérgio. *A crise da política habitacional: dilemas e perspectivas para o final dos anos 90*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1996.

- AZEVEDO, Sérgio. *Desafios da habitação popular no Brasil: políticas recentes e tendências*. Porto Alegre: Antac, 2007. (Coleção Habitar. Habitação social nas metrópoles brasileiras: uma avaliação das políticas habitacionais no final do século XX).
- AZEVEDO, Sérgio. Políticas Públicas e Habitação Popular: pontos para reflexão. *Revista de Administração Municipal*. v. 34, n. 85, p. 40-49, 1987.
- AZEVEDO, Sérgio; ANDRADE, Luís Aureliano Gama de. *Habitação e poder: da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional da Habitação*. Rio de Janeiro: Zahar, 1982, p. 135.
- BALBIM, Renato. *Serviço de moradia social ou locação social: Alternativas à Política Habitacional*. Brasília: Ipea, 2015.
- BALL, Michael. Housing analysis: time for a theoretical refocus. London: *Housing studies*. v. 1, i. 3, p. 147-166, 1986.
- BARBOSA, Eva Machado. Casa própria ou direito a um serviço de habitação? Porto Alegre: *Ensaio FEE*, v. 19, n. 2, p. 272-285, 1998.
- BARBOSA, Livia. *Sociedade de consumo*. 3. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2010.
- BARTHEL, Pierre-Arnaud; DÈBRE, Célia. Dans la cuisine de la mixité: retour sur des expérimentations nantaises. *Espaces et sociétés*, v. 140, n. 1, p. 75-91, 2010.
- BARTON, Wendy Wilson Cassie. A new era of social rented housing in England? *House of commons Library* nº 8963 London, 2020. Disponível em: [www.parliament.uk/commons-library](http://www.parliament.uk/commons-library) Acesso em: abr. 2021.
- BAUDRILLARD, JEAN. *A Sociedade de Consumo*. Lisboa: Edições 70 Lda, 2009. Disponível em: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/613769/mod\\_resource/content/1/BAUDRILLARD\\_1995\\_A\\_sociedade\\_de\\_consumo.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/613769/mod_resource/content/1/BAUDRILLARD_1995_A_sociedade_de_consumo.pdf). Acesso em: 23 mar. 2019.
- 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: 27 maio 2022.
- BELO HORIZONTE. *Lei Municipal nº 7165, de 27 de agosto de 1996*. Institui o Plano Diretor do município de Belo Horizonte. Publicada em 28 de agosto de 1996. Belo Horizonte. Disponível em: <https://cm-belo-horizonte.jusbrasil.com.br/legislacao/237742/lei-7165-96>. Acesso em: 27 maio 2022.
- BELO HORIZONTE. *Lei Municipal nº 8.137, de 21 de dezembro de 2000*. Altera as Leis nºs 7.165 e 7.166, ambas de 27 de agosto de 1996, e dá outras providências. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=172486>. Acesso em: 27 maio 2022.

BELO HORIZONTE. *Lei Municipal nº 9.959, de 20 de julho de 2010*. Altera as leis nº 7.165/96 – que institui o plano diretor do município de belo horizonte – e nº 7.166/96 – que estabelece normas e condições para parcelamento, ocupação e uso do solo urbano no município -, estabelece normas e condições para a urbanização e a regularização fundiária das zonas de especial interesse social, dispõe sobre parcelamento, ocupação e uso do solo nas áreas de especial interesse social, e dá outras providências. PL nº820/09. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/mg/b/belo-horizonte/lei-ordinaria/2010/995/9959/lei-ordinaria-n-9959-2010-altera-as-leis-n-7165-96-que-institui-o-plano-diretor-do-municipio-de-belo-horizonte-e-n-7-166-96-que-estabelece-normas-e-condicoes-para-parcelamento-ocupacao-e-uso-do-solo-urbano-no-municipio-estabelece-normas-e-condicoes-para-a-urbanizacao-e-a-regularizacao-fundiaria-das-zonas-de-especial-interesse-social-dispoe-sobre-parcelamento-ocupacao-e-uso-do-solo-nas-areas-de-especial-interesse-social-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 27 maio 2022.

BEST, Richard. Successes, Failures, and Prospects for Public Housing Policy in the United Kingdom. *Housing Policy Debate*, v. 7, n. 3, p. 535-562. Fannie Mae Foundation, 1996. Disponível em: [https://www.innovations.harvard.edu/sites/default/files/hpd\\_0703\\_best.pdf](https://www.innovations.harvard.edu/sites/default/files/hpd_0703_best.pdf). Acesso em: 14 abr. 2021.

BEZES, Philippe. État, experts et savoirs néo-managériaux: Les producteurs et diffuseurs du New Public Management em France depuis les années 1970. *Acres de la Recherche em sciences sociales* n. 193. Paris, 2012. Disponível em: <https://www.cairn.info/revue-actes-de-la-recherche-en-sciences-sociales-2012-3-page-16.htm>. Acesso em: 30 nov. de 2020.

BLANC, Maurice. The impact of social mix policies in France. *Housing Studies*, v. 25, n. 2, p. 257-272, 2010.

BOLAFFI, Gabriel. *A Casa das Ilusões Perdidas: aspectos socioeconômicos do Plano Brasileiro de Habitação*. São Paulo: Centro Brasileiro de Análise e Planejamento, 1977.

BOLAFFI, Gabriel. Habitação e Urbanismo. *Cadernos Ceru*. V. 9. São Paulo, [1986?].

BOLAFFI, Gabriel. *Habitação e urbanismo: o problema e o falso problema*. In: MARI-CATO, Ermínia (org.). *A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil Industrial*. 2. ed. São Paulo: Alfa-omega, 1982. p. 37-70. (Coleção Urbanismo).

BOLAFFI, Gabriel. Mitos sobre o problema de habitação. *Espaço e Debates*, n. 17, p. 24-32. São Paulo, 1986.

BOLAFFI, Gabriel. Para uma nova política habitacional e urbana: possibilidades econômicas, alternativas operacionais e limites políticos. In: VALADARES, Licia do Prado (org.) *Habitação em Questão*. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1981. p. 167-196

- BONATES, Mariana. Fialho. O Programa de Arrendamento Residencial – PAR: acesso diferenciado à moradia e à cidade. *Risco – Revista de pesquisa em arquitetura e urbanismo* (on-line), n. 7, p. 147-164, 2008. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/risco/article/view/44729>. Acesso em: 27 maio 2022.
- BONDUKI, Nabil. O modelo de desenvolvimento urbano de São Paulo precisa ser revertido. *Estudos avançados*. v. 25, n. 71, p. 23-36. São Paulo: USP, 2011. Disponível em: [www.revistas.usp.br/eav/article/view/10596](http://www.revistas.usp.br/eav/article/view/10596). Acesso em: 25 out. 2019.
- BONDUKI, Nabil. *Origens da habitação social no Brasil: Arquitetura moderna, Lei do Inquilinato e difusão da casa própria*. 2. ed. São Paulo: Estação Liberdade: Fapesp, 2004.
- BONDUKI, Nabil. Origens do problema da habitação popular em São Paulo (1886-1918). São Paulo: *Espaço & Debates*, n. 5, 1982.
- BONDUKI, Nabil. Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. *Arq. Urb – Revista eletrônica de arquitetura e urbanismo*. n. 1, p. 70-104, 2008.
- BONNET, François. Social Housing in New York. *Metro Politiques*, 2014. Disponível em: <https://www.metropolitiques.eu/Social-housing-in-New-York.html>. Acesso em: 6 ago. 2018.
- BONNET, Lucie, 2016. Métamorphoses du logement social. Habitat et citoyenneté, Rennes, Presses Universitaires de Rennes. In: Gimat, Matthieu. *Produire le logement social. Hausse de la construction, changements institutionnels et mutations de l'interventions publique en faveur des HLM (2004- 2014)*. Géographie. Université Paris 1 Panthéon – Sorbone.; UMR Géographie-Cités, 2017.
- BONNEVAL, L., POLLARD, J., 2017. Promoteurs immobiliers, bailleurs sociaux, collectivités locales : des acteurs aux frontières des marchés du logement, Métropoles, n. 20. In: Gimat, Matthieu. *Produire le logement social. Hausse de la construction, changements institutionnels et mutations de l'interventions publique en faveur des HLM (2004-2014)*. Géographie. Université Paris 1 Panthéon – Sorbone.; UMR Géographie-Cités, 2017.
- BOURDIEU, Pierre. *As estruturas sociais da economia*. Porto: Campo das Letras, 2006.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 23 de mar. 2019.
- BRASIL. *Decreto Legislativo nº 4.403, de 22 de dezembro de 1921*. Regula a locação de prédios urbanos. Rio de Janeiro: Diário Oficial da União: seção 1, p. 23221, 24 dez. 1921. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1920-1929/decreto-4403-22-dezembro-1921-569624-publicacaooriginal-92854-pl.html>. Acesso em: jan. 2021.
- BRASIL. *Decreto nº 6.307, de 14 de dezembro de 2007*. Dispõe sobre os benefícios eventuais de que trata o art. 22 da Lei n. 8.742, de 7 de dezembro de 1993. DOU seção 1, p. 8, 17 dez. 2007.

## Locação social

BRASIL. *Decreto nº 7.499, de 16 de junho de 2011*. Regulamenta dispositivos da Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida, e dá outras providências. Brasília. DOU seção 1, p. 7, 17 jun. 2011.

BRASIL. *Decreto-Lei 24.150, de 20 de abril 1934*. Regula as condições e processos de renovoamento dos contratos de locação de imóveis destinados a fins comerciais e industriais (Lei de Luvas). Brasília: Diário Oficial da União: seção 1, p. 7866, 24 abr. 1934. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1930-1949/d24150.html](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/d24150.html) Acesso em: jan. 2021.

BRASIL. *Decreto-Lei nº 58, de 10 de dezembro de 1937*. Dispõe sobre o loteamento e a venda de terrenos para pagamento em prestações. Rio de Janeiro: Diário Oficial da União: seção 1, p. 24633, 13 dez. 1937. Disponível em: <https://www.diariodasleis.com.br/legislacao/federal/148316-regulamenta-o-decreto-lei-n-58-de-10-de-dezembro-de-1937-que-dispue-sobre-o-loteamento-e-a-venda-de-terrenos-para-pagamento-em-prestaues.html>. Acesso em: fev. 2021.

BRASIL. *Decreto-Lei nº 1.300, de 28 de dezembro de 1950*. Altera a Lei do Inquilinato. Brasília: Diário Oficial da União: seção 1, 29 dez. 1950. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1950-1969/11300.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/11300.htm). Acesso em: jan. 2021.

BRASIL. *Decreto-Lei nº 271, de 28 de fevereiro de 1967*. Dispõe sobre loteamento urbano. Brasília: Diário Oficial da União: seção 1, p. 2460, 28 fev. 1967. Disponível em: <https://codigos.vlex.com.br/vid/decreto-lei-n-271-661342813>. Acesso em: mar. 2021.

BRASIL. *Decreto-Lei nº 4.598, de 20 de agosto de 1942*. Dispõe sobre aluguéis de residências e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial da União: seção 1, p. 12897, 21 ago. 1942. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-4598-20-agosto-1942-414411-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: jan. 2021.

BRASIL. *Decreto-Lei nº 4.624, de 28 de dezembro de 1922*. Modifica o Decreto nº 4.403 que trata de locação de prédios urbanos. Rio de Janeiro: Diário Oficial da União: seção 1, p. 25057, 30 dez. 1922. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decree/1920-1929/decreto-4624-28-dezembro-1922-568709-publicacaooriginal-92067-pl.html>. Acesso em: jan. 2021

BRASIL. *Decreto-Lei nº 6.739, de 26 de julho de 1944*. Dispõe sobre a locação de imóveis. Brasília: Diário Oficial da União: seção 1, p. 13465, 31 jul. 1944. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-6739-26-julho-1944-416303-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: jan. 2021.

BRASIL. *Decreto-Lei nº 7.466, de 16 de abril de 1945*. Altera disposições do Decreto-Lei nº 6.739/1944. Brasília: Diário Oficial da União: seção 1, p. 6961, 18 abr. 1945. Disponível em <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-7466-16-abril-1945-452108-norma-pe.html>. Acesso em: jan. 2021.

BRASIL. *Decreto-Lei nº 9.669, de 29 de agosto de 1946*. Regula a locação de prédios urbanos. Brasília: Diário Oficial da União: seção 1, p. 12299, 31 ago, 1946. Disponível em: <https://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/126445/decreto-lei-9669-46#%3A~%3A-text%3DRegula%20a%20loca%C3%A7%C3%A3o%20de%20pr%C3%A9dios%2C%2D%C3%A1%2C%20por%20esta%20Lei>. Acesso em: jan. 2021.

BRASIL. *Lei 8.245, de 18 de outubro de 1991*. Dispõe sobre as locações dos imóveis urbanos e os procedimentos a elas pertinentes (Lei do Inquilinato 1991). Brasília: Diário Oficial da União: seção 1, p. 22961, 21 out. 1991. PL nº 912/1991. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8245.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8245.htm). Acesso em: jan. 2021.

BRASIL. *Lei Federal nº 9.785, de 29 de janeiro de 1999*. Altera o Decreto-Lei nº 3.365/1941 que versa sobre desapropriação por utilidade pública e as leis que versam sobre registros públicos e parcelamento do solo urbano. Brasília: Diário Oficial da União: seção 1, p. 5, 1 fev. 1999. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9785.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9785.htm). Acesso em: jan. 2021.

BRASIL. *Lei nº 1.708, de 23 de outubro de 1952*. Prorroga até 31 de dezembro de 1954 a Lei nº 1300/50 (Lei do Inquilinato). Brasília: Diário Oficial da União: seção 1, p. 16633, 27 out. 1952. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1950-1959/lei-1708-23-outubro-1952-367317-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: jan. 2021.

BRASIL. *Lei nº 10.188, de 12 de fevereiro de 2001*. Cria o Programa de Arrendamento Residencial, institui o arrendamento residencial com opção de compra e dá outras providências. DOU seção 1 (eletrônico), 14 fev. 2001, p. 4. MPV nº 2.135-24/2001. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10188.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10188.htm). Acesso em: 27 maio 2022.

BRASIL. *Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001*. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana. Brasília: Diário Oficial da União: seção 1, edição 8, p. 1, 11 jul. 2001. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10257.htm#art58](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm#art58). Acesso em: mar 2021.

BRASIL. *Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003*. Dispõe sobre o Estatuto do Idoso e dá outras providências. Brasília. DOU seção 1, p. 1, 3 out. 2003. PL nº 3.561/1997.

BRASIL. *Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005*. Dispõe sobre o SNHIS, cria o FNHIS e institui o Conselho gestor do FNHIS. Brasília: Diário Oficial da União: seção 1, p. 5, 17 jun. 2005. PL nº 2.710/1992. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/lei/l11124.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11124.htm). Acesso em: jan. 2021.

BRASIL. *Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009*. Dispõe sobre o PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nº 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001 bem como a Medida Provisória nº 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências.; Brasília, 2009. DOU seção 1, p. 2 col.1, 8 jul. 2009. PLV 11 de 2009.

## Locação social

BRASIL. *Lei nº 12.112, de 9 de dezembro de 2009*. Altera a Lei nº 8.245, de 18 de outubro de 1991, para aperfeiçoar as regras e procedimentos sobre locação de imóvel urbano (Nova Lei do Inquilinato). Brasília: Diário Oficial da União: seção 1, p. 8, 2009. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/112112.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/112112.htm). Acesso em: jan. 2021.

BRASIL. *Lei nº 12.744, de 19 de dezembro de 2012*. Alterações na Lei nº 8.245/1991, que “dispõe sobre as locações dos imóveis urbanos e os procedimentos a elas pertinentes”, para dispor sobre a locação nos contratos de construção ajustada. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília-DF, p. 57, 20 dez. 2012. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/112744.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112744.htm). Acesso em: jan. 2021.

BRASIL. *Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015*. Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. DODF seção 1, 13 jan. 2015, p. 6. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/113089.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113089.htm). Acesso em: 21 dez. 2021.

BRASIL. *Lei nº 13.913, de 25 de novembro de 2019*. Altera a Lei 6.766/1979, versa sobre direito de permanência de edificações na faixa não edificável de rodovias. Brasília: Diário Oficial da União: seção 1, 228. ed., p. 2, 2019.

BRASIL. *Lei nº 14.011 de 10 de junho de 2020*. Aprimora os procedimentos de gestão e alienação dos imóveis da União e altera algumas leis. Brasília: Diário Oficial da União: seção 1, Edição 111, p. 2, 12 jun. 2020. MP nº 915/2019.

BRASIL. *Lei nº 14.118 de 12 de janeiro de 2021*. Institui o Programa Casa Verde e Amarela. Brasília: Diário Oficial da União: seção 1, 8. ed., p. 1, 13 jan. 2021.

BRASIL. *Lei nº 2.328, de 01 de novembro de 1954*. Prorroga o prazo de vigência da Lei nº 1300/1950 (Lei do Inquilinato). Brasília: Diário Oficial da União: seção 1, p. 17761, 4 nov. 1954. PL nº 3.997A/1954. Disponível em: <https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:lei:1954-11-01;2328>. Acesso em: jan. 2021.

BRASIL. *Lei nº 2.699 (com modificações), de 28 de dezembro de 1955*. Prorroga até 31 de dezembro de 1956, com modificações, a Lei nº 1.300/1950 (Lei do Inquilinato). Brasília: Diário Oficial da União: seção 1, p. 23773, 29 dez. 1955. PL nº 83/1955. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1950-1959/lei-2699-28-dezembro-1955-355010-norma-pl.html>. Acesso em: jan. 2021.

BRASIL. *Lei nº 3.071, de 1º de janeiro de 1916*. Código civil dos Estados Unidos do Brasil. Revogada pela Lei nº 10.406/2002. Rio de Janeiro: Diário Oficial da União: seção 1, p. 133, 5 jan. 1916. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/13071.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/13071.htm). Acesso em: mar. 2021.

BRASIL. *Lei nº 3.085, de 29 de dezembro de 1956*. Prorroga a Lei do Inquilinato. Brasília: Diário Oficial da União: seção 1, p. 24967, 31 dez. 1956. PL nº 1.455D/1956. Disponível em: <https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:lei:1956-12-29;3085>. Acesso em: jan. 2021.

- BRASIL. *Lei nº 3.336, de 10 de dezembro de 1957*. Prorroga até 31/12/58 a Lei nº 1.300/1950 com as alterações mantidas na Lei nº 3.085/1956. Brasília: Diário Oficial da União: seção 1, p. 27583, 10 dez. 1957. PL nº 2.505/1957. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1950-1959/lei-3336-10-dezembro-1957-354739-norma-pl.html>. Acesso em: jan. 2021.
- BRASIL. *Lei nº 3.844, de 15 de dezembro de 1960*. Altera a Lei do inquilinato. Brasília: Diário Oficial da União: seção 1, p. 16013, 16 dez. 1960. PL nº 1.615/1960. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1950-1969/L3844.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L3844.htm). Acesso em: jan. 2021.
- BRASIL. *Lei nº 4.240, de 28 de junho de 1963*. Prorroga a vigência da Lei nº 1.300/1950. Brasília: Diário Oficial da União: seção 1, p. 5602, 28 de jun. 1963. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-4240-28-junho-1963-353334-norma-pl.html>. Acesso em: jan. 2021.
- BRASIL. *Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964*. Institui a correção monetária nos contratos imobiliários de interesse social, institui o SFH, cria o BNH. Brasília: Diário Oficial da União: seção 1, p. 8089, 11 set. 1964. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/14380.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14380.htm). Acesso em: fev. 2021.
- BRASIL. *Lei nº 4.494, de 25 de novembro de 1964*. Regula a locação de prédios urbanos. Brasília: Diário Oficial da União: seção 1, p. 10874, 30 nov. 1964. Disponível em: <https://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/128631/lei-4494-64>. Acesso em: jan. 2021.
- BRASIL. *Lei nº 4.864, de 29 de novembro de 1965*. Cria medidas de estímulo à indústria da construção civil. Brasília: Diário Oficial da União: seção 1, p. 12129, 30 nov. 1965. Disponível em: [L4864 \(planalto.gov.br\)](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1965-1969/lei-4864.htm) Acesso em: jan. 2021.
- BRASIL. *Lei nº 5.617, de 28 de dezembro de 1928*. Revoga a Lei nº 4.403, concernentes ao inquilinato. Brasília. v. 1, p. 290, 1928. (Coleção de Leis do Brasil). Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1920-1929/decreto-5617-28-dezembro-1928-776725-publicacaooriginal-140705-pl.html>. Acesso em: jan. 2021.
- BRASIL. *Lei nº 6.649, de 16 de maio de 1979*. Regula a locação predial urbana e dá outras providências (Lei do inquilinato 1979). Brasília: Diário Oficial da União: seção 1, p. 6841, 16 maio 1979. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1970-1979/L6649.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/L6649.htm). Acesso em: jan. 2021.
- BRASIL. *Lei nº 6.698, de 10 de outubro de 1979*. Dispõe sobre o reajuste de aluguel nas locações residenciais (Lei do Inquilinato de 1979). Diário Oficial da União: seção 1, Brasília-DF, p. 15137, 16 out. 1979. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1970-1979/L6698.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/L6698.htm). Acesso em: jan. 2021.
- BRASIL. *Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979*. Dispõe sobre o Parcelamento do solo Urbano. Brasília: Diário Oficial da União: seção 1, p. 19457, 20 dez. 1979. PL nº 1.687/1979. Disponível em: <https://www.sie.sc.gov.br/fxd/documentos/676679.pdf>. Acesso em: fev. 2021.

BRASIL. *Lei nº 7.538, de 24 de setembro de 1986*. Suspende a execução de sentença em ações de despejo. Brasília: Diário Oficial da União: seção 1, p. 14449, 25 set. 1986. PL nº 7.446/1986. Disponível em: <https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:lei:1986-09-24;7538>. Acesso em: jan. 2021.

BRASIL. *Lei nº 7.612, de 9 de julho de 1987*. Dispõe sobre a suspensão dos processos de despejo. Brasília: Diário Oficial da União: seção 1, p. 10885, 10 jul. 1987. Disponível em: <https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:lei:1987-07-09;7612>. Acesso em: jan. 2021.

BRASIL. *Lei nº 8.157, de 3 de janeiro de 1991*. Modifica a Lei nº 6.649/79 que regula a locação predial urbana. Brasília: Diário Oficial da União: seção 1, p. 125, 4 jan. 1991. Disponível em: <https://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/108823/lei-8157-91>. Acesso em: jan. 2021.

BRASIL. *Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993*. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências (Lei Orgânica da Assistência Social, Loas). Brasília. DOU seção 1, p. 18769, 8 dez. 1993. PL nº 4.100/1993.

BRASIL. *Lei nº 3.494, de 19 de dezembro de 1958*. Prorroga a vigência da Lei nº 1.300/1950. Brasília: Diário Oficial da União: seção 1, p. 26945, 22 dez. 1958. PL nº 4.676/1958. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1950-1959/lei-3494-19-dezembro-1958-354018-norma-pl.html>. Acesso em janeiro 2021.

BRASIL. *Medida Provisória nº 996, de 25 de agosto de 2020*. Institui o Programa Casa Verde e Amarela. Brasília. DOU seção 1, p.1, 26 ago. 2020. EMI nº 00029/2020 MDR ME.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Direitos Humanos. *Direito à moradia*  
BRENDA, Tadeu. Prefeitura de São Paulo não aproveitou Plano Diretor para consolidar banco de terras públicas. *RBA – Rede Brasil Atual*. Publicado em 11 de setembro de 2012. Disponível em: <https://www.redebrasilatual.com.br/cidades/2012/09/prefeitura-nao-aproveitou-instrumento-do-plano-diretor-para-formar-banco-de-terras-publicas/>. Acesso em: 21 dez. 2021.

BROUANT, Jean-Phillippe. 2006. La compétence habitat des intercommunalités. Les jeux ambigus du législateur, *Annales de la recherche urbaine*, n. 99. In: Gimat, Matthieu. *Produire le logement social. Hausse de la construction, changements institutionnels et mutations de l'interventions publique en faveur des HLM (2004-2014)*. Géographie. Université Paris 1 Panthéon – Sorbone.; UMR Géographie- Cités, 2017.

BUSHATSKY, Jaques. *Estágio das locações em 2016: a serenidade quanto aos aspectos jurídicos*. 2016. Disponível em: [http://hamiltonleite.com.br/Jaques\\_Bushatsky\\_2016.pdf](http://hamiltonleite.com.br/Jaques_Bushatsky_2016.pdf). Acesso em: 23 mar. 2019.

BUSINESS TIMES. What will happen to all of New York's empty office blocks and hotels?. 19 april 2021. *THE BUSINESS TIMES*: New York, 2021. Disponível em : <https://www.businesstimes.com.sg/real-estate/what-will-happen-to-all-of-new-yorks-empty-office-blocks-and-hotels>. Acesso em: 2 jul. 2021.

- CAILLÉ, Alain. *L'antropologie du don*. Paris: e tiers paradigme, Desclée de Brouwer, coll. Sociologie économique, Paris, 2000. Disponível em: <https://journals.openedition.org/sdt/34084> Acesso em: 25 maio 2020
- CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. *Legislação programa minha casa, minha vida recursos FAR – Faixa I e recursos FGTS – faixa II e III*. CEF 2020. Disponível em: [https://www.caixa.gov.br/Downloads/habitacao-minha-casa-minha-vida/\\_Legislacao\\_FAR.pdf](https://www.caixa.gov.br/Downloads/habitacao-minha-casa-minha-vida/_Legislacao_FAR.pdf) Acesso em: 30 out. 2020.
- CAMPO GRANDE. *Lei Complementar nº 109, de 21 de dezembro de 2007*. Institui a Política Municipal de Habitação de Interesse Social (POLHIS).
- CAMPO GRANDE. *Lei nº 4.350, de 22 de dezembro de 2005*. Autoriza a prefeitura municipal de Campo Grande a criar o Programa de Aluguel Social “PAS”. Disponível em: <https://cm-campo-grande.jusbrasil.com.br/legislacao/243515/lei-4350-05>. Acesso em: 27 maio 2022.
- CARDOSO, Adauto; ARAGÃO, Thêmis. Do fim do BNH ao Programa Minha Casa, Minha Vida: 25 anos da política habitacional no Brasil. In: CARDOSO, Adauto (org.). *O Programa Minha Casa, Minha Vida e seus efeitos territoriais*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.
- CARDOSO, Adauto; ARAGÃO, Thêmis; ARAÚJO, Flávia. Habitação de interesse social: política ou mercado? Reflexos sobre a construção do espaço metropolitano. *XIV Encontro Nacional da ANPUR*. Rio de Janeiro: Anpur, v. 14, p. 1-21, 2011. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/309909661\\_HABITACAO\\_DE\\_INTERESSE\\_SOCIAL\\_POLITICA\\_OU\\_MERCADO\\_REFLEXOS SOBRE A CONSTRUCAO DO ESPACO METROPOLITANO](https://www.researchgate.net/publication/309909661_HABITACAO_DE_INTERESSE_SOCIAL_POLITICA_OU_MERCADO_REFLEXOS SOBRE A CONSTRUCAO DO ESPACO METROPOLITANO). Acesso em: 25 maio 2022.
- CARDOSO, Leandro Vilela. *O direito à moradia e o princípio da dignidade da pessoa humana*. Artigo (Pós-Graduação em Magistratura) – Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: [https://www.emerj.tjrj.jus.br/paginas/trabalhos\\_conclusao/1semestre2012/trabalhos\\_12012/leandrovilelacardoso.pdf](https://www.emerj.tjrj.jus.br/paginas/trabalhos_conclusao/1semestre2012/trabalhos_12012/leandrovilelacardoso.pdf). Acesso em: 25 maio 2022.
- CASERNE DES MINIMES. *Pavillon de l'arsenal*. Publicação em março de 2020. Disponível em: <https://www.pavillon-arsenal.com/en/blog/11487-restructuring-caserne-des-minimes.html>. Acesso em: 20 maio 2022.
- CASTELLS, Manuel. *A sociedade em rede*. São Paulo: Paz e Terra, 9. ed, p. 49, 2006.
- CAVALCANTE, Felipe Alén. *Aspectos da Lei nº 12.112/2009 (Lei do Inquilinato)*, 2014. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/32017/aspectos-da-lei-n-12-112-09-lei-do-inquilinato> Acesso em: 23 ago. 2021.

CHARLOTTE, Halpern; POLLARD, Julie. Making up the neoliberal city: the role of urban market actors: Evidence from housing and airport planning policies. *RC21 Conference "Resourceful cities"*. Aug 2013, Berlin, Germany. Disponível em: <https://hal.archives-ouvertes.fr/halshs-00848632> Acesso em: 23 nov. 2020.

CITIZENS ADVICE. *Housing Benefit*, 2018. Disponível em: <https://www.citizensadvice.org.uk/benefits/help-if-on-a-low-income/housing-benefit/>. Acesso em: 7 out. 2018.

CMFH. *Resolução CMFH nº 23, de 12 de junho de 2002*. Aprova o Programa de Locação Social no município de São Paulo, 2002. Disponível em: [https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/RESOLUCAOFCMH23\\_1252610964.pdf](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/RESOLUCAOFCMH23_1252610964.pdf). Acesso em: 10 dez. 2021.

COELHO, Eliene Correa Rodrigues. *Relatório técnico do sistema de caracterização, classificação, elegibilidade e priorização para intervenções em assentamentos precários no município de São Paulo/Brasil*. São Paulo: Sehab, 2007, p. 181.

COELHO, Eliene Correa Rodrigues; MACHADO, Reinaldo Paul Pérez. O sistema de priorização de intervenções do Habisp: um estudo de caso. Metodologia para o desenvolvimento de indicadores orientados à tomada de decisão em projetos de urbanização de assentamentos precários no município de São Paulo. Motevidéu: *Anais Encontro de Geógrafos da América Latina – Egal*, 12. ed., 2009.

Cohab/SP. *História: A Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo*. São Paulo: Cohab, 2020. Disponível em: <https://cohab.sp.gov.br/Historia.aspx>. Acesso em: 9 dez. 2021.

COHAPAR. *Governo do Estado lança programa habitacional para idosos “Viver mais Paraná”*. Notícia de 03 de dezembro de 2019. Disponível em: <https://www.cohapar.pr.gov.br/Noticia/MINISTERIO-PUBLICO-DO-PARANA-Governo-do-Estado-lanca-programa-habitacional-para-idosos> Acesso em: 27 maio 2022.

COLE, Ian; GREEN, Stephen; MCCARTHY, Lindsey and PATTISON, Ben. *The Impact of the Existing Right to Buy and the Implications for the Proposed Extension of Right to Buy to Housing Associations*. Centre for Regional Economic and Social Research. Sheffield Hallam University, 2015. Disponível em: <https://www.parliament.uk/globalassets/documents/commons-committees/communities-and-local-government/Full-Report-for-Select-Committee-141015final.pdf>. Acesso em: abr.2021.

COLOMB, Claire. Unpacking new labour's ‘Urban Renaissance’ agenda: Towards a socially sustainable reurbanization of British cities?’. *Planning Practice & Research*, v. 22, n. 1, p. 1-24. 2007.

CONSTANTINO, Carlos Adriano Santos. *A Cohab/SP e uma nova política habitacional: o período 2001-2004*. Dissertação (Mestrado em Habitat) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. São Paulo: FAUUSP, 2007. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16137/tde-18112010-161931/publico/TUDO.pdf>. Acesso em: 13 fev. 2022.

CORDIER, Mathilde, 2011. De la politique du logement aux politiques locales de l’habitat: l’apprentissage de l’action collective négociée, Thèse pour l’obtention du doctorat en aménagement et urbanisme, Créteil, Université Paris-Est Créteil. In: Gimat, Matthieu. *Produire le logement social. Hausse de la construction, changements institutionnels et mutations de l’interventions publique en faveur des HLM (2004- 2014)*. Géographie. Université Paris 1 Panthéon – Sorbone.; UMR Géographie-Cités, 2017.

CURITIBA. *Lei nº 14.700, de 28 de julho de 2015*. Autoriza a criação, define critérios, diretrizes e procedimentos para o Programa de Aluguel Social no município de Curitiba e estabelece a concessão de benefício financeiro mensal para cobertura de despesas com moradia de famílias de baixa renda, na forma que especifica. Disponível em: <https://www.tjpr.jus.br/documents/18319/40443562/Lei%2BMunicipal%2BCuritiba%2Baluguel%2B-social/e08a234f-1e19-5a3a-b715-7f31b0e5358b>. Acesso em: 27 maio 2022.

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

DATTNER Architects. Habitação acessível nos Estados Unidos. Residences PS 186. In: Dattner Architects 2022. Disponível em: <https://www.dattner.com/projects/view/the-residences-at-ps-186/>. Acesso em: 24 maio 2022.

DENALDI, Rosana; CAVALCANTI, Carolina Baima e SOUZA, Claudia Virginia Cabral de, (org.) *Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios e IPTU progressivo no tempo*: Caderno Técnico de Regulamentação e Implementação. 2. vol. (Coleção Cadernos Técnicos de Regulamentação e Implementação de Instrumentos do Estatuto da Cidade). Secretaria Nacional de Acessibilidade e Programas Urbanos, Programa Nacional de Capacitação das Cidades e Universidade Federal do ABC. Brasília: Ministério das Cidades, 2015. Disponível em: <https://www.caubr.gov.br/wp-content/uploads/2017/10/CAPACIDADES2.pdf>. Acesso em: 22 ago. 2020.

DISTRITO FEDERAL. Conselho Gestor do Fundo Distrital de Habitação de Interesse Social. *Resolução nº 7, de 28 de novembro de 2012*. Plano Distrital de Habitação de Interesse Social – PLANDHIS, de dezembro de 2012. DODF nº 244, seção I, p. 47, de 5 de dezembro de 2012.

DISTRITO FEDERAL. *Decreto nº 37.438, de 24 de junho de 2016*. Institui o Programa Habita Brasília, no âmbito da Política Habitacional do Distrito Federal e cria o Comitê Gestor e o Grupo Técnico Executivo para desenvolvimento das ações de implantação do Programa. DODF nº121 de 27 de junho de 2016, p. 3, col.2. Disponível em: [http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/b887d1d45e8d4a53b48c5e3ef9a486ef/Decreto\\_37438\\_24\\_06\\_2016.html](http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/b887d1d45e8d4a53b48c5e3ef9a486ef/Decreto_37438_24_06_2016.html). Acesso em: 27 maio 2022.

DISTRITO FEDERAL. *Lei Distrital nº 3.877, de 26 de junho de 2006*. Dispõe sobre a política habitacional do Distrito Federal. Disponível em: [http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/54611/Lei\\_3877\\_26\\_06\\_2006.html](http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/54611/Lei_3877_26_06_2006.html). Acesso em: 27 maio 2022.

DISTRITO FEDERAL. *Lei Orgânica do Distrito Federal – LODF, de 8 de junho de 1993*. DODF 133p, de 9 de junho de 1993. Suplemento.

DOUGLAS, M.; ISHERWOOD, B. *The World of Goods: Towards and Anthropology of Consumption*. New York: W. W. Norton, 1978.

DRIANT, 2012. Défaire les grands ensembles, in DONZELOT, J. (dir.), *À quoi sert la rénovation urbaine?*, Paris, Presses Universitaires de France, p. 13-24. In: Gimat, Matthieu. *Produire le logement social. Hausse de la construction, changements institutionnels et mutations de l'interventions publique en faveur des HLM (2004-2014)*. Géographie. Université Paris 1 Panthéon – Sorbone.; UMR Géographie-Cités, 2017.

ELSINGA, M.; WASSENBERG, F. Social Housing in the Netherlands. In: WHITEHEAD, Cristine & SCANLON, Kath (org.) *Social Housing in Europe*. Londres: London School of Economics and Political Science, 2007.

EMILIANO, Elisamara de Oliveira. *O Direito à Moradia Digna na atual Política Nacional de Habitação: atores, agentes e arenas. Avanços e Dilemas com a implantação do Programa Minha Casa, Minha Vida*. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2016.

EPSTEIN, Renaud., 2006. Gouverner à distance. Quand l'État se retire des territoires, *Esprit*, n. 11, p. 96-111. In: Gimat, Matthieu. *Produire le logement social. Hausse de la construction, changements institutionnels et mutations de l'interventions publique en faveur des HLM (2004-2014)*. Géographie. Université Paris 1 Panthéon – Sorbone.; UMR Géographie-Cités, 2017.

EUROSTAT. *Database population and social conditions*. Disponível em : [http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?wai=true&dataset=prc\\_hicp\\_manr](http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?wai=true&dataset=prc_hicp_manr). Acesso em: 20 maio 2022.

FEATHERSTONE, Mike. *Cultura do consumo e pós-modernismo*. Série Megalópolis. São Paulo: Studio Nobel, 1995. (Coleção Cidade Aberta).

FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin. A propriedade no Direito Ambiental. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 3. ed, 2008. In: Evangelista, Eduardo Rodrigues. A função social da propriedade e o conceito do princípio jurídico. *Revista Jus Navigandi*, ano 18, n. 3.594, 2013. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/24354/a-funcao-social-da-propriedade-e-o-conceito-de-principio-juridico>. Acesso em: 13 maio 2022.

FIJALKOW, Yankel. *Sociologie du logement*. Paris: La Découverte, 2011. Disponível em: <https://www.cairn.info/sociologie-du-logement--9782707165855.htm>. Acesso em: 03 dez. 2020.

FILIPPI, Benoit. Repenser le logement social et la régulation des marchés locaux de l'habitat. *Métropolitiques*, 2011. Disponível em: <https://metropolitiques.eu/Repenser-le-logement-social-et-la.html>. Acesso em: 3 dez. 2020.

FIX, Mariana. *Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil*. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Econômico) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2011.

FOLHA DE SÃO PAULO. São Paulo tem déficit de 474 mil moradias, diz estudo. *Folha de São Paulo*, 7 de setembro de 2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2019/09/sao-paulo-tem-deficit-de-474-mil-moradias-diz-estudo.shtml>. Acesso em: 14 dez. 2021.

FONDATION ABBÉ PIERRE. *27º Rapport sur l'état du mal-logement em France 2022*. Disponível em: <https://www.fondation-abbe-pierre.fr/actualites/27e-rapport-sur-letat-du-mal-logement-en-france-2022>. Acesso em: 25 maio 2022.

FRANCE. *Code de l'urbanisme. Article L. 121-1*. Paragraphe 1: Dispositions Générales. Disponível em: [https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article\\_lc/LEGIARTI000006814369#%3A~%3Atext%3Db\)%%20L%27utilisation%20%C3%A9conome%20des%2Cbesoins%20en%20mati%C3%A8re%20de%20mobilit%C3%A9](https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000006814369#%3A~%3Atext%3Db)%%20L%27utilisation%20%C3%A9conome%20des%2Cbesoins%20en%20mati%C3%A8re%20de%20mobilit%C3%A9). Acesso em: 27 maio 2022.

FRANCE. *Code de l'urbanisme. Article L. 141-12*. Sous-section 5: Zones littorales et maritimes. Disponível em: [https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article\\_lc/LEGIARTI000042013090](https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000042013090). Acesso em: 27 maio 2022.

FRANCE. *Code de l'urbanisme. Article L. 151-15*. Paragraphe 2: Mixité sociale et fonctionnelle em zones urbaines ou à urbaniser. Disponível em: [https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article\\_lc/LEGIARTI000039783805/](https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000039783805/). Acesso em: 27 maio 2022.

FRANCE. *Code de l'urbanisme. Article L. 151-28*. Paragraphe 2: Densité. Disponível em : [https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article\\_lc/LEGIARTI000043978031](https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000043978031). Acesso em: 27 maio 2022.

FRANCE. *Code de l'urbanisme. Article L. 211-1*. Chapitre Ier: Droit de préemption urbain. Disponível em: [https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article\\_lc/LEGIARTI000037667080/](https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000037667080/). Acesso em: 27 maio 2022.

FRANCE. *Code de l'urbanisme. Article L. 211-2*. Chapitre Ier: Droit de préemption urbain. Disponível em: [https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article\\_lc/LEGIARTI000037666860/](https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000037666860/). Acesso em: 27 maio 2022.

FRANCE. *Code de la construction et de l'habitation – CCH*. Section 1: Programme local de l'habitat. Article L. 302-1. Disponível em: [https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article\\_lc/LEGIARTI000037670806/](https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000037670806/). Acesso em: 27 maio 2022.

FRANCE. *Code général des collectivités territoriales*: Chapitre unique. Article L. 1511-1. Disponível em: [https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article\\_lc/LEGIARTI000031104299](https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000031104299). Acesso em: 27 maio 2022.

## Locação social

FRANCE. *Décret n° 855, du 27 juin 2016*. Relatif au bail réel immobilier. Disponível em: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000032791452/>. Acesso em: 13 fev. 2022.

FRANCE. *Décret n° 123, du 9 février 2004*. Relatif à l'Agence nationale pour la rénovation urbaine. Disponível em: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/LEGISCTA000006108089>. Acesso em: 27 maio 2022.

FRANCE. *Décret n° 650, du 10 juin 2015*. Relatif aux modalités de mise en œuvre du dispositif d'encadrement du niveau de certains loyers et modifiant l'annexe à l'article R.\*366-5 du code de la construction et de l'habitation. Disponível em: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000030711540/> Acesso em: 13 fev. 2021.

FRANCE. *Décret n° 945, du 30 juillet 2020*. Relatif à l'évolution de certains loyers dans le cadre d'une nouvelle location ou d'un renouvellement de bail, pris em application de l'article 18 de la Loi n° 462, deu juillet 1989. Disponível em: <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000042177415>. Acesso em: 13 fev. 2021.

FRANCE. *Loi Dite Siegfried, du 30 novembre 1894*. Relative aux Habitations a bom marche. Disponível em: <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000000692412>. Acesso em: 15 fev. 2021.

FRANCE. *Loi n° 1.290, du 23 décembre 1986*. Tendat à favoriser l'investissement locatif, l'accession à la propriété de logements sociaux et le développement de l'offre foncière. Disponível em: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000874247/>. Acesso em: 13 fev. 2021.

FRANCE. *Loi n° 1.021 (Loi Elan), du 23 novembre 2018*. Portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique. Disponível em: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000037639478/>. Acesso em: 15 fev. 2021.

FRANCE. *Loi n° 1.208 (Lei SRU), du 13 décembre 2000*. Relative à la solidarité et au renouvellement urbains. Disponível em: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000207538/>. Acesso em: 15 fev. 2021.

FRANCE. *Loi n° 1.351, du 31 décembre 1975*. Relative à la protection des occupants de locaux à usage d'habitation. Disponível em: [https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000889243?page=1&pageSize=10&query=Loi%2Bn%C2%BA%2B75-1351&searchField=ALL&searchType=ALL&tab\\_selection=all&type-Pagination=DEFAULT](https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000889243?page=1&pageSize=10&query=Loi%2Bn%C2%BA%2B75-1351&searchField=ALL&searchType=ALL&tab_selection=all&type-Pagination=DEFAULT). Acesso em: 13 fev. 2021.

FRANCE. *Loi n° 1.360, du 1 septembre 1948*. Portant modification et codfication de la législation relative aux rapports des bailleurs et locataires ou occupants de locaux d'habitation ou à usage professionnel et instituant des allocations de logement. Disponível em: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000879802/>. Acesso em: 13 fev. 2021.

- FRANCE. *Loi n° 173, du 21 février 2014*. Programmation pour la Ville et la Cohésion Urbaine (Lei Lamy). Disponível em: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000028636804/>. Acesso em: 27 maio 2022.
- FRANCE. *Loi n° 3, du 3 janvier 1967*. Relative aux ventes d'immeubles à construire et à l'obligation de garantie à raison des vices de construction. Disponível em: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000880760/>. Acesso em: 13 fev. 2021.
- FRANCE. *Loi n° 323 (Loi Molle ou Lei Boutin), du 25 mars 2009*. De mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion. Disponível em: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000020438861/>. Acesso em: 15 fev. 2021.
- FRANCE. *Loi n° 366, du 24 mars 2014*. Pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (Lei ALUR ou Lei Duflot). Conseil constitutionnel n° 691 DC en date du 20 mars 2014. Disponível em: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000028772256/>. Acesso em: 13 fev. 2021.
- FRANCE. *Loi n° 462, du 6 juillet 1989*. Tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la Lei n° 1290, du 23 décembre 1986. Disponível em: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000509310/>. Acesso em: 13 fev. 2021.
- FRANCE. *Loi n° 61 (Loi Duflot I), du 18 janvier 2013*. Relative à la mobilisation du foncier public em faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social. Disponível em: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000026954420/>. Acesso em: 15 fev. 2021.
- FRANCE. *Loi n° 662, du 13 juillet 1991 (Loi d'orientation pour la ville – LOV)*. Vise à lutter contre la ségrégation spatiale et l'exclusion, elle promet un droit à la ville. Disponível em: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000353814/>. Acesso em: 13 fev. 2021.
- FRANCE. *Loi n° 710, du 1° août 2003 (Loi Borloo)*. D'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine. Disponível em: <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000000428979/>. Acesso em: 27 maio 2022.
- FRANCE. *Loi n° 788, du 12 juillet 2010*. Portant engagement national pour l'environnement (Lei Granelle). Disponível em: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000022470434/>. Acesso em: 27 maio 2022.
- FRANCE. *Loi n° 809, du 13 août 2004*. Relative aux libertés et responsabilités locales. Disponível em: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000804607/>. Acesso em: 27 maio 2022.
- FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estatística e Informações. *Déficit habitacional municipal no Brasil*. Belo Horizonte: FJP, 2018

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estatística e Informações. *Relatório Déficit Habitacional no Brasil 2016-2019*. Belo Horizonte: FJP, 2021. Disponível em: <http://fjp.mg.gov.br/deficit-habitacional-no-brasil/>. Acesso em: 26 maio 2022.

FURMAN CENTER. *State of New York City's Housing and Neighborhoods in 2018*. New York: University New York, 2018. Disponível em: <https://furmancenter.org/research/sony-chan/2018-report>. Acesso em: 24 maio 2022.

GATTI, Simone. *Entre a permanência e o deslocamento: Zeis 3 como instrumento para a manutenção da população de baixa renda em áreas centrais. O caso da Zeis 3 (sé) inserida no perímetro do projeto Nova Luz*. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

GEPHART, Robert. Paradigms and research methods. *Research methods fórum*, v. 4, n. 1, p. 11, 1999

GERSHUNY, J.I; MILES, I. D. *The new service economy – The Transformation of Employment in Industrial Societies*. London: Frances Pinter, 1983

GIMAT, Mathieu; GLOOR, Marie. La vente de logements sociaux à des particuliers. Modalités et conséquences d'une pratique encore marginale des organismes H.L.M. franciliens, *Revue d'Economie Rurale et Urbaine*, n. 1, p. 5-33, 2016. In: GIMAT, Matthieu. Produire le logement social. Hausse de la construction, changements institutionnels et mutations de l'interventions publique en faveur des HLM (2004-2014). *Géographie*. Université Paris 1 Panthéon – Sorbone; UMR Géographie-Cités, 2017.

GIMAT, Mathieu; POLLARD, Julie. Une implication discrète, des effets structurants: quand les promoteurs immobiliers construisent du logement social. *Géographie, Economie, Société*, v.18, p. 257-282. Paris: 2016. Disponível em: <https://www.cairn.info/revue-geographie-economie-societe-2016-2-page-257.htm>. Acesso em: 3 dez. 2020.

GIMAT, Matthieu. Produire le logement social. Hausse de la construction, changements institutionnels et mutations de l'interventions publique en faveur des HLM (2004-2014). *Géographie*. Université Paris 1 Panthéon – Sorbone; UMR Géographie-Cités, 2017. Disponível em: [https://pdfs.semanticscholar.org/44d4/173d99ef4b8559ad85ff9689b64e6a49a7c9.pdf?\\_ga=2.210842258.649050343.1653770375-1492973287.1625883470](https://pdfs.semanticscholar.org/44d4/173d99ef4b8559ad85ff9689b64e6a49a7c9.pdf?_ga=2.210842258.649050343.1653770375-1492973287.1625883470). Acesso em: 27 maio 2022.

GONÇALVES, Eleisa Dias. O direito de preempção urbano como instrumento da política habitacional: estudo a partir da experiência francesa. Belo Horizonte: *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU I*, v. 2, n. 2, p. 163-179, 2016. Disponível em: <https://biblioteca.ibdu.org.br/index.php/direitourbanistico/article/view/456>. Acesso em: 21 dez. 2021.

GOV.UK. *Housing and local services*, 2018. Disponível em: <https://www.gov.uk/browse/housing-local-services>. Acesso em: 7 out. 2018.

GRUIS, Vicent, NIEBOER, Nico, THOMAS, Andrew. Strategic asset management in the social rented sector: approaches of Dutch and English housing associations, *Urban Studies*, v. 41, n. 7, p. 1229-1248, 2004. In: GIMAT, Matthieu. *Produire lelogement social. Hausse de la construction, changements institutionnels et mutations de l'interventions publique en faveur des HLM (2004-2014)*. *Géographie*. Université Paris 1 Panthéon – Sorbone; UMR Géographie-Cités, 2017.

GUIRONNET, A., ATTUYER, K., HALBERT, L. Building cities on financial assets: The financialisation of property markets and its implication for city governments in the Paris city-region, *Urban Studies*, v. 53, n. 7, p. 1442-1464, 2016. In: GIMAT, Matthieu. *Produire lelogement social. Hausse de la construction, changements institutionnels et mutations de l'interventions publique en faveur des HLM (2004-2014)*. *Géographie*. Université Paris 1 Panthéon – Sorbone; UMR Géographie-Cités, 2017.

HALBERT, L., 2013. Les acteurs des marchés financiers font-ils la ville ? Vers un agenda de recherche, *EspacesTemps.net*. In: Gimat, Matthieu. *Produire lelogement social. Hausse de la construction, changements institutionnels et mutations de l'interventions publique en faveur des HLM (2004- 2014)*. *Géographie*. Université Paris 1 Panthéon – Sorbone.; UMR Géographie-Cités, 2017.

HARLOE, Michael, 1995. *The People's Home: Social Rented Housing in Europe and America*, John Wiley & Sons. In: Gimat, Matthieu. *Produire lelogement social. Hausse de la construction, changements institutionnels et mutations de l'interventions publique en faveur des HLM (2004-2014)*. *Géographie*. Université Paris 1 Panthéon – Sorbone; UMR Géographie-Cités, 2017.

HARVEY, David. (1935). *Os limites do capital*. Tradução Magda Lopes. 1.ed. São Paulo: Boitempo, 2013, p. 322- 367. Disponível em: [https://edisciplinas.usp.br/plugin-file.php/5577087/mod\\_resource/content/1/Harvey%2C 1982 - Português%3%AAAs.pdf](https://edisciplinas.usp.br/plugin-file.php/5577087/mod_resource/content/1/Harvey%2C%201935%20-%20Portugu%C3%AAs.pdf). Acesso em: mar. 2021.

HARVEY, David. O trabalho, o capital e o conflito de classes em torno do ambiente construído nas sociedades capitalistas avançadas. São Paulo: *Espaços e Debates*, v. 2, n. 7, p. 6-35, 1982.

HOUSING EUROPE. *The state of housing in Europe 2021*. Housing Europe: 2021. Disponível em: <https://www.stateofhousing.eu/#p%3D80>. Acesso em: 13 maio 2022.

HOUSING EUROPE. *The state of housing in the EU 2019*. The European Federation of Public, Cooperative and Social Housing. Brussels, 2019. Disponível em: <https://www.housingeurope.eu/resource-1323/the-state-of-housing-in-the-eu-2019>. Acesso em: 28 abr. 2021.

IBGE. *Estimativas da população residente para os municípios e para as unidades da federação*. Rio de Janeiro: IBGE, 2018. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9103-estimativas-de-populacao.html?&t=resultados>. Acesso em: 27 maio 2022.

IBGE. *Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira*. Coordenação de População e Indicadores Sociais. Rio de Janeiro: IBGE, 2019.

INE. Instituto Nacional de Estadística. *Boletín técnico. Indicadores de Actividad Inmobiliaria (IAI) mercado de alquileres marzo 2019*. Montevideo: INE, 2020. Disponível em: <https://www.ine.gub.uy/documents/10181/473125/Bolet%C3%ADn%2BT%C3%A9cnico%2BIAI%2BMercado%2Bde%2BAquileres%2BMarzo%2B2019/2aa89dea-3d24-4854-b4ce-fcf09ed1975d> Acesso em: 20 maio 2022.

INSEE. *11 millions de personnes sont locataires d'un logement social*. Insee Première. n°1715, Octobre 2018. Paris: INSEE, 2018. Disponível em: <https://www.insee.fr/fr/statistiques/3635547>. Acesso em: 21 maio 2020.

INSEE. Institut National de la Statistique et des études économiques. *Les conditions de logement en France*. Édition 2017. Paris: Insee, 2017. Disponível em: <https://www.insee.fr/fr/statistiques/2586377>. Acesso em: 21 fev. 2019.

Institui o Programa Nosso Centro. Publicado em *DOE-MA*, 26 jun. 2019. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=379029>. Acesso em: 27 maio 2022.

JACOBS, Jane (1961). *The death and life of great american cities*. 3. ed. Toronto: Modern Library, 1993.

JARRY, Emmanuel and PONTIUS, Julien. Update 2 – France plans tax break to ease social housing shortage. *Reuters: Banking and financial news*. 21 de março de 2013. Disponível em: <https://www.reuters.com/article/france-housing/update-2-france-plans-tax-break-to-easesocial-housing-shortage-idUKL6N0CD7BM20130321?edition-redirect=uk>. Acesso em: 6 ago. 2018.

JOURDHEUIL, Anne-Laure. Le logement social produit par les promoteurs immobiliers privés. L'émergence d'une coopération déséquilibrée entre bailleurs sociaux et promoteurs. *Métropoles [En ligne]*. 2017. Mis en ligne le 15 juin 2017. Disponível em: <https://journals.openedition.org/metropoles/5409>. Acesso em: 25 maio 2021.

JOURNAL THE GUARDIAN. Construction of homes for social rent drops 80% in a decade. Richard Partington Economics correspondent. *The Guardian*, 22 november 2018. Disponível em: <https://www.theguardian.com/society/2018/nov/22/construction-of-homes-for-social-rent-down-80-percent-on-a-decade-ago-england-families-waiting-lists>. Acesso em: 13 mar. 2019.

JOURNAL THE GUARDIAN. The right to buy: the housing crisis that Thatcher built. *The Guardian*, 26 de agosto de 2015. Disponível em: <https://www.theguardian.com/society/2015/aug/26/right-to-buy-margaret-thatcher-david-ferguson-housing-crisis>. Acesso em: 15 fev. 2021.

KINGSTON, Jorge. A Lei do inquilinato: um caso de patologia econômica. *Revista brasileira de economia*. Rio de Janeiro: FGV, 1960, p. 23-31. Disponível em: <http://biblioteca-digital.fgv.br/ojs/index.php/rbe/article/view/1835/2699>. Acesso em: 14 mar. 2021.

L'USH. Hlm & territoires: Quelles perspectives pour le nouveaux quinquennat? Les Hlm em chiffres. 78° Congrès de L'union Sociale pour L'habitat, du 26 au 28 septembre 2017. Strasbourg: L'USH, 2017. Disponível em: <https://www.union-habitat.org/centre-de-ressources/politique-du-logement-mouvement-hlm/rapport-au-congres-et-rapport-du-conseil-0>. Acesso em: 23 out. 2018.

L'USH. L'union sociale pour l'habitat. *Chiffres-Clés du logement social*. Édition nationale 2021. Disponível em: [https://www.union-habitat.org/sites/default/files/articles/pdf/2021-09/ush-chiffrescles\\_vs\\_nationale\\_2021\\_page\\_a\\_page.pdf](https://www.union-habitat.org/sites/default/files/articles/pdf/2021-09/ush-chiffrescles_vs_nationale_2021_page_a_page.pdf). Acesso em: 21 maio 2022.

LACERDA, Norma. *Mercado Imobiliário de aluguel em áreas pobres e teoria das convenções*. [e- book] Recife: Centro de Estudos Avançados da Conservação Integrada (CECI), 2011. Disponível em: <https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q&esrc=s&source=web&cd&ved=2ahUKEwjCk6m-1Nr3AhXOD7k-GHWs5B3sQFnoECAsQAQ&url=http%3A%2F%2Fwww.ct.ceci-br.org%2Fceci%2Fbr%2Finformacao%2Facervo-para-download%2Fcategory%2F8-e-book.html%3Fdownload%3D106%253Amercado-imobilirio-em-reas-pobres-e-teoria-das-convenes&usg=AOvVaw0--4iqTvFb99zAhpPal250>. Acesso em: fev. 2021.

LACERDA, Norma.; BARROS FILHO, Mauro; ANJOS, Kainara.; MELO, L.; SILVA, A. P. Mercado imobiliário de aluguel em áreas pobres e suas escalas de representação socioespacial. In: *Encontro nacional da Anpur*, 13, 2009, Florianópolis. Anais. Florianópolis: Anpur, 2009. v. 1, p. 1-19. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/327106654\\_Mercado\\_imobiliario\\_de\\_aluguel\\_em\\_areas\\_pobres\\_e\\_suas\\_escalas\\_de\\_representacao\\_socioespacial](https://www.researchgate.net/publication/327106654_Mercado_imobiliario_de_aluguel_em_areas_pobres_e_suas_escalas_de_representacao_socioespacial). Acesso em: 26 fev. 2021.

LASCOURMES, Pierre. e LE GALES, Patrick, 2005. Gouverner par les instruments, Paris, Presses de Sciences Po. In: Gimat, Matthieu. Produire lelogement social. Hausse de la construction, changements institutionnels et mutations de l'interventions publique en faveur des HLM (2004-2014). *Géographie*. Université Paris 1 Panthéon – Sorbone; UMR Géographie-Cités, 2017.

LEVY-VROELANT, C., TUTIN, C., 2010. France: un modèle généraliste en question. In: LEVY- VROELANT, C., TUTIN, C. Le logement social en Europe au début du XXIème siècle. La révision générale, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, p. 123-145. In: Gimat, Matthieu. Produire lelogement social. Hausse de la construction, changements institutionnels et mutations de l'interventions publique en faveur des HLM (2004-2014). *Géographie*. Université Paris 1 Panthéon – Sorbone; UMR Géographie-Cités, 2017.

LEVY-VROELANT, C.; REINPRECHT, C.; WASSENBERG, F. Learning from History: changes and path dependency in the social housing sector in Austria, France and the Netherlands (1889-2008). In: SCANLON, K.; WHITEHEAD, C. (org.). *Social housing in Europe II: a review of policies and outcomes*. London School of Economics and Political Science, p. 31-46. Londres: LSE, 2008.

LEVY-VROELANT, C.; TUTIN, C. Social Housing in France. In: WHITEHEAD, C & SCANLON, K. J. (org.) *Social Housing in Europe*. Londres: London School of Economics and Political Science, 2007.

LORRAIN, D. 1992. Le modèle ensemblier en France, in CAMPAGNAC, E. (dir.), *Les Grands groupes de construction : des nouveaux acteurs urbains*, Paris, L'Harmattan, p. 71-82. In: Gimat, Matthieu. *Produire le logement social. Hausse de la construction, changements institutionnels et mutations de l'interventions publique en faveur des HLM (2004-2014)*. *Géographie*. Université Paris 1 Panthéon – Sorbone; UMR Géographie-Cités, 2017.

LOVELOCK, C. & WRIGHT, L. *Serviços: marketing e gestão*. São Paulo: Saraiva, 2001.

MACIEL, Heriberto Roos. *Estado contemporâneo: Perspectivas da função social da posse, da propriedade e do direito à moradia no espaço urbano*. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade do Vale do Rio dos Sinos, São Leopoldo – RS, 2000.

MAHER JÚNIOR, James Patrick. *Instrumentos de financiamento a programas habitacionais de locação social: desafios e oportunidades*. Dissertação (Mestrado em Engenharia Urbana) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015.

MALPASS, Peter. Histories of social housing: a comparative approach. In: SCANLON, K. ; WHITEHEAD, C. (org.). *Social Housing in Europe II: a review of policies and outcomes*. London School of Economics and Political Science. Londres: LSE, 2008.

MALPASS, Peter; VICTORY, Ceri. The modernization of social housing in England. International. UK: *Journal of Housing Policy*, v. 10, n. 1, 3-18, 2010.

MANZINI, Eduardo José. A entrevista na pesquisa social. São Paulo: *Didática*, v. 26/27, p. 149-158, 1990/1991.

MARANHÃO. Decreto nº 36.468, 28 de janeiro de 2021. Altera o Decreto nº 34.959, de 26 de junho de 2019, que institui o Programa Nosso Centro. Publicado em DOE-MA, 28 jan. 2021. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=408694>. Acesso em: 27 maio 2022.

MARANHÃO. Lei nº 10.506, de 6 de junho de 2016. Institui, no âmbito do Programa "Minha Casa, Meu Maranhão", o "Cheque-Minha Casa" e concede incentivo fiscal do ICMS nas operações internas, com mercadorias destinadas às obras vinculadas ao referido programa. DOE-MA, São Luís, 6 set. 2016. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=328436>. Acesso em: 27 maio 2022.

MARANHÃO. Lei nº 10.997, de 29 de março de 2019. Institui o Programa Estadual "Habitar no Centro". Publicado em DOE-MA, 29 mar. 2019. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=376355>. Acesso em: 27 maio 2022.

- MARCHAL, Emmanuelle. *L'agent social HLM: De la coopération au contentieux avec les allocataires*. Recherches et prévisions, Caisse Nationale des Allocations Familiales (CNAF), 1995, pp.43-55. Disponível em: <https://sciencespo.hal.science/view/index/identifiant/hal-02128314>. Acesso em: 27 maio 2022.
- MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. *Fundamentos de Metodologia Científica*. 5. ed. São Paulo: Editora Atlas S.A, 2003.
- MARICATO, Ermínia (org.). *A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil*. São Paulo: Alfa Omega, 2000
- MARICATO, Ermínia. *Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana*. 4. ed. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2011.
- MARICATO, Ermínia. *Questão fundiária urbana no Brasil e o Ministério das Cidades*. São Paulo: FAU/USP, 2005. Disponível em: <https://labhab.fau.usp.br/2018/01/questao-fundiaria-urbana-no-brasil-e-o-ministerio-das-cidades/>. Acesso em: 13 maio 2020.
- MARSHALL, J. N. e Wood, Peter Anthony *Services & Space: Key Aspects of Urban and Regional Development*. Longman Scientific & Technical Publishers. 1995.
- MARX, Karl (1867). *O capital*. São Paulo: Ed. Nova Cultural, 1996.
- MARX, Karl. *Teorias da mais-valia: história crítica do pensamento econômico*. v. 1, 2. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1987.
- MAUTNER, Yvone. A periferia como fronteira de expansão do capital. In: DEÁK, C.; SCHIFFER, S. R. (orgs.). *O processo de urbanização no Brasil*. 2. ed. São Paulo: Fupam/Edusp, 2010.
- McCRACKEN, Grant. *Cultura e consumo: uma explicação teórica da estrutura e do movimento do significado cultural dos bens de consumo*. RAE – Clássicos. Jan/mar. 2007. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rae/v47n1/a14v47n1.pdf>. Acesso em: maio 2020.
- McDERMONT, Morag. *Governing Independence and Expertise: The Business of Housing Associations*. Oregon: Oxford and Portland, 2010.
- MCTRCT. *Ministere de la cohesion des territoires et des relations avec les collectivites territoriales*, 2020. Disponível em: <https://www.cohesion-territoires.gouv.fr/>. Acesso em: jun. 2020.
- MEIRELLES, Dimária Silva e. O conceito de serviço. *Revista de Economia Política*, v. 26, n. 1, p. 119-136, 2006.
- MELLO, Cristina. M.C; BEZERRA, Maria do Carmo L. O Papel dos instrumentos urbanísticos na promoção da sustentabilidade da habitação de interesse social no Brasil. *Anais do simpósio sobre sistemas sustentáveis*. Porto Alegre, v. 5, p. 140-147, 2019b.

MELLO, Cristina. M.C de e BEZERRA, Maria do Carmo. L. Contribuição para o provimento da moradia por locação social: o que aprender com a experiência internacional. *Guaçu Revista brasileira de desenvolvimento territorial sustentável*, v. 5, p. 30-41, 2019a.

MHCLG. English Housing Survey – 2017, Ministry of Housing Communities & Local Government, 2019. Disponível em: <https://www.gov.uk/government/statistics/english-housing-survey-2017-to-2018-headline-report>. Acesso em: 2 jun. 2020.

MHCLG. English Housing Survey – *Headline Report*, 2019-20. MHCLG: London, 2020. Disponível em: [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/945013/2019-20\\_EHS\\_Headline\\_Report.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/945013/2019-20_EHS_Headline_Report.pdf). Acesso em: 25 out. 2021.

MILANO, Joana Zattoni. Aluguel Social no Brasil: algumas reflexões sobre a ideologia da casa própria. *Anais: encontros nacionais da Anpur*, v.15, 2013.

MINAYO, M. C. de S. Trabalho de campo: contexto de observação, interação e descoberta. In: MINAYO, M. C. de S.; DESLANDES, S. F. GOMES, R. (Org). *Pesquisa social: teoria, método e criatividade*. 28. ed. Petrópolis: Vozes, 2009.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. *Relatório de Avaliação Programa Minha Casa, Minha Vida*. Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria, 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2021/04/cgu-divulga-prestacao-de-contas-do-presidente-da-republica-de-2020/relatorio-de-avaliacao-pmcmv.pdf>. Acesso em: 27 maio 2022.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL. *Portaria nº 528, de 26 de dezembro de 2017*. DOU Edição 248, seção 1, p. 46-103, 28 dez. 2017.

MIOT, Yoan. *Face à la décroissance urbaine, l'attractivité résidentielle? Le cas des villes de tradition industrielle de Mulhouse, Roubaix et Saint-Etienne*. 2012. Thèse pour l'obtention du doctorat en aménagement et urbanisme. Lille, Université Lille-I, 2012.

MOM. Ministère des Outre-mer. *Guide des aides financières au logement dans les dom*. Septembre 2014. Disponível em: [http://www.financement-logement-social.logement.gouv.fr/IMG/pdf/2014\\_guide\\_des\\_aides\\_financieres\\_au\\_lgtt\\_dans\\_les\\_dom\\_cle04fc49.pdf](http://www.financement-logement-social.logement.gouv.fr/IMG/pdf/2014_guide_des_aides_financieres_au_lgtt_dans_les_dom_cle04fc49.pdf). Acesso em: 28 out. 2018.

MORAES, Ivy Mayumi de. *Locação social em São Paulo entre 2001 e 2016: definição da agenda governamental*. Dissertação (Mestrado em Administração) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, São Paulo, 2018.

MOREIRA, Tomás Antonio. *Política habitacional e locação social em Curitiba*. Dossiê Cad. CRH v. 27 n. 1, 2014. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ccrh/a/SpBtsSNj4X3m-ZnS8mg3HkLx/?lang=pt>. Acesso em: 22 jun. 2021.

- MUELLER, Gabriela Pazzini. *Apartamentos funcionais em Brasília: os blocos residenciais militares*. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo). Universidade de Brasília, Brasília, 2019. Disponível em: [https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/35597/1/2019\\_GabrielaPazziniMueller.pdf](https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/35597/1/2019_GabrielaPazziniMueller.pdf). Acesso em: 13 dez. 2020.
- MUNICIPAL DREAMS. *London's first council housing: the Richmond Experiment and its Pleople's Champion`*. Municipal Dreams in Housing: London, 2014. Disponível em: <https://municipaldreams.wordpress.com/>. Acesso em: 25 out. 2018.
- MVOT. Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial. *Sistema público de Vivienda: guia de vivienda 2020*. 9. ed. MVOT: 2020. Disponível em: <https://www.gub.uy/ministerio-vivienda-ordenamiento-territorial/comunicacion/publicaciones/guia-vivienda-2020>. Acesso em: 20 maio 2022.
- NADALIN, Vanessa Gapriotti; BALBIM, Renato. Padrões espaciais da vacância residencial brasileira. *Boletim Regional, urbano e ambiental*. Brasília: Ipea, 2011.
- NAPOLEONI, Claudio. *Curso de economia política*. Rio de Janeiro: Graal, 1985.
- NEW YORK CITY COMPTROLLER. *The Growing Gap: New York City's Housing Affordability Challenge*. 23 April 2014. City of New York, 2014. Disponível em: <https://comptroller.nyc.gov/reports/the-growing-gap-new-york-citys-housing-affordability-challenge/>. Acesso em: 24 maio 2022.
- NEW YORK CITY. Gov. *Housing New York 2.0*, 2018. Disponível em: <https://www1.nyc.gov/assets/hpd/downloads/pdfs/about/housing-new-york-2-0.pdf>. Acesso em: 23 jul. 2021.
- NEW YORK CITY. *Housing stability & tenant protection act of 2019, June 14 2019*. Changes were made regarding preferential rent; vacancy increases; major capital improvements, individual apartment improvements; rent control; rent overcharge; owner occupancy provisions; high-rent/high-income decontrol; and many other areas. Disponível em: <https://rentguidelinesboard.cityofnewyork.us/wp-content/uploads/2019/11/Housing-Stability-and-Tenant-Protection-Act-of-2019.pdf>. Acesso em: 19 fev. 2021.
- NEW YORK CITY. *Rent Stabilization Law (RSL) of 1969 c.26-501 –26-520*. Estabelece o regulamento de Estabilização de Aluguel na cidade de Nova York e, por meio do código de estabilização de Aluguel (RSC), é administrado pela Divisão de Renovação de Habitação e Comunidade do Estado de Nova York. Disponível em: [http://tenant.net/Rent\\_Laws/](http://tenant.net/Rent_Laws/). Acesso em: 19 fev. 2021.
- NORTE LIVRE. Até 112 famílias de Venda Nova devem receber benefício moradia da PBH. 2021. Disponível em: <https://nortelivre.com.br/web-stories/ate-112-familias-de-venda-nova-devem-receber-beneficio-moradia-da-pbh/>. Acesso em: 27 maio 2022.

OLIVEIRA, Glaucia. S. D. *Gestão e vivências de velhices nas Repúblicas de Idosos de Santos*. Dissertação (Mestrado em Antropologia Social) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009. Disponível em: [https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8134/tde-24112009-133920/publico/GLAUCIA\\_DA\\_SILVA\\_DESTRO\\_DE\\_OLIVEIRA.pdf](https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8134/tde-24112009-133920/publico/GLAUCIA_DA_SILVA_DESTRO_DE_OLIVEIRA.pdf). Acesso em: 13 set. 2018.

OMAR, Nermeen Ali e SAEED, Engy Hassan. Urban voids as potential resources for the city development. *Journal of Engineering Sciences Assiut University, Faculty of Engineering*. v. 47, n. 5. Tanta University, 2019. Disponível em: 652\_J\_662.pdf (aun.edu.eg). Acesso em: abr. 2021.

ONS – Office for National Statistics. *Families and households in the UK: 2019*. 15 November 2019. ONS: UK, 2019. Disponível em: <https://www.ons.gov.uk/releases/familiesandhouseholdsintheuk2019>. Acesso em: 25 out. 2020.

ONU. *Habitat*. Relatório do Programa das Nações Unidas para Assentamentos Humanos. Nações Unidas Brasil, 2017

PAOLINELLI, Marina Sanders; COSTA, Rafaela Guimarães;. *Locação social: por que não?* Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2015.

PARANÁ. Decreto nº 2.845, de 28 de setembro de 2011. Institui o Programa Morar Bem Paraná no âmbito do Estado do Paraná e dá outras providências. *DOE-PR* nº 8.558, 28 set. 2011.

PARANÁ. Lei nº 20.394, de 4 de dezembro de 2020. Institui o Programa Estadual de Habitação – Casa Fácil PR, no âmbito do Estado do Paraná e dá outras providências. Publicado em *DOE-PR*, 4 dez. 2020.

PASTERNAK, Suzana; D’OTTAVIANO, Camila. (org.) *Relatório final: investigação sobre moradia de aluguel no Brasil*. São Paulo: FAUUSP, 2012.

PEPPERCORN, Ira; e TAFFIN, Claude. *Social housing in the USA and France: Lesson from convergences and divergences*. Urban Planning International. 2009. Disponível em: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.991.3290&rep=rep1&type=pdf>. Acesso em: 20 maio 2022.

PERUZZO, Dilvo. *Habitação e espoliação*. São Paulo: Cortez, 1984.

PORTO ALEGRE. *Decreto 18.576, de 25 de fevereiro de 2014*. Regulamenta o art. 6º, inc. I, da lei complementar nº 612, de 19 de fevereiro de 2009 – que cria o fundo municipal de habitação de interesse social (fmhis), institui seu conselho gestor, na forma da lei federal nº 11.124, de 16 de junho de 2005, revoga a lei nº 7.592, de 10 de janeiro de 1995, e dá outras providências -, dispendo sobre os critérios para concessão do benefício de aluguel social. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/rs/p/porto-alegre/decreto/2014/1857/18576/decreto-n-18576-2014-regulamenta-o-art-6-inc-i-da-lei-complementar-n-612-de-19-de-fevereiro-de-2009-que-cria-o-fundo-municipal->

de-habitacao-de-interesse-social-fmhis-institui-seu-conselho-gestor-na-forma-da-lei-federal-n-11124-de-16-de-junho-de-2005-revoga-a-lei-n-7-592-de-10-de-janeiro-de-1995-e-da-outras-providencias-dispondo-sobre-os-criterios-para-concessao-do-beneficio-de-aluguel-social. Acesso em: 27 maio 2022.

PORTO ALEGRE. *Plano Municipal de Habitação de Interesse Social – PMHIS* – Poa. Porto Alegre. Fevereiro de 2009. Demhab – Departamento Municipal de Habitação de Porto Alegre. Disponível em: [http://www2.portoalegre.rs.gov.br/demhab/default.php?p\\_secao=90](http://www2.portoalegre.rs.gov.br/demhab/default.php?p_secao=90). Acesso em: 27 maio 2022.

PULHEZ, Magaly Marques. *A gestão da política habitacional em São Paulo: notas sobre as interações entre Estado e empresas privadas*. Novos estud. CEBRAP, São Paulo, v. 35, n. 2, p. 99-116, 2016. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.25091/s0101-3300201600020006>. Acesso em: 28 dez. 2018.

REDE MACUCO. Aluguel no Centro estimula moradias em zona histórica de São Luiz. *Agência de notícias do Maranhão*. 1 de abril de 2021. Disponível em: <http://www.rede-macuco.com.br/2021/04/01/aluguel-no-centro-estimula-moradias-em-zona-historica-de-sao-luis/>. Acesso em: 27 maio 2022.

Regulamenta a Lei nº 14.039, de 6 de julho de 2012, que institui o Programa Aluguel Social. Publicado no *DOE-RS*, 17 jan. 2018.

RIO GRANDE DO SUL Lei 14.039, de 6 de julho de 2012. Institui o Programa Aluguel Social. Publicado do *DOE-RS*, 9 jul. 2012. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=243135>. Acesso em: 27 maio 2022.

RIO GRANDE DO SUL. Decreto 53.892, de 16 de janeiro de 2018.

RIO GRANDE DO SUL. Decreto nº 34.959, de 26 de junho de 2019.

ROLNIK, Raquel. *Cada um em seu lugar! São Paulo, início da industrialização: geografia do poder*. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1981.

ROLNIK, Raquel. Entrevista [concedida à *Revista Caros Amigos*, Edição 226]. São Paulo, 2016.

ROYER, Luciana de Oliveira. *Financeirização da política habitacional: limites e perspectivas*. 2009. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

SAHLINS, Marshall. *Culture and Practical Reason*. Chicago: University of Chicago Press, 1976.

SANTORA, Marcos. Across the Hall, Diversity of Incomes. *New York Times*, 2011. Disponível em: [http://www.nytimes.com/2011/09/04/realestate/across-the-hall-diversityof-incomes.html?pagewanted=all&\\_r=1](http://www.nytimes.com/2011/09/04/realestate/across-the-hall-diversityof-incomes.html?pagewanted=all&_r=1). Acesso em: 6 ago. 2018

## Locação social

SANTORO, Paula Freire e NUNES, Flávia. *Projetos de Intervenção Urbana (PIUs) em São Paulo*: Transferência de terras para exploração comercial por terceiros. Labcidades FAU USP: São Paulo, 2018. Disponível em: <http://www.labcidade.fau.usp.br/projetos-de-intervencao-urbana-pius-em-sao-paulo-transferencia-de-terras-para-exploracao-comercial-por-terceiros/> Acesso em: 21 de dez. 2021.

SANTOS, Cláudio Hamilton M. *Políticas federais de habitação no Brasil: 1964/1998*. Texto para discussão nº 654. Brasília: IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada), 1999.

SANTOS, Milton. *A urbanização Brasileira*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2009.

SANTOS, Milton. O retorno do território. In: SANTOS, M.; SOUZA, M. A. A. de; SILVEIRA, M. L. (org.). *Território: globalização e fragmentação*. p. 15-20. São Paulo: Hucitec: Anpur, 1994.

SANTOS. *Lei nº1447, de 12 de dezembro de 1995*. Dispõe sobre a instituição de “programa de locação social”, e dá outras providências. Santos. Disponível em: [https://www.cohabsantista.com.br/serv\\_fincohap\\_1447.pdf](https://www.cohabsantista.com.br/serv_fincohap_1447.pdf). Acesso em: 25 maio 2022.

SANTOS. *Repúblicas dão novos significados à vida de idosos de Santos*. Santos, Julho, 2019. Disponível em: <https://www.santos.sp.gov.br/?q=noticia/republicas-dao-novos-significados-a-vida-de-idosos-de-santos> Acesso em: 13 ago. 2019.

SÃO PAULO. *Decreto Municipal nº 55.638, de 30 de outubro de 2014*. Confere nova regulamentação à aplicação dos instrumentos indutores da função social da propriedade urbana no município de São Paulo, em especial à notificação para o parcelamento, edificação e utilização compulsórios; revoga o Decreto nº 51.920, de 11 de novembro de 2010. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/arquivos/secretarias/financas/legislacao/DECRETO-55638-2014.pdf>. Acesso em: 21 dez. 2021.

SÃO PAULO. *Decreto nº 42.873, de 19 de fevereiro de 2003*. Regulamenta o exercício do direito de preempção pela Prefeitura Municipal de São Paulo, nos termos dos artigos 204 a 208 da Lei nº 13.430, de 13 de setembro de 2002, que aprovou o Plano Diretor Estratégico. Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-42873-de-19-de-fevereiro-de-2003>. Acesso em: 21 dez. 2021.

SÃO PAULO. *Lei Municipal nº 413, de 1901*. Isenta de impostos as vilas operárias construídas.

SÃO PAULO. *Lei nº 13.425, de 2 de setembro de 2002*. Regulamenta o artigo 168 da Lei Orgânica do município de São Paulo e institui o Conselho Municipal de Habitação de São Paulo. PL nº 352/1999. Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-13425-de-02-de-setembro-de-2002>. Acesso em: 10 dez. 2021.

SÃO PAULO. *Lei nº 13.430, de 13 de setembro de 2002*. Plano Diretor Estratégico, revoga a Lei nº 10.676/88 e dispositivos das Leis nº 13.260/01, 8.881/79, 9.049/80, 9.411/81. PL nº 290/02. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=179530%23%3A~%3Atext%3DPLANO%20DIRETOR%20ESTRAT%3%89GICO%2C%20REVOGA%20A%2C%2F80%2C%209.411%2F81.&text=Art.%2Cdo%20Munic%3%ADpio%20de%20S%3%A3o%20Paulo>. Acesso em: 12 dez. 2021.

SÃO PAULO. *Lei nº 13.509, de 10 de janeiro de 2003*. Altera a Lei nº 11.632, de 22 de julho de 1994, que dispõe sobre o estabelecimento de uma política integrada de habitação, voltada à população de baixa renda; autoriza a instituição, junto à Companhia Metropolitana de Habitação – Cohab/SP, do Fundo Municipal de Habitação; cria o Conselho do Fundo Municipal de Habitação, e dá outras providências. PL nº 422/02. Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-13509-de-10-de-janeiro-de-2003>. Acesso em: 12 dez. 2021.

SÃO PAULO. *Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014*. Aprova a Política de Desenvolvimento Urbano e o Plano Diretor Estratégico do município de São Paulo e revoga a Lei nº 13.430/2002. PL nº 688/13. Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-16050-de-31-de-julho-de-2014>. Acesso em: 12 dez. 2021.

SÃO PAULO. *Lei nº 13.741, de 15 de janeiro de 2004*. Introduce o inciso IV no "caput" do artigo 10, o inciso IX no parágrafo 3º do artigo 10 e dá nova redação ao inciso III do parágrafo 1º do artigo 10, da Lei nº 11.632, de 22 de julho de 1994. PL nº 694/03. Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-13741-de-15-de-janeiro-de-2004#%3A~%3Atext%3DDisp%3%B5e%20sobre%20o%20estabelecimento%20de%2CHabita%3%A7%3%A3o%2C%20e%20d%3%A1%20outras%20provid%3%AAncias%20>. Acesso em: 15 dez. 2021.

SÃO PAULO. *Lei nº 16.402, de 22 de março de 2016*. Lei de Uso e Ocupação do Solo – LPUOS. Disciplina o parcelamento, o uso e a ocupação do solo no município de São Paulo, de acordo com a Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014 – Plano Diretor Estratégico (PDE). DOSP nº 54, p.1, de 23 de março de 2016. PL nº 272/2015. Disponível em: <http://www.docidadesp.imprensaoficial.com.br/NavegaEdicao.aspx?ClipID=2QUAFFO7S38B-LeER7VNEFPVLQBE&PalavraChave=16.402>. Acesso em: 15 dez. 2021.

SÃO PAULO. *Lei Orgânica do município de São Paulo*. São Paulo, 4 de abril de 1990. (Emenda nº 26/2005). Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/lei-organica-sao-paulo-sp#%3A~%3Atext%3D26%20O%20mandato%20da%20Mesa%2CVereador%20para%20completar%20o%20mandato>. Acesso em: 21 dez. 2021.

SÃO PAULO. *Plano Municipal de políticas para a população em situação de rua*. Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania SMDHC: São Paulo, 2016a. Disponível em: [https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/direitos\\_humanos/PlanoPopRua.pdf](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/direitos_humanos/PlanoPopRua.pdf). Acesso em: 14 dez. 2021.

SÃO PAULO. *Portaria Intersecretarial SMDHC/SMADS/SMS/Sehab/SDTE nº 005, de 26 de dezembro de 2016*. Institui o Plano Municipal de Políticas para a População em Situação de Rua. DOC pp.03 a 05, de 27 de dezembro de 2016b. São Paulo. Disponível em: <https://www.sinesp.org.br/links/179-saiu-no-doc/1224-portaria-intersecretarial-smdhc-smads-sms-sehab-sdte-n-005-de-26-12-2016-institui-o-plano-municipal-de-politicas-para-a-populacao-em-situacao-de-rua>. Acesso em: 1º jun. 2022.

SÃO PAULO. *Projeto de Lei nº 272, de 2 de junho de 2015*. Disciplina o parcelamento, o uso e a ocupação do solo no município de São Paulo, de acordo com a Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014. Disponível em: <https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2015/06/2015-06-01-LPUOS-PL272.pdf>. Acesso em: 21 dez. 2021.

SÃO PAULO. *Projeto de Lei nº 619, de 21 de dezembro de 2016*. Aprova o Plano Municipal de Habitação, conforme previsto no artigo 293 do Plano Diretor Estratégico do município de São Paulo, de acordo com o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS. Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/projeto-de-lei-619-de-21-de-dezembro-de-2016>. Acesso em: 21 dez. 2021.

SÃO PAULO. *Resolução CFMH nº 23, de 12 de junho de 2002*. Aprova o Programa de Locação Social no município de São Paulo. Conselho do Fundo Municipal de Habitação: São Paulo, 2002. Disponível em: [https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/RESOLUCAOCFMH23\\_1252610964.pdf](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/RESOLUCAOCFMH23_1252610964.pdf). Acesso em: 27 maio 2022.

SÃO PAULO. *Sistema de caracterização, classificação elegibilidade e priorização de intervenções em assentamentos precários no município de São Paulo*. São Paulo: Prefeitura do município de São Paulo, 2006. Disponível em: <http://pmh.habitasampa.inf.br/>. Acesso em: 11 dez. 2021.

SÃO PAULO. Transferência do direito de construir. Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento, 2024. Disponível em: [https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/licenciamento/desenvolvimento\\_urbano/legislacao/zoneamento/index.php?p=238151&%3A~%3Atext=A%20Transfer%C3%Aancia%20do%20Direito%20de%2CMunicipal%20n%C2%BA%2016.050%2F14](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/licenciamento/desenvolvimento_urbano/legislacao/zoneamento/index.php?p=238151&%3A~%3Atext=A%20Transfer%C3%Aancia%20do%20Direito%20de%2CMunicipal%20n%C2%BA%2016.050%2F14). Acesso em: 30 jun. 2022.

SARKISSIAN, Wendy. The idea of social mix in town planning: An historical review. *Urban Studies* v. 13, n. 3, p. 231-246, 1976.

SAY, Jean-Baptiste (1803). *Tratado de Economia Política*. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

SCANLON, Kathleen; WHITEHEAD, Christine. (2011), French Social Housing in an International Context, *OECD Economics Department Working Papers*, nº 862, OECD Publishing. Paris, 2011. Disponível em: [https://www.oecdilibrary.org/economics/french-social-housing-in-an-internationalcontext\\_5kgcd9s0q8f8-em](https://www.oecdilibrary.org/economics/french-social-housing-in-an-internationalcontext_5kgcd9s0q8f8-em). Acesso em: 6 ago. 2018.

SCHAEFER, Jean-Pierre. Financing social housing in France. *Housing Finance International*, v. 17, n. 4, p. 27-34. 2003.

SEGETH. *Nota Técnica nº 04/2017 – DIHAB/COPLAN/SUPLAN/SEGETH de 2017*. Disponível em: <http://www.seduh.df.gov.br/politica-habitacional-2/>. Acesso em: 25 out. 2018.

SEHAB. *Instrução Normativa Sehab 01/03*. Define os procedimentos operacionais do Programa de Locação Social do Fundo Municipal de Habitação – FMH. Disponível em: [https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/INSTRUCAONORMATIVA01-2003\\_1252606176.pdf](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/INSTRUCAONORMATIVA01-2003_1252606176.pdf). Acesso em: 10 dez. 2021.

SEHAB/CMH. *Resolução Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano – Sehab/CMH nº 12, de 6 de outubro de 2004*. Altera itens da Resolução CFMH nº 23, de 12 de junho de 2002, para especificar despesas de condomínio e fontes de recursos para o Programa Locação Social. Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/resolucao-secretaria-da-habitacao-e-desenvolvimento-urbano-12-de-6-de-novembro-de-2004>. Acesso em: 1º jun. 2022.

SEHAB/CMH. *Resolução Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano – Sehab/CMH nº33, de 4 de julho de 2008*. Altera itens da Resolução CFMH nº 23 de 12 de Junho de 2002 para garantir a manutenção e habitabilidade dos empreendimentos habitacionais, e altera as condições de retorno do pagamento desse programa ao Fundo Municipal de Habitação quando das necessidades de cobertura do déficit de arrecadação de recursos do programa Locação Social. Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/resolucao-secretaria-municipal-de-habitacao-cmh-33-de-5-de-julho-de-2008>. Acesso em: 1º jun. 2022.

SEHAB/CMH. *Resolução Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano – Sehab/CMH nº115, de 3 de dezembro de 2018*. Altera o prazo da “Recuperação Mensal do Investimento” previsto nos Itens VIII.2.1 e 2.2 da Resolução CFMH 23/2002, de 360 meses (30 anos) para 450 meses (37,5 anos), quando se tratar de atendimento à população em situação de rua. Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/resolucao-secretaria-municipal-de-habitacao-sehab-cmh-115-de-3-de-dezembro-de-2018>. Acesso em: 1º jun. 2022.

SEHAB/CMH. *Resolução Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano – Sehab/CMH nº118, de 21 de janeiro de 2019*. Flexibiliza o percentual de comprometimento máximo de renda familiar para pagamento da retribuição mensal previsto nos Itens IX.1.a da Resolução CFMH 23/2002, admitindo-se comprometer até 15% da renda das pessoas ou famílias selecionadas para atendimento por meio do Programa de Locação Social especificamente no Projeto Asdrúbal do Nascimento II / Edifício Mário de Andrade destinado à população em situação de rua. Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/resolucao-secretaria-municipal-de-habitacao-sehab-cmh-118-de-21-de-janeiro-de-2019#%3A~%3Atext%3DReferendo%20do%20Conselho%20Municipal%20de%2CM%C3%A1rio%20de%20Andrade%20destinado%20%C3%A0>.

SERRALVO, Francisco Antônio. *Gestão de marcas e produtos*. Curitiba: IESDE Brasil S.A., 2009.

SERRALVO, Francisco Antônio. *O marketing de varejo e o comportamento do consumidor: uma análise das interações de compra e venda*. Dissertação (Mestrado em Administração) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 1993.

SILVA E MEIRELLES, Dimária. *O setor de serviços e os serviços de infraestrutura econômica*. Tese (Doutorado em Economia). Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2003.

SILVA, Valério. *A locação social como forma de acesso à moradia: a experiência de São Paulo como oposição as variadas formas de aluguel social temporário*. 2013, 174 p. Dissertação (Mestrado em Serviço Social). Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro – PUC-RIO. Rio de Janeiro, 2013.

SISSON, Patrick; ANDREWS, Jeff e BAZELEY, Alex. *The affordable housing crisis, explained; blame policy, demographics, and market forces*. Curbed, 2020. Disponível em: <https://archive.curbed.com/2019/5/15/18617763/affordable-housing-policy-rent-real-estate-apartment>. Acesso em: 13 abr. 2021

SOUZA, Sylvio Capanema de Souza. *A Lei do Inquilinato comentada: artigo por artigo*. 506 p. Imprensa: Rio de Janeiro: Forense, 2017.

STAKE, Robert. Case Studies. In: Norman Denzin & Yvonna Lincoln. (eds.): *Strategies of Qualitative Inquiry*. Thousand Oaks, London, New Delhi: Sage, 1998.

THOMAS, G. Bowen. Manpower Problems in the Service Sector. Paris: *International Seminars 1966-2*, OECD, 1967.

TOPALOV, Christian. *La urbanizacion capitalista: algunos elementos para su analisis*. México: Editorial EDICOL México, 1979.

TOPALOV, Christian. *Le logement en France: Histoire d'une merchandise impossible*. Paris: Les Presses de Sciences Po, 1987.

TOPALOV, Christian. *Les promoteurs immobiliers: contribution à l'analyse de la production capitaliste du logement en France*. Paris: Éditions de l'École des Hautes-Études, 1974.

TRIVIÑOS, Augusto. N. S. *Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação*. São Paulo: Atlas, 1987.

TROGUE, Pamela Ignes Fofonca. *Considerações sobre o contrato de locação para estudante à luz da Lei do Inquilinato (Lei nº 8.245/1991)*. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) – Universidade do Vale do Itajaí, Itajaí-SC, 2008.

TROUILLARD, Emmanuel. L'ancrage territorial des 'résidences avec services' privées en Île-de-France: une géographie d'actifs financiarisés?, *L'Espace géographique*, vol. 43, n. 2. 2014. In: Gimat, Matthieu. *Produire le logement social. Hausse de la construction, changements institutionnels et mutations de l'intervention publique en faveur des HLM (2004-2014)*. Géographie. Université Paris 1 Panthéon – Sorbone.; UMR Géographie-Cités, 2017.

- TROUILLARD, Emmanuel. *La production de logements neufs par la promotion privée en Île-de-France (1984-2012): marchés immobiliers et stratégies de localisation*. Géographie. Université Paris 7 – Denis Diderot, 2014. Français. Disponível em: <https://tel.archives-ouvertes.fr/tel-011101951>. Acesso em: 28 nov. 2020.
- TSUKUMO, Isadora. T. L. *Habitação social no centro de São Paulo: legislação, produção, discurso*. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.
- TURNER, John. *Housing by people*. Towards autonomy in building. London: Marion Boyards, 1976.
- UK Non-devolved. *Law Increase of Rent and Mortgage Interest (War Restrictions)*. Act 1915, 23rd December 1915. Disponível em: <https://vlex.co.uk/vid/increase-of-rent-and-808265365>. Acesso em: 18 fev. 2021.
- UK Non-devolved. *Rent Act of 1957 c.75, 8th November 1965*. An Act to restore the right to retain possession of certain dwellings; to make further provision with respect to security of tenure, rents and premiums; to restrict evictions without due process of law; and for purposes connected with those matters. Disponível em: <https://vlex.co.uk/vid/rent-act-1965-808355381>. Acesso em: 18 fev. 2021.
- UK Public General Acts. *Rent Act of 1957 c.25, 6th June 1957*. Revision of rent Limits of controlled houses in England and Wales. Disponível em: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/Eliz2/5-6/25/enacted>. Acesso em: 18 fev. 2021.
- UK PUBLIC GENERAL ACTS. *Rent Act of 1988 c.50, [1988]*. The Act introduced the concepts of assured tenancy and assured shorthold tenancy. It also facilitated the transfer of council housing to not-for-profit housing associations, which was then carried out partly through the system of Large Scale Voluntary Transfer. Disponível em: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1988/50/contents>. Acesso em: 19 fev. 2021.
- UNION-DMOP, J.NIKA. Aménagement, partenariats, montages. *Les outils de production du foncier en faveur du logement social*. Regards croisés des agglomérations et des bailleurs sociaux, Paris, Les collections d'Actualité Habitat. France: Union Habitat, 2014. Disponível em: <https://www.union-habitat.org/centre-de-ressources/politique-de-la-ville-urbanisme/les-outils-de-production-du-foncier-en-faveur>. Acesso em: 27 maio 2022.
- UNITED STATES CENSUS BUREAU. 2011. *New York city housing and vacancy survey microdata*. Disponível em: <https://www.census.gov/data/datasets/2011/demo/nychvs/microdata.html>. Acesso em: 25 out. 2018.
- UNITED STATES CENSUS BUREAU. 2020. *Quarterly residential vacancies and homeownership*, Third Quarter 2020. 27 October 2020. Release Number: CB20-153. Disponível em: <https://www.census.gov/housing/hvs/files/qtr320/Q320press.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2021.

UNITED STATES CENSUS BUREAU. *New York city*. 2016. Disponível em: <https://www.census.gov/quickfacts/fact/table/newyorkcitynewyork%2CNY/RTN131212>. Acesso em: 25 out. 2018.

USH. *Les Hlm, une chance pour votre territoire*. L'Union Sociale pour L'Habitat, 2020. Disponível em: [https://www.ophea.fr/wp-content/uploads/2021/03/Les\\_hlm\\_une\\_chance\\_pour\\_votre\\_territoire.pdf](https://www.ophea.fr/wp-content/uploads/2021/03/Les_hlm_une_chance_pour_votre_territoire.pdf). Acesso em: 27 maio 2022.

VALADARES, Licia do Prado. *Passa-se uma casa*. Análise do Programa de Remoção de Favelas no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

VALENÇA, Márcio Moraes. Alternativa de provimento habitacional no Brasil e no mundo. Fortaleza: *Mercator – Revista de Geografia da Universidade Federal do Ceará*, v. 13, n. 3, p. 7-23, 2014.

VALENÇA, Márcio Moraes. Habitação: notas sobre a natureza de uma mercadoria peculiar. *Cadernos Metrópole*, n. 9, p. 165-171, 1º sem. 2003.

VERAS, Maura Pardini Bicudo; BONDUKI, Nabil Georges. Política habitacional e a luta pelo direito à habitação. In: COVRE, Maria de Lourdes M. (org.). *A cidadania que não temos*, p. 40-72. São Paulo: Editora Brasiliense, 1986.

VILLAÇA, Flávio. *O que todo cidadão precisa saber sobre habitação*. São Paulo: Global, 1986.

VILMIN, Thierry, 2015. L'aménagement urbain : acteurs et système, Paris, Editions Parenthèses. In: Gimat, Matthieu. *Produire le logement social. Hausse de la construction, changements institutionnels et mutations de l'interventions publique en faveur des HLM (2004-2014)*. Géographie. Université Paris 1 Panthéon – Sorbone.; UMR Géographie-Cités, 2017.

WHITEHEAD, Christine. Políticas de planejamento e moradia acessível: Inglaterra como um estudo de caso bem sucedido?. *Estudos habitacionais*, v. 22, n. 1, p. 25-44, 2007. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/02673030601024580>. Acesso em: 3 dez. 2020.

WHITEHEAD, Christine; SCANLON, Kathleen. J. (org.) *Social Housing in Europe*. Londres: London School of Economics and Political Science, 2007.

WOO, Rosten; MARGIN, John. What is affordable housing?: NYC Edition. *Envisio-ning Development/Guide*, n. 1. p. 1-63, 2009. Disponível em: [http://welcometocup.org/file\\_columns/0000/0011/cup-fullbook.pdf](http://welcometocup.org/file_columns/0000/0011/cup-fullbook.pdf). Acesso em: 5 dez. 2020.

WOORTMANN, Klaas. Casa e família operária. *Anuário Antropológico/80*. Fortaleza/Rio de Janeiro: UFCE/Tempo Brasileiro, 1982, p. 119-150. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/anuarioantropologico/article/view/6139>. Acesso em: jan. 2019

A Editora UnB é filiada à



Este livro foi composto em UnB Pro e Liberation Serif.

# LOCAÇÃO SOCIAL

## um serviço do Estado para provisão de moradia digna à população

Políticas de Locação Social, como alternativa possível e necessária da política pública habitacional, tem sido objeto de análise e investigação de renovado interesse entre estudiosos acadêmicos e profissionais atuantes nas esferas técnicas. Sobretudo, ao considerarmos a cultura da “casa própria” que atravessou a tradição patrimonialista das políticas habitacionais brasileiras em toda a sua trajetória. E, especialmente, nas reflexões críticas sobre a lacuna de políticas de locação na produção dos anos recentes marcados pela retomada em escala nacional de investimentos na habitação social com o Programa Minha Casa, Minha Vida.

Este livro constitui uma contribuição inestimável a este debate por resultar de ampla pesquisa percorrendo experiências internacionais e nacionais, se detendo aos pormenores do caso francês e em menor, mas relevante escala, no caso brasileiro da cidade de São Paulo. As informações e dados concretos das políticas e programas coletados não somente são escrutinados sistematicamente, mas são explorados com rigor analítico em vista do alcance, dos obstáculos e possibilidades que representam para atualizar os desafios, cada vez mais pertinentes como o livro demonstra, no desenho das políticas habitacionais brasileiras como serviço público, articulando os níveis federal, estadual e municipal. Mesmo bebendo na fonte de experiências em contextos diversos, a identificação dos agentes e a caracterização de seus papéis nas políticas implementadas perpassa um espectro social heterogêneo não replicável de modo uniforme. Até porque a análise considera aquela diversidade com suas correlações desiguais de forças entre agentes tradicionais na política habitacional como os órgãos públicos e as empresas privadas, sem esquecer o destacado papel dos movimentos sociais, cooperativas, ativistas da assistência técnica, dentre outros, expressivos para o desempenho e eficácia de políticas de locação social face ao quadro da demanda habitacional brasileira.

Outro aspecto notável a considerar é a raiz brasiliense da obra, que sublinhou o compromisso das autoras ao reconhecer as especificidades e contradições do percurso histórico das políticas habitacionais do Distrito Federal marcado por altos graus de segregação socioespacial. Com essa responsabilidade assumida elas apontam corajosamente caminhos para enfrentar os desafios de aplicar o conhecimento acumulado nesta publicação em futuras políticas de locação social no Distrito Federal. Mão à obra.

Professor Titular Dr. Benny Schvarsberg, FAU/UnB

EDITORA



UnB



Pesquisa,  
Inovação  
& Ousadia