ISSN: 1984-8781 - Anais XVIII ENANPUR 2019. Código verificador: **vCy2oIuW0Xzj** verificar autenticidade em: http://anpur.org.br/xviiienanpur/anais

Alternativas à propriedade privada individual: Potencia para efetivação do acesso à moradia e o direito à cidade

Autores:
Ulisses Demarchi Silva Terra - Universidade Federal do ABC - ulisses.terra@ufabc.edu.br

Resumo:

Os dois momentos de maior provisão habitacional estatal da história brasileira possuem como características comuns a profusão da propriedade privada como solução habitacional para população de baixa renda e a centralização da gestão da política pública em instituições bancárias. Formas de acesso à moradia alternativas a propriedade privada individual revelam potencialidades de resistência a lógica do “produto habitacional” difundida pelo Banco Mundial desde o início da década de 1990. Se estas potencialidades irão se concretizar em avanços no acesso à moradia e nas conquistas sobre o direito à cidade ou se irão sucumbir ante a dinâmicas locais e globais onde o território é utilizado para o rentismo das elites e para expansão de um mercado imobiliário que computa ativos de centenas de trilhões de dólares, é a questão que este artigo busca suscitar.

ALTERNATIVAS À PROPRIEDADE PRIVADA INDIVIDUAL

Potencia para efetivação do acesso à moradia e o direito à cidade

INTRODUÇÃO

A definição de direito à moradia adequada constante no Comentário Geral nº4 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU (1991) parece contribuir com a superação da ideia da moradia como objeto isolado no território e o equívoco de que o direito à moradia pressupõe o direito de propriedade.

Neste documento do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais a moradia adequada é compreendida como: segurança jurídica da posse; custo da moradia acessível; disponibilidade de serviços, instalações residenciais e infraestrutura urbana; acessibilidade; adequação cultural, ou seja, respeito à produção social do habitat, respeito às diferenças; habitabilidade; e localização, com acesso à opção de emprego, transporte, saúde, cultura etc. A compreensão do significado de moradia adequada parece aqui estar mais próxima e integrada a aquilo que Henri Lefebvre (2016) chamou de direito à cidade, ainda que a definição não seja tão ampla, reivindicatória e, de certa maneira utópica, como colocada na célebre obra do filósofo francês.

No Brasil os direitos sociais estiveram historicamente submissos a certa lógica de produção e de crescimento econômico. No desenvolvimento das políticas habitacionais e nos períodos mais significativos de tentativa de efetivação do direito à moradia não foi diferente. Existem dois períodos destacadamente mais expressivos na história brasileira quanto ao grau de institucionalização, montante de investimentos e escala da produção de unidades habitacionais sociais promovidas pelo Estado: o período do Regime Militar, entre os anos de 1964 e 1985, e o período recente, representado pela vigência do Programa Minha Casa Minha Vida, datado aqui entre os anos de 2009 e 2016.

O que parece ser a maior crítica à política habitacional do período de regime militar refere-se ao fato de não ter atendido as famílias de baixa renda, maior parcela do déficit

habitacional. Quanto ao recente período da história umas das principais críticas refere-se ao fato do Programa Minha Casa Minha Vida ter contribuído para a elevação do preço da terra em quase todas as grandes e médias cidades do país e por ter produzido, na maioria dos casos, unidades habitacionais em áreas distantes das zonas urbanas consolidadas, carentes de infraestrutura, serviços urbanos, transporte, etc.

Diversos elementos caracterizam e diferenciam cada um destes dois momentos da história. Descrevê-los e discuti-los em toda sua dimensão e complexidade demandariam trabalhos extensos e exaustivos dos quais este artigo não tem a pretensão ou objetivo de fazê-lo nem sequer de maneira parcial. O que se pretende aqui é suscitar dois elementos comuns e críticos a estes dois períodos e trazê-los ao debate com reflexões sobre possíveis desdobramentos.

O SONHO DA CASA PRÓPRIA

A casa própria no Brasil esta inserida em um processo de construção ideológica e de política macro econômica com quase um século de história. Nabil Bonduki (2017) documenta diversas passagens ao longo do século XX onde a moradia como bem patrimonial adquire status de superioridade social ante a opção locatícia. A casa própria, como coloca Peluso (2003, apud. BALBIM, 2015, p.11) tornou-se um mito que transforma objetiva e subjetivamente o indivíduo ao tornar a propriedade privada - elemento central das relações capitalistas - um fetiche. A casa própria é o desejo de todos mesmo que seja formalmente inacessível para a maioria.

Até a década de 1930 não existiam sistemas de financiamento da casa própria, o que tornava a locação a forma predominante de morar da população paulistana com um produção significativa de moradias destinadas ao mercado rentista (BONDUKI, 2017, p.51). Dados do Boletim do Departamento da Indústria e Comércio (ibid.) apontam que em 1920 apenas 19,1% das unidades habitacionais eram ocupada por proprietários, percentual que atinge 25% em 1940 segundo dados do IBGE (ibid.).Na década de 1940 com o congelamento dos aluguéis e a regulamentação do mercado rentista o Estado promove uma das principais causas da transformação das formas de provisão habitacional no país (BONDUKI, 2017,p.217). A Lei do Inquilinato, Decreto-Lei nº 4.598/1942, instituída como exceção durante a segunda guerra mundial, reconheceu diversos direitos aos inquilinos e congelou os valores dos aluguéis tendo por consequência a inibição da produção rentista da moradia (BALBIM, 2015, p.7). O prolongamento da vigência da lei e o controle dos valores dos aluguéis por mais de 20 anos deslocou a atratividade da produção imobiliária para a área de comercialização gerando inclusive processos de expansão urbana e o desenvolvimento de companhias loteadoras (ibid.).

Em poucos anos a porcentagem da população que vivia de aluguel cai significativamente. Em 1920 cerca de 80% da polução brasileira vivia de aluguel. Este percentual cai para 47% em 1950 e 42,6% em 1960 (BONATES, 2007, p.52). Se na década de 1950 houve esta transição de uma maioria de famílias que viviam de aluguel para uma maioria de famílias proprietárias na década seguinte, com a criação do Banco Nacional de Habitação, a política da casa própria passa a ser amplamente disseminada: "[...] visando

alcançar os objetivos políticos e econômicos, a produção do BHN se caracterizou pela construção em larga escala de novas moradias, financiadas a longo prazo, e pelo estabelecimento da ideologia da propriedade privada" (ibid., p. 53).

O Sistema Financeiro de Habitação foi criado em 1964 e, segundo a lei nº 4.380, era destinado a facilitar e promover a construção e a aquisição da casa própria ou moradia, especialmente pelas classes de menor renda da população. Financiou entre 1964 e 1986 aproximadamente 4,8 milhões de moradias – cerca de 25% das novas unidades habitacionais construídas no país no período (ARRETCHE, 1990). A época o Banco Nacional de Habitação se configurou como o órgão central de promoção da política habitacional no país (SANTOS, 1999, p.7) e, ainda que tenha conseguido produzir uma grande quantidade de unidades habitacionais, não teve o desempenho social esperado. Somente 35% das unidades habitacionais financiadas através do SFH até o final de 1980 foram destinadas a famílias com renda de até 5 Salários Mínimos, sendo que cerca de metade do total de recursos investidos foram destinados as três faixas superiores de atendimento e menos de 15% dos recurso às seis faixas mais baixas (AZEVEDO,ANDRADE, 2011, p.100).

O plano habitacional representado pelo modelo BNH surge como primeira grande ação do novo governo na tentativa de dar respostas a uma população ressentida pelo golpe e afetada pelos problemas sociais urbanos. A política habitacional, para além da geração de empregos, estímulo de poupança e mobilização da construção civil, surgia também com o propósito de contribuir para dar certa estabilidade social e criar aliados da ordem (AZEVEDO, ANDRADE, 2011, p.41). Para Roberto Campos, ministro do planejamento a época de implantação do Sistema Financeiro de Habitação, a solução do problema habitacional pela casa própria possuía a capacidade de criar o estímulo da poupança – que de outra forma não existiria - e contribuir muito mais para estabilidade social do que imóvel de aluguel. Na visa do então ministro o "[...] proprietário da casa própria pensa duas vezes antes de se meter em arruaças ou depredar propriedades alheias e tornar-se um aliado da ordem."(BNH, 1966 apud AZEVEDO, ANDRADE, 2011, p.41).

A solução única para o problema habitacional via aquisição da casa própria apresentou rapidamente uma série de problemas. A alta inadimplência das famílias de baixa renda nos primeiros anos de implantação do SFH evidenciaram as contradições de uma política que impunha a correção monetária aos mutuários enquanto congelava o salário dos trabalhadores. Em pouco tempo os investimentos destinados as famílias entre 1 e 3 Salários Mínimos são deslocados para famílias com renda entre 3 e 5 Salários Mínimos (AZEVEDO, ANDRADE, 2011). Como colocam Azevedo e Andrade (2011, p.43) ao fazer do sistema financeiro o cerne da política habitacional, o modelo BNH acabou por criar um grupo representado por construtores, bancos, financeiras, associações de poupança e crédito imobiliário, que exercia fortíssima pressão e resistia a qualquer política que contrariasse seus interesses. Para Nabil Bonduki (2003, p.1) o grande equívoco do modelo BNH em voltar todos os recursos para a produção da casa própria pelo sistema formal e sem se articular as populações envolvidas, contribuiu para o intenso processo de urbanização informal, via autoconstrução e em geral em áreas distantes das áreas urbanizadas, ocorrido na maioria das cidades brasileiras.

A DIFUSÃO DE UM MODELO ÚNICO

A moradia ganha destaque no processo de financeirização da produção do espaço urbano. Raquel Rolnik (2015) explicita que parte da lógica de financeirização da economia mundial está intrinsecamente relacionada a um "produto moradia". O morar aqui não é um direito. O morar é um produto criado pelo capital financeiro internacional como meio de reprodução da lógica de acumulação que se relaciona à materialidade e demandas locais. "Com apoio da força política da ideologia da casa própria, profundamente enraizada em algumas sociedades e recentemente infiltrada em outras, e da "socialização do crédito", a inclusão de consumidores de média e baixa renda nos circuitos financeiros e a tomada do setor habitacional pelas finanças globais abriram uma nova fronteira para a acumulação de capital" (ibid., p.27).

O Banco Mundial, em publicação de 1993, destaca a relevância do setor habitacional para o desenvolvimento econômico e aconselha as estruturas governamentais a abandonarem o papel de promotores da produção habitacional em seus países para se tornarem facilitadores do processo de aquisição, financiamento e subsídios ao consumo do "produto habitacional"(BANCO MUNDIAL, 1993). O setor habitacional não é um novo setor no processo de reprodução do capital mas a escala, forma e velocidade de reprodução são aprimorados. Dentro desta lógica as relações globalizantes criam um interessante fenômeno: a casa, espaço do cotidiano de cada morador, se torna local seguro para a fixação de um fluído capital financeiro internacional. Como relatado por Rolnik (2015) o fenômeno é base para a alavancagem do mercado imobiliário mundial no início do século XXI em diversos países do mundo. E é também um dos principais responsáveis pela crise econômica mundial de 2008, a chamada crise do subprime. A crise, para além do fenômeno global se reflete nos arranjos locais. Recentemente[1] a socióloga Saskia Sassen revelou que nos últimos 7 anos nos Estados Unidos 14 milhões de imóveis foram retirados de seus proprietários devido à incapacidade de pagamento das hipotecas. Isso significaria dizer que em 7 anos uma quantidade de moradias maior do que a existente no Estado de São Paulo fora retomada por não pagamento das hipotecas. Nos Estados Unidos, poucos anos após a crise, cerca de 10 milhões de famílias possuíam dívidas hipotecárias com valor superior ao preço de suas residências (BLANCO, CIBILS, MUÑOZ, 2014, p.6).

Se nos Estados Unidos os ditames do Banco Mundial e do capital financeiro contribuíram para criação de uma série de elementos de promoção da propriedade privada da moradia através da hipoteca e da securitização, no Brasil estas premissas influenciaram a criação do maior programa habitacional do país dos últimos 30 anos.

MINHA CASA, MINHA VIDA.

O Programa Minha Casa Minha Vida instituído em 2009 teve por finalidade, segundo a lei nº 11.977, criar mecanismos de incentivo à produção e aquisição de novas unidades habitacionais ou requalificação de imóveis urbanos e produção ou reforma de habitações

[1] Seminário internacional Cidades e Territórios: Encontros e Fronteiras na Busca da Equidade – São Paulo, 14.jun.2016. Conferência Saskia Sassen. Disponível em https://www.youtube.com/watch?v=butebn7Ub7E.

rurais, para famílias com renda mensal de até R$ 4.650,00 (BRASIL, 2009). Operacionalizado pela Caixa Econômica Federal teve, entre os anos de 2009 e 2016, 4.542.599 unidades habitacionais contratadas, das quais 3.248.672 entregues, beneficiando de cerca de 11 milhões pessoas. O Programa contou com altas taxas de subsídios para população de menor renda[2] e totalizou no período investimentos para a construção das unidades habitacionais da ordem de R$ 332 bilhões. (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, 2017, p.42). Do total de unidades entregues 91% se destinaram às famílias das faixas 1 e 2 do programa, sendo faixa 1 famílias com renda de até R$ 1.800,00 e faixa 2 famílias com renda de até R$ 4.000,00. (MACEDO, BIJOS, SANTOS, 2017, p.24). O Programa teve ampla abrangência territorial atingindo 96% dos municípios brasileiros.

O PMCMV parecia, na visão do governo, uma proposta certeira ao conjugar uma política social de grande escala - relativa à produção de moradia para população de baixa renda - e uma resposta à crise econômica internacional - com um conjunto de medidas de estimulo à produção habitacional e o desenvolvimento dos setores imobiliários e de construção civil (SHIMBO, 2010, p.93).

Se por um lado a produção habitacional em grande escala e os altos índices de subsídios do Programa contribuíram para a redução do déficit habitacional no país, atingindo inclusive as classes sociais de menor renda, por outro colaborou para elevação do preço médio dos imóveis nas cidades. Dados do Bank for International Settlements revelam que entre os anos de 2009 e 2013 o preço médio dos imóveis brasileiros subiu 121,6%. Durante os cinco anos do pós-crise econômica mundial enquanto o preço dos imóveis apresentou grande queda na Europa e Estados Unidos, centro da crise do *subprime*, o Brasil liderou o ranking de valorização no mundo (KOCH; SCHRIMPF, 2015).

Outro elemento importante na análise que traz indícios sobre o impacto da implantação do PMCMV no país são os componentes do déficit habitacional. Relatório da Fundação João Pinheiro (2018, p.41) revela que até o ano de 2010 a coabitação familiar era o principal componente do déficit habitacional no país. Em 2011 o ônus excessivo com aluguel se torna o principal componente do déficit e em escala gradativa chega a representar metade do déficit habitacional no ano de 2015. Diversos fatores devem ser analisados para a melhor compreensão destas mudanças no cenário nacional, mas é importante ponderar que o aumento geral do preço médio dos imóveis tanto para aquisição quanto para aluguel os tornaram ainda menos acessíveis para população que não foi beneficiada pelo Programa. Um crítica importante ao Programa refere-se a homogeneização de soluções arquitetônicas e urbanísticas e a localização periférica de implantação dos conjuntos habitacionais. Estas características se dão, em grande parte, ao fato da escolha dos terrenos e das soluções técnicas serem determinadas pelos empreendedores e construtoras em sua relação com a Caixa Econômica Federal (SANTO AMORE,SHIMBO, RUFINO, 2015, p.418).

Se a produção da moradia pelo Programa parece ser uma solução para provisão de um teto para as famílias de baixa renda, a inserção urbana dos conjuntos habitacionais em locais de menor custo da terra aos empreendedores torna ainda mais penosa o dia-a-dia

[2] Haviam concessões de subsídios de até 96% para as camadas com renda de até R$1.600,00.

desta população. O não acesso aos serviços urbanos, emprego, transporte, infraestrutura, etc., enfim, a ausência de cidade, poderá criar novos territórios de exclusão e segregação social. (Ibid., p.419). Para Salloum e Silva (2015, p.172) o acesso à moradia sob a forma de propriedade pelas camadas mais populares contempladas pelo PMCMV foi condicionado, praticamente, a negação do direito à cidade.

CONSIDERAÇÕES SOBRE A PROPRIEDADE

A propriedade é, segundo o professor de direito Carlos Roberto Gonçalves(2017, p.224), o "(...) mais completo dos direitos subjetivos, a matriz dos direitos reais e o núcleo do direito das coisas". Na visão de Gonçalves o direito de propriedade recebe influência direta e profunda dos regimes políticos em cujos sistemas jurídicos é concebido, sendo, portanto, um direito necessariamente dinâmico onde a garantia constitucional da propriedade sofre intenso processo de relativização. A ênfase no fato de que a propriedade é um direito dinâmico é questão central para a percepção das possibilidades e potencialidades da promoção de outras formas de propriedade para além da propriedade individual.

Para a professora Maria Helena Diniz (2017, p.125) a origem do nosso conceito de propriedade remete à cultura romana quando a propriedade era da cidade e cada indivíduo possuía uma restrita porção de terra onde apenas os bens móveis eram alienáveis. Para Maria Helena Diniz este conceito de propriedade coletiva foi gradativamente dando lugar à propriedade privada em um processo que o jurista Hahnemann Guimarães resumiu em quatro etapas:

> 1º) propriedade individual sobre os objetos necessários à existência de cada um; 2º)propriedade individual sobre os bens de uso particular, suscetíveis de ser trocados com outras pessoas; 3º) propriedade dos meios de trabalho e de produção; 4º) propriedade individual nos moldes capitalistas, ou seja, seu dono pode explorá-la de modo absoluto. (GUIMARÃES, 1957, 3:8-10 apud DINIZ, 2017, p.125).

No Brasil o primeiro regime de propriedade do país, que cindia a relação entre posse e propriedade, é o que manteve a unidade do território brasileiro (BAITZ, 2011, p. 138). Ao menos até o ano de 1822 quando finda a monarquia e a concessão das Sesmarias as terra permanecia como patrimônio da coroa e a posse era de seus súditos ou sesmeiros

Neste processo evolutivo e dinâmico de compreensão do instituto de propriedade iremos destacar duas questões centrais nesta pesquisa: primeiro a da relativização da propriedade privada individual que, pressupõe, nos preceitos capitalistas, o modo absoluto de exploração da propriedade por seu dono; e segundo a de uma mudança de paradigma do capital onde, segundo Jeremy Rifkin (2001), passaremos de um capitalismo proprietário, centrado na venda de bens e serviços, para uma nova era onde o direito de propriedade se torna secundário ante o direito de acesso e a mercantilização do tempo e da cultura humana tornam-se mais importantes do que a mercantilização e troca de bens:

A idéia de deixar para trás os mercados e a troca de propriedades para muitas pessoas ainda é inconcebível, como o cercado e a privatização da terra e o trabalho dentro das relações de propriedade devem ter sido há meio milênio. Mas, no século 21, ter acesso será tão importante quanto ser proprietário era no século 20. A propriedade parecerá limitada, até mesmo antiquada, daqui a 25 anos (RIFKIN, 2000). A despeito da mudança preconizada por Jeremy Rifkin iremos apresentar alguns momentos de tensionamento de um processo em evolução no ocidente em que, como coloca Maria Helena Diniz (2017, p. 126), a propriedade individual, a despeito de seu caráter absoluto, vem sofrendo certas restrições.

No Brasil um destes momentos de relativização do direito absoluto de propriedade ocorre quando a denominada Lei do Inquilinato (Decreto-lei nº 4.598/1942) é promulgada. A referida Lei, bem como seus sucessivos decretos, levaram a alguns desdobramentos significativos ao rentismo como o congelamento do valor dos aluguéis e a prerrogativa do Estado poder reavaliar os valores dos aluguéis caso estes fossem questionados. O tensionamento sobre o tema foi tamanho que mesmo em período de ditadura o jornal Correio Paulistano noticiou desdobramento da Lei com o seguinte título: "O Brasil é um país em guerra, tendo sido suspenso o direito de propriedade" (10/8/1944, Apud BONDUKI, 2017, p.235).

OUTRAS FORMAS DE ACESSO À MORADIA

> O direito à moradia não pode ser reduzido ao direito à propriedade individual – isto é, à casa própria. Essa questão se apresenta como um grande entrave por não permitir que o sistema funcione para atender as necessidades de moradia. Vários fatores concorrem para isto, embora modalidades como a propriedade coletiva e a locação/arrendamento assinalem potencial para facilitar tal rearranjo. Não surpreende, portanto, que a “solução” físico-espacial dos empreendimentos do PMCMV tenha nascido condenada ao fracasso arquitetônico-urbanístico, a despeito das inúmeras críticas que já tenham sido realizadas a esse tipo de solução. (SANTO AMORE; SHIMBO; RUFINO, 2015, p. 190)

A moradia tem sido subjugada quanto direito humano universal em uma programática transformação de um direito em um objeto, mercadoria de destaque no processo de financeirização do capital transnacional. Na consolidação deste processo parece ser essencial a transformação de toda forma de morar e de se apropriar do território na forma quantificável, controlável e rentável da propriedade privada individual. A existência de outras formas de propriedade e de acesso à moradia parecem urgente em um momento em que a maioria da população do globo esta excluída dos processos formais de acesso à moradia.

A experiência empírica mostra, tanto no caso brasileiro como no europeu, que quando se produz moradia social prioritariamente voltada para compra e propriedade individual, na maioria dos casos, simplesmente injetam-se recursos públicos dentro do

mercado de moradias e esse processo ajuda a dinamizar e inflar o próprio mercado, beneficiando, prioritariamente, proprietários e investidores. Dessa forma, o investimento público acaba tendo o efeito contrário ao desejado e dificulta ainda mais o acesso da população de baixa renda a uma moradia adequada, seja por meio da compra, seja por meio do aluguel no mercado privado. (KOHARA, COMARU, FERRO, 2015).

Sem ter a pretensão de exaurir o tema trazemos ao debate algumas reflexões sobre formas de acesso à moradia alternativas a propriedade privada individual. Nesta abordagem destacaremos os programas de locação social, a bolsa aluguel, as repúblicas, a propriedade coletiva ou cooperativa e os arrendamentos residenciais. Existem ainda uma série de outras formas de acesso à moradia que deveriam ser aqui apresentadas, mas que pela falta de espaço deste formato serão aqui apenas citadas para serem desenvolvidas e debatidas em outros momentos.

LOCAÇÃO SOCIAL NO BRASIL E NO MUNDO

A locação social talvez seja a mais difundida política pública de acesso à habitação social no mundo não associada à aquisição de uma propriedade privada individual. Define-se a locação social basicamente por uma forma de acesso à moradia promovido pelo Estado através do pagamento de taxas ou um aluguel sem a transferência de propriedade para o beneficiário (BALBIM, 2015, p.12). O Estado basicamente cria um serviço de moradia baseado na constituição de um parque locatício, que pode ser público ou privado, gerido direta ou indiretamente pelo Estado, onde se constituí uma série de critérios, benefícios e subsídios aos moradores locais. O valor desta taxa ou aluguel é subsidiado e esta "(...) vinculado à renda familiar e não ao valor de mercado do imóvel, o que permite que seja acessível, do ponto de vista do comprometimento financeiro." (KOHARA, COMARU, FERRO, 2015)

Entre os principais desafios para o desenvolvimento de uma política de locação social no Brasil estão: a questão da gestão condominial; a inadimplência; as taxas relativamente elevadas para populações sem renda; a questão da terra; a viabilidade financeira; a gestão do parque locatício; a segurança da continuidade da política; a localização em áreas centrais; o trabalho social; e os mecanismos de mobilidade habitacional (GATTI, 2015; BALBIM, 2015).

No Brasil os IAPs, Institutos de Aposentadoria e Pensões, foram quem produziram em escala[3] os primeiros conjuntos habitacionais estatais do país (BONDUKI, 2017, p.74) sendo que parte deles pode-se dizer, formaram o primeiro programa de locação social brasileiro. Como coloca Farah (1983:50 apud BONDUKI, 2017, p.114) a "(...) grande maioria dos conjuntos construídos a partir do final da década de 1930 foram destinados ao aluguel a trabalhadores vinculados aos IAPs". Bonduki (2017, p.114) destaca ainda que os projetos habitacionais destinados à locação possuíam, a época, maior relevância política, pois ao contrário das unidades destinadas a venda, os conjuntos habitacionais formavam grandes

[3] A prefeitura do Distrito Federal foi pioneira na produção pública no Brasil ao construir em 1906 um conjunto com 105 unidades habitacionais na rua Salvador de Sá, no Rio de Janeiro (BONDUKI, 2017, p.79).

construções e simbolizavam de forma concreta a ação do Estado e ainda representavam uma forma de manter o patrimônio e gerar renda para os IAPs.

Depois desta experiência dos IAPs na década de 1930 e 1940 o Brasil só voltou a ter um programa de habitação social com locação de unidades nos anos 2000 com o Programa de Locação Social da cidade de São Paulo. O Programa, iniciado em 2002, possui hoje 903 unidades habitacionais distribuídas em 6 empreendimentos na região central da cidade de São Paulo. Destes 3 são novas edificações - Parque do Gato, Olarias e Vila dos Idosos - e 3 são retrofit - Asdrúbal do Nascimento, Senador Feijó e Palacete dos Artistas. Aprovado por meio da resolução do Conselho do Fundo Municipal de Habitação4 o Programa de Locação Social tem como objetivo ampliar as formas de acesso à moradia para a população de baixa renda através da oferta de locação social de unidades habitacionais. Dirigido para pessoas e famílias com renda de até 3 salários mínimos e tendo por prioridade pessoas acima de 60 anos, pessoas em situação de rua, pessoas portadoras de direitos especiais e moradores de áreas de risco e de insalubridade, o Programa define a retribuição mensal dos moradores com limites de comprometimento que vão de 10% a 15% da renda familiar (CFMH, 2002).

Pioneiro no país quanto ao formato[5] o Programa, ainda que seja considerado um grande avanço quanto política habitacional, possui uma série de problemas que exigem melhorias. Casos de inadimplência, ocupação irregular e problemas de gestão condominial evidenciam dentre outros fatores a falta de um trabalho social mais intenso e sistemático, a carência de técnicos municipais dedicados à gestão do parque habitacional e a concentração de moradores sem renda mínima para arcar com os custos nos maiores empreendimentos (GATTI, 2015). No ano de 2011 o Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos[6] realizou uma ampla pesquisa com moradores, gestores públicos e lideranças sociais envolvidas no Programa. Nesta pesquisa destacam-se: o aspecto positivo relatado por 80% dos moradores entrevistados quanto à forma de acesso à moradia com pagamento de aluguel para prefeitura; a percepção de melhoria da qualidade de vida dada pela localização das moradias em área central do município, principalmente quanto a proximidade à oferta de serviços, infraestrutura e emprego e maior sensação de segurança pública; a redução dos gastos com o aluguel para 65% dos entrevistados; e a maior satisfação e qualidade dos conjuntos quando há participação dos moradores e dos movimentos sociais na gestão condominial dos edifícios.

Ao contrário do caso brasileiro onde os programas de locação social, ainda que com uma série de características promissoras, são incipientes em escala, em diversos países do mundo os parques públicos e os programas de locação de moradias sob gestão do Estado são bastante significativos. É importante salientar, porém que na maioria das experiências destes países a locação social engloba relações mais amplas com o setor privado e a utilização de unidades habitacionais que não são necessariamente patrimônio público.

[4] Resolução CFMH n°23, de 12 de junho de 2002: Aprova o Programa de Locação Social.

[5] A locação da moradia nos conjuntos habitacionais dos IAPs não possuía o desenho de um programa de locação social, nem eram exclusivos para população de baixa renda. Quanto às Vilas Militares, que será apresentado no texto adiante, não são programas de locação para população de baixa renda e sim para funcionários do exército.

[6] O Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos é uma organização não governamental com importante atuação na cidade de São Paulo nas questões relacionadas aos direitos humanos em geral e ao direito à moradia para população de baixa renda em específico

Historicamente a Inglaterra desenvolveu um amplo modelo habitacional público, tendo a moradia como um dos pilares do Estado de Bem Estar Social. Entre as duas grandes guerras o Estado produziu 4 milhões de moradias sociais e nos primeiros cinco anos após a Segunda Guerra mais 1 milhão de moradias, constituindo o maior parque público de habitação da Europa (ROLNIK, 2015, p.42). Este grande parque público habitacional que chegou a representar 30% do total de moradias no país na década de 1970 caiu em 2007 para menos de 18% (Ibidem).

Em 1981 com o programa *Right-to-Buy*, instituído pelo governo Thatcher, a redução dos investimentos no setor habitacional o estoque público foi pouco a pouco sendo transferindo para as associações privadas (VALENÇA, 2014, p.16). A redução dos investimentos do governo central nos programas habitacionais e a mudança da política de subsídios, que deixou de subsidiar a produção e passou a subsidiar as demandas, foi em grande parte responsável para a moradia privada individual passar de 52% do total de moradias em 1971 para 70% em 2007 (ROLNIK, 2007, p.44). Atualmente, mesmo ainda sendo referência de programas de locação social no mundo, o país passa por uma crise habitacional: existe uma lista com mais de 1,8 milhão de famílias a espera de uma moradia social; o custo da locação privada subiu 37% nos últimos 5 anos; e o governo central parece mais determinado em fomentar a construção de 120 mil unidades habitacionais por ano (independentemente da faixa de renda) do que o de promover a de provisão de moradia social (ROLNIK, 2007, p.49).

Outra experiência importante de política habitacional com locação social é o da cidade de Viena. Entre as duas grandes guerras o governo municipal criou um programa de habitação social que funcionava como núcleo de um amplo programa de bem estar social. Entre 1920 e 1933 foram construídas 60 mil unidades habitacionais formada em sua maioria por conjuntos que incluíam áreas de lazer, bibliotecas, escolas, creches, centros de saúde etc. (MATTL, 2013, p.192). Com diferentes escalas e distintas soluções arquitetônicas os conjuntos habitacionais foram construídos com base em projetos desenvolvidos por cento e noventa arquitetos ligados a escritório particulares (SILVA, 2008). A política habitacional priorizava as famílias trabalhadoras de baixa renda com aluguéis acessíveis até às famílias mais pobres. A habitação era um dos pilares de um extraordinário experimento urbano socialista que ficou conhecido como "Viena Vermelha" onde além de uma série de políticas de bem estar social a administração municipal se estendia a empreendimentos econômicos considerados importantes como o setor de transporte público, de infraestrutura urbana, de seguros e bancário.

O avanço das políticas habitacionais esteve diretamente atrelado ao desenvolvimento de um amplo estoque de terras municipal. Em 1918 o município era proprietário de 18% da superfície do município e em 1931 este valor chega a um terço das terras municipais (BLAU, 1999, P. 138-139 apud SILVA, 2008). Ao final do período deste amplo programa habitacional, em 1934, os conjuntos habitacionais abrigavam 200 mil pessoas, 10% da população de dois milhões de habitantes da cidade de Viena a época (SILVA, 2008). A dissolução do parlamento em 1933, o início de uma guerra civil em 1934 e a ocupação do território austríaco pela Alemanha em 1938 estão entre os principais fatores relacionados ao fim da chamada "Viena Vermelha". A experiência da época, no entanto, tem reflexos importantes na Viena contemporânea. Dados recentes indicam que 60% da

população do município vivem em apartamentos subsidiados, sendo que 220 mil unidades ou 25% do estoque habitacional são as chamadas "Wiener Wohnen" de propriedade do governo local (FÖRSTER, 2002).

Outros dois países europeus possuem programas de locação social de porte significativo. Na França 17%[7] dos domicílios do país são alugados no formato de locação social dentro de um sistema amplo e complexo controlado pelo Estado que envolve bancos públicos, sindicatos, governo nacional e local e setores empresariais. Enquanto o governo nacional basicamente define a política habitacional quanto a subsídios, definição de tipos habitacionais, regulamentos etc., centenas de entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos produzem e administram o parque habitacional. Neste cenário 2,2 milhões de unidades são administradas por empresas públicas de habitação; 1,8 milhão de unidades por empresas sociais para a habitação; e 300 mil unidades por sociedades de economia mista (BALBIM, 2015, p.18). Na Itália 6% das moradias do país estão dentro de um programa nacional de locação social administrado por 114 entidades que constroem e administram o parque locatício há mais de 100 anos. O poder público, que trabalha em conjunto com as entidades, é responsável pela seleção dos beneficiários (BALBIM, 2015, p.23).

Na Ásia, Hong Kong possui uma política habitacional que merece destaque. Considerado um dos maiores centros financeiros do mundo Hong Kong possui na política habitacional base para a manutenção dos baixos salários pagos pela indústria e pelo setor de serviços locais. Na cidade mais de 30% do estoque habitacional pertence ao governo e está inserido em uma política de locação social de baixo custo (VALENÇA, 2014, p. 18). Hoje mesmo com esta grande política de locação social as ações de promoção da casa própria tomam corpo. Toda terra é publica em Hong Kong e parte significativa da renda do governo (até 30%) esta relacionada ao sistema de leasing para a utilização de suas terras, o que acaba incentivando grandes projetos de requalificação urbana que substituem pequenos edifícios por grandes arranha-céus (VALENÇA, 2014, p. 19).

Nos Estados Unidos, a cidade de Nova Iorque, que possui o maior programa de habitação pública do país possui, além do aluguel social, alguns elementos interessantes à esta pesquisa. No município as funções principais da política habitacional são exercidas por duas agências: a NYCHA, New York City Housing Authority, e a HPD, Housing Preservation and Development (GOODMAN, 2017). A NYCHA, que produz moradia social desde a década de 1930, gerencia um parque habitacional público de 178 mil U.H[8] que serve de moradia para mais de 400 mil pessoas a um custo médio de 434 dólares por mês. Além disso a agência é responsável por gerenciar parte do maior programa do governo federal para habitação chamado *Section 8,* que fornece vales para subsídio do aluguel de apartamentos particulares de 213 mil habitantes da cidade. Atualmente metade de todos os apartamentos da cidade alugados por menos de 800 dólares por mês e quase 75% dos que são alugados por menos de 500 dólares por mês são unidades da NYCHA (NYC, 2015, p. 5). São valores significadamente baixos se comparados com o valor médio do aluguel na cidade de 1.294 dólares (US CENSUS BUREAU, 2016).

[7] Dados do ano de 2009 (BALBIM, 2015, p.18).
[8] Ou 5,3% do total de 3.371.062 de unidades habitacionais da cidade de Nova York segundo dados do Census - órgão estatístico governamental do Estados Unidos. (US CENSUS BUREAU, 2016).

Com 11.700 funcionários a NYCHA possui o vultuoso orçamento anual de aproximadamente 3,2 bilhões de dólares. (NYC, 2015, p. 33). Já a HPD administra uma série de programas de subsídio de aluguéis que atendem mais de 39 mil famílias do município e atualmente é o órgão responsável por colocar em operação o *Housing New York 2.0*, um ousado plano do governo local para disponibilizar para a cidade 300 mil unidades habitacionais socialmente acessíveis[9] até o ano de 2026 (NYC, 2017). Ainda que relativamente recente, o Plano foi iniciado no ano de 2014 com vigência inicial de 10 anos, existe uma série de mecanismos que estão sendo implantados para se atingir a ousada meta. Atualmente dados da gestão municipal apontam que o plano atingiu a marca de 87.557 unidades habitacionais acessíveis (NYC, 2017). É importante resaltar que além de cerca de 5,3% das moradias da cidade fazerem parte do programa de locação social da NYCHA e mais de 2,8% receberem vales de subsídio dentro do programa *Section 8,* 32,2% das unidades habitacionais da cidade fazem parte do mercado de aluguéis controlados pelo governo (BONNET, 2014).

Duas reflexões importantes a respeito da política habitacional de Nova Iorque. Primeiro que, como coloca o professor François Bonnet (2014), um dos fatores de Nova Iorque ter uma política pública habitacional excepcional dentro do contexto norte americano[10] se deve ao longo tempo atuação da NYCHA na cidade e a forte atuação das associações de defesa dos moradores. Realocar mais de 400 mil pessoas e demolir as 178mil unidades habitacionais da agência se não é impossível ao menos representa uma forte resistência a mudanças drásticas nesta política habitacional. E outra questão interessante relativa à todo o país e não especificamente à Nova Iorque se dá ao fato da política habitacional ser mais benéfica aos proprietários em geral do que às famílias de baixa renda. Como colocam Robert Buckley e Alex Schwartz (2011, p.9) enquanto no ano de 2008 cerca de 7 milhões de inquilinos de baixa renda se beneficiaram de subsídios federais habitacionais mais de 50 milhões de proprietários receberam benefícios fiscais na aquisição de suas casas. Enquanto as despesas com os programas de subsídios diretos para população de baixa renda totalizam cerca de 40,2 bilhões de dólares em 2008 as deduções de juros de hipoteca e demais benefícios fiscais dados aos proprietários de imóveis chegaram a aproximadamente 200 bilhões de dólares.

ALUGUEL SOCIAL

Os subsídios, voucher e bolsas com fins de aluguel são práticas bastante difundidas como política habitacional em muitas metrópoles do mundo. Existem dois fatores substanciais para se pensar o subsídio à locação como uma opção promissora quanto política habitacional social: A locação é a principal forma de acesso à moradia para as famílias de baixa renda nos países desenvolvidos (BLANCO, CIBILS, MUÑOZ, 2014, p. 6) e a

[9] O termo *affordable homes* ou *affordable housing* corresponderia em uma tradução livre para o português em moradia acessível. Mas aqui a acessibilidade refere-se à questão financeira, ou seja, de que é possível de ser pago pelos moradores comprometendo menos de 30% da renda familiar.

[10] O parque público de habitação dos Estados Unidos diminuiu em quase 250mil unidades ou 18% entre os anos de 1991 e 2007 (BUCKLEY, SCHWARTZ, 2011).

unidade habitacional alugada possui uma localização mais central[11] do que a do imóvel próprio (ibid., p.9). Porém não deve ser um ação dissociada de outras políticas públicas sob risco de provocar aumento do valor da aluguel como um todo (ROLNIK, 2017) ou servir apenas como ação provisória dentro do processo de gestão publica, como veremos a seguir.

Na cidade de São Paulo no ano de 2004 foi aprovado pelo Conselho Municipal de Habitação o Programa Bolsa Aluguel (Resolução CMH nº 4 de 30 de janeiro de 2004). A falta de recursos e a impossibilidade de apresentar garantias para locação habitacional formal condicionam a população de baixa renda a viver em cortiços - fora do mercado formal de locação e em condições muitas vezes crítica de habitabilidade - ou na periferia da cidade onde os valores de aluguel são mais baixos. O Programa Bolsa Aluguel tinha por objetivo possibilitar que os moradores de baixa renda tivessem acesso ao amplo parque habitacional privado ocioso existente no centro da cidade. A lei municipal nº 13.741 de 2004 (PREFEITURA SÃO PAULO, 2004) introduzia como diretriz da política de habitação a possibilidade da utilização de recursos municipais para a locação de imóveis privados para fins de moradia, inclusive com garantia no contrato de locação se necessário. O benefício é destinado a famílias com renda de 1 a 10 salários mínimos12, com prioridade para famílias com renda de 1 a 6 salários mínimos, e possui validade de 30 meses podendo ser prorrogadas por igual período. Os imóveis locados pelo beneficiário do Programa deverão apresentar condições dignas de moradia, sendo exclusivamente residencial, não coletivo, com boas condições de habitabilidade, dimensões adequadas ao número de pessoas e com bom funcionamento das instalações hidráulicas, elétricas e de gás (CMH, 2004). De início a bolsa era de R$ 300,00 para renda familiar até 3 salários mínimos, de 3 a 6 SM R$ 250,00 e de 6 a 10 SM R$ 200,00.

Os primeiros beneficiários do programa a bolsa aluguel foram os moradores do edifício São Vito, no centro da cidade. Às cerca de 360 famílias que viviam no edifício receberam R$300,00 mensais do benefício com a promessa de que a prefeitura realizaria sua reabilitação e garantiria o retorno dos moradores. O projeto arquitetônico de reabilitação, que previa 463 apartamentos com área entre 35m² e 60m², fora descartado (GALLO, 2006). A gestão municipal seguinte decidiu demolir o edifício e destinou parte dos antigos moradores a programas habitacionais de carta de crédito para aquisição de imóveis novos. O Bolsa-aluguel sofreria a reconfiguração de seu objetivo inicial. Ao invés de promover o acesso de moradores de baixa renda aos imóveis ociosos do centro passou a se configurar como um programa de atendimento provisório para famílias que aguardavam pela provisão habitacional dos programas do governo (SILVA, 2014). O Programa deixava de configurar como uma política habitacional para servir, em muitos casos, como instrumento para agilizar e tornar mais barato os processos forçados de despejo de moradores da região central. Nos últimos anos o benefício teve relativa expansão na cidade. Dados da Secretaria Municipal de habitação revelam que no ano de 2015 foram gastos 114,5 milhões de reais com bolsa

[11] Os autores deste artigo do Banco Interamericano de Desenvolvimento citam dois exemplos para o argumento apresentado: o fato de nos Estados Unidos 42% dos inquilinos morarem na área central da região metropolitana e os proprietários apenas 23% (Downs, 2008 apud (BLANCO, CIBILS, MUÑOZ, 2014, p. 9) e da distância média do imóvel alugado até o centro ser 32% menor do que no imóvel próprio (Belsky e Drew, 2008 apud ibid., p.9).

[12] No ano de 2003 o salário mínimo foi estipulado em R$ 240,00 e em de 2017 o valor chegou a R$ 937,00. Neste período a valorização do salário mínimo acima da inflação foi de 77,01% (DIEESE, 2017) o que pode causar algumas distorções em políticas públicas que mantiverem as mesmas faixas de prioridade que existiam anteriormente.

aluguel para o atendimento de 27.941 famílias (apud FERRAZ, 2016) e dados de julho de 2017 apontavam que o benefício passou a atender 33mil famílias (SEHAB apud LORES, 2017).

Desvirtuando o objetivo inicial do Bolsa-Aluguel, as prefeituras do Rio de Janeiro e São Paulo utilizam o instrumento não para atender pessoas que moram precariamente ou em área de risco, mas para retirar e expulsar famílias das áreas onde as Prefeituras têm interesse em realizar outros projetos. Assim, o Programa, criado para ser uma alternativa até que a família consiga acesso à moradia permanente, tornou-se um instrumento de expulsão, substituindo o alojamento provisório (CENTRO GASPAR GARCIA, 2012, p.17).

Nos Estados Unidos existe um programa federal de aluguel social. O primeiro programa de subsídio para locação habitacional fora criado no ano de 1974 e inicialmente funcionava sob a forma de um certificado de subsídio para locação que complementava o valor a ser pago de aluguel para que este não superasse os 25%[13] da renda familiar (BUCKLEY, SCHWARTZ, 2011, p.16). Em 1983 o governo cria o programa Freestanding Voucher que flexibiliza a política de aluguel social. As famílias passam a receber um voucher para complementar o aluguel com a liberdade para residir em moradias com valores superiores ou inferiores ao padrão de comprometimento da renda estipulado pelo programa. Assim havia a opção de pagar um valor de aluguel superior aos 30% da renda familiar, arcando assim com um ônus maior, ou pagar um aluguel inferior aos 30% e ter um menor gasto com a moradia. (ibid. p.17). Em 1998 o governo unifica os programas criando o Housing Choice Voucher program (HCV) que trás uma série de flexibilidades e aprimoramentos da política de subsídio para locação social.

Atualmente o chamado Housing Choice Voucher Program (HCV) ou mais comumente denominado Section 8 é operacionalizado por mais de 2.400 agências de habitação pública (PHAs) sob financiamento e supervisão do Departamento de Habitação e Desenvolvimento Urbano dos EUA (HUD). No HCV o beneficiário do programa escolhe uma unidade habitacional que aceita o voucher e atende as condições de exigidas pelo programa. Em seguida a PHA que gerencia o programa na região paga diretamente ao proprietário do imóvel o subsídio habitacional e então a família paga o valor da diferença entre o valor total do aluguel e o montante subsidiado pela Agência (BENEFITS.GOV). Dados de 2009 revelam que o HCV é o maior programa habitacional do governo norte americano em numero de famílias beneficiadas. São 2,2 milhões de famílias ou 42% do total de famílias atendidas por programas do Departamento de Habitação e Desenvolvimento Urbano dos EUA (BUCKLEY, SCHWARTZ, 2011, p.17). O programa de subsídio habitacional para locação vive atualmente uma grande demanda. Especialistas relatam um momento crítico para a questão habitacional nos Estados Unidos com a crescente redução de unidades habitacionais acessíveis disponíveis para população de baixa renda. Existia no ano de 2000 para cada 100 famílias locatárias de baixa renda - Extremely-Low Income, ELI[14] - 37 unidades habitacionais de aluguel adequadas e acessíveis. No ano de 2013 este valor baixou para 28 unidades. Os

[13] O percentual foi alterado posteriormente para 30%.

[14] O Departamento de Habitação e Desenvolvimento Urbano dos EUA (HUD) define que as famílias de baixa renda - Extremely-Low Income - selecionáveis para o programa *Section 8* são famílias cujo rendimento não excedam um determinado nível de pobreza federal pré determinado ou 30% por cento da renda mediana da área onde habitam.

inquilinos ELI passaram a depender cada vez mais dos programas do HUD para acessar a habitação. Em 2013 mais de 80% das unidades habitacionais acessíveis disponíveis para inquilinos de baixa renda estavam inseridas em programas do HUD enquanto no ano 2000 esse valor era de 57% (LEOPOLD et al., 2015, p.2)

Um elemento bastante interessante na política habitacional federal norte americana é a utilização de um fator de territorialidade para a determinação do foco prioritário dos programas. O critério que define que uma família precisa de subsídios habitacionais é ela receber até 30% da renda mediana da área onde habita. A princípio nos parece um critério bem mais interessante do que a determinação de valores fixos para territórios e conjunturas socioeconômicas tão distintas como ocorre no caso brasileiro onde o salário mínimo nacional é um dos principais parâmetros das políticas habitacionais. A crítica aos subsídios para locação trazidos por Saskia Sassen[15] são importantes. Como coloca a socióloga em cidades como Nova Iorque e Londres o governo municipal tem de pagar um valor extra para que os funcionários públicos da cidade, como policiais, bombeiros, professores, etc., possam morar próximo ao centro da cidade. No fim isso significa que todas as pessoas pagam impostos ao governo para que o governo subsidie o lucro das grandes incorporações de investimento que atuam no mercado imobiliário em todo mundo.

PROPRIEDADE COLETIVA

A forma coletiva de gestão da propriedade para fins de moradia possui como grande referência as cooperativas habitacionais uruguaias. Já em 1968, quando da promulgação da Lei nº 13.728[16], havia uma previsão legal que diferenciava a forma de apropriação das unidades habitacionais:

> Art. 144 - As unidades cooperativas de usuários apenas atribuem aos sócios cooperados o direito de uso e gozo sobre as habitações. Direito esse que será concedido sem limitação no tempo, que se transmitirá aos herdeiros e ainda poderá transferir por ato inter vivos, porém sujeito às limitações estabelecidas na presente lei [17]. (URUGUAI, 1968, tradução nossa)

Aquilo que começou como um projeto piloto em cooperativismo de moradia, gestado pelo Centro Cooperativista Uruguayo, teve como desdobro a criação da citada Lei Nacional da Moradia. As conquistas, avanços, e toda uma vasta experiência de produção habitacional de base cooperativista celebra 50 anos de existência neste ano (GHILARDI, 2017, p.16).

A legislação uruguaia estabelece disposições regulatórias sobre o cooperativismo habitacional estabelecendo uma nova forma de acesso à moradia: o conceito de posse

[15] Seminário internacional Cidades e Territórios: Encontros e Fronteiras na Busca da Equidade – São Paulo, 14.jun.2016
[16] Que definiu o Plan Nacional de Viviendas ou também chamada Ley das Viviendas.
[17] Art. 144 - Las unidades cooperativas de usuarios sólo atribuyen a los socios cooperadores, derecho de uso y goce sobre las viviendas. Derecho que se concederá sin limitación en el tiempo, que se trasmitirá a los herederos y aún podrán cederse por acto entre vivos, pero sujeto a las limitaciones que se establecen en la presente ley.

coletiva da propriedade privada. Diferencia-se ainda do Código Civil uruguaio ao estabelecer que o direito de uso e gozo do imóvel se transmite aos herdeiros do sócio e é ilimitado no tempo garantindo a permanência do sócio e sua família (FRANCO, RAFFO, 2014 , p.65). Os cooperados possuem alguns deveres e limitações sobre o imóvel não podendo alugar, arrendar ou vender o direito de uso da moradia a outra pessoa. E caso decida sair da cooperativa tem o direito de devolução dos valores que pagou para ser sócio da cooperativa. Esta estrutura legal e regulatória sem dúvida facilita a promoção de uma unidade entorno da moradia e da relação dos cooperados mas também tem um sentido prático organizacional muito importante:

> Como analisado na legislação uruguaia, a propriedade coletiva numa cooperativa de habitação tem antes de tudo um sentido prático, pois permite regular não só a primeira ocupação da unidade habitacional como também sua posterior transmissão por herança ou venda através da subscrição individual de quotas-partes do capital social da cooperativa, de modo que "el cooperativista que se retira de la cooperativa no vende la vivienda, sino que la devuelve, recibiendo en cambio el reintegro de los aportes que realizó, incluindo el valor de su trabajo (Benjamín Nahoum, 2003, p. 135 apud BARAVELLI, 2009, p.85)

Nos primeiros anos após a Lei Nacional de Moradia a criação de novas cooperativas foi tão grande que em pouco tempo foi criada a Federação Uruguaia de Cooperativas de Habitação por Ajuda Mútua - Fucvam - que de certa maneira se tornaria um contraponto ao poder de interferência do Estado nas ações das cooperativas e posteriormente até mesmo de resistência à tentativa de extinção da forma de propriedade coletiva.

Ainda que seja de inquestionável relevância a produção habitacional e as políticas públicas relativas às cooperativas de ajuda mútua uruguaias sua produção até o ano de 2005 era de pouco mais de 16 mil unidades habitacionais, o que representava um total de moradias para menos de 2% dos habitantes do país[18] (BARAVELLI, 2009, p.62). Nos anos 2000, depois de passar por períodos de pouco ou nenhuma produção habitacional, as cooperativas de ajuda mútua retomaram papel de destaque na política habitacional uruguaia e hoje recebem 30% dos recursos destinados a habitação social do país (BALBIM, 2015, p.28).

ARRENDAMENTO RESIDENCIAL

No arrendamento residencial a propriedade se mantém sob titularidade do antigo proprietário até que todas as parcelas sejam quitadas e o adquirente realize a opção de compra mediante um pagamento final simbólico. No Brasil, salvo as considerações sobre os imóveis para locação da época dos IAPs citado em capítulo anterior, o arrendamento residencial foi, como política habitacional, a única alternativa ao modelo tradicional de financiamento e compra da unidade habitacional criada pelo governo federal (ROSSI,

[18] É importante destacar que existem cooperativas habitacionais de poupança com individualização da propriedade, assim como no Brasil. Estas produziram cerca de 4 mil U.H. até o ano de 2006 (BAVARELLI, 2006, p.62)

JUNIOR, 2014; BONATES, 2007, p.74). O PAR, Programa de Arrendamento Residencial foi criado no ano de 1999 como forma de retomar a produção de conjuntos habitacionais, reduzir o valor das prestações mensais decorrente da segurança associada à maior facilidade em retomar os imóveis em casos de inadimplência e reduzir o nível da inadimplência[19] dos programas de produção e financiamento de moradia para população de baixa renda (BONATES, 2007, P.21). Gerenciado pela Caixa Econômica Federal e voltado para famílias com renda entre 3 e 6 salários mínimos o programa é baseado na forma de arrendamento residencial, que ocorre por um período de 180 meses e taxa mensal de 0,7% do valor da unidade, mantendo a Caixa como proprietária fiduciária do imóvel com a opção de compra pelo beneficiário após o fim deste período (LABHAB-FAUUSP, 2006, p.210).

Os recursos do PAR são provenientes de um fundo financeiro privado - FAR - constituído por recursos não onerosos representados por fundos remanescente de políticas públicas extintas e por recursos onerosos - empréstimo junto ao FGTS. Neste programa de arrendamento o morador possui status de locatário do imóvel até que se finde o contrato de arrendamento estabelecido. A sustentabilidade financeira do programa relaciona-se ao fato do crédito imobiliário ser garantido pelo próprio ativo imobiliário a que se refere e que o Fundo - FAR - se mantenha como proprietário dos empreendimentos adquiridos até o final do contrato de arrendamento (MALERONKA, 2005).

Além da questão diferenciada quanto à forma de acesso à propriedade, o PAR passou a representar, após uma série de negociações e mobilização dos movimentos sociais junto à CEF, uma nova possibilitasse de reforma de edifícios para fins habitacionais em áreas centrais (MALERONKA, 2005). Criado como um eixo específico, o programa denominado PAR Reforma se tornou o primeiro e único, ainda que em pequena escala de produção[20], a contemplar a possibilidade de reforma e recuperação de edifícios existentes.

No ano de 2004 o programa sofreu algumas modificação como a relativa à mobilidade, com a possibilidade do arrendatário mudar de unidade do PAR sem perder o que já havia pago e, a antecipação da opção de compra (BONATES, 2007, P.88). Em síntese ainda que as unidades habitacionais do PAR tenham sido consideradas de melhor padrão em relação a tipologia e inserção no território (BONATES, 2007, p.21) o programa não deixou de promover a ideologia da casa própria se alinhando em "(...) em ação e escopo com os demais programas de produção habitacional com fins de propriedade (ROSSI, JUNIOR, 2014, p.4).

Quando do lançamento do PAR (1999) era previsto como meta a produção de 150mil unidades habitacionais. Do ano de lançamento do Programa até o ano de 2003 - período analisado pela pesquisa levantada[21] - foram aplicados poucos mais de 3 bilhões de reais para o atendimento da meta. Apesar do significativo volume de recurso do Programa como um todo menos de 0,4% ou R$ 11.133.416,49 foram aplicados no PAR-Reforma. No contexto do estado de São Paulo 200 empreendimentos foram viabilizados pelo PAR

[19] No PAR, 60 dias de atraso definem a quebra contratual distintamente do limite de 90 dias estipulados na Lei do Inquilinato.
[20] No estado de São Paulo, como referência de comparação, dos 205 empreendimento viabilizados pelo PAR apenas 5, com um montante de 1,28% dos recursos federais concedidos ao estado, foram destinados às obras de reforma (MALERONKA, 2005).
[21] MALERONKA, 2005. PAR-REFORMA: Quem se habilita? A Viabilização de empreendimentos habitacionais em São Paulo através do Programa de Arrendamento Residencial – Modalidade Reforma: 1999-2003.

Construção e apenas 5 pelo PAR Reforma com um montante de apenas 1,28% dos recursos federais concedidos a São Paulo foram destinados às obras de reforma (MALERONKA, 2005).

O principal motivo na análise trazida pela pesquisa apresentada para a baixa viabilidade de unidades habitacionais pelo PAR Reforma está relacionado ao elevado custo de aquisição dos imóveis. Enquanto em um empreendimento do PAR Construção[22] o valor do terreno representa 15% do valor do empreendimento e a infraestrutura representa 9% (MALERONKA, 2005), em empreendimentos de reforma nas áreas centrais este custo (que consideramos como a soma do valor do imóvel mais a infraestrutura) chegou a 62% do total. Além do custo do imóvel a obra de reforma possui uma série de elementos arquitetônicos e construtivos existentes que tornam a obra mais complexa e de custos menos previsíveis. Nos cinco casos existentes, analisados na pesquisa da arquiteta Camila Maleronka, as construtoras responsáveis pelos empreendimentos revelaram que tiveram prejuízo ou não tiveram lucro algum ao final do empreendimento. Estes fatos demonstram que, ainda que as questões de mobilidade, infraestrutura, serviços e empregos sejam muito superiores na área central do município, o custo da terra urbana nesta região inviabiliza os empreendimentos para as famílias de baixa renda e obriga os técnicos envolvidos a promover subdivisões excessivas nos edifícios criando unidades habitacionais de dimensões muito reduzidas.

Os empreendimentos do PAR Reforma, ainda que quantitativamente pouco significativos, representaram grande avanço na qualidade da produção de habitação com melhor acesso à cidade. A maior parte dos empreendimentos do PAR Reforma foram construídos em áreas centrais da metrópole paulistana e seu conjunto arquitetônico rompe, de certa maneira, a lógica de promoção de habitação para população de baixa renda na periferia da cidade.

Outra experiência de arrendamento residencial que merece menção são as *Masoverias urbanas* forma de arrendamento residencial criado na Catalunha a partir da promulgação da Lei do direito à moradia em de dezembro de 2007[23]. A *Masoveria urbana* é basicamente um contrato de arrendamento residencial em que o proprietário concede o direito de uso do imóvel por um termo acordado em troca de que o usuário assuma o trabalho de reabilitação e manutenção do imóvel (PARLAMENT DE CATALUNYA, 2008, p. 46).

Esta forma de acesso à moradia foi criada pelo governo catalão com o intuito de promover a reabilitação de áreas ociosas e evitar a desocupação permanente de unidades habitacionais. As ações, de certa maneira querem alterar um cenário de 3,4 milhões de habitações vazias na Espanha e um total de 67.189 despejos no ano de 2013 (GAYA, 2014). Curioso que a Lei do direito à moradia foi promulgada exatamente no momento em que era deflagrada a bolha imobiliária criada na Espanha e em outros países do mundo que provocaram a maior crise econômica dos últimos 40 anos. Neste sentido a ação do governo parecia prever também um aspecto relativo a esta nova modalidade de acesso à moradia: reabilitar imóveis a baixo custo e criar uma opção de moradia aos trabalhadores do setor da construção já que entre os anos de 2007 e 2011 o numero de pessoas ocupadas no setor

[22] Modalidade majoritária em volume do Programa em que se prevê a construção de todo o conjunto habitacional.
[23] Lei 18/2007 de 28 de dezembro (PARLAMENT DE CATALUNYA, 2008).

passou de 2,8 milhões para 1,3 milhão (GARCIA TERUEL, 2016, p.11). No mais, avalia-se que até este momento, por falta de regulamentação, dificuldade de se fazer cumprir o contrato, as poucas iniciativas por parte de municípios e associações e o reduzido uso deste instrumento no âmbito do setor privado, a *Masoveria urbana* seja um projeto inacabado (GARCIA TERUEL, 2016, p.12).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Existem formas de acesso à moradia ainda experimentais ou, por motivos jurídicos, culturais, econômicos ou sociais, inexistentes no Brasil. Ainda um pouco distante de nossa realidade mas com iniciativas de discussão promissoras no Rio de Janeiro estão os Community Land Trust. Modelo difundido nos Estados Unidos, Inglaterra e alguns outros países, em que basicamente uma entidade sem fins lucrativos é criada como objetivo de gerenciar as terras comuns onde as famílias constituirão sua moradias. Embora a propriedade de cada unidade habitacional seja privada e individual, a terra em si permanece sob tutela da comunidade com um todo. O Cooper Square Community Land Trust, localizado em área central da cidade de Nova Iorque e fruto de mais de 50 anos de mobilização da comunidade local, talvez seja um dos casos mais interessantes da utilização desta forma alternativa de acesso à moradia para população de baixa renda (ANGOTTI, 2007).

Outra iniciativa interessante, recente e ainda de pequena escala, é a representada pelo Fundo Imobiliário Comunitário de Aluguel, o FICA. O fundo é gerido por uma associação sem fins lucrativos que busca, através de doações privadas e ações conjuntas a órgãos governamentais, garantir moradia acessível para população de baixa renda nas áreas centrais das grandes cidades. A associação criada em 2015 na cidade de São Paulo possui atualmente apenas um imóvel na área central para locação, mas já articula para 2019 a aquisição de um 2º apartamento e o estabelecimento de convênios com a prefeitura municipal para gestão de imóveis públicos para fins de habitação de interesse social.

Os dois momentos de maior provisão habitacional estatal da história brasileira possuem como características comuns a profusão da propriedade privada como solução habitacional para população de baixa renda e a centralização da gestão da politica pública em instituições bancárias. Formas de acesso à moradia alternativas a propriedade privada individual revelam potencialidades de resistência a lógica do “produto habitacional” difundida pelo Banco Mundial desde o início da década de 1990. Se estas potencialidades irão se concretizar em avanços no acesso à moradia e nas conquistas sobre o direito à cidade ou se irão sucumbir ante a dinâmicas locais e globais onde o território é utilizado para o rentismo das elites e para expansão de um mercado imobiliário que computa ativos de centenas de trilhões de dólares, é a questão que este artigo busca suscitar. A busca por outras formas de acesso à moradia parece essência no avanço do direito à cidade em momento em que, como coloca David Harey, a bem do capital “[...] os valores de uso são sacrificados independentemente da necessidade social” (HARVEY, 2018, p. 112)”

REFERÊNCIAS

ANGOTTI, Tom. Com munity Lan d Trusts an d Low - Incom e Multifam ily Rental Hou sing: The Case of Coop er Square, New York City. *Lincoln Institute of Land Policy*, n. 1, p. 31, 2007. Disponível em: <https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/angotti-wp07ta1.pdf>.

ARRETCHE, Marta. Intervenção do Estado e setor privado: o modelo brasileiro de política habitacional. *Espaço e Debates*, p. 16, 1990.

AZEVEDO, SÉRGIO DE;ANDRADE, Luís Aureliano Gama De. *Habitação e poder. Da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional Habitação*. [S.l: s.n.], 2011. Disponível em: <https://static.scielo.org/scielobooks/xnfq4/pdf/azevedo-9788579820557.pdf>.

BAITZ, Ricardo. *Uma aventura pelos elementos formais da Propriedade: nas tramas da relativização, mobilidade e abstração, à procura da contra-propriedade*. 2011. 292 f. Faculdade de Filosofia,Ciência e Letras Humanas da Universidade de São Paulo, 2011. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8136/tde-27062012-150527/pt-br.php>.

BALBIM, Renato. Serviço de moradia social ou locação social: alternativas à política habitacional. *Texto para discussão. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada*, p. 68, 2015. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5787/1/td_2134.pdf>.

BANCO MUNDIAL. Housing : enabling markets to work. p. 172, 1993. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/pt/387041468345854972/pdf/multi0page.pdf>.

BLANCO, Andrés G.; CIBILS, Vicente Fretes; MUÑOZ, Andrés F. *Procura-se casa para alugar. Opções de política para a América Latina e CAribe*. . Nova Iorque: [s.n.], 2014. Disponível em: <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/6426/FMM MG Procura-se casa para alugar.pdf>.

BONATES, Mariana Fialho. *Ideologia da casa própria...sem casa própria: O Programa de Arrendamento Residencial na cidade de João Pessoa - PB*. 2007. 291 f. Universidade Federal do Rio Grande do Norte, 2007. Disponível em: <https://repositorio.ufrn.br/jspui/handle/123456789/12305>.

BONDUKI, Nabil Georges. Descentralização da Política Habitacional e a Experiência de São Paulo (1989-1992). 2003, São Paulo: IPT, 2003. p. 187–196. Disponível em: <http://www.habitare.org.br/pdf/publicacoes/arquivos/162.pdf>.

BONDUKI, Nabil Georges. *Origens da habitação social no Brasil: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria*. 7º ed. São Paulo: Estação Liberdade, 2017.

DINIZ, MAria Helena. *Curso De Direito Civil Brasileiro - Vol. 4 - Direito Das Coisas*. 31º ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Déficit habitacional no Brasil 2015. *Fundação João Pinheiro. Centro de Estatística e Informações*, p. 1–92, 2018. Disponível em: <http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/direi-2018/estatistica-e-informacoes/797-6-serie-estatistica-e-informacoes-deficit-habitacional-no-brasil-2015/file>.

GONÇALVES, Carlos Roberto. *Direito civil brasileiro, volume 5 : direito das coisas*. 12º ed. São Paulo: Saraiva, 2017. Disponível em: <http://www.saraiva.com.br/direito-civil-brasileiro-vol-5-direito-das-coisas-11-ed-2016-9251334.html?pac_id=125162&gclid=COb0iNuxzM8CFYYFkQodvDwGKA>.

HARVEY, David. *A loucura da razão econômica: Marx e o capital no século XXI*. São Paulo: Boitempo, 2018.

KOCH, Cathérine; SCHRIMPF, Andreas. *Highlights of the BIS international statistics*. . [S.l: s.n.], 2015. Disponível em: <https://www.bis.org/publ/qtrpdf/r_qt1506b.pdf>.

LEFEBVRE, Henri. *O direito à cidade*. 5º ed. São Paulo: Centauro, 2016.

MACEDO, MARCELO DE REZENDE; BIJOS, PAULO ROBERTO SIMÃO; SANTOS, Rita de Cássia Leal Fonseca Dos. *Programa Minha Casa, Minha Vida: subsídios para a avaliação dos planos e orçamento da política pública.* , nº Estudo Técnico Conjunto nº1/2017. Brasília: [s.n.], 2017. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2017/Est_Tec_Conj_20171016_PMCMV.pdf>.

PLANEJAMENTO, MINISTÉRIO DO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO. *PAC 4º Balanço 2015-2018*. . [S.l: s.n.]. Disponível em: <http://www.pac.gov.br/pub/up/relatorio/12c9979f887047791592a0e16c838e04.pdf>. , 2017

RIFKIN, Jeremy. *A era do acesso*. São Paulo: [s.n.], 2001.

ROLNIK, Raquel. *Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças*. 1º ed. São Paulo: Boitempo, 2015.

SALLOUM E SILVA, PHILLIPE CUPERTINO. *MINHA PROPRIEDADE, MINHA VIDA: AS INTERFACES ENTRE O DIREITO À CIDADE E A POLÍTICA HABITACIONAL NA CIDADE DE JOÃO PESSOA - PB*. 2015. Universidade Federal da Paraíba, 2015. Disponível em: <https://repositorio.ufpb.br/jspui/handle/tede/8261>.

SANTO AMORE, CAIO; SHIMBO; LÚCIA ZANIN; RUFINO, Maria Beatriz Cruz. *Minha Casa... E a Cidade? Avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida em seis estados Brasileiros*. Rio de Janeiro: Observatório das Metrópoles - IPPUR/UFRJ, 2015. v. 136. Disponível em: <https://www.ufmg.br/online/arquivos/anexos/livro PDF.pdf>.

SANTOS, Cláudio Hamilton. Políticas Federais de Habitação no Brasil : 1964/1998. *Ipea*, p. 1–32, 1999. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td_0654.pdf>.

SASSEN, Saskia. The City: A Collective Good? *The Brown Journal of World Affairs*, v. XXIII, n. II, p. 119–126, 2017. Disponível em: <http://saskiasassen.com//PDFs/BrownJnl2017 City Colectv good copy.pdf>.

SHIMBO, Lúcia Zanin. *Habitação Social, Habitação de Mercado. A confluência entre Estado, empresas construtoras e capital financeiro.* 2010. 363 f. Universidade de São Paulo, 2010. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/18/18142/tde-04082010-100137/en.php>.

UNITED NATIONS. COMMITTEE ON ECONOMIC, Social and Cultural Rights. *General comment No. 4: The right to adequate housing.* . [S.l: s.n.], 1991. Disponível em: <https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=9&DocTypeID=11>.