# LOCAÇÃO SOCIAL COMO ALTERNATIVA DE POLÍTICA HABITACIONAL

BRUNO MARINS[1]

REGINA BIENENSTEIN[2]

**RESUMO**

A precariedade habitacional nos municípios brasileiros é ainda uma realidade. O Estado brasileiro continua voltado para os interesses da classe dominante, se mostrando incapaz de atender à demanda social por moradia digna. No tratamento da questão, tem priorizado o provimento de unidades habitacionais, sempre através de financiamento bancário, o que tem excluído a parcela mais empobrecida da população. Argumenta-se no presente texto que o aprofundamento da reflexão sobre uma alternativa de política habitacional que inclua a Locação Social, estruturada como uma ação do Estado, pode representar uma contribuição na busca por resultados mais efetivos das políticas públicas voltadas para a habitação de interesse social. O artigo está organizado em quatro partes: além de uma introdução que apresenta o tema, seguem-se rápidas notas sobre o processo de urbanização brasileiro e o problema habitacional, e um breve panorama sobre a proposta de locação social, concluindo com a sistematização das reflexões realizadas.

**Palavras-chave**: Locação Social; Moradia Digna; Políticas Públicas.

**ABSTRACT**

Housing precarity in Brazilian cities is still a reality. The State of Brazil remains focused on the ruling class interests, showing itself unable to answer the social demand for proper housing. In dealing with the housing issue, the State has prioritized the provision of housing units, always through bank financing, which has been shown insufficient, excluding the most impoverished part of the population. Thus, this paper defends the reflection deepening about housing policy including a Social Lease program, structured as a State action, can represent a contribution toward practical and effective results to public policies aimed at social interest housing. This paper is organized into four parts, as follows: plus the introduction to the theme, there are brief remarks about the Brazilian urbanization process and the housing problem, a brief panorama of the social lease proposal, concluding with the systematization of the reflections presented.

**Keywords**: Social Lease. Decent Housing. Public Policy.

[1] UFF-Universidade Federal Fluminense; Mestrando em Arquitetura e Urbanismo; brunomarins@id.uff.br

[2] UFF-Universidade Federal Fluminense; Doutora em Arquitetura e Urbanismo pela FAU-USP - Universidade de São Paulo e Professora Titular do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal Fluminense - UFF; bienenstein_regina@id.uff.br

## 1 INTRODUÇÃO

A precariedade habitacional nos municípios brasileiros é uma realidade. Trata-se da consequência de diversos fatores históricos, entre eles, um processo de industrialização que submeteu a classe trabalhadora a baixos salários, insuficientes para cobrir os custos da reprodução de sua força de trabalho, impossibilitando-a assim, de ter acesso à moradia no mercado formal.

Nesse contexto, o Estado brasileiro foi e continua voltado para os interesses da classe dominante, se mostrando incapaz de atender à demanda social por moradia digna, serviços públicos e infraestrutura. No tratamento da questão da moradia de interesse social, o Estado tem priorizado o provimento de unidades habitacionais, sempre através de financiamento bancário, resultando numa produção insuficiente para atender a demanda existente e crescente, especialmente das famílias de mais baixa renda.

O resultado são cidades desiguais, seletivas e segregadas, onde o trabalhador está submetido a condições precárias de moradia, já que tem como opção dominante a **ocupação de terras** relegadas, naquele momento, pelo mercado imobiliário privado (MARICATO, 1996; BIENENSTEIN, 2001).

Normalmente, essas ocupações ocorrem em loteamentos irregulares e favelas, através do processo de autoconstrução/autoprodução da moradia. Segundo Ermínia Maricato (2000), no meio urbano, o investimento público, com frequência, é orientado por lobbies bem-organizados, alimentando a **relação legislação - mercado imobiliário restrito - exclusão socioespacial.** É nas áreas desprezadas pelo mercado imobiliário, ambientalmente frágeis, impróprias e, portanto, vetadas pela legislação à ocupação, ou nas áreas públicas que a população pobre se instala. A ocupação informal dessas terras se torna uma regra e não, uma exceção. E ela é vista com tolerância, como uma válvula de escape, frente à falta de alternativas do trabalhador de baixa renda (MARICATO, 2000).

Conforme aponta Corrêa (1989), a produção da moradia, a partir da década de 1940, tem sido o resultado da associação de diversos agentes, entre eles, os proprietários de terras e incorporadores imobiliários, o Estado e a população. Cabe a eles a modelagem do espaço habitacional em três formas principais de provimento de moradia popular: a produção empresarial, a produção estatal e a produção popular, esta última pautada nos loteamentos periféricos, ocupação de terras e imóveis e na autoconstrução (CORRÊA, 1989; BIENENSTEIN, 2001).

Nesse contexto, o tratamento da questão da moradia popular no Brasil pouco variou ao longo da história. Na verdade, Segundo Bienenstein (2001), com base em Pasternack (1997), isto somente ocorre a partir do momento em que o problema habitacional começa a ter maior visibilidade, no início da industrialização e urbanização, período da República Velha (1889 e 1929), passando a necessitar de respostas concretas. Este é o período em que ocorrem a abolição da escravatura e a aprovação do Código Civil (1917) que consolida o conceito de propriedade privada, intensificando-se as atividades urbanas e afirmando-se o mercado de trabalho remunerado. A implantação das primeiras industriais movimenta uma massa de trabalhadores composta de imigrantes estrangeiros e por escravos recém-libertos, em busca de emprego e moradia.

Nesta época, a alternativa acessível a essa parcela da população era o aluguel de vagas em cômodos, cortiços, casas ou pensões, com precárias condições de habitabilidade. A precariedade dessas alternativas, somado ao crescente incremento da população urbana intensificaram as questões de higiene e de saúde pública, levando o Estado a criar uma série de regulações de caráter higienista, na tentativa de controlar melhor as características da produção rentista. Associado a isto, são iniciadas obras de remodelação urbana que levam à expulsão da população pobre das áreas centrais, originando as primeiras favelas.

No período do Estado Novo, por um lado, as leis de proteção aos inquilinos e por outro, as questões higienistas e a produção e financiamento de moradia proletária pelo Estado marcam o início da transição para o conceito da casa própria. Segue-se o período de inflação crescente e congelamento dos salários, concomitante à adoção

de políticas de incentivo à indústria e à concentração fundiária no meio rural. Este cenário, caracterizado também pelas precárias condições de vida do trabalhador rural, potencializou a migração do campo para cidade, a intensificação da urbanização, somado à incapacidade de absorção pela indústria de toda mão-de-obra disponível que chegava as cidades. O resultado foi o agravamento da questão habitacional, com o aumento das favelas e loteamentos irregulares (BIENENSTEIN, 2001).

Os períodos seguintes, a partir de Vargas, são caracterizados por maior intervenção do Estado e uma política econômica e social mais direcionada para a classe trabalhadora. Na política habitacional, foram formulados programas de produção de moradias e de proteção do inquilinato, com a criação dos Institutos de Aposentadoria e da Fundação Casa Popular (WEFFORT,1980).

Entre 1964 e 1986, após um período de desatenção para o problema, durante o governo militar, são criados o Banco Nacional de Habitação e o Sistema Financeiro de Habitação, quando a política da casa própria entra definitivamente na agenda governamental, como estratégia para neutralizar movimentos populares, ampliar o mercado de trabalho e melhorar as condições sociais. Isto levou a uma produção significativa de moradia, mas que se mostrou incapaz de fazer frente à precariedade habitacional brasileira, deixando de priorizar as faixas de menor renda, concorrendo para a reprodução e o agravamento do problema (BONDUKI,1998).

As iniciativas públicas mais recentes, como o programa Minha Casa Minha Vida, repetem conceitos dos programas habitacionais do passado e reforçam a visão de que é necessário dar acesso ao direito de propriedade. “O Sonho da Casa Própria”, claramente colocado no nome do programa, endossa o ideário de ser proprietário. No entanto, este modelo já havia se mostrado insuficiente e ineficaz para resolver a questão de moradia digna nos seus mais diversos aspectos, especialmente para as parcelas mais empobrecidas que têm estado excluídas dos programas de produção de novas moradias.

Uma alternativa já experimentada com certo êxito em outros países é a política de provimento de moradia digna através da Locação Social “que consiste em um

programa ou ação do Estado, podendo haver parceria com o setor privado, para viabilizar o acesso à moradia por meio de pagamentos de taxas e/ou aluguel" (BALBIM, 2015, p.14).

Flávio Villaça (2012), em seu livro "Reflexões sobre as Cidades Brasileiras", aponta que as soluções para problemas urbanos só serão atingidas quando reduzirmos as desigualdades espaciais. Nesta perspectiva, um programa público de provisão de moradia baseada na locação social, pensado como alternativa complementar à modalidade casa própria e à regularização fundiária da produção popular, pode representar um novo elemento na dinâmica da política habitacional. Quando aplicada em áreas centrais e em regiões dotadas de serviços e infraestruturadas, a reserva de imóveis para habitação de interesse social, dentro da modalidade locação social, pode contribuir para reduzir a periferização da pobreza, a segregação do espaço na cidade e também, garantir o direito de famílias de rendas mais baixas a morar em condições dignas e podendo compartilhar espaços públicos com outras classes sociais. Enfim, trata-se de dar acesso aos benefícios que a cidade pode oferecer.

Neste sentido, o objetivo deste trabalho é discutir a Locação Social enquanto alternativa de política habitacional, observando experiências existentes, aprofundando a reflexão sobre dificuldades e obstáculos, vantagens e desvantagens, na tentativa de oferecer uma contribuição complementar na busca por soluções efetivas de médio e longo prazos para a habitação de interesse social e, de fato, interferir positivamente na dinâmica de provimento de moradia digna para as faixas de renda mais populares. Está organizado em três partes, além desta introdução - breves notas sobre o problema da habitação no Brasil, a segunda que apresenta um rápido panorama sobre experiências de locação social e considerações finais -.

## 2 BREVES NOTAS SOBRE O PROBLEMA DA HABITAÇÃO NO BRASIL

No período do Estado Novo, a cidade de São Paulo se destaca no cenário nacional pela forte economia cafeeira e ser, juntamente com o Rio de Janeiro, a região do país com maior fluxo imigratório estrangeiro. Isto que resulta em intenso processo

de urbanização, supervalorização de glebas, terrenos e edificações. Neste contexto, a locação habitacional privada tinha grande rentabilidade. Em 1920, 81% dos prédios existentes em São Paulo não eram habitados por seus proprietários, predominando o aluguel como forma básica de acesso à moradia (BONDUKI,1998).

A rentabilidade da construção para aluguel neste período produziu soluções habitacionais para faixas variadas de renda, favorecendo a diversificação de tipologias construtivas que marcaram o espaço da cidade, nestas primeiras décadas do século XX. Os cortiços eram a mais precária forma de habitar, em salubridade e qualidade construtiva, progressivamente se transformando em problema de saúde pública.

Os aluguéis neste período eram de livre negociação entre o inquilino e o proprietário, não tendo nenhum controle pelo Estado. O valor do aluguel então torna-se a grande questão, mobilizando os locatários em torno do problema. Porém, os movimentos existentes e a sociedade em geral não viam o Estado como responsável pela questão habitacional. Seu papel seria o de estimular o setor privado a investir, produzir moradias mais baratas e, portanto, aluguéis mais baixos.

Uma outra solução adotada no período foram as vilas operárias, produzidas por donos de fábricas, para servirem de moradia para seus empregados, modelo que teve grande incentivo por parte do poder público. Apareceram duas alternativas: as alugadas a baixo custo e as oferecidas gratuitamente aos operários. Estes foram os primeiros empreendimentos habitacionais de grande monta construídos no Brasil. A Vila Maria Zélia, em São Paulo, situada ao lado da fábrica, pode ser considerada exemplo emblemático. Contava com escola, creche, igreja, armazém e salão de eventos, de boa qualidade habitacional, e reproduzia a utopia empresarial do controle total dos trabalhadores (ROLNIK,1981).

A revolução de 1930 rompe com este modelo de Estado que passa, então, a intervir mais diretamente na economia e nas relações entre o capital e o trabalho, tendo como base de sustentação as massas populares urbanas que emergem em novos setores sociais organizados, fornecendo bases de legitimidade ao Novo Estado brasileiro de Vargas (WEFFORT,1980). Neste contexto, a política habitacional teve

como objetivo principal ampliar a legitimidade do regime e proporcionar uma maior acumulação de capital no setor urbano, isto feito através da redução do custo de reprodução da força de trabalho. Sendo a habitação um problema de grande espectro, frente ao custo do aluguel que consumia parcela significativa do salário dos trabalhadores, a formulação pelo Governo de um programa de produção de moradias e de proteção do inquilinato, tinha boa aceitação pelas massas populares urbanas e sinalizava uma preocupação do governo com as condições de vida da população menos favorecida (WEFFORT,1980).

Com o Decreto-Lei do Inquilinato (1942), instalou-se no país o congelamento dos valores de aluguel que perdurou por 22 anos, medida que teve impacto e se refletiu na produção de moradias populares, criando um ambiente desfavorável ao investimento em moradias de aluguel. O investimento em casas para alugar deixa assim de ser rentável, liberando recursos e estimulando sua aplicação na indústria (BONDUKI,1998). A lei do inquilinato progressivamente levou não somente à redução drástica de novas construções de casas para aluguel, mas também ao despejo de muitas famílias, com os imóveis sendo retomados pelos proprietários para cumprir novas funções. Torna-se muito difícil encontrar um imóvel para alugar compatível com o salário recebido pela classe trabalhadora, instaurando-se uma grave crise habitacional (BONDUKI,1998). Sem ter onde morar, essa população de baixa renda se direciona para a periferia, consolidando a partir dos anos 1940, a ocupação de áreas periféricas, onde a própria pessoa construía sua casa, em uma dinâmica de autoconstrução, com o fortalecimento da alternativa da casa própria autoconstruída. Também corroboraram para o crescimento da periferia, intervenções urbanas, com aberturas de grandes avenidas e a revitalização de áreas centrais antes ocupadas por população de baixa renda (BONDUKI,1998). Esse contexto histórico levou ao aumento de favelas e loteamentos periféricos desprovidos de infraestrutura urbana.

No período do governo militar (1964-1986), com a criação do Banco Nacional da Habitação (BNH) e do Sistema Financeiro de Habitação (SFH), a política da casa própria entra definitivamente na agenda governamental e enterra-se no país qualquer ideia de produção para locação. Mesmo após a extinção do BNH em 1986, e o avanço

da redemocratização do país a partir de 1987, não trouxe alteração nesse panorama até 2002. Na verdade, a transferência de suas funções para a Caixa Econômica Federal (CEF) reforçou a provisão de crédito para aquisição de moradia no mercado. Em resumo, tanto no período da ditadura civil-militar, como no período pós redemocratização, a ênfase ocorreu no financiamento da casa própria, isto feito com recursos das carteiras dos próprios trabalhadores, isto é, do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e da poupança (ORLANDO, 2011). No entanto, esses modelos foram incapazes de fazer frente à precariedade habitacional e, em alguns momentos, até concorreram para sua reprodução e agravamento.

A criação do Ministério das Cidades em 2003, colocou outras propostas para o tratamento da habitação, incluindo a recuperação por urbanização e regularização fundiária de territórios populares, o aproveitamento de imóveis vazios e subutilizados em regiões centrais da cidade. O Programa Minha Casa Minha Vida (2009 a 2019) retomou fortemente a construção de moradias para famílias de baixa renda, com subsídio para as faixas de renda mais baixas, evidenciando novos arranjos do Estado e do mercado.

Por fim em 2020, o Programa Casa Verde Amarela substitui o MCMV e propõe três frentes principais de ação: (i) o clássico financiamento habitacional por faixas de renda, excluindo a faixa de renda mais baixa, (ii) a regularização fundiária e (iii) melhorias habitacionais. Em todo esse período, a locação social ficou praticamente esquecida no Brasil, não havendo nenhuma sinalização por parte do Governo Federal de encampar esta alternativa.

## 3 A LOCAÇÃO SOCIAL NA AMÉRICA LATINA E EUROPA: VISÃO GERAL E NOTAS DA EXPERIÊNCIA DE SÃO PAULO E MARICÁ.

O acesso à habitação continua sendo um grande desafio no século XXI e a locação pode ser uma alternativa para famílias de baixa renda, já tendo sido adotada principalmente nos países ditos desenvolvidos. A locação social permite atender às famílias cujos parcos recursos as impedem de ter acesso à casa própria por meio de financiamento. Trabalhadores informais ou imigrantes recentes e mesmo pessoas em

situação de rua não têm como comprovar renda regular e ter acesso a crédito hipotecário. Mesmo quando conseguem, uma parte desses mutuários acabam não quitando seus débitos (PEPPERCORN & TAFFIN, 2013).

Até a crise de 2008, as políticas habitacionais na maioria das nações, concentraram-se na propriedade da casa própria, muito pouco debate ocorrendo quanto à locação de moradia. Entretanto, o restrito alcance da política da casa própria, abre a possibilidade de colocar a moradia de aluguel como opção.

A maioria dos países desenvolvidos já possui um setor de aluguel social considerável. Mesmo assim, principalmente após 2008, a demanda por moradia não pôde ser atendida, existindo grandes filas por moradias subsidiadas nas grandes cidades. Já nos países emergentes e pobres, a maioria das moradias acessíveis por aluguel está no mercado informal, em condições precárias de habitabilidade. Muito comum na Europa Central e Ocidental, é a política pública de moradia por locação social, voltada para grupos-alvos específicos, selecionados a partir de critérios de renda máxima, para os quais são oferecidos modos específicos de alocação. (PEPPERCORN e TAFFIN, 2013).

Conforme já apontado, a locação social pode ser uma saída para pessoas ou famílias que não possuem renda formal suficiente para pagar por uma casa, ou alugar no mercado formal. Exemplos dessa situação são jovens adultos, com renda insuficiente; migrantes para cidades maiores, oriundos de cidades rurais; alunos que vivem em dormitórios ou dividem apartamentos alugados com outros colegas; profissionais urbanos que desejam morar na centralidade da cidade, todos eles têm motivos para alugar: a mobilidade e a baixa renda. A locação social também se aplica a moradores em situação de rua, ou que moram em área de risco e em áreas frágeis (PEPPERCORN e TAFFIN, 2013).

Desenvolver um mercado de aluguel requer um par de medidas tanto para proteger o inquilino quanto o proprietário. Neste cenário, melhorar o arcabouço legal, criar ferramentas para incentivar investimento em locação de imóveis são desafios, a serem enfrentados. As formas de subsídios para provimento de moradia de aluguel

basicamente se resumem em reduzir o custo da moradia a um nível acessível e/ou dar apoio financeiro ao inquilino para completar o valor do aluguel. O primeiro, destinado a um segmento da população, está voltado para aumentar a oferta de habitação. São exemplos neste caso, na União Europeia, a redução de alíquota do IVA (Imposto sobre o Valor Agregado), zerado no Reino Unido; e a diminuição de impostos sobre a propriedade a nível local, em cidades na França. Empréstimos públicos diretos a juros baixos, fornecidos na Áustria e Noruega através de fundos provinciais rotativos ou, no caso da Noruega, pelo Banco Estatal de Habitação são também exemplos de apoio público. Nessa mesma linha, a oferta de terrenos para programas de habitação social, de fundos para infraestrutura e melhorias, ou de garantias para empréstimos, por municípios ou estados, dentre outras formas, representam formas de subsídios (PEPPERCORN e TAFFIN, 2013).

O segundo envolve os inquilinos, empregadores e organizações sociais. Por exemplo, na França, uma contribuição obrigatória de todas as empresas não agrícolas com mais de 20 funcionários, fixada em 1% da folha de pagamento, é usada no setor de locação social, em subsídios e empréstimos com juros baixos para construção e melhorias das unidades habitacionais. Na Áustria, os inquilinos após 10 anos de ocupação têm o direito de comprar o imóvel; na Dinamarca, é solicitado o depósito de 2% do valor da moradia, reembolsável após partida, que pode ser obtido por meio de empréstimo junto a prefeitura. Outras formas são os pagamentos diretos mensais dados aos inquilinos para ajudá-los no valor do aluguel, modalidade muito adotada na maioria dos países europeus. Vouchers são dados aos inquilinos para que eles possam encontrar moradia de aluguel, dentre outros modalidades.

Na América Latina, o BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento) financiou pesquisa em 19 áreas metropolitanas de 9 países na América Latina, incluindo o Brasil e verificou que, nesses países, os governos optaram por trabalhar a habitação como um bem de capital, com a ideia da posse da casa. Entretanto, a prática vem mostrando que adotar exclusivamente essa política reduz a capacidade do mercado de atender a demanda, afeta a mobilidade dos trabalhadores, aumenta o risco financeiro por concentração de ativos, reforça o desenvolvimento periférico e

impacta significativamente nas finanças públicas como um modelo oneroso e difícil de ampliar (BLANCO et al, 2014).

Em todas essas regiões, a grande maioria dos trabalhadores não consegue aderir a um financiamento imobiliário e os que conseguem comprometem significativamente sua renda. Além disso, os projetos de habitação de interesse social dos governos são localizados em regiões distantes das áreas centrais estruturadas e os assentamentos informais periféricos permanecem sendo a principal alternativa da população.

Especificamente no Brasil, muito pouco foi produzido e implementado no âmbito da locação social. O único esforço nesse sentido a nível federal foi realizado pela equipe técnica do Ministério das Cidades em 2009 e apresentado ao CNC (Conselho Nacional das Cidades), dando origem a Resolução recomendada nº 75 de julho de 2009, fruto do Seminário Internacional de Locação Social, promovido à época pelo próprio Ministério das Cidades. Apesar de grandes diferenças no texto, a discussão gerou a PL nº 6342 de novembro de 2009 que institui no âmbito nacional o SNHIS – Serviço Nacional de Habitação de Interesse Social, paralisado na Câmara dos Deputados até o momento (BALBIM, 2015).

Em São Paulo, o Programa de Locação Social da Prefeitura Municipal, criado em 2002, resultado da pressão dos movimentos de luta por moradia, dentro do âmbito do Programa Morar no Centro, tem objetivo de utilizar imóveis vazios, abandonados ou subutilizados, voltado para população de baixa renda, de modo a fazer frente à periferização e segregação socioespacial. Com ele, foi possível requalificar áreas específicas na centralidade da cidade para o uso habitacional, numa visão inovadora até então adotada (SILVA, 2013).

Já a cidade de Maricá, com aproximadamente 161mil habitantes (IBGE, 2019), localizada na região metropolitano do Rio de Janeiro, ao longo dos últimos anos vem experimentando iniciativas inovadoras no campo das políticas públicas. Em junho de 2017, com a criação da Secretaria de Habitação e Assentamentos Humanos, as questões habitacionais entram na pauta do governo, com ações ligadas à

regularização fundiária, mas não se limitando apenas a esta linha de ação. Em novembro de 2017, a cidade realizou um Workshop voltado ao debate das políticas de aluguel social, abrigos temporários e locação social. Como consequência, a Secretaria de Habitação abre processo administrativo para criação do Programa Municipal de Locação Social, que foi aprovado pela Câmara dos Vereadores através da Lei nº 2.831 de 26 de outubro de 2018, sendo regulamentado pelo Decreto Municipal nº 289 de 26 de fevereiro de 2019.

A partir deste momento, com o arcabouço legal instituído, a Prefeitura implementa de fato sua primeira experiência com o Programa de Locação Social. Entretanto, algumas dificuldades foram enfrentadas desde aquele momento para aplicar a Lei aprovada. Estes obstáculos são inerentes à cultura segregacionista do espaço, presente, inclusive, na razão dos próprios agentes do Estado, que têm extrema dificuldade de entender a moradia como um direito, criando empecilhos e dificuldades burocráticas internas para que os processos de locação não fossem a frente e concluídos. Órgãos de controle internos, procuradorias e órgão de controle externo, bem como o judiciário, precisam rever seus entendimentos sobre moradia como direito fundamental e auxiliar o executivo a implementar as políticas públicas necessárias no campo da habitação social, permitindo superar a visão mercadológica da moradia como um bem de consumo, privilégio de poucos.

Outro aspecto importante é o valor de mercado das moradias que, devido à especulação imobiliária praticada na cidade e muitas vezes endossada pelo próprio poder público, resulta na promoção de condomínios e áreas segregadas no município.

Apesar do esforço da Secretaria de Habitação de criar um parque imobiliário privado, chamando as imobiliárias e os proprietários para cadastrarem seus imóveis junto à prefeitura, houve pouco interesse do mercado e a principal justificativa era o preço do aluguel limitado inicialmente a R$ 900,00, fato que foi alterado pelo Decreto nº 413,de 8 de novembro de 2019, que institui o valor da locação vinculado a um laudo de avaliação mercadológico. Além disso, permanece também o preconceito com a origem das famílias e a preocupação com possíveis danos nos imóveis. E, por fim, a exigência de regularidade dos imóveis na cidade para uma locação pelo poder público,

enfrenta a dificuldade representada pelo fato de a grande maioria dos imóveis na cidade de Maricá, mesmo os que estão em loteamentos formais, não possuírem regularidade documental junto à prefeitura, com predomínio da cultura da autoconstrução e as altas taxas para legalização, desestimulando os proprietários a buscarem a regularidade de seus imóveis. Apesar da lei do programa de locação social levar em conta essa realidade municipal e flexibilizar a questão, por meio do instrumento da vistoria técnica para verificação da habitabilidade do imóvel, com emissão de laudo de vistoria assinado por responsável técnico (arquiteto ou engenheiro civil), há grande restrição interna quanto a locação de imóveis sem habite-se. Por outro lado, a prefeitura não possui nenhum programa de incentivo a regularização de imóveis na cidade que permita ultrapassar essa dificuldade.

Apesar dos esforços iniciais, após as últimas eleições, houve mudança nas diretrizes de ação adotadas pelo governo, culminando na troca da gestão da pasta de Habitação e a progressiva distorção de alguns conceitos básicos na condução dos programas implementados, evidenciando a dificuldade de continuidade inerente ao processo político brasileiro, mesmo em caso de reeleição.

## 4 CONCLUSÃO

Confrontar o histórico apresentado no texto com as questões que nos instigam hoje no debate de soluções alternativas para a problemática habitacional é fundamental para conscientização da profundidade e complexidade do tema abordado. Importante destacar que, em todo este contexto, a questão fundiária tem protagonismo para tornar possível a implementação de projetos habitacionais, adotar medidas que assegurem a disponibilidade de terrenos onde os projetos deverão ser implementados. E já existem instrumentos no Estatuto da Cidade[2] que poderiam ser aplicados para garantir terra infraestruturada para habitação de interesse popular.

Em segundo plano, mas não menos importante, necessário considerar a abordagem da questão habitacional sob uma perspectiva mais abrangente, vinculada

[2] A Zona Especial de Interesse Social é um desses instrumentos, mas que raramente é utilizado para demarcar áreas vazias para a produção de novas moradias ou para aproveitar imóveis vazios ou subutilizados para o mesmo fim.

à questão da renda imobiliária, com instrumentos de gestão do solo eficientes e controle da especulação imobiliária.

Conhecendo a problemática existente e as iniciativas presentes ao longo da história, constatamos que as normas, códigos fiscais e regulamentações não parecem evitar que a população seja empurrada cada vez mais para a informalidade. Portanto, parece ser importante criar um ambiente que incentive um mercado de locação, o que demanda dos governos, o trabalho sobre uma série de questões, que incluem a avaliação do setor de locação, marcos legais e contratuais, tributações e subsídios e assim, desestimular o desenvolvimento de novas periferias.

Outro ponto importante é a questão da propriedade, base fundamental da política da locação social; pensar mecanismos que simplifiquem o acesso à moradia digna pode passar por não dar a propriedade e trabalhar então com o mecanismo de concessão. Isto está ligado à dificuldade de conseguir terra de qualidade no mercado devido aos seus custos, à necessidade de fazer valer a função social da propriedade, sejam elas públicas ou privadas e à viabilidade financeira dos empreendimentos públicos voltados para habitação de interesse social. Isto é, é necessário superar o conceito da casa própria, avançar para um modelo de moradia no seu valor de uso e não como bem de consumo, transpor os preconceitos e inércias normativas e jurídicas impregnadas na administração pública que dificultam a implementação dos programas de PLS.

Portanto, incluir a locação como alternativa adicional na política habitacional, tendo essa modalidade como um marco do entendimento de políticas habitacionais estruturadas no conceito de moradia como um serviço, que atenda, de maneira flexível, constante e imparcial às necessidades dos diversos segmentos sociais, não tendo a pretensão de ser um substituto, mas sim um complemento à política da casa própria, pode contribuir para diversificação de possibilidades de provimento moradia digna para população, dentro dos contextos espaciais e locais específicos de cada município brasileiro.

## REFERÊNCIAS

BALBIM, Renato. Serviço de moradia social ou locação social: Alternativas à política habitacional. Texto para Discussão, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2015.

BIENENSTEIN, Regina. Tese de Doutorado. Redesenho Urbanístico e Participação Social em Processo de Regularização Fundiária. USP 2001.

BLANCO, Andrés; CIBILIS, Vicente; MUNÕZ, Andrés. Procura-se casa para alugar. Opções de política para a América Latina e Caribe. BID. 2014.

BONDUKI. Nabil. Origens da habitação social no Brasil: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria,Ed. Estação Liberdade,1998.

CORRÊA, Roberto. O Espaço Urbano. Ed. Atica,1989.

MARICATO, Ermínia. Metrópole na periferia do Capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência, 1996.

MARICATO, Ermínia; VAINER, Carlos; ARANTES, Otília. A cidade do pensamento único. Ed. Vozes, 2000.

ORLANDO FILHO, C. Tese de Doutorado. As políticas federais de habitação no Brasil (1964 a 2002) e a reprodução da carência e escassez da moradia dos trabalhadores. FAU-UnB, 2011.

PASTERNAK, Suzana. Favela e Cortiços no Brasil:20 anos de pesquisas e políticas. Ed. FAU/USP, 1997.

PEPPERCORN, I. e C. TAFFIN. Rental Housing: Lessons from International Experience and Policies for Emerging Markets. Directions in Development. Washington, DC: Banco Mundial. 2013.

ROLNIK, Raquel; BOLAFFI, Gabriel. Cada um no seu lugar; São Paulo início da industrialização: Geografia do poder. Universidade de São Paulo,1981.

SILVA, Valério. Dissertação de mestrado, A locação social como forma de acesso à moradia: a experiência de São Paulo como oposição as várias formas de aluguel social temporário. PUC-Rio. 2013.

VILLAÇA, Flavio. Reflexões sobre as cidades brasileiras, Ed. Studio Nobel, São Paulo, 2012.

WEFORT, Francisco,1980 – O Populismo na Política Brasileira, Ed. Paz e Terra, Rio de Janeiro.