

# 14ª Conferência Internacional da LARES

Edifício Manchete, Rio de Janeiro - Brasil  
18, 19 e 20 de Setembro de 2014



## Financiamento à provisão habitacional de locação social no Brasil - história e perspectivas

Angela Maria Gabriella Rossi<sup>1</sup>, James Patrick Maher Junior<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Professora do Programa de Engenharia Urbana - Escola Politécnica da Universidade Federal do Rio de Janeiro, Avenida Athos da Silveira Ramos, 149, Bloco D, Cidade Universitária - Rio de Janeiro - RJ, Brasil, [gabriella.rossi@poli.ufrj.br](mailto:gabriella.rossi@poli.ufrj.br)

<sup>2</sup> Mestrando do Programa de Engenharia Urbana - Escola Politécnica da Universidade Federal do Rio de Janeiro, [jmaher@poli.ufrj.br](mailto:jmaher@poli.ufrj.br)

### RESUMO

O presente trabalho tem início ao apresentar o debate sobre as diferentes visões do valor da Habitação enquanto bem de consumo (possuindo, portanto, valor de uso) e enquanto bem de capital (possuindo valor de troca). Buscou-se apontar essa contraposição na história recente da provisão habitacional de interesse social no Brasil. Em seguida, é apresentada a experiência pioneira de São Paulo em produção habitacional para locação social, com enfoque nos mecanismos de financiamentos adotados para este tipo de provisão habitacional. Em contraponto à experiência brasileira, apresenta-se algumas experiências internacionais de produção habitacional de locação social, também com enfoque nos mecanismos de financiamento disponibilizados. Conclui-se que é impossível eliminar o déficit habitacional apenas com oferta de casa própria já que a renda de boa parte da demanda habitacional está abaixo da chamada “linha de atendimento por financiamento”. Esse fato, além da existência de um perfil diversificado da demanda por habitação, exige alternativas para o atendimento amplo. A locação social pública ou privada pode ser uma saída, conforme demonstram as experiências internacionais. Entretanto, a estruturação de um programa de locação social exige um modelo de financiamento que dê conta não apenas de sua implantação (construção e/ou reforma do estoque habitacional existente) mas da sua manutenção a longo prazo, considerando inclusive os distintos cenários macroeconômicos possíveis. Cumpre observar que, passados quatro anos do lançamento do PLANHAB e dez anos da PNH, ainda não se veem mecanismos financeiros ou tributários de estímulo ao desenvolvimento de programas de locação social. Ademais, as ações recentes em habitação, como o Programa Minha Casa Minha Vida, não têm oferecido alternativas à aquisição da casa própria.

**Palavras-chave:** locação, locação social, política habitacional, financiamento habitacional, política de crédito.

# 14ª Conferência Internacional da LARES

Edifício Manchete, Rio de Janeiro - Brasil

18, 19 e 20 de Setembro de 2014



## Funding for social rental housing provision in Brazil - history and perspectives

### ABSTRACT

This work starts by introducing the debate on the different views on the value of housing as a consumer good provider (for its use value) and as a capital good provider (for its exchange value). Next, the authors sought to point out this contrast in the Brazilian housing provision recent history. The innovative experience of São Paulo in social rental housing production is presented, focusing on the funding mechanisms adopted for this kind of housing provision. In contrast to the Brazilian experience, some international experiences in social rental housing provision are presented, also focusing on the available funding mechanisms. The authors conclude that it is impossible to eliminate housing shortage only by owner-occupation housing supply since the income of a significant number of households is not sufficient to access subsidized housing loans. Because of this, as well as the existence of a diversified demand for housing services, housing supply alternatives are required. Public and private social renting may be a solution, as demonstrated by the international experiences. However, a social rental program structuring requires a funding model that considers not only the implementation (construction and/or renovation of the existing housing stock) costs but also its long-term maintenance costs, considering the different possible macroeconomic scenarios. It should be noted that, four years after the release of the National Housing Plan and ten years after the release of the National Housing Policy, there are not still any specific funding or tax mechanisms to stimulate the development of social rental housing programmes. Moreover, recent large-scale housing initiatives - such as the “Minha Casa Minha Vida” housing programme - has not offered alternatives to home ownership .

Key-words: social housing, housing policy, housing finance, credit policy, rental housing

## 1. INTRODUÇÃO

A provisão de habitação, um dos equipamentos essenciais para exercício das funções urbanas, se destaca entre os temas nos quais despontam conflitos no processo de intervenção no espaço urbano. Conforme Harvey (1982), a habitação pode ser encarada como fundo de consumo (possuindo valor de uso) para desempenho das funções urbanas (assim como ruas e parques) em contraposição ao capital fixo a ser usado na produção (através de fábricas, rodovias, ferrovias). Entretanto, o estímulo à aquisição de unidades habitacionais estimula usuários a se tornarem proprietários, envolvendo-os numa luta de apropriação de valores e de captação de externalidades e sujeitando a economia doméstica à lógica capitalista de produção de mercadorias, no qual a habitação adquire um valor de troca. A difusão de externalidades distorce preços e permite auferir rendas e lucros de monopólio espacial<sup>1</sup>, acirrando conflitos e descontentamentos principalmente nas camadas da população que não conseguem ter acesso à habitação pelos mecanismos de mercado. A política de crédito contribui a tais conflitos ao induzir estratégias de acumulação de patrimônio econômico em "categorias que se encontravam pouco inclinadas a fazerem da compra da casa uma forma principal de aplicação e que teriam constituído uma clientela natural a uma política visando favorecer a criação de alojamentos públicos (casas individuais ou edifícios) destinados ao arrendamento (...)" (BOURDIEU, 2006, p.59-60).

Cabe ressaltar que o desenvolvimento de uma política habitacional voltada à locação não implica necessariamente na exclusão da oferta de financiamento à aquisição da casa própria, (conforme demonstrado mais adiante por algumas experiências europeias); logo, o apoio financeiro à provisão de locação deve ser encarado como um complemento à oferta da casa própria e não como um substituto excludente no que tange à oferta habitacional. A locação pode, ainda, ser uma opção mais vantajosa do que a aquisição, conforme aponta Damaso (2008), ao permitir melhor alocação do recurso de "poupança prévia" em outros investimentos (por ex.: em atividades empreendedoras para geração de renda, "negócio" próprio) ao invés de alocar na compra de casa própria; além disso, uma maior oferta acessível de locação traz a perspectiva de comprar imóvel melhor no médio prazo.

Entretanto, o estímulo à aquisição da casa própria em detrimento ao apoio à produção de habitação para locação é uma tendência internacional, independente do grau de desenvolvimento dos países, conforme aponta Relatório da UN-HABITAT (2003, p.11), o que pode explicar o aumento, nos últimos vinte ou trinta anos, do número de proprietários na maior parte das áreas urbanas.

Uma das críticas mais frequentes ao modelo que prioriza o financiamento da aquisição da casa própria é que os instrumentos de financiamento disponíveis frequentemente se demonstram incapazes de atender à capacidade de pagamento da demanda com menor poder aquisitivo. Isso é constatado pelo Plano Nacional de Habitação – PLANHAB (2010, p.73), o qual verificou que 70% do déficit habitacional acumulado até 2006 (i.e. aproximadamente 5,5 milhões de domicílios) concentra-se em famílias sem renda ou com renda líquida abaixo da mínima necessária à capacidade de assumir um compromisso de retorno regular e estruturado (abaixo da linha de financiamento).

Um fator agravante é o fato de que metade deste déficit (50%) está localizado nas regiões metropolitanas brasileiras, onde o valor da terra é maior. Frequentemente, o alto valor da terra inviabiliza a oferta de moradias em áreas centrais e consolidadas para os setores de menor poder

---

<sup>1</sup> Conforme Harvey (1982, p.9), "o caráter fixo e imóvel do ambiente construído acarreta a produção e uso de mercadorias sob condições de competição monopolística espacial, com fortes efeitos de "vizinhança" ou de "externalidades".

aquisitivo. Conforme relatado pelo Observatório do Uso do Solo e da Gestão Fundiária do Centro de São Paulo, por mais que se consigam reduzir os custos de obtenção de terrenos, a localização central é mais cara e não permite os artifícios que a política habitacional brasileira tem adotado para viabilizar a “casa própria” para a população de menor renda (lotes sem serviços, “embriões”, etc.).

Outra crítica se dirige ao fato de que a alegada “universalização da casa própria” (i.e., zerar o déficit habitacional somente com oferta de moradia por aquisição) é impossível, inclusive em países desenvolvidos e especialmente em cidades de maior porte, conforme aponta o Relatório da UN-HABITAT sobre Locação Social (2003, p. 104), já que – conforme aponta Bonduki (2008) - há setores para os quais a aquisição de um imóvel fixo não é atraente, pela ausência de condições de contrair empréstimos ou financiamentos para aquisição de imóvel (tais como idosos ou casais jovens) ou pela necessidade de maior mobilidade/transitoriedade (caso de estudantes e trabalhadores informais e transitórios).

Programas de locação social (em parque público) ou de subsídios para o acesso ao mercado privado de alugados (“bolsas-aluguel”) (LABHAB, 2006, p.26) podem atuar em complemento aos programas de financiamento da casa própria. O financiamento à produção habitacional para locação social, entendida aqui como “habitação oferecida (viabilizada) pelo poder público por valor de aluguel inferior aos de mercado em determinada localização” (SILVA, 2008), pode contemplar diferentes atividades tais como: produção de novas unidades em terrenos vazios; produção de novas unidades por reforma de edifícios existentes; e mobilização de unidades residenciais existentes (agrupadas ou dispersas).

Há demanda para a locação social: conforme o PNH (2004, p. 20), nas áreas urbanas brasileiras, aproximadamente 21 milhões de pessoas moram em imóveis alugados, o que corresponderia a 17% do total de domicílios existentes, em contraponto à média europeia de 33%, conforme apontado por Damaso (2008). O comprometimento da renda média mensal das famílias urbanas era em 2000 da ordem de mais de 30%, fator agravante se considerado o fato de que 1,2 milhão de famílias locatárias possuíam rendimentos inferiores a três salários mínimos.

Cumprir ainda apontar a existência de um amplo mercado informal de locação em crescimento nas cidades brasileiras, através do qual se dá a entrada dos setores populares nos assentamentos informais. Trata-se de um fenômeno a ser considerado na implantação de um programa de locação social, o qual deve considerar e buscar superar as vantagens comparativas oferecidas pelo mercado de locação informal, conforme aponta Abramo (2008). Conforme pesquisa do Observatório Imobiliário e de Políticas do Solo – OIPSOLO em oito cidades brasileiras, o submercado de aluguel corresponde à 31% do submercado imobiliário nesse tipo de assentamento. Ademais, constatou-se que 98% dos aluguéis não foram agenciados por imobiliárias e 75% foram formalizados por “contratos verbais” (contratos implícitos), sujeitando os locatários à insegurança quanto ao usufruto do imóvel. Logo, verifica-se que este mercado informal conduz à ampliação da precarização das condições de habitabilidade e à aceleração do processo de densificação e verticalização nesses assentamentos (ABRAMO, 2008).

## **2. CONTEXTO HISTÓRICO**

O confronto entre a visão da habitação como fundo de consumo versus habitação como capital fixo tem permeado historicamente as iniciativas do setor público na questão habitacional (ou justificado a ausência destas), principalmente a partir do período pós-2ª guerra.

No Brasil, até os anos 1940, a ausência de atuação do Estado na provisão habitacional fez com que restasse à iniciativa privada as providências relacionadas à ocupação do espaço urbano. Investir na construção de habitações para aluguel era, então, uma atividade econômica de alta

rentabilidade, com possibilidade de acúmulo de capital<sup>2</sup>. O investimento era seguro, com riscos “baixos, e (...) a valorização imobiliária, sobretudo em cidades de grande crescimento e dinamismo econômico”, era garantida (BONDUKI, 2011, pg. 44), inexistindo qualquer controle estatal aos valores dos aluguéis.

A provisão habitacional de iniciativa privada foi seriamente abalada pela promulgação da Lei de Inquilinato de 1942, a qual ao congelar os preços dos “aluguéis por dois anos, foi várias vezes renovada, desestimulando a aplicação de capital em imóveis de aluguel” e contribuindo “para inverter a forma de morar da maioria da população, que passou gradativamente de inquilino para proprietário” (SAMPAIO, 1994, p.26). Propalada como uma medida populista para reduzir o custo de vida da população urbana (até então majoritariamente formada por locatários), a Lei de Inquilinato também atende – ao desestimular a inversão em empreendimentos de base imobiliária para locação – a necessidade de captação de recursos para o desenvolvimento incipiente da indústria nacional.

Trata-se, portanto, do advento do “modelo da casa própria como solução hegemônica para a questão habitacional” (TSUKUMO, 2007 p.82), sacramentado pelo início da produção estatal de habitação social, através da construção dos primeiros conjuntos habitacionais financiados da Fundação da Casa Popular (FCP) e pelos Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAP’s), e pelo estímulo não-oficial ao autoempreendimento da casa própria (muitas vezes por meios informais) em loteamentos periféricos ou favelas. A mudança no paradigma da produção habitacional se deu em meio ao crescimento vertiginoso do Brasil urbano em função do êxodo rural, o que também explica o aumento de número de favelas e loteamentos periféricos. As favelas cariocas somavam 105 localidades em 1948, que abrigavam 138.837 habitantes; doze anos mais tarde, já somavam 147 localidades abrigando 335.063 pessoas. Até 1939, o número de lotes aprovados nos municípios da Baixada Fluminense, Niterói e São Gonçalo era de aproximadamente 40.000; dez anos mais tarde, o número de lotes aprovados era quatro vezes maior (ABREU, 2008).

Cabe ressaltar que, em um primeiro momento, boa parte das unidades habitacionais construídas durante com recursos do Plano A do Programa de Carteiras Prediais do IAP’s (tais como os conjuntos residenciais de Realengo e outros) e do DHP/DF (Conj. Res. Pedregulho) foram destinadas à locação. Entretanto, com a criação do Banco Nacional da Habitação (BNH) em 1964, o Governo Federal determinou a venda destas unidades remanescentes (preferencialmente aos locatários ocupantes) para arrecadação de recursos para aquisição e/ou construção de imóveis dos Institutos (posteriormente unificados no INPS - Instituto Nacional de Previdência Social)<sup>3</sup>.

A instituição do Banco Nacional da Habitação (BNH) e do Sistema Financeiro da Habitação (SFH), que serviu de suporte para suas atividades, consolidou o modelo da casa própria através da disponibilização de financiamento da construção ou da aquisição com recursos do FGTS (Fundo de Garantia por Tempo de Serviço) e do SBPE (Carta de Crédito do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo), cabendo assinalar aqui a ausência de recursos não-onerosos e de incentivos para a ampliação do parque habitacional de locação social (BONDUKI, 2008).

Somente após a Constituição Federal de 1988 (com o reforço da promulgação do Estatuto das Cidades em 2001), com a municipalização da gestão das políticas públicas de desenvolvimento urbano, inclusive habitacional, será aberto espaço para a inovação institucional e programática. Entretanto, o fortalecimento do poder local na gestão de programas urbanos veio acompanhado

---

<sup>2</sup> Bonduki (2011) aponta quatro tipos de locadores: aqueles que, sem desenvolverem atividade produtiva, tinham na mão recursos que precisavam ser investidos para gerar rendimentos (herdeiros e profissionais liberais); empregadores que precisavam construir casas para seus funcionários; empregados que conseguiam juntar alguma poupança para investir e garantir renda complementar; e instituições de previdência privada (como as companhias mutuárias e instituições de seguro).

<sup>3</sup> Ver Art.65 da Lei 4.380/1964, lei que instituiu o BNH.



do contingenciamento de programas e ações do Orçamento Geral da União (OGU) e de aumento de rigidez nas liberações financeiras por parte da União (DANTAS et al., 2012).

De todos os programas habitacionais que foram instituídos pelos Governo Federal e Estadual até os anos 2000, a única alternativa ao modelo tradicional de financiamento à provisão habitacional por compra/venda foi o Programa de Arrendamento<sup>4</sup> Residencial (PAR), gerenciado pela CAIXA (instituição financeira substituta do BNH no SFH após a extinção deste em 1986) e voltado a famílias com renda entre 3 a 6 salários mínimos. Neste programa, as unidades são arrendadas por 180 meses, com taxa mensal de 0,7% do valor da unidade. Após este período, as famílias têm opção de comprar ou não o imóvel (LABHAB, 2006, p.210). Entretanto, o mesmo não pode ser encarado como um programa de locação social propriamente dito, pois não vem “a sanar o vácuo que uma política de locação social é capaz de preencher”, já que a soma de custos de locação e amortização do valor do imóvel inerente a esse Programa “demanda uma oneração dos recursos públicos superior aos de um programa de locação social, além de se voltar (...) para um extrato de maior renda.” (MOURA e SANTOS, 2007, pgs. 4-5). Por fim, tanto Moura e Santos (2007) como a UN-HABITAT (2003) concluem, que apesar de suas especificidades, o PAR se alinha em ação e escopo com os demais programas de produção habitacional com fins de propriedade.

Logo em seguida à criação do Ministério das Cidades em 2003, o Governo Federal elaborou em 2004 a Política Nacional de Habitação, documento no qual a locação volta a ser considerada – após longo hiato de mais de meio século - como uma alternativa de provisão habitacional para a população de menor poder aquisitivo. A PNH define, entre as diretrizes para a provisão habitacional, o desenvolvimento de “programa e linha de financiamento destinado à produção de unidades habitacionais dirigidas à locação social” (CIDADES, 2004, p.42) e insere a reabilitação de imóveis para locação social pública e privada – inclusive com recursos do FNHIS (Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social)<sup>5</sup> - no contexto de ações necessárias para a reabilitação de áreas urbanas centrais, ressaltando que a locação social aliada “a medidas de incentivo à utilização de imóveis do mercado secundário de imóveis para fins residenciais, poderia contribuir para criar condições de equilíbrio do mercado e, conseqüentemente, reduzir o déficit habitacional.” (CIDADES, 2004, p.46).

Em 2010, o Ministério das Cidades publicou o Plano Nacional de Habitação (PLANHAB), cuja abordagem da locação social como alternativa de provisão habitacional restringe-se à promoção pública de locação social em Centros Históricos e Áreas Urbanas Consolidadas, destinada a subsidiar parte das locações pela população de menor poder aquisitivo (Grupos 1 e 2) em áreas consolidadas de regiões metropolitanas e centros regionais. Para o financiamento de reformas e melhorias de unidades habitacionais localizadas em centros históricos e áreas urbanas consolidadas destinadas à locação social (auxílio à oferta), o Plano determina a criação de linha de crédito com recursos onerosos do FGTS; o Plano determina ainda o repasse de recursos não-onerosos do FNHIS aos Fundos Estaduais e Municipais para o subsídio de aluguéis sociais de moradias em centros históricos e áreas urbanas consolidadas (auxílio à demanda) (PLANHAB, 2010, p.157). Assim, verifica-se que a sustentabilidade financeira das ações de locação social dependerá das condições financeiras dos entes locais para o aporte de recursos, bem como de criação de linha específica de crédito pela CAIXA, instituição financeira gestora atual dos recursos do FGTS, o que não ocorreu até o presente momento<sup>6</sup>. Demais condições/parâmetros

---

<sup>4</sup> O arrendamento é um contrato de cessão de um fator de produção, pelo qual seu proprietário o entrega a outro para ser explorado, mediante determinada remuneração.

<sup>5</sup> A locação social foi incluída entre as ações vinculadas aos programas de habitação de interesse social passíveis de aplicação de recursos do FNHIS na lei que regulamenta este fundo (Lei 11.124, Art. 11, inciso I).

<sup>6</sup> Conforme pesquisa efetuada na Internet em 30/06/2013. No que tange ao pagamento de aluguel social, o mesmo tem sido feito pela CAIXA em auxílio à demanda, através da conta do Bolsa Família ou conta simplificada para famílias que foram atingidas por catástrofes naturais (Região Serrana) ou por projetos que envolvam remoção e

dos programas de locação social, tais como prazos de concessão do benefício e a gestão das unidades, também foram “descentralizadas” pelo PLANHAB para os planos locais (estaduais e municipais).

Conforme Bonduki (2008), a modelagem que estava sendo desenvolvida, à época, para a elaboração do PLANHAB partiu da priorização ao financiamento da unidade nova para venda, i.e., há a priorização de atendimento à demanda pelo meio de aquisição de unidades complementado por ações de locação social destinadas às faixas da população que não tem capacidade de endividamento. Os eixos “Política Urbana e Fundiária”, “Cadeia Produtiva da Construção Civil” e “Desenvolvimento Institucional” do Plano contemplariam, ainda, ações de estímulo à oferta de locação social, bem como a necessidade de se trabalhar com os novos agentes voltados para a este tipo de locação. Entretanto, na versão final do plano (2010), não pode ser verificada nenhuma diretriz específica à promoção de locação nestes eixos.

No que tange o auxílio à demanda por locação, o Plano prevê que “os valores máximos do repasse federal para aluguel social e percentuais máximos de comprometimento da renda do beneficiário serão calculados com base nos rendimentos daqueles Grupos”, sendo os contratos “firmados entre os proprietários de imóveis, e os beneficiários finais avaliados periodicamente para verificação dos requisitos necessários para acesso aos aluguéis subsidiados.” (PLANHAB, 2010, p.156-157).

Em 2009, paralelamente ao desenvolvimento do PLANHAB, foi lançado pelo Governo Federal o Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV), voltado para a redução do déficit habitacional brasileiro. Este programa tem como meta a construção de dois milhões de unidades habitacionais, das quais 60% voltadas para famílias de baixa renda. Apesar das previsões de estímulo a ações em locação social na PNH, não houve no âmbito do MCMV, até o presente momento, o estabelecimento de ações específicas para subsidiar a produção de unidades habitacionais para a locação social. Persiste, portanto, a inexistência de investimento institucional em locação, o que implica em baixo nível de transações de locação, conforme apontado por Damaso (2008), o qual aponta como indicador deste fato o baixo número de ofertas imobiliárias de aluguel nos classificados dos jornais de grande circulação. Cabe ressaltar que a instituição de uma política de locação social concomitante ao MCMV poderia ter atenuado a expansão acentuada dos valores de venda de imóveis e terrenos “na medida em que diminuiria a demanda por aquisição de imóveis, com consequente contenção de expansão dos preços de oferta dos mesmos” (MOURA e SANTOS, 2007, p. 7).

### **3. EXPERIÊNCIAS RECENTES EM LOCAÇÃO SOCIAL NO BRASIL – O CASO DE SÃO PAULO**

São poucas as experiências recentes no Brasil com locação social, o que se deve as razões acima mencionadas. A ausência de diretrizes e incentivos em escala federal implicou no fato de que as poucas experiências nacionais são iniciativas exclusivamente local, isto é, são empreitadas municipais. Moura e Santos (2007) mencionam experiências pontuais de emprego de recursos para Locação Social voltada para a população idosa em Araraquara (SP). Entretanto, em pesquisa feita pela Internet não foi possível obter maiores detalhes quanto ao desempenho do programa deste município.

Em São Paulo, foi instituída, em 2002, uma linha de atuação em locação social dentro do Programa Morar no Centro, voltado à melhora das condições de vida de quem já vive no Centro, à promoção de inclusão social da população de baixa renda e à atração de novos moradores para

região. Além disso, conforme UEMURA (2008), eram objetivos e diretrizes do programa também:

- Evitar o processo de expulsão geralmente ligado às políticas de reabilitação de centros urbanos;
- Incentivar a diversidade social;
- Estimular a reforma de prédios vazios e de valor arquitetônico;
- E combinar soluções habitacionais com ações de geração de renda.

Conforme Tsukumo (2007, p.82), esta linha de atuação (denominada “Programa de Locação Social”) destinou-se a ampliar a oferta de unidades com valores de aluguel viáveis para famílias de 1 a 3 salários mínimos e propôs a constituição de um parque público formado por edificações novas ou reformadas. Os recursos para o programa vieram do Fundo Municipal de Habitação. Os valores despendidos nos investimentos retornariam ao Fundo através do pagamento dos aluguéis, estipulados em função da renda familiar e do número de membros na família (Tab.1).

*Tabela 1: Comprometimento máximo da renda conforme faixa no “Programa de Locação Social” da PMSP*

<b>Renda Familiar [em s.m.]</b>	<b>Comprometimento máximo da renda com aluguel [%]</b>
De 1 a 2 s.m.	10%
De 2 a 3 s.m.	15%

*Fonte: Tsukumo, 2007.*

O valor dos aluguéis, conforme Uemura (2008), são calculados parcelando o valor investido na unidade habitacional pelo prazo de 30 anos, sendo que o teto para investimento em construção seria de R\$ 30.000,00 (em 2003). O valor a ser subsidiado seria composto pela diferença entre o valor do aluguel e o valor de referência (valor formado pelo investimento, taxas de administração e manutenção).

As despesas de condomínio seriam pagas pelos moradores e custos de manutenção de elevadores, reformas preventivas, estarão sob a responsabilidade do Fundo Municipal. Para a gestão condominial, por sua vez, haveria três alternativas: auto-gestão, gestão terceirizada (empresa administradora de condomínios, ONG, OSCIP ou cooperativas) por condomínio ou concessão da gestão do parque público como um todo. Conforme SEHAB/PMSP (2008), até maio de 2008, a gestão condominial dos empreendimentos estava sob cargo de uma única empresa administradora.

Embora a meta inicial (em 2002) fosse a implantação de 1.627 unidades habitacionais distribuídas em 12 empreendimentos (TSUKUMO, 2007, p.83), efetivamente foram concluídas 853 unidades distribuídas em cinco empreendimentos<sup>7</sup>:

- Parque do Gato (com um total de 486 unidades habitacionais (81 “conjugados”, 243 apartamentos de 01 dormitório e 162, de 02 dormitórios) distribuídas em 9 blocos - população: 1.590 hab.) ;
- Olarias (com um total de 137 unidades habitacionais (21 quitinetes, 24 apartamentos de 01 dormitório, 92, de 02 dormitórios), distribuídas em 3 blocos – população: 507 hab.);
- Vila dos Idosos/Pari A (total de 145 unidades habitacionais (88 quitinetes, 57 apartamentos de 01 dormitório), distribuídas em 3 blocos – população: 189 hab.);
- Senador Feijó (45 unidades habitacionais, distribuídas em 15 conjugados e 30 apartamentos de 01 dormitório); e
- Asdrúbal do Nascimento (40 unidades habitacionais, distribuídas em 7 conjugados, 29 apartamentos de 01 dormitório e 04 apartamentos de 02 dormitórios).

<sup>7</sup> Dos cinco empreendimentos, dois só foram entregues em 2009 (Senador Feijó e Asdrúbal do Nascimento).



Tsukumo (2007) aponta alguns problemas de funcionamento dos empreendimentos do Programa de Locação Social, tais como: (i) manutenção física do parque público; (ii) sustentabilidade econômica, pois além do aluguel os moradores precisam pagar as taxas condominiais; e (iii) necessidade de acompanhamento social constante dado a condição socioeconômica vulnerável da população moradora (ex-moradores de rua, de albergues e de favelas, catadores, idosos).

Segundo dados disponibilizados pela SEHAB/PMSP (2008), o índice de inadimplência era relativamente alto nos empreendimentos Parque do Gato (56,93%) e Olarias (70,61%); na Vila dos Idosos, o índice de inadimplência é baixa (15,17%). Segundo a Secretaria, são apontados ainda como dificultadores da gestão do Programa:

- População não nucleada com demonstração de interesse em ser tutelado pelo poder público;
- Problemas de Manutenção (entupimentos - bomba d'água);
- Prédios com elevadores (Res. Olarias) - em 04 anos de existência, funcionaram apenas por 04 meses. (01 mês após a ocupação e 03 meses após o conserto - 2006), com furto de peças fundamentais;
- Questões administrativas não atendidas - aumento de subsídio na taxa do aluguel (Res. Parque do Gato- 44 e Res. Olarias - 09), regularização dos contratos;
- Vandalismo.

#### **4. EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS: FRANÇA, PAÍSES BAIXOS E ITÁLIA**

Ao contrário da experiência brasileira, a política habitacional dos países europeus após a 2ª Guerra foi pautada pela locação social, quando se deu a construção de grandes conjuntos habitacionais públicos para aluguel social subsidiado (TSUKUMO, 2007, p. 82).

Até a década de 1960, apenas nos países do Norte da Europa o Estado intervia diretamente na produção habitacional; na França, na Itália e na Espanha, não havia intervenção direta, somente incentiva à produção através de um sistema de subsídios, empréstimos e incentivos fiscais (DIOGO, 2004, p.77).

##### **4.1. A Experiência Francesa dos HLM's**

Entre os países europeus, a França se destaca por possuir o maior estoque habitacional para locação social: são aproximadamente 4,2 milhões de domicílios, os quais correspondem 17% do total de domicílios e 45% do total de domicílios alugados.

O Estado francês possui um papel importante no financiamento à oferta de locação social desde os anos 50 (em substituição aos fundos filantrópicos e fundos de entidades patronais), quando foi instituído o sistema de provisão habitacional por aluguel moderado, conhecido como HLM (Habitation á Loyer Moderé), em um contexto em que a iniciativa privada não conseguia construir moradias em número suficiente e os cortiços se ampliavam com o crescimento populacional. Até os anos 60, a construção e administração da locação para a população de baixa renda (com auxílio financeiro estatal) ficava exclusivamente a cargo das organizações privadas; a partir daí, o Estado também passa a construir e administrar unidades para locação social. Atualmente, as organizações de HLM – as quais atualmente chegam a 800 – se apresentam classificadas em quatro tipos (DIOGO, 2004, p.79-80):

- Ofícios públicos de direito público, gerido pelas municipalidades ou pelos departamentos (subdivisão regional francesa)
- Sociedades anônimas de direito privado, formadas por pessoas físicas (compram ações para investir) e empresas privadas (esse investimento é uma alternativa ao pagamento da

contribuição fiscal obrigatória de 1% destinada à habitação social). Podem fazer empreendimentos mistos, de caráter social e para classes de renda mais alta;

- Sociedades cooperativas, formadas por grupos de moradores que se reúnem para construir;
- Cooperativas de crédito imobiliário ou instituições financeiras de crédito que financiam a construção com recursos subsidiados.

Os auxílios que o Estado injeta nas faixas subsidiadas do mercado imobiliário podem, conforme a situação, ser direcionados à produção (atuação sobre a oferta), à pessoa (atuação sobre a demanda) ou ser de natureza fiscal (DIOGO, 2004, p.84).

O sistema de financiamento à provisão habitacional vigente teve início em 1977 com a instituição de convênios entre o poder público e os empreendedores de locação social, no qual estes últimos teriam acesso à subsídios e financiamentos específicos em troca da observância de valores máximos de aluguel a serem cobrados e de faixas de renda familiar de locatários a serem alojados. Há três faixas de locação social, correspondentes aos três tipos de empréstimos que o governo disponibiliza às organizações de HLM para atuar sobre a oferta de locação social ou reabilitação das construções existentes: alta (financiada pelos empréstimos PLS), média (empréstimos PLUS) e baixa (empréstimos PLAI).

Quanto mais alta a faixa, maiores são os custos financeiros (juros) envolvidos nos empréstimos e menor é a taxa de subvenção (a qual depende por sua vez de outras particularidades do projeto), conforme demonstrado na tabela a seguir (tab. 2).

*Tabela 2: Taxas de juros e de subvenção por tipo de empréstimo (2012)*

<b>Tipo de empréstimo</b>	<b>Taxa de juros [%]</b>	<b>Taxa de subvenção [%]</b>
PLAI	2,05	20 a 35
PLUS	2,85	5 a 22
PLS	3,36	não há

*Fonte: Ministère de L'Egalité des Territoires et des Logements, 2012.*

O público-alvo de cada faixa é determinado pelo teto da renda familiar, o qual é significativamente abrangente (35% das famílias são habilitadas para a faixa baixa; 71% são habilitadas para a faixa média; e 89% para a faixa alta). Apesar disso, conforme Levy-Vroelant e Tutin (2007), a renda familiar média dos locatários sociais é menor do que a média das outras formas de ocupação (locação de mercado e moradores-proprietários). Os empréstimos PLAI e PLUS são oferecidos exclusivamente pela Caisse de Dépôts et Consignations (CDC) e seu prazo de amortização é de 40 anos (podendo ser estendido por mais 10 anos em troca de uma quota do imposto sobre a propriedade / “charge foncière”). Já os empréstimos PLS podem ser oferecidos por outros agentes financeiros além da CDC e o prazo de amortização é de 15 a 40 anos. Os três empréstimos podem cobrir até 100% do preço de custo e os recursos provêm da poupança dos mutuários da CDC, com garantia do governo central.

As comunas (governos locais municipais) supervisionam as organizações de HLM e podem também atuar no financiamento de programas de locação social. Desde 2004, as comunas podem ser responsáveis pela alocação de recursos nacionais para a construção de novos empreendimentos via empréstimos não-reembolsáveis (os quais podem alcançar até 5% dos custos de construção).

70.000 unidades para locação social foram produzidas em 2007 e 2008 (o que corresponde a 17% das novas unidades habitacionais produzidas no período), frente a uma demanda estimada por Schaeffer (2008) em 1,2 milhões de unidades.

Além destes empréstimos, o Estado disponibiliza um prêmio para melhoramentos de habitações em uso locacional social (PAULUOS), destinado à reabilitação de unidades com mais de 15 anos que já fazem parte do parque público de locação social, o qual pode cobrir de 10 a 40% dos custos estimados. Os custos restantes da reabilitação do parque público, bem como a reabilitação

de imóveis de propriedade das organizações privadas de HLM, também podem ser financiados pela CDC à mesma taxa de juros do PLUS, com amortização em até 25 anos.

Imóveis de propriedade privada também podem aceder aos recursos da ANAH (Agence Nationale de L'habitat) para fins de reabilitação. Entretanto, conforme apontam Levy-Vroelant e Tutin (2007), a atuação da ANAH é restrita pela falta de recursos diante da demanda e pelas dificuldades de ação em áreas com escassez de oferta e, portanto, com valorização excessiva. Cumpre ressaltar, ainda, que apesar dos valores mais altos, nem sempre a oferta de locação pelo setor privado é de melhor qualidade. A maior parte dos domicílios para locação abaixo dos padrões franceses de habitabilidade (sem banheiros ou aquecimento, por exemplo) – os quais correspondem a 19% do total da oferta em 2007 – estão fora da oferta de locação social.

O auxílio à pessoa se dá por subvenções a famílias de baixa renda. O valor do aluguel na França é determinado por fórmulas vinculadas ao custo original da construção e ao seu financiamento. Nos casos em que o valor do aluguel social não é compatível com a renda da família, ela pode solicitar o auxílio à pessoa para complementar o valor a ser pago. Os auxílios são disponibilizados diretamente aos locatários (no caso de imóveis privados não cadastrados pelo Estado) ou aos locadores (no caso de imóveis cadastrados), os quais devem se comprometer a alugar o imóvel por um valor controlado.

Os auxílios de natureza fiscal se dão por renúncia fiscal para incentivo de provisão habitacional, seja pela redução de alíquotas da taxa sobre o valor agregado, descontos sobre impostos de renda, de empresas e de transmissão de bens ou pela isenção de impostos fundiários/taxas para equipamentos urbanos.

Schaeffer (2008) estima que 90% do estoque de locação social está concentrado em menos de 2.000 das 36.300 municipalidades francesas, as quais concentram 60% da população. Desde 1989 o acesso à moradia é um direito fundamental na França, o que trouxe às municipalidades francesas a obrigação de construir moradia social, podendo sofrer punições financeiras caso não a cumpra. O caráter compulsório da oferta de moradia social foi reforçado pela Lei de Solidariedade Urbana (Loi Solidarité et Renouvellement Urbain - SRU), aprovada em 2000, a qual define que todos os municípios ou aglomerações urbanas com mais de 50.000 moradores deverão ter, no mínimo, 20% de habitação social em seus territórios num prazo de 20 anos. Até 2007, muitos municípios não haviam aderido, mesmo diante das penalidades impostas. Este programa tem estimulado a demolição, reconstrução e reabilitação de conjuntos habitacionais; entretanto, conforme apontam Levy-Vroelant e Tutin (2007, p.84), as unidades de locação social demolidas frequentemente não têm sido substituídas na mesma quantidade, o que implica no reassentamento dos antigos moradores em outras áreas.

Em consonância com a tendência mundial de aumento de número de proprietários, Gorrichon (2008) constatou que - apesar dos subsídios à locação – houve diminuição, em números relativos, do estoque locatício em proveito da propriedade (de 45% de proprietários em 1975 para 56% em 2005). Entretanto, foi constatado também o aumento do estoque locatício social, enquanto o estoque locativo privado manteve-se estável e houve diminuição do estoque locativo institucional<sup>8</sup>.

#### **4.2. A Experiência dos Países Baixos**

Enquanto a França possui o maior estoque habitacional para locação social na Europa em números absolutos, os Países Baixos possuem o maior estoque europeu em números relativos: 36% dos domicílios são direcionados à locação social (2,4 milhões de unidades em números absolutos), os quais correspondem à 80% dos domicílios alugados. Quase todo o estoque voltado para a locação social pertence a organizações privadas sem fins lucrativos. Essas organizações

---

<sup>8</sup> Estoque de propriedade de instituições (bancos e seguradoras).

operam em bases comerciais, mas devem necessariamente aportar o lucro na reabilitação ou ampliação do estoque.

A neutralidade do país na 1ª Guerra Mundial permitiu que o processo de produção habitacional de locação social se iniciasse ainda em 1916, quando muitos subsídios foram providenciados para estimular a sua construção não apenas nas cidades maiores, mas em todo o território holandês. A crise de 1929 levou ao congelamento de subsídios e conduziu a uma maior participação do setor privado. A necessidade de reconstrução de boa parte do estoque habitacional holandês após a 2ª Guerra Mundial (cerca de 20% do estoque foi destruído ou danificado), aliado ao baby boom demográfico, conferiu à provisão habitacional um *status* altamente prioritário nos anos 50 e 60. O auge se deu início dos anos 70 com a construção média de 150.000 unidades/ano, metade das quais foram direcionadas à locação social. Conforme apontam Levy-Vroelant e Wassenberg (2008), o acesso amplo à locação social contribuiu à distribuição da riqueza gerada pelo crescimento econômico à maioria da população e à consolidação do sistema de assistência social. O apoio público a esse processo deu-se via subsídios diretos à construção e estímulo ao surgimento de novos atores para a gestão habitacional, tais como cooperativas e organizações sem fins lucrativos, algumas das quais vinculadas aos governos locais (companhias municipais).

Entretanto, a partir da crise econômica dos anos 70, os governos central e local foram gradualmente se retirando do setor habitacional. As companhias municipais de habitação foram convertidas em organizações privadas sem fins lucrativos. A aquisição de unidades passou a ser encorajada e os subsídios diretos à oferta foram sendo gradualmente substituídos pelos subsídios indiretos (isenções fiscais) e subsídios à demanda, tais como auxílio moradia (LEVY-VROELANT e WASSENBERG, 2008). Em 1995, o governo liquidou todas as dívidas públicas contraídas pelas organizações habitacionais em troca da supressão de todos os subsídios públicos diretos à oferta. Desde então, qualquer investimento em locação social deve ser feito com capital próprio das organizações, provindo dos aluguéis cobrados, venda de propriedades e da gestão financeira prudente. Ao mesmo tempo, o governo desregulamentou a maior parte dos controles sobre os aluguéis a serem cobrados, permitindo parâmetros diferenciados de cobrança, ainda que sob um teto máximo definido pelo governo (o qual varia de organização para organização).

Atualmente, a provisão e gestão de locação social é feita por aproximadamente 500 organizações privadas sem fins lucrativos, as quais possuem em média 4.500 unidades cada. As organizações de maior porte chegam a possuir até 80.000 unidades em carteira. Apesar da independência financeira dessas organizações, as mesmas ainda devem observar as diretrizes e marcos regulatórios governamentais para ter acesso a isenções fiscais (especificamente a isenção de impostos sobre sociedades corporativas<sup>9</sup>), aos recursos do Fundo Garantidor de Locação Social<sup>10</sup> e a subsídios na aquisição de terrenos públicos para construção de novas habitações (STEPHENS e ELSINGA, 2008).

Algumas organizações providenciam uma variedade de serviços além do habitacional, (tais como seguros, auxílio a mudanças, descontos em lojas), além de prover espaços para serviços e atividades comunitárias (creches, manutenção ambiental, centros comerciais) voltados para promoção de qualidade de vida dos conjuntos e de seu entorno (ELSINGA e WASSENBERG, 2007), o que contribui para a geração de receitas adicionais.

---

<sup>9</sup> O bom desempenho financeiro dessas organizações tem suscitado debates quanto à abolição dessa isenção, prevista para 2011, segundo Stephens e Elsinga (2008).

<sup>10</sup> Este fundo foi criado nos anos 80 para aporte de recursos exclusivamente em programas de renovação do estoque de locação social; mais tarde, foi permitida a aplicação geral dos recursos em provisão e gestão. Os recursos que compõem esse Fundo provêm das próprias organizações e possuem garantia do governo, diminuindo seu risco de crédito e viabilizando acesso a financiamento de baixo custo.

As organizações holandesas de locação social têm conseguido se sustentar financeiramente e acumular capital próprio<sup>11</sup> em função de boa gestão financeira, de redução na taxa de juros no início dos anos 2000 e da captura de valorização imobiliária na venda de ativos. O bom desempenho financeiro acarretou em maiores pressões políticas para a ampliação de suas atribuições, as quais incluiriam: participação na subvenção ao auxílio-moradia; ampliação do público atendido por essas instituições (inclusive atendendo à demanda alocada tradicionalmente a serviços de assistência social como alojamento a sem-tetos, portadores de necessidade especial, idosos, etc); e maior responsabilidade na provisão e gestão de equipamentos públicos (como escolas e áreas comerciais). Além disso, conforme Elsinga e Wassenberg (2007), o governo holandês tem estimulado o debate quanto a um maior protagonismo das organizações em projetos de reabilitação/renovação urbana, face à diminuição de recursos públicos disponíveis.

O público-alvo da provisão de locação social é razoavelmente abrangente: mais de 40% da população é elegível, embora as organizações também ofereçam moradia de aluguel a preços de mercado universalmente acessíveis. A abrangência de atuação do sistema holandês de locação social tem sido posta em xeque desde que a Comissão Europeia definiu habitação social como aquela destinada a cidadãos em desvantagem ou grupos socialmente em desvantagem social, os quais por razões econômico-financeiras não conseguem ter acesso à oferta de mercado. Assim, a provisão de locação subsidiada deve destinar-se apenas para grupos-alvo específico, o que vai de encontro à tradição universalista de provisão habitacional de locação social nos Países Baixos e em outros membros da União Europeia<sup>12</sup>

Em 2009, a Comissão Europeia determinou um teto de renda familiar (o qual cobriria 43% da população holandesa, mas exclui parcela da população com limitações de solvência) para alocação de 90% das novas unidades subsidiadas produzidas pelas organizações holandesas. Além disso, determinou uma divisão entre quais atividades das organizações seriam subsidiáveis (atividades de caráter social e comunitário) e quais não seriam (atividades comerciais) e, portanto, não tem direito aos fundos garantidos pelo governo ou a incentivos tributários (AEDES, 2013). Conforme aponta Ghekiere (2008), a atendimento às determinações rígidas e restritivas da Comissão Europeia sobre a questão pode comprometer a capacidade do sistema holandês em promover oferta habitacional socialmente diversificada e acelerar de processos de residualização e segregação sócio espacial, bem como eliminar subsídios cruzados que viabilizem a oferta de novas residências à demanda cada vez maior por locação social.

### 4.3. A Experiência Italiana

Na Itália, as primeiras entidades voltadas à construção e administração de locação social são os IACP, os quais surgiram a partir de 1903 (quando foi instituído o IACP de Roma). Até a 2ª guerra, a ação dos IACP era bastante limitada por motivos financeiros, pois os recursos provinham quase que exclusivamente das municipalidades<sup>13</sup> e de empréstimos tomados de bancos de poupança (casse de risparmio). O aporte de recursos privados nos IACP somente ocorriam, até então, mediante doações filantrópicas<sup>14</sup> (ATC-ASTI, s/d).

---

<sup>11</sup> De acordo com Stephens e Elsinga (2008), a participação de capital próprio no balanço contábil das organizações aumentou de 11% em 2001 para 16% em 2005.

<sup>12</sup> Assim como o sistema holandês, o monopólio da CDC na provisão de locação social na França (considerada bastante abrangente e não-residualizada, como já mencionado) tem sido objeto de contestação junto à Comissão Europeia por bancos privados.

<sup>13</sup> A exceção, então, era o IACP de Roma, o qual recebia também recursos do governo central.

<sup>14</sup> A participação do setor privado também se deu, na época, através de empreendimentos habitacionais das companhias para provisão de moradia para seus funcionários.



A partir da 2ª guerra, o governo central passa a intervir de maneira mais significativa com a elaboração do Plano INA-Casa<sup>15</sup> e instituição do GESCAL<sup>16</sup>. Entretanto, o aumento do aporte financeiro pelo governo central foi acompanhado pela restrição de autonomia dos IACP's. A subordinação dos IACP's implicou na assunção de funções determinadas pelo governo central, passando a operar em condições nem sempre compensatórias do ponto de vista do custo do serviço. Cabe ressaltar ainda que os aportes do governo central nem sempre eram feitos de maneira regular e constante, com períodos de estagnação que comprometeram a situação econômico-financeira dos IACP's (inclusive em função da subutilização dos recursos (inclusive humanos) cedidos às entidades). Na década de 70, com a extinção do GESCAL, parte do patrimônio construído aos locatários é cedido (onerosamente?) aos locatários; o IACP's se tornam, então, os únicos agentes de habitação social. Os anos 70 também foram marcados pela descentralização burocrática também, com transferência de atribuições em matéria habitacional do governo central para os governos regionais, assim como pela assunção de programas de recuperação/reabilitação do patrimônio dos institutos (o que era uma novidade, já que as atividades se resumiam à construção e manutenção).

A partir de 1993, parte do patrimônio locativo da Federcasa começa a ser posto à venda (aproximadamente 160 mil unidades, conforme Valz-Gris (2008)); as receitas com a alienação são obrigatoriamente vinculadas à incremento e requalificação do parque habitacional público.

A Itália contava, em 2008, com um parque público de 1,135 milhão de unidades habitacionais em locação social (edilizia residenziale pubblica), o que corresponde a 6% dos domicílios ocupados (cujos proprietários são as municipalidades (communi) ou entidades locais públicas, tais como os IACP's (Istituti Autonomi per le Case Popolari) e entidades de natureza similar). Em contraposição, 74% dos domicílios são próprios e 20% são alugados por locadores privados (VALZ-GRIS, 2008). Assim como na França, a Itália conta com organizações de nível local (municipais) para a construção e administração de locação social, agremiadas em torno da Federcasa (antiga Associação Nacional de IACP's). A federação reúne hoje 114 entidades locais de provisão de habitação social, a qual é realizada com fundos públicos, próprios das entidades e empréstimos facilitados. O patrimônio locativo da Federcasa (propriedade das instituições gestoras ou das municipalidades) é estimado por Valz-Gris (2008) em aproximadamente 800 mil unidades habitacionais<sup>17</sup> (82% do patrimônio total).

Conforme Pozzo (2008), 75% das famílias locatárias possui renda anual menor que €20.000,00. Nas locações de natureza privada, o comprometimento da renda familiar mensal média é de aproximadamente 24%, sendo que o comprometimento mensal médio das famílias locatárias de menor renda chega a 47%. O valor de aluguel pago varia entre as entidades que compõem a Federcasa (i.e., variam de um local para outro), sendo em média equivalente à €87,00 (POZZO, 2008), o que indica claramente comprometimento de renda bem menor do que nas locações privadas. Entretanto, a participação na inadimplência no motivo de despejos tem aumentado significativamente (segundo Pozzo (2008), aumentou de 52,4% em 1997 para 77,7% em 2007), o que é um indicador de que subsistem problemas da população beneficiária para o pagamento do aluguel, ainda que subsidiado. Cabe ressaltar que o sistema italiano possui um Fundo Social Regional para a cobertura da inadimplência nas entidades de locação social (VALZ-GRIS, 2008).

---

<sup>15</sup> Plano de intervenção pública, instituído em 1949, para a construção de habitação social com recursos de fundo gerenciado por uma subsidiária do INA (Istituto Nazionale delle Assicurazioni - Instituto Nacional de Seguros), o Gestione INA-Casa.

<sup>16</sup> O GESCAL (Gestione Case per i Lavoratori) é um fundo destinado à construção de casas para trabalhadores composto por recursos advindos dos próprios trabalhadores, das empresas e do governo central.

<sup>17</sup> Além das habitações, a Federcasa conta com 102 mil unidades não-residenciais e 81 mil habitações em arrendamento).

É para as faixas de menor renda (abaixo de €20.000,00) que se voltam às habitações subvencionadas construídas pelas organizações de locação social (100% pagas com recursos públicos). Para a faixa de €20.000,00 a €30.000,00, são oferecidas habitações facilitadas (“agevolate”), as quais são somente em parte (40%) financiadas com recursos públicos. Para faixas acima de € 30.000,00 e situadas em grandes áreas metropolitanas, a Federcasa dispõe de um fundo imobiliário, o qual é composto por 20% de recursos públicos.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme visto acima, é impossível eliminar o déficit habitacional apenas com oferta de casa própria. O fato de significativa parcela da população estar, em termos de renda, abaixo da chamada “linha de atendimento por financiamento”, bem como a diversificação da demanda por habitação, exige alternativas para o atendimento universal da demanda.

A locação social pública ou privada pode ser uma saída, conforme demonstram as experiências internacionais. Entretanto, o estabelecimento de um programa de locação social exige pensar em um modelo de financiamento que dê conta não apenas de sua implantação (construção e/ou reforma do estoque habitacional existente) mas da sua manutenção a longo prazo, considerando inclusive os distintos cenários macroeconômicos possíveis.

O projeto de implantação de unidades para locação deve antecipar e mitigar custos operacionais na medida do possível (aproveitando lições tomadas das experiências nacional e internacional), de modo a tornar o empreendimento economicamente mais sustentável e menos oneroso para locadores e locatários. Devem ser considerados o auxílio tanto à oferta (através de linhas de crédito facilitadas, subsídios, isenções fiscais aos empreendedores) quanto à demanda (subsídio à locação conforme a renda).

Entretanto, cumpre observar que, passados três anos depois do lançamento do PLANHAB e quase dez anos do PNH, ainda não se veem mecanismos financeiros ou tributários de estímulo ao desenvolvimento de programas de locação social. Ademais, as ações recentes em habitação, como o Programa Minha Casa Minha Vida, não têm oferecido alternativas à aquisição da casa própria.

Por fim, cabe ressaltar que ainda que não se possa atribuir o aumento de preços decorrente da excessiva valorização imobiliária nas cidades brasileiras desde o lançamento do Programa Minha Casa Minha Vida exclusivamente ao estímulo de crédito imobiliário viabilizado pelo programa, o lançamento de uma efetiva política de locação social poderia atenuar o impacto de expansão acentuada dos valores de venda de imóveis e terrenos e, em consequência, facilitar o acesso à habitação nas áreas urbanas consolidadas brasileiras, nas quais o excessivo valor da terra é um limitador significativo à produção habitacional.

## 6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMO, P. Aluga-se uma casa: algumas evidências sobre o mercado de locação informal em favelas. Brasília: Seminário Internacional de Locação Social, 2008. 58 slides: color. Slides gerados a partir do software PowerPoint. Disponível em <[https://www4.cidades.gov.br/locacaosocial/documentos/MESA\\_5/Mesa\\_5\\_Pedro\\_Abramo\\_Brasil.pdf](https://www4.cidades.gov.br/locacaosocial/documentos/MESA_5/Mesa_5_Pedro_Abramo_Brasil.pdf)>. Acesso em 28/07/2014.

ABREU, M. de A. Evolução Urbana do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Instituto Pereira Passos, 2008.

AEDES – Dutch Association of Social Housing Organization. Dutch Social Housing in a Nutshell. Brussels: AEDES Brussels Office, 2013. Disponível em: <

<http://www.aedes.nl/binaries/downloads/vereniging/about-aedes/20130807-dutch-social-housing-in-a-nutshell.pdf>> Acessado em 28/07/2014.

ATC-ASTI – Agenzia territorial per la casa - Asti. Origini dell'edilizia residenziale pubblica. Disponível em: <[http://www.atc.asti.it/dwd/origini\\_erp.pdf](http://www.atc.asti.it/dwd/origini_erp.pdf)> Acessado em 30/06/2013.

BONDUKI, N. G. Origens da habitação social no Brasil. São Paulo: Estação Liberdade, 2011.

BONDUKI, N.G. Plano Nacional de Habitação e Locação Social. Brasília: Seminário Internacional de Locação Social, 2008. 44 slides: color. Slides gerados a partir do software PowerPoint. Disponível em <[https://www4.cidades.gov.br/locacaosocial/documentos/MESA\\_6/Mesa\\_6\\_Nabil\\_Bonduki\\_Brasil.pdf](https://www4.cidades.gov.br/locacaosocial/documentos/MESA_6/Mesa_6_Nabil_Bonduki_Brasil.pdf)>. Acesso em 28/07/2014.

BOURDIEU, P. As estruturas sociais da economia. Porto: Campo das letras, 2006.

DAMASO, O. R. Mercado Imobiliário para Locação. Brasília: Seminário Internacional de Locação Social, 2008. 12 slides: color. Slides gerados a partir do software PowerPoint. Disponível em: <[https://www4.cidades.gov.br/locacaosocial/documentos/MESA\\_5/Mesa\\_5\\_Otavio\\_Damaso\\_Brasil.pdf](https://www4.cidades.gov.br/locacaosocial/documentos/MESA_5/Mesa_5_Otavio_Damaso_Brasil.pdf)>. Acesso em 28/07/2014.

DANTAS, A.; MAHER, J.; SALOMÃO, J.; BERER, R.; RAMOS, A.; LOURENÇO, R. Projeto Multissetorial Integrado (PMI): uma análise do desempenho da linha de financiamento. BNDES Setorial nº 36. Rio de Janeiro: BNDES, 2012. Disponível em <[http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes\\_pt/Institucional/Publicacoes/Consulta\\_Expressa/Tipo/BNDES\\_Setorial/201209\\_09.html](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Publicacoes/Consulta_Expressa/Tipo/BNDES_Setorial/201209_09.html)>. Acesso em 30/06/2013

DIOGO, E.C.C. Habitação social no contexto da reabilitação urbana da Área Central de São Paulo. São Paulo, 2004, 174 p. Dissertação de Mestrado – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo.

ELSINGA, M.; WASSENBERG, F.. Social Housing in the Netherlands. In Whitehead, C., & Scanlon, K. J. Social housing in Europe. Londres: London School of Economics and Political Science, 2007

GHEKIERE, L. “Social housing as a Service of General Interest” in Social housing in Europe II: a review of policies and outcomes. London School of Economics and Political Science. Londres, 2008

HARVEY, D. O trabalho, o capital e o conflito de classes em torno do ambiente construído nas sociedades capitalistas avançadas. In Espaços e Debates, São Paulo, ano II, nº 7, p.6-35, set. 1982

LABHAB-FAUUSP; LILP; CAIXA. Observatório do Uso do Solo e da Gestão Fundiária do Centro de São Paulo. São Paulo: CAIXA, 2006.

LEVY-VROELANT, C.; TUTIN, C.. Social Housing in France. In Whitehead, C., & Scanlon, K. J. Social housing in Europe. Londres: London School of Economics and Political Science, 2007

LEVY-VROELANT, C.; WASSENBERG, F. (2008). “Learning from History: changes and path dependency in the social housing sector in Austria, France and the Netherlands (1889-2008)” in Social housing in Europe II: a review of policies and outcomes. London School of Economics and Political Science. Londres, 2008

MOURA, I. e SANTOS, A.C.R. dos. Locação social: uma alternativa para os gargalos habitacionais brasileiros. In VII Seminário Internacional da LARES. São Paulo: Latin American Real Estate Society, 2007. Disponível em: <[https://www4.cidades.gov.br/locacaosocial/documentos/Locacao\\_Social\\_uma\\_alternativa\\_para\\_os\\_gargalos\\_habitacionais\\_%28Cesar\\_Ramos-Illimani%29.pdf](https://www4.cidades.gov.br/locacaosocial/documentos/Locacao_Social_uma_alternativa_para_os_gargalos_habitacionais_%28Cesar_Ramos-Illimani%29.pdf)>. Acesso em 28/07/2014.

PLANHAB - Plano Nacional de Habitação. Brasília: Ministério das Cidades/ Secretaria Nacional de Habitação, 2010. Disponível em: <[http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Publicacoes/Publicacao\\_PlanHab\\_Capa.pdf](http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Publicacoes/Publicacao_PlanHab_Capa.pdf)>. Acesso em 28/07/2014.

PNH – Política Nacional de Habitação. Brasília: Ministério das Cidades/ Secretaria Nacional de Habitação, 2004. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/4PoliticaNacionalHabicao.pdf>> Acesso em 28/07/2014.

SEHAB/PMSP – Secretaria da Habitação da Prefeitura Municipal de São Paulo. Apresentação Programa de Locação Social. São Paulo: SEHAB/PMSP, 2008. Disponível em: <[http://ww2.prefeitura.sp.gov.br/arquivos/secretarias/habitacao/0021/apresentacao\\_locacao\\_social\\_060808.pdf](http://ww2.prefeitura.sp.gov.br/arquivos/secretarias/habitacao/0021/apresentacao_locacao_social_060808.pdf)>. Acesso em 28/07/2014.

SAMPAIO, Maria Ruth Amaral de. O papel da iniciativa privada na formação da periferia paulistana. In Espaços & Debates, São Paulo, ano XIV, nº 37, p.19-33, 1994

SCHAEFER, J.P. (2008). “The demand for and supply of social housing in France: hopes and fears” in Social housing in Europe II: a review of policies and outcomes. London School of Economics and Political Science. Londres, 2008

SILVA, H.M.B. O mercado imobiliário nas áreas centrais e a política de locação social. Brasília: Seminário Internacional de Locação Social, 2008. 14 slides: color. Slides gerados a partir do software PowerPoint. Disponível em <[https://www4.cidades.gov.br/locacaosocial/documentos/MESA\\_4/Mesa\\_4\\_Helena\\_Menna\\_Brasil.pdf](https://www4.cidades.gov.br/locacaosocial/documentos/MESA_4/Mesa_4_Helena_Menna_Brasil.pdf)> Acesso em 28/07/2014.

STEPHENS, M.; ELSINGA, M. (2008). “The privatisation of social housing: three different pathways” in Social housing in Europe II: a review of policies and outcomes. London School of Economics and Political Science. Londres, 2008

TSUKUMO, I. T. L. Habitação Social no Centro de São Paulo: legislação, produção, discurso. São Paulo, 2007, 201 p. Dissertação de Mestrado – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo.

UEMURA, M.M. Gestão da Terra Urbanizada e Programa de Locação Social. Brasília: Seminário Internacional de Locação Social, 2008. 52 slides: color. Slides gerados a partir do software PowerPoint. Disponível em

<[https://www4.cidades.gov.br/locacaosocial/documentos/MESA\\_2/Mesa\\_2\\_Margareth\\_Matiko\\_Brasil.pdf](https://www4.cidades.gov.br/locacaosocial/documentos/MESA_2/Mesa_2_Margareth_Matiko_Brasil.pdf)>. Acesso em 28/07/2014..

UN-HABITAT – UNITED NATIONS HUMAN SETTLEMENT PROGRAMS. Rental Housing – An essential option for the urban poor in developing countries. Nairobi: UN-HABITAT, 2003.