

| 1000 | ALUGUEL SOCIAL NO BRASIL: ALGUMAS REFLEXÕES SOBRE A IDEOLOGIA DA CASA PRÓPRIA

Joana Zattoni Milano

Resumo

A ideologia da casa própria é um fator determinante e intrínseco à problemática da provisão de moradias para população de baixa renda no Brasil. Em síntese, este artigo pretende contribuir com reflexões sobre essa problemática, visando subsidiar o debate sobre o aluguel como política alternativa de provisão de moradias. A partir de um resgate histórico, desde a Primeira República, com a proliferação dos cortiços em áreas centrais, até o atual programa Minha Casa Minha Vida, busca-se compreender de que modo se consolidou a ideologia da casa própria no país. Em paralelo, ao verificar que existem, em diversos países, programas efetivos de aluguel social, questiona-se o porquê dessa modalidade habitacional não ser implantada no Brasil – um país heterogêneo, alvo de uma política habitacional homogênea.

Palavras-chave: ideologia da casa própria; aluguel social; política habitacional.

1. Introdução

A habitação é um dos indicadores mais completos das condições de vida de uma sociedade, uma vez que se trata de uma necessidade básica da população. Por esse motivo as políticas de provisão da moradia são de fundamental importância no campo do planejamento urbano e regional. Neste trabalho o termo ‘moradia digna’, bem como moradia de qualidade, refere-se a uma habitação com padrão mínimo de habitabilidade, infraestrutura, saneamento ambiental, mobilidade, transporte coletivo, equipamentos, serviços urbanos e sociais.

O discurso dominante no Brasil, diferentemente do que ocorre em outros países, vincula estreitamente a ideia de acesso à moradia digna ao ideal de acesso à propriedade. Como que a testemunhar a validade dessa assertiva, as políticas habitacionais brasileiras são e quase sempre foram pautadas pelo financiamento à casa-própria. Por que isso acontece? Não há no país políticas de aluguel social porque a ideologia da casa própria é dominante? Ou, ao contrário, a ideologia da casa própria é dominante porque não existem políticas de locação social? Supõe-se a existência de uma espécie de círculo vicioso. Do ponto de vista dos operadores das políticas, programas de aluguel social não deveriam ser efetivados porque a população veria na casa-própria o único meio de se garantir acesso à moradia digna. E a ausência de políticas de locação social, por sua vez, faria a população acreditar que a casa própria é o único meio de se garantir o acesso à moradia digna.

A partir de um resgate dos trabalhos publicados na última década (1993-2011) nos Anais dos Encontros da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional (ANPUR), verificou-se que em nenhum dos artigos a questão da ideologia da casa própria, tampouco do aluguel social como alternativa de programa habitacional, é explorada com profundidade. Considera-se, portanto, de fundamental importância e urgência a introdução desse debate na agenda da temática urbana brasileira. Entretanto, cabe ressaltar que, neste artigo, serão expostas apenas algumas reflexões iniciais, de modo a introduzir esse tema ao debate que trata da política habitacional do país.

2. A ideologia da casa própria

Para compreender o que se entende por “ideologia da casa própria” será abordado, primeiramente, o conceito de ideologia, com base em autores como Marilena Chauí (1980), Mario Stoppino (2010) e István Mészáros (1996). Em seguida, a partir de um resgate histórico, desde os cortiços centrais até o atual programa Minha Casa Minha Vida, deve-se situar a força da ideologia da casa própria no Brasil.

2.1. O que é ideologia?

O termo ideologia é repleto de significados, contradições, paradoxos e mal-entendidos. Para Mario Stoppino (2010), colaborador do célebre *Dicionário de Política* organizado por Norberto Bobbio, pode-se delinear duas tendências gerais de significado para o termo: um "significado fraco" e um "forte". No seu significado fraco, ideologia seria um conceito neutro, designando um “conjunto de ideias e de valores respeitantes à ordem pública e tendo como função orientar os comportamentos políticos coletivos” (Stoppino, 2010, p. 585). Já o significado forte, originário do conceito de ideologia de Marx, pode ser compreendido como “falsa consciência” das relações de dominação entre as classes; ou seja, trata-se de um conceito negativo, que denota precisamente o caráter mistificante de uma crença política. Visto que a ideologia da casa-própria é o eixo central deste trabalho, aqui interessa o “significado forte” do conceito.

Marilena Chauí (1980), em seu livro *O que é ideologia*, referencia-se claramente na corrente marxista, ou no “significado forte” do termo, conforme definido acima. Para a autora, a ideologia seria o processo pelo qual as ideias da classe dominante se tornam ideias de todas as classes sociais, isto é, se tornam ideias dominantes. Seria “um dos meios usados

pelos dominantes para exercer a dominação, fazendo com que esta não seja percebida como tal pelos dominados.” (Chauí, 1980, p.86). A ideologia seria uma força dificilmente contornável por três razões fundamentais: (i) a separação entre trabalho material e trabalho intelectual, entre trabalhadores e pensadores, levaria a suposição de que as ideias existem em si e por si mesmas, desde toda a eternidade; (ii) o fenômeno da *alienação* tornaria possível a ideologia, na medida em que a experiência comum de vida se realizaria sem crítica e sem reflexão; (iii) o fato de que a dominação real seria exatamente aquilo que a ideologia tem por finalidade ocultar a tornaria uma força quase impossível de ser destruída. Ainda de acordo com Chauí:

“a ideologia nasce para fazer com que os homens creiam que suas vidas são o que são em decorrência da ação de certas entidades (a Natureza, os deuses ou Deus, a Razão ou a Ciência, a Sociedade, o Estado) que existem em si e por si e às quais é legítimo e legal que se submetam. Ora, como a experiência vivida imediata e a alienação confirmam tais ideias, a ideologia simplesmente cristaliza em “verdades” a visão invertida do real. Seu papel é fazer com que no lugar dos dominantes apareçam ideias “verdadeiras”. Seu papel também é o de fazer com que os homens creiam que tais ideias representam efetivamente a realidade.” (Chauí, 1980. pp. 87)

A constituição de uma determinada ideologia somente seria possível a partir de alguns critérios. Para Chauí (1980), embora a sociedade esteja dividida em classes e cada qual devesse ter suas próprias ideias, somente são consideradas válidas, verdadeiras e racionais as ideias da classe dominante, já que a dominação de uma classe sobre outra é algo concreto. Isto ocorre quando os membros da sociedade não se percebem como estando divididos em classes, mas sim como tendo certas características humanas comuns, tomando as diferenças sociais algo derivado ou de menor importância. Para que a ideologia se dissemine, é preciso, portanto, que essas características, supostamente comuns a todos, sejam convertidas em ideias comuns a todos. Ou seja, a classe dominante, além de produzir suas próprias ideias, deveria também disseminá-las, o que seria feito, por exemplo, através da educação, da religião, dos costumes, dos meios de comunicação disponíveis. Para István Mészáros (1996), a ideologia dominante tem uma capacidade muito grande de estipular aquilo que pode ser considerado como legítimo, na medida em que controla efetivamente as instituições culturais e políticas da sociedade.

Neste trabalho, considera-se que o “sonho da casa própria” é uma ideologia porque, como será visto adiante, trata-se de um ideal da classe dominante transformado em ideal de todas as classes sociais. Ao mesmo tempo em que, no Brasil, a ideologia da casa

própria surge como explicação para uma parte das questões urbanas (ocupações irregulares, crescimento periférico das grandes cidades, etc.), esse discurso torna-se um problema em si, já que é utilizado como justificativa para a base da política habitacional vigente há quase meio século: a produção massiva de moradias com fins de propriedade. Considera-se aqui, portanto, que a ampla aceitação da ideia de que “todos querem a casa própria”, difundida pela mídia, por governantes e pela população em geral, está arraigada na cultura brasileira e que, por isso, sim, trata-se de uma ideologia em seu significado forte.

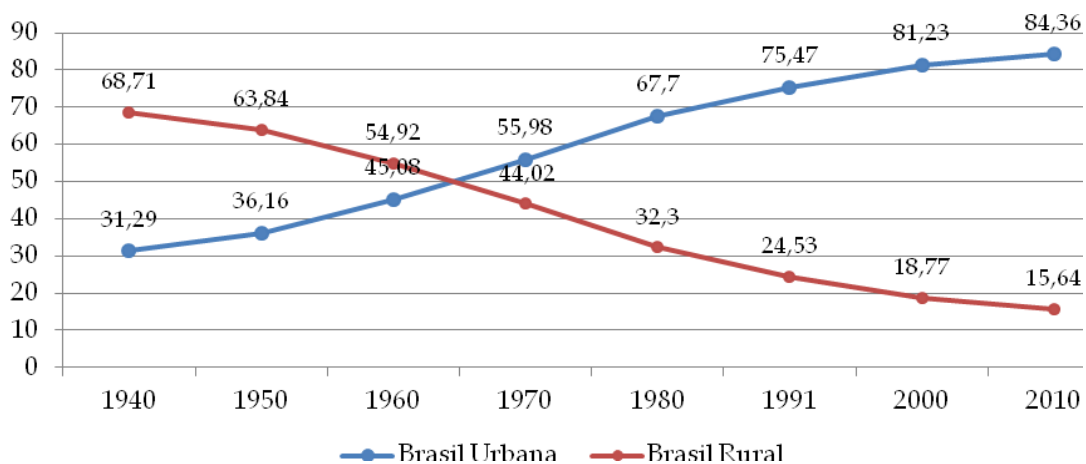
2.2. Evolução da ideologia da casa-própria no Brasil: um breve resgate histórico

A habitação possui o duplo caráter de bem de consumo (necessidade básica) e investimento, correspondendo ao principal ativo das famílias em quase todo o mundo. Contudo, as condições de ocupação da moradia variam profundamente entre os países, independentemente dos padrões de renda, da região do globo e dos níveis de desenvolvimento. De acordo com Bruno de Oliveira Cruz et. al. (2011), pesquisador do IPEA, as taxas de domicílios próprios podem ser bastante similares (45%) em países em estágios muito diferentes de desenvolvimento, como a Alemanha e a Jamaica.

A propriedade como forma de acesso à moradia, diferentemente do que se pode imaginar, nem sempre foi predominante no Brasil, como mostram os gráficos 1 e 2, referentes à proporção entre população urbana e rural no período de 1940 a 2010 e à condição de ocupação dos domicílios urbanos, no mesmo período.

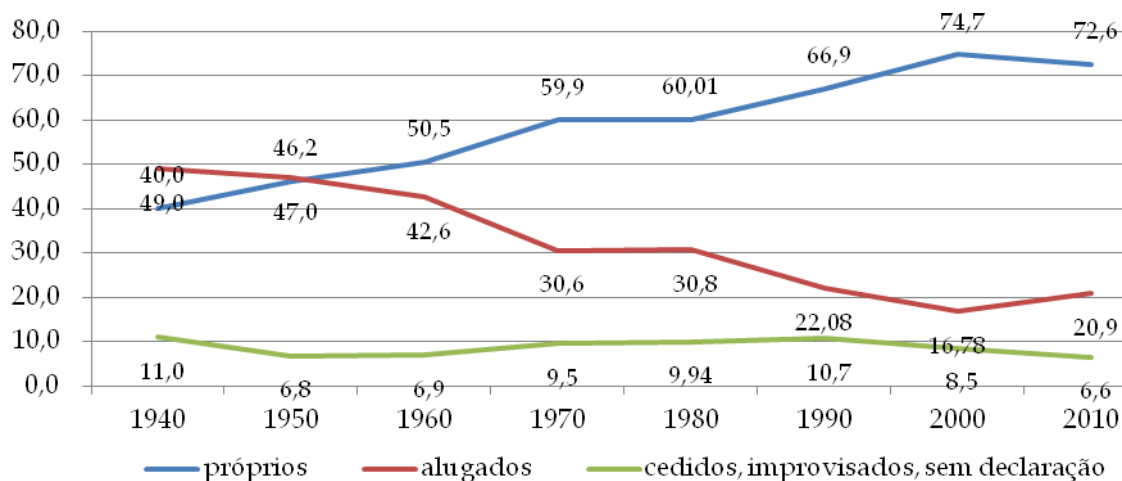
Nota-se que em 1940, quando a população urbana era bem inferior à rural, o percentual de domicílios próprios era inferior ao de domicílios alugados. Já em 1950, o percentual de domicílios urbanos ocupados por proprietários era equivalente ao percentual de domicílios alugados e, a partir daí, há uma inversão na condição de ocupação dos imóveis urbanos. Entre as décadas de 1960 e 1970 a população passa a ser majoritariamente urbana e, nesse período, há um considerável declínio de domicílios alugados, enquanto aumenta o percentual de domicílios próprios, improvisados, cedidos, etc. No ano 2000 essa diferença é ainda maior: 74,7% dos domicílios são próprios e apenas 16,78% são alugados. O recém-divulgado censo demográfico de 2010 revela que houve um aumento (cerca de 4%) no percentual de moradores que pagam aluguel e uma redução no número de imóveis próprios, cedidos, improvisados e sem declaração.

Gráfico 1: População urbana e rural – 1940-2010



Fonte: IBGE, Dados Históricos: Censo demográfico de 1940, 1950, 1960, 1970, 1980, 1990, 2000 e 2010. Gráfico elaborado pela autora, 2011.

Gráfico 2: Condição de ocupação dos domicílios urbanos - 1940-2010.



Fonte: IBGE, Dados Históricos: Censo demográfico de 1940, 1950, 1960, 1970, 1980, 1990, 2000 e 2010. Gráfico elaborado pela autora, 2011.

Flávio Villaça (1986), Nabil Bonduki (1998), Gabriel Bolafi (1975;1979) e Maria Carpintéro (1997), para citar alguns exemplos, atribuem um papel destacado à *ideologia da casa-própria* na explicação da histórica inversão do aluguel à casa própria verificada no Brasil, e a tem como a maior *vilã* de qualquer tentativa de formulação de uma política que inclua o aluguel a baixo custo como programa de provisão habitacional efetivo. Nabil Bonduki, sem dúvida um dos maiores especialistas da temática habitacional no Brasil, em seu livro *Origens da habitação no Brasil: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria* (1998),

aprofunda-se no tratamento do tema e propõe um interessante resgate histórico, que será brevemente apresentado a seguir.

A produção rentista de moradias

De acordo com Bonduki (1998), na Primeira República, do final do século XIX até os anos 1930, existiam várias modalidades de oferta de moradia destinadas a alojar a população de baixa e média renda. As habitações eram construídas exclusivamente pela iniciativa privada, sendo que o aluguel era a modalidade de moradia predominante em cidades de grande crescimento e dinamismo econômico. O investimento em casas de aluguel era seguro e lucrativo, e o setor era regulado pelo mercado, pela chamada lei da oferta e da procura, inexistindo regulamentação estatal. A produção de casas para locação, denominada por Nabil Bonduki (1998) de “produção rentista”, propiciou o surgimento, por exemplo, de vilas operárias e cortiços. Ao operário de menor renda e ao trabalhador informal somente restava a alternativa de residir em cortiços e casas de pensão, quase sempre insalubres e superlotados. Não havia nesse período produção direta de moradias pelos órgãos de governo nem legislação que regulasse a relação entre inquilino e proprietário. No entanto, devido à precariedade das habitações, o poder público promovia visitas domiciliares com o objetivo de impor novos hábitos de higiene e convivência aos moradores. Nessa época, muitos cortiços foram demolidos.

Habitação como pano de fundo da reprodução ideológica dos valores burgueses

O ano de 1930, com a ascensão de Vargas ao poder, marcou o início de uma nova fase de reflexão sobre o problema da moradia. O país atravessava uma crise habitacional e se tornava necessária a adoção de novos modelos de provisão de moradia para a classe operária. Tem início a atuação direta do Estado na produção de moradias populares, através dos Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAP) e, mais tarde, da Fundação da Casa Popular (FCP).

Segundo Bonduki (1998), a grande maioria dos conjuntos produzidos pelos IAPs a partir do final da década de 1930 foi destinada ao aluguel e a trabalhadores vinculados aos institutos. O patrimônio gerava renda de aluguel, o que transformava os IAPs em “rentistas-estatais”, fato inédito até então, já que essa atividade era exercida apenas pelo setor privado. Contraditoriamente, havia uma difusão dos benefícios da obtenção da casa-própria pelos formadores de opinião, com o intuito de atender a objetivos de natureza econômica, pela redução do custo de reprodução da força de trabalho, e ideológica: a casa-própria como

instrumento capaz de transformar os trabalhadores em defensores da ordem e do conservadorismo.

Já em 1942, o governo interferiu fortemente no mercado de locação através da Lei do Inquilinato, que vigorou até 1964. Essa lei estabeleceu o congelamento dos aluguéis e teve grande repercussão social e econômica. Para Bonduki (1986), a Lei do Inquilinato foi instituída com o objetivo principal de impulsionar o processo de industrialização. O investimento em casas de aluguel, ao deixar de ser rentável, liberava capitais para aplicação na indústria. Além disso, visava reduzir o custo de reprodução da força de trabalho para elevar o patamar de acumulação das indústrias, sem reduzir demasiadamente a qualidade de vida dos trabalhadores. A Lei do Inquilinato constituiu, portanto, uma das principais causas da transformação das formas de provisão habitacional no Brasil.

A defesa da casa própria, assim como as tentativas de torná-la acessível, era então quase um consenso nos discursos sobre a moradia popular. Na visão de Bonduki (1998), a casa própria, além de criar a ilusão do progresso econômico, tornou-se o símbolo da valorização do trabalhador e um importante fundamento da constituição moral da sociedade. O discurso predominante difundia a ideia de que as habitações coletivas, tais como os cortiços, inviabilizavam a vida familiar decente, promovia os maus-hábitos e, conseqüentemente, ia contra a moral cristã. Flávio Villaça (1986) afirma que essas ideias visando firmar a crença de que somente a casa própria oferece segurança econômica e social difundidas pela classe dominante constituem a *ideologia da casa própria*.

Para Bonduki (1998), aos poucos, o problema da habitação se transformou em um problema de educação, uma vez que era preciso doutrinar o trabalhador no sentido de convencê-lo a lutar para mudar de vida, superar as dificuldades e abandonar as soluções habitacionais consolidadas. No entanto, isso implicava em construir a moradia longe do centro e do local de trabalho, sem água encanada, esgoto ou luz elétrica, apenas contando com transporte público para levá-lo ao trabalho. Do mesmo modo, Marisa Carpintéro (1997) afirma que “para os operários, ‘pobres seres inferiores’ e sem ‘cultura’, restava a função de serem primeiramente educados para depois exercerem o direito de cidadania” (Carpintéro, 1997. p. 166). Melhorar as condições de vida passou a ser confundido com o próprio ato de obtenção da casa própria individual. Nesse sentido, uma das conseqüências um tanto paradoxais da *ideologia da casa própria* seria a legitimação de qualquer ato ilegal de ocupação, inibindo o controle do uso do solo pelas autoridades. Como conseqüência, milhares de favelas começaram a se consolidar.

BNH: a casa própria como plano de governo

A instituição do Banco Nacional de Habitação (BNH), alguns meses após o golpe militar, consolidou a política nacional baseada na casa própria. Em 1964 era preciso conter e reduzir as pressões inflacionárias, através de projetos capazes de conservar o apoio das massas populares, compensando-as psicologicamente pelas pressões a que vinham sendo submetidas pela política de contenção salarial. Nas palavras do então ministro Roberto Campos:

“A solução do problema pela casa própria tem esta particular atração de criar o estímulo de poupança que, de outra forma, não existiria, e contribui muito mais para a estabilidade social do que o imóvel de aluguel. O proprietário da casa própria pensa duas vezes antes de se meter em arruaças ou depredar propriedades alheias e torna-se um aliado da ordem.” (Roberto Campos *apud* Azevedo et. al., 1982, pp.59-60).

Segundo Villaça (1986), o objetivo do BNH era promover a construção e aquisição da habitação, especialmente pelas classes de menor renda. No entanto, tal objetivo não seria atingido. A nova política desconsiderava a articulação necessária entre a questão habitacional e a problemática urbana, quando o objetivo principal era estimular o setor da construção civil e usar a casa própria para promover a acumulação.

Para Gabriel Bolaffi (1979), em 1964, se o único e verdadeiro objetivo do Plano de Habitação Popular tivesse sido a solução do problema da moradia, é muito provável que o caminho adotado teria sido a construção de casas populares para aluguel a baixo preço. Esta opção, além de beneficiar um número muito maior de pessoas, asseguraria um controle mais eficiente do uso do solo ao poder público. Tal alternativa (aluguel social) foi adotada por diversos países europeus que buscavam solucionar, de fato, a questão da moradia. No Brasil, na visão do autor, preferiu-se explorar o mito da casa-própria, difundido entre as massas populares urbanas, ao invés de optar pela solução mais barata. Criou-se uma ideologia para desconstruir a solução adotada (e aprovada) em outros países. Técnicos se encarregaram de produzir e disseminar argumentos contra a viabilidade da casa de aluguel, com o objetivo de comprometer as classes menos favorecidas com a propriedade e com o regime. Ainda para Bolaffi (1975), a classe média e o operariado urbano viviam permanentemente a contradição entre as expectativas de ascensão social, marcada pela necessidade de demonstrá-la publicamente por meio da aquisição de um imóvel, e um poder aquisitivo cada vez mais reduzido.

A ideologia da casa própria reconstruída: Programa Minha Casa Minha Vida

Em 1986 o BNH foi extinto e sua herança transferida para a Caixa Econômica Federal. Com isso, a política habitacional brasileira se desestruturou e, para Bonduki (1998), mesmo que a política urbana e habitacional de muitas cidades brasileiras ainda esteja fundamentada nos princípios formulados no Estado Novo e consolidada com a instituição do BNH, novas perspectivas se abriram para que seja possível repensar a habitação social no Brasil. No entanto, a construção de moradia em grande escala com fins de propriedade aos beneficiários finais, assim como o fornecimento de infraestrutura básica aos milhares de assentamentos populares, ainda monopolizam as políticas habitacionais. Exemplo disso é o programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), atual carro-chefe da política habitacional a nível federal, instituído pelo Ministério das Cidades em 2009, sobretudo com o objetivo de alavancar a economia através do setor da construção civil.

O PMCMV, que promove a expansão descontinuada da malha urbana e demanda um elevado dispêndio de recursos destinados à execução de infraestrutura para conjuntos localizados em áreas longínquas dos centros urbanos, em muito se assemelha à política habitacional do BNH, alvo de tantas críticas. Adauto Cardoso (2011) afirma que a estrutura do PMCMV está fortemente ancorada na participação do setor privado, ou seja, a provisão habitacional para a população de menor renda está nas mãos do mercado. Uma vez que as regras de mercado sugerem a garantia da maior taxa de lucro possível, ainda que os projetos atendam às exigências técnicas mínimas estabelecidas pelo Programa, os ganhos com a produção habitacional somente serão possíveis a partir de uma redução no custo de construção e/ou da redução do preço da terra. Tudo aponta para uma produção massiva de unidades na extrema periferia das cidades e a padronização dos empreendimentos.

3. Aluguel social: uma alternativa à ideologia da casa própria

O aluguel social (ou locação social) é um modelo de provisão habitacional destinado à população de baixa renda que pode ser praticado de diferentes maneiras. O proprietário original do imóvel pode ser tanto o setor público, quanto o setor privado. Um exemplo de locação social é aquele em que o governo concede benefícios aos proprietários de imóveis, que, por conseguinte, deixam aos cuidados de um gestor a locação desses espaços. Nesse caso, tanto o proprietário do imóvel, que receberá incentivos fiscais, quanto o poder público, que não precisa adquirir terras para construção de novas moradias, são beneficiados. O locatário também é beneficiado, já que paga menos pelo aluguel. Outra

possibilidade de locação social é aquela em que o poder público é o proprietário do imóvel e as moradias são alugadas diretamente aos beneficiários, sem intervenção do setor privado.

Um programa de aluguel social efetivo, portanto, se refere a um estoque de imóveis destinado à locação para famílias de baixa renda, com intervenção estatal - seja esse estoque público ou privado. Não se tratam de programas efetivos de aluguel social aqueles em que o poder público oferece um “auxílio aluguel” temporário a famílias de baixa renda para que as mesmas encontrem suas moradias no mercado formal de imóveis para locação. Também não devem ser consideradas como aluguel social as moradias provisórias ofertadas pelo poder público para as famílias que aguardam moradias definitivas com fins de propriedade. Essas modalidades de locação são bastante comuns, mas não auxiliam na redução do déficit habitacional brasileiro e não consideram o aluguel como uma opção de moradia definitiva. Logo, essas opções, chamadas aqui de auxílio-moradia, são condizentes com a prática de produção de moradias com fins de propriedade.

Diz-se que nos países em desenvolvimento, onde grande parte da população não tem estabilidade financeira, alugar um imóvel pode ser um inconveniente, já que um percentual elevado do rendimento familiar acaba sendo empregado em habitação, restando muito pouco para educação, saúde, lazer, etc. No entanto, como veremos a seguir, não se pode generalizar tal afirmação. De acordo com o guia para a elaboração de políticas de aluguel em países em desenvolvimento¹, elaborado pelas Nações Unidas (2011), governos que incentivam a casa própria o fazem principalmente por acreditar que o estímulo à construção de moradias gera empregos, estimula a economia e garante estabilidade social e política. Diante dessa crença, algumas inverdades sobre a moradia de aluguel teriam sido disseminadas e hoje estariam arraigadas em algumas culturas. Um exemplo disso seria a afirmação de que “todos são proprietários de imóveis em países ricos”. Na verdade, é justamente nos países ricos que o percentual de domicílios alugados é elevado. A disseminação da ideia de que “todos querem ter a casa própria e alugar é injusto” também seria frequente. Existem, de fato, vantagens em ser proprietário do imóvel em que reside, como reconhece o documento das Nações Unidas. A segurança que a propriedade oferece é o maior exemplo disso. Em países onde não há estabilidade econômica e onde o Estado não garante as necessidades básicas da população (educação, saúde, seguro-desemprego, seguro-moradia, etc.) de forma gratuita e de qualidade, ser proprietário de um imóvel é vantajoso.

¹ “A Policy Guide to Rental Housing in Developing Countries: Quick Policy Guide Series – Volume 1”, guia elaborado pela UN-Habitat, publicado em 2011. Autor Principal: Alan Gilbert.

Mas alugar também ofereceria benefícios, tais como mobilidade, flexibilidade e redução de comprometimento com a renda (financiamento a longo prazo).

Parte dessas crenças está presente no Brasil – é o que se considera censo-comum -, e dificulta ou mesmo impossibilita a formulação de políticas que incluam o aluguel como opção de moradia para a população de baixa renda. Desse ponto de vista, a ideologia da casa própria se apresentaria como um grande obstáculo a superar visando a própria compreensão da problemática habitacional brasileira no século XXI.

3.1. O aluguel social no mundo

A política de locação social foi um fator chave para o combate do déficit habitacional em grandes cidades europeias no pós-guerra. Além de ser bastante comum em países como Inglaterra e França, foi também incorporado à política habitacional estadunidense. Considerando-se a dificuldade para a aquisição de imóveis em centros urbanos, diversos países optaram pelo aluguel a baixo custo como uma das medidas para, ao mesmo tempo, prover moradia a uma parcela da população e evitar a segregação sócio-espacial. Nos quadros a seguir, pode-se observar o percentual de imóveis próprios e alugados em grandes cidades no mundo (tabela 1), e de locação social em comparação com outros tipos de provisão de moradia para a população de baixa renda em países europeus (tabela 2).

A partir da tabela 1, percebe-se que, não somente em cidade situadas em países europeus, mas também naquelas localizadas em países em desenvolvimento, como Joanesburgo e Bogotá, o percentual de imóveis alugados é elevado, se comparado à média brasileira (ver Gráfico 2 no item 2.2). Quando se observa a tabela 2, percebe-se que na Europa como um todo, em especial em países cujo Estado é forte, como na França, por exemplo, o percentual de domicílios próprios quase que se equipara ao de domicílios alugados. Para compreender a eficácia do programa de locação social francês – Habitations à Loyers Modérés (HLM) – é necessário ter em mente que uma forte intervenção estatal na questão habitacional é tradicional naquele país, impulsionada ainda mais pela destruição causada pela Segunda Guerra Mundial. Na França, o Estado interviu no mercado de habitação para a população de baixa renda ainda no século XIX. Hoje, o HLM atende um público diversificado, priorizando jovens solteiros, de 20 a 30 anos de idade, casais jovens no começo de vida, pessoas que necessitam de mobilidade residencial por motivos profissionais ou familiares ou que precisam ter dupla residência, e pessoas que precisam residir em locais próximos aos serviços urbanos e não possuem condições de adquirir uma propriedade. Cabe

ressaltar que a política habitacional francesa, apesar de ainda necessitar de ajustes, pode ser considerada exitosa, graças, principalmente, à heterogeneidade dos subsídios, financiamentos e público atendido. Nas palavras de Abiko (2005):

“Esta evolução da política habitacional percebe ao longo do tempo que o desafio de prover habitação, e de qualidade, para todos não pode ser vencido somente pelo mercado habitacional e seus demandantes, mas precisa de investimentos governamentais e de planejamento a curto, médio e longo prazos. Estes investimentos para a habitação na França tomam a forma de diferentes tipos de financiamentos e subsídios oferecidos para diferentes classes sociais, com as condições adequadas a cada uma delas.” (Abiko et. al., 2005, p. 33).

Tabela 1: Percentual de domicílios alugados e próprios em grandes cidades, 2003.

Cidade	Próprios (%)	Alugados (%)
Berlin	11	89
Roterdão	26	49
Nova Iorque	45	55
Londres	58	41
Bogotá	46	43
São Paulo	70	20
Johanesburgo	55	42
Santiago	73	21
La Paz/El Alto	55	23
Bangkok	54	41
Cidade do México	76	16

Fonte: Nações Unidas - UN-HABITAT, 2011. Tabela adaptada pela autora, 2012.

Tabela 2: Habitação Social na Europa, por tipo de ocupação, 2001-2006.

País	Propriedade	Locação Convencional	Locação Social
Países Baixos	54	11	35
Áustria	55	20	25
Dinamarca	52	17	21
Suécia	59	21	20
Inglaterra	70	11	18
França	56	20	17
Irlanda	80	11	9
Alemanha	46	49	6
Hungria	92	4	4
Itália	69	11	5
Grécia	74	20	0
Espanha	82	10	1
Portugal	75	18	3

Fonte: Lévy-Vroelant et. al., 2010. Tabela adaptada pela autora, 2012.

Outro caso interessante, por se tratar de um exemplo efetivo de programa de locação social num país em desenvolvimento, é a Companhia de Habitação de Johannesburgo – Johannesburg Housing Company (JHC), vencedora do prêmio World Habitat Awards² em 2006. Em 1994, na tentativa de contornar a situação de exclusão social e territorial em Johannesburgo, que se evidenciou na fase de transição democrática, o governo criou a JHC. O objetivo principal da Companhia era adquirir imóveis abandonados, reabilitá-los e prover habitação através de locação social a milhares de famílias. Segundo o website³ da JHC, moradores de diferentes perfis socioeconômicos habitam hoje os edifícios, sendo que aproximadamente 50% são de baixa renda e têm direito a subsídio do governo. Uma das ações de resultado positivo e de maior impacto social dos projetos realizados pela JHC é a organização social fomentada pela instituição. Assim que os novos moradores chegam aos apartamentos são convidados a formar “comitês representativos”, participando de reuniões comunitárias. Com isso adquiriu-se uma prática de participação entre os moradores graças a qual houve considerável redução de crimes e problemas sociais nas áreas em que a JHC atua.

² O “World Habitat Awards” é uma iniciativa da Building and Social Housing Foundation, que teve início em 1985, e cujo objetivo é premiar projetos inovadores relacionados à questão habitacional. Maiores informações em: <http://www.worldhabitatawards.org>

³ Os fatos aqui relatados tomam como fonte principal o *site web* da própria Companhia de Habitação (Johannesburg Housing Company) e o *site web* da World Habitat Awards.

3.2. O aluguel social no Brasil: a PNH, o PLHIS e as tentativas fracassadas (SP)

No Brasil, programas de aluguel social já foram pauta de discussões por parte dos formuladores de políticas públicas em âmbito nacional. A exemplo tem-se o Seminário Internacional de Locação Social, organizado pelo Ministério das Cidades, realizado em dezembro de 2008, onde participaram representantes do Brasil, Uruguai, África do Sul, Itália e França.

Apesar de essa alternativa habitacional fazer parte do escopo da política habitacional brasileira, as poucas tentativas de se implantar um programa de aluguel a baixo custo não foram exitosas. Elaborada em 2004, a Política Nacional de Habitação (PNH) propõe, como uma das medidas a serem adotadas nos programas e linhas de atuação vigentes ou a serem criados, resultantes das deliberações ocorridas na Conferência das Cidades, a implantação de um programa destinado à produção de unidades habitacionais dirigidas à locação social pública ou privada. Para que se consolidasse a implantação da PNH, em 2007, o Governo Federal deu início à elaboração do Plano Nacional de Habitação (PlanHab). Embora seja parte de um processo de planejamento de longo prazo do Governo Federal, o PlanHab deve orientar as propostas de ações públicas e privadas para melhor direcionar os recursos destinados ao suprimento das necessidades habitacionais do país.

O Plano apresenta várias linhas programáticas, dentre elas a “Linha Programática de Atendimento Produção da Habitação” (LPA 3), que engloba o “Programa para Promoção de Unidades Habitacionais em Áreas Urbanas Centrais” (P3B). Um de seus sub-programas refere-se à “Promoção de Locação Social de Unidades Habitacionais em Centros Históricos e Áreas Consolidadas”, que visa atender famílias sem renda ou cuja renda líquida é muito baixa, apresentando, nesses casos, alto risco de crédito para os Agentes Financeiros. A proposta deve ser aplicada prioritariamente em centros históricos e áreas consolidadas, onde há significativas concentrações de demandas por moradias alugadas e onde o preço dos imóveis residenciais é demasiado alto para as famílias que não possuem moradias próprias, tampouco renda suficiente para acessar as demais linhas de financiamento existentes.

Um dos objetivos do programa é promover a mobilidade espacial dos beneficiários que necessitam mudar os locais de residência para melhor aproveitamento das oportunidades de trabalho. O acesso aos imóveis deve ser feito por meio de contratos de locação social firmados entre os proprietários e os beneficiários finais. Já a previsão de financiamento se dá através de (i) repasse de recursos não onerosos do FNHIS para Fundos

Municipais de Habitação com o objetivo de subsidiar o aluguel social, ou seja, de complementar a capacidade de pagamento das famílias, e (ii) financiamentos com recursos onerosos do FGTS para empreendedores privados para execução de reformas e melhorias de unidades localizadas em centros históricos e áreas consolidadas que serão acessadas pelas famílias.

Apesar de presente no PlanHab, não houve tentativas reais de se implantar o programa. A grande maioria dos programas de aluguel social existentes no país é apenas de cunho emergencial, funcionando em casos de desastres naturais, realocações, etc. Trata-se da “bolsa-aluguel”, já comentada anteriormente neste trabalho. Alguns equiparam o Programa de Arrendamento Residencial (PAR), instituído na década de 1990, a um programa de Aluguel Social, porém sua essência está distante de um programa de aluguel a baixo custo, já que o PAR permite a aquisição do imóvel pelo morador após um período de 15 anos, por um valor residual, descontando os valores já desembolsados durante o arrendamento.

A exceção à regra ocorreu na cidade de São Paulo, onde houve um esforço maior, que partiu da prefeitura do município, em se implantar algo efetivo. O Programa Locação Social, criado em 2002, regulamentado em 2003 e efetivado em 2004, é vinculado ao programa “Morar no Centro” e teve apoio do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Dos onze empreendimentos previstos, apenas três foram efetivamente implantados, totalizando 767 unidades habitacionais: Parque do Gato e Olarias com 486 e 136 unidades, respectivamente, viabilizados em 2004, e Vila dos Idosos, com 145 unidades, disponibilizado para locação em 2007. Para a arquiteta e urbanista Helena Menna Barreto Silva (2007), por questões políticas o Plano de Locação Social não teve continuidade: “o descaso na gestão e a falta de trabalho social nos conjuntos habitacionais Gato e Olarias, levando a uma grande degradação dos prédios e das unidades, são fatos que servem como apoio ao discurso de que a locação social para baixa renda não funciona.” (Barreto Silva, 2007).

4. Conclusão

A população brasileira não é homogênea e, portanto, não deve ser alvo de programas habitacionais homogêneos. A política habitacional brasileira, ao criar grandes programas de governo, como o MCMV, deveria levar em conta a heterogeneidade populacional que conforma o déficit habitacional no país. Conclui-se que esses importantes programas de governo cuja bandeira é o combate ao déficit habitacional têm como foco

principal alavancar a economia do país – o que não seria um problema se resolvesse de fato o grande problema que é a questão da habitação no Brasil.

Para se implantar um programa de aluguel social efetivo, é necessário, antes de tudo, reconhecer que há uma parcela da população que atualmente paga aluguel e/ou reside em casas de pensão. Além disso, é importante destacar que a valorização do aluguel social não implica necessariamente no abandono de outras formas de provisão habitacional, mas o situa como importante alternativa para muitos segmentos populacionais.

Quando se vê o exemplo dos países europeus, presume-se que a ideologia da casa própria não se consolidou nessas nações como ocorreu no Brasil. Entretanto, é necessário que, além das breves reflexões apresentadas nesse trabalho, estudos mais aprofundados se concretizem, de modo (i) a possibilitar a compreensão de como esses países contornaram a ideologia da casa própria, e; (ii) a verificar se é possível promover programas alternativos aos que vem sendo produzidos há décadas no Brasil.

5. Referências bibliográficas

Abiko, Alex Kenya (et.al.). 2005. *Política Habitacional na França*, São Paulo-SP, Escola Politécnica (Boletim Técnico do PCC).

Azevedo, Sérgio (et.al). 1982. *Habitação e Poder: da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional de Habitação*, Rio de Janeiro-RJ, Zahar.

Barreto Silva, Helena M. (et.al.). 2007. *Controle social de políticas públicas: o financiamento do BID para a reabilitação do Centro de São Paulo* [Online]. São Paulo: Polis. Disponível em: http://www.polis.org.br/utilitarios/editor2.0/UserFiles/File/Rel_Final_Anexos_25042008.pdf. Acesso em 20 de novembro de 2011.

Bolaffi, Gabriel. 1975. *Habitação e Urbanismo: O problema e o falso problema*, Rio de Janeiro-RJ, Ensaios de Opinião.

Bolaffi, Gabriel. 1975. Velhas novidades nos modos de urbanização brasileiros. In: Valadares, Lícia do Prado (org). *Habitação em questão*, Rio de Janeiro-RJ, Zahar.

Bonduki, Nabil G.. 1998. *Origens da Habitação Social no Brasil*, São Paulo-SP, Estação Liberdade.

BRASIL, Ministério das Cidades. 2004. *Política Nacional de habitação, Cadernos Ministério das Cidades Número 4*, Brasil, Ministério das Cidades.

BRASIL, Ministério das Cidades. 2008. *Plano Nacional de Habitação (PlanHab)*, BRASIL, Secretaria Nacional de Habitação.

CARDOSO, Adauto Lucio (et. al.). 2011. Habitação de Interesse Social: Política ou Mercado. Reflexos sobre a construção do espaço metropolitano. In: *Anais do XIV Encontro da Anpur, 2011*, Rio de Janeiro-RJ, Anais ANPUR.

Carpintéro, Marisa V. T.. 1997. *A Construção de um sonho: os engenheiros-arquitetos e a formulação da política habitacional no Brasil*, Campinas-SP, Unicamp.

Chauí, Marilena. 1980. *O que é Ideologia*, São Paulo-SP, Brasiliense.

Cruz, Bruno de Oliveira (et. al.). 2011. *Em defesa da Locação Social* [Online]. Brasília: IPEA. Disponível em: <http://desafios2.ipea.gov.br/sites/000/17/edicoes/51/pdfs/rd51art04.pdf> Acesso em 05 de dezembro de 2011.

IBGE. 2011. *Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - Séries Estatísticas e Séries Históricas* [Online]. Rio de Janeiro-RJ: IBGE. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br>. Acesso em 27 de novembro de 2011.

JHC. 2010. *Johannesburg Housing Company* [Online]. Johannesburgo: JHC. Disponível em: www.jhc.co.za. Acesso em 12 de abril de 2010.

Levy-Vroelant (et.al.). 2010. *Le logement social en Europe au début du XXIe siècle*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes.

Mészáros, István. 1996. *O Poder da Ideologia*, São Paulo-SP, Ensaio.

Nações Unidas, UN-HABITAT. 2011. *A Policy Guide to Rental Housing in Developing Countries: Quick Policy Guide Series - Volume 1* [Online]. Nairobi: UNON. Disponível em: <http://www.unhabitat.org/pmss/listItemDetails.aspx?publicationID=3107>. Acesso em 15 de novembro de 2011.

Stoppino, Mario. 2010. Ideologia. In: Bobbio, Norberto (et. al.) *Dicionário de política*, Brasília, Editora Universidade de Brasília.

VILLAÇA, Flávio. 1986. *O que todo cidadão precisa saber sobre habitação*, São Paulo-SP, Global.