



**Observatório
das Metrópoles**

Instituto Nacional de
Ciência e Tecnologia

O Aluguel Social na perspectiva do Direito à Cidade

Apresentação para o processo de elaboração do Plano de Habitação de Interesse Social da Operação Urbana do Porto Maravilha

**Orlando Santos Junior (IPPUR/UFRJ)
Mariana Werneck (IPPUR/UFRJ)**

julho de 2015

Ponto de partida – O Direito à Moradia na legislação internacional e nacional

No âmbito do direito internacional, o Brasil é signatário de diversos pactos e acordos nos quais a moradia é reconhecida como direito humano fundamental. Entre estes, cabe destacar o Protocolo de San Salvador (Sistema Interamericano de Proteção Internacional dos Direitos Humanos) e o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (ONU).

No âmbito da legislação brasileira, na Constituição Federal de 1988, o direito social à moradia está garantido nas diretrizes da política urbana (função social da cidade, das terras públicas e proteção jurídica da posse) e também na Emenda Constitucional nº 26 de 2000, que incluiu a habitação na lista dos direitos sociais definidos no Art. 6º.

Além disso, o Estatuto da Cidade (Lei Federal n.º 10.257/2001), que regulamenta os artigos da política urbana presentes na Constituição federal, também reafirma o direito à moradia como parte integrante e fundamental do direito à cidade.

Por fim, cabe registrar que a Lei Orgânica Municipal do Rio de Janeiro também reconhece o direito à moradia em vários de seus artigos, como, por exemplo nos artigos 12 e 30. O inciso XXIX do artigo 30 estabelece como competência do Município: “promover, com recursos próprios ou com a cooperação da União e do Estado, programas de construção de moradias, de melhoramento das condições habitacionais e de saneamento básico”

Duas concepções em torno do aluguel social: forma de provisão provisória versus forma de acesso ao direito à moradia

Primeira concepção: o aluguel social como forma de provisão habitacional provisória

O aluguel social no Brasil

No Brasil, o aluguel social ainda é utilizado apenas como forma de provisão habitacional provisória, no âmbito de uma política habitacional fortemente fundada no paradigma do direito à propriedade. Ou seja, o acesso ao aluguel social é oferecido de forma provisória enquanto são construídas as casas de habitação social, transferidas como propriedade privada aos moradores beneficiados neste programa.

Em síntese, o aluguel social é temporário e beneficia famílias atingidas por catástrofes e desastres, ou removidas em decorrência de obras e políticas públicas.

Definição do Governo do Estado do Rio de Janeiro (Secretaria de Assistência Social e Direitos Humanos)

“O Aluguel Social é um benefício assistencial temporário, instituído no âmbito do Programa Estadual Morar Seguro, destinado a atender necessidades advindas da remoção de famílias domiciliadas em áreas de risco ou desabrigadas em razão de vulnerabilidade temporária e calamidade pública. O auxílio poderá ser concedido por um período de 12 meses e o valor, que pode ser de R\$500 ou R\$400, é definido através da celebração do Termo de Cooperação Técnica, assinado entre o Governo do Estado e os municípios.”

Para a concessão do aluguel social, a renda familiar total não pode ultrapassar o valor correspondente a cinco salários mínimos. Além disso, é necessário a apresentação de um laudo emitido pela Defesa Civil Municipal.

Em 2013, a SEASDH pagava “aluguel social para os municípios atingidos pelas chuvas na Região Serrana (Areal, Bom Jardim, Petrópolis, Nova Friburgo, São José do Vale do Rio Preto, Sumidouro e Teresópolis), além de Sapucaia, Barra Mansa, Niterói e São Gonçalo. No município do Rio de Janeiro, o auxílio é pago para os moradores de comunidades, como Complexo do Alemão, Manguinhos, Pavão-Pavãozinho, entre outras, que receberam obras do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).”

Fonte: ww.rj.gov.br/web/seasdh/exibeconteudo?article-id=1519686

Em abril de 2015, mais de 12 mil famílias de todo o Estado do Rio de Janeiro recebiam o aluguel social da SEASDH (Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos), com valores entre R\$ 400,00 e R\$ 500,00

Fonte: <http://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2015/04/19/mais-de-12-mil-familias-recebem-aluguel-social-no-rj-o-valor-e-suficiente.htm>

No âmbito do município do Rio de Janeiro o aluguel social segue o mesmo modelo, regulamentado por decretos e portarias municipais, atendendo famílias vítimas de catástrofes ou acidentes, ou de remoções promovidas pelo poder público em decorrência de obras e políticas de revitalização e reurbanização.

Como forma de atendimento habitacional provisória, o aluguel social tem se mostrado uma política eficiente e também largamente utilizada por diversos países do mundo.

No entanto, o aluguel social pode ser utilizado como forma permanente de provisão habitacional, assegurando o direito à moradia sem estar atrelado ao direito à propriedade. O morador tem acesso a habitação pública ou coletiva, paga um taxa básica de manutenção do imóvel, e tem direito à posse enquanto necessitar de moradia.

Este modelo poderia ser utilizado sobretudo nos assentamento em áreas públicas.

Segunda concepção: o aluguel social como forma de assegurar o direito à moradia (provisão habitacional permanente)

O aluguel social em outros países do mundo

O aluguel social, como parte de uma política habitacional que visa assegurar a todos(as) o direito à moradia é largamente utilizado em diversos países do mundo, como França, Inglaterra, Alemanha, Portugal, e Estados Unidos.

As políticas de aluguel social na Europa são muito diversificadas entre os países e entre as cidades de um mesmo país. Elas podem incluir um parque imobiliário de locação (um conjunto de habitações), que pode ser público ou pertencer a agentes credenciados (em geral sem fins lucrativos), mas também envolvem sistemas de subsídios para acesso ao parque privado de aluguel (cuja permanência pode estar vinculada a um determinada situação social – por exemplo, desemprego ou baixa renda)

Alguns exemplos

O caso da França

O sistema de aluguel social francês é operado por mais de 850 instituições chamadas de organismos de habitação de aluguel moderado (HLM), que podem ser (i) agências públicas de habitação de aluguel moderado (OPHLM), com estatuto de empresa pública e com funcionários públicos e contabilidade pública (são 292 na França); as agências públicas de urbanização e construção (OPAC), que têm estatuto de empresa privada (com contabilidade e empregados privados), mas vinculadas aos governos, como as nossas autarquias (são 324 na França); as Sociedades Anônimas de Habitação de Aluguel Moderado, criadas por empresas ou grupos de empresas para atender seus funcionários; as Sociedades de Crédito Imobiliário (são 66 na França) e as Sociedades Cooperativas (são 153 na França).

No total, são 4,2 milhões de unidades habitacionais destinadas a aluguel social, geridos majoritariamente por agências públicas e pelas sociedades anônimas de habitação de aluguel moderado.

Na União Europeia:

O panorama da política de habitação social nos países europeus pode ser sintetizado em quatro pontos:

- a crescente elaboração de regulações estabelecendo normas mínimas em matéria de habitação;
- imposição de limites aos alugueis do setor privado;
- a oferta de alugueis de habitação social (excepto nos países do Mediterrâneo e na Bélgica); e
- recente ênfase na qualidade das habitações e na oferta de subsídios individuais, com a adoção de políticas neoliberais em diversos países europeus

Estes elementos comuns não expressam a diversidade encontrada nos países europeus. De fato, as políticas de habitação podem ser divididas em quatro grupos:

- Os Países Baixos, a Suécia e o Reino Unido caracterizam-se por uma grande intervenção estatal. Estes países têm os maiores estoques de habitação social na Europa e seus respectivos governos gastam mais de 3% do PIB nas suas políticas de habitação. A oferta de aluguel social é fundamentalmente pública.

- Na Áustria, Dinamarca, França e Alemanha existe uma combinação entre o setor público e o mercado. Ou seja, a oferta de aluguel social é pública e privada (subsidiada). A despesa pública para a política relativa à habitação está geralmente compreendida entre 1 e 2% do PIB;
- Na Irlanda, Itália, Bélgica, Finlândia e Luxemburgo a participação do setor privado na oferta de aluguel social é maior do que a oferta pública, que é reduzida. A despesa pública com a habitação é limitada a cerca de 1% do PIB;
- Portugal, Espanha e a Grécia têm um setor particularmente grande de proprietários, enquanto que o número de habitações voltadas para aluguel sociais é mínimo. A despesa pública com a política habitacional é inferior a 1% do PIB.

Estoque de habitações ocupados pelo respectivo proprietário (habitação própria):

56% das habitações na UE

Estoque de habitações privados alugadas: (em declínio na maior parte das cidades, mas ainda forte nas capitais, com exceção da Alemanha)

Estoque de habitações de aluguel social: Atende um quinto das famílias na União Europeia.

Em geral, os proprietários das habitações de aluguel social são associações que se dedicam à construção de habitação, cooperativas ou entidades municipais encarregadas da construção de habitação.

Na Áustria, no Reino Unido e na Irlanda prevalece a propriedade direta por parte das autoridades locais.

Quadro 1: Formas de propriedade e despesa pública com a habitação

País	Formas de Propriedade				Custos da pol. de habitação (% PIB)
	Habitacões próprias ocupadas pelo proprietário	Habitacão Social	Habitacões privadas alugadas	Outros	
Bélgica	62	6	30		0,24 (1988)
Dinamarca	50	18	24		1,02 (1988)
Alemanha	38	26	36		1,4 (1991)
Grécia	70	0	26		
Espanha	76	2	16		0,98 (1990)
França	54	17	21		1,8 (1993)
Irlanda	80	11	9		
Itália	67	6	8		
Luxemburgo	67	2	31		
Países Baixos	47	36	17		3,20 (1990)
Portugal	66	4	28		
Reino Unido	66	24	10		3,3 (1993)
Áustria	41	23	22		
Finlândia	72	143	11		1,48 (1987)
Suécia	43	22	18	16*	4,10 (1992)
UE	56	18	21		

* Sector das cooperativas

Fonte: Formas de propriedade: ECODHAS; Custos: Stephens (1996)

http://www.europarl.europa.eu/workingpapers/soci/w14/summary_pt.htm#top

A experiência de São Paulo (Brasil)

Em 2002, na gestão da prefeita Marta Suplicy foi iniciado o Programa de Locação Social, com cinco empreendimentos, totalizando 853 unidades habitacionais. Foram construídos três empreendimentos novos, Parque do Gato (486 unidades, com 1590 moradores) e Olarias (137 unidades e 519 moradores), entregues em 2004, ainda na gestão da prefeita, e Vila dos Idosos (145 unidades com 189 moradores), entregue na gestão do prefeito José Serra (2007). Os outros dois conjuntos foram viabilizados com a reforma de edifícios existentes: Asdrúbal do Nascimento (40 apartamentos) e Senador Feijó (40 apartamentos), entregues na primeira administração do prefeito Gilberto Kassab (2009). Em dezembro de 2014, o prefeito Fernando Haddad inaugurou um novo empreendimento no programa, o Palacete dos Artistas, destinado a abrigar 50 artistas com idade acima de 60 anos e renda familiar entre 1 e 3 salários mínimos.

As experiências de São Paulo podem ser divididas em dois grupos:

O primeiro, formado pelos empreendimentos Parque dos Gatos e Olarias, que são de grande e média escala e destinados a famílias sem renda mínima para arcar com os custos da nova moradia, como moradores de favelas e população em situação de rua. Seu funcionamento apresenta problemas de gestão, inadimplência e ocupação irregular, incluindo a “compra” e venda” ilegalmente dos imóveis das famílias originais.

O conjunto Parque dos Gatos



Fonte: <https://www.facebook.com/projetorevivarte/photos/>

O segundo grupo, formado pela Vila dos Idosos e pelos edifícios Asdrúbal do Nascimento e Senador Feijó mostram a grande potencialidade do programa. São empreendimentos de menor escala e direcionados para uma demanda específica, possuidora de renda mínima ou com alguma participação no processo de formação do empreendimento. O funcionamento desses empreendimentos tem mostrado boa gestão e bons resultados.

Vila dos Idosos



Fonte: <https://historiasdopari.wordpress.com/2010/12/08/vila-dos-idosos/>

Recomendações

1. Adotar uma política de aluguel social como forma de acesso ao direito à moradia (permanente) e combater processos de especulação imobiliária e gentrificação
2. Construir pequenos empreendimentos voltados para demandas específicas (estudantes, idosos)
3. Adotar formas de gestão participativa com os grupos beneficiários
4. Adotar políticas de geração de renda

Fontes e bibliografia consultada:

SANTOS, Angela Moulin Simões Penalva; MEDEIROS, Mariana Gomes Peixoto, LUFT, Rosângela Marina. Direito à Moradia: Um Direito Social em Construção no Brasil. A Experiência do Aluguel Social no Rio de Janeiro. Trabalho apresentado no XIII Encontro da Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalização e território, setembro de 2014

SILVA, Valério da. A Locação Social Como Forma de Acesso à Moradia: a experiência de São Paulo como oposição as variadas formas de aluguel social temporário. Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da PUC-Rio. Rio de Janeiro, agosto de 2013

Parlamento Europeu. A POLÍTICA DE HABITAÇÃO NOS ESTADOS-MEMBROS DA UE. Disponível em http://www.europarl.europa.eu/workingpapers/soci/w14/summary_pt.htm#top