

ALTERNATIVA DE PROVISÃO HABITACIONAL NO BRASIL E NO MUNDO

housing provision alternatives in Brazil, Hong Kong and the United Kingdom

Márcio Moraes Valença *

Resumo

Nos países economicamente mais desenvolvidos (como Grã-Bretanha, França, Suécia e Canadá), ou mesmo em muitos dos que são considerados países em desenvolvimento, em particular os de renda intermediária (como Malásia, Índia, Singapura e China), há sistemas de provisão habitacional que incluem a locação social como um de seus pilares. Por motivos variados, é de interesse geral que o sistema de provisão habitacional seja misto, incluindo esquemas privados e públicos, voltados para a promoção da “casa própria”, como também para a “locação social” e para a locação de mercado, sob regimes de propriedade diversos. No Brasil, não há tradição de promoção de tão necessário sistema público de provisão de habitação para locação social. Tal fato ocorre menos por problemas econômicos, do que políticos e ideológicos. Este artigo discute dois sistemas nacionais de provisão habitacional – o das moradias militares e o do Programa de Arrendamento Residencial, PAR – no sentido de buscar encontrar pistas para o desenvolvimento de um setor de locação social no país. Dois outros sistemas são também apresentados: o do crescimento das Housing Associations e concomitante declínio da Council housing no Reino Unido, e o sistema público em voga em Hong Kong, considerado aqui isoladamente da China por ser uma Região Administrativa Especial. Na pesquisa da qual originou este artigo, vários aspectos dos quatro casos foram analisados, para, de sua análise, retirar os elementos formadores de uma proposta coerente e abrangente para o desenvolvimento de um setor público de locação social no país. Aqui é dada especial ênfase ao sistema de gestão e manutenção do estoque habitacional, que garante a sua longevidade e resiliência.

Palavras-chave: Locação social, Política habitacional, Vilas militares, Hong Kong, Reino Unido, Brasil.

Abstract

In developed countries, such as the UK, France, Sweden and Canada, or even in less developed countries, such as India, Malaysia and China, there are systems of housing provision that include social rental housing as one of their major pillars. For different reasons, a mixed housing provision system is necessary, be that to promote homeownership or to promote rental housing – in private or public hands. In Brazil, however, there has been little effort to establish a proper public social rental housing system. This is less because of economic restrictions than for political and ideological reasons. This paper discusses two systems of housing provision in Brazil – that of the Armed Forces and the PAR (Programa de Arrendamento Residencial). Two other international social housing systems are analyzed – the one in the UK and the other in Hong Kong. The analysis of all four cases is here held in order to look for hints for the making of proposal for a social rental housing sector in Brazil. Several aspects were analyzed, especially their management formats, including repair and maintenance policies, that grant housing stocks longevity and resilience in the urban environment.

Key words: Social rental housing, Housing policy, Military housing, Hong Kong, United Kingdom, Brazil.

Résumé

Dans les pays économiquement plus développés, comme le Royaume Uni, la France, la Suède et le Canada, où même dans les pays en développement, comme l'Inde, la Malaisie et la Chine, nous trouvons des systèmes de provision d'habitation qui incluent la location sociale comme un de ses piliers. Pour de différentes raisons, un système mixte de provision d'habitation est nécessaire, produit d'initiatives privées et publiques, dirigées aussi bien vers la promotion de l'acquisition de propriété ainsi que vers la location sociale et commerciale sous différents régimes de propriété. Le Brésil n'a pas de tradition dans la promotion de tel système public, aussi nécessaire soit-il. Ce fait découle moins de problèmes économiques que d'ordre politique et idéologique. Cet article discute deux systèmes nationaux de provision d'habitation – ceux des habitations militaires et celui du PAR (Programa de Arrendamento Residencial). Deux autres systèmes sont aussi présentés : celui de l'essor des Housing Associations et subséquent déclin des Council housing au Royaume Uni, et celui du système public d'habitation à Hong Kong. L'analyse de ces quatre cas constitue la base pour une proposition de développement du secteur public de location sociale au Brésil. Plusieurs aspects sont analysés, surtout les formes de gestion, y compris les politiques de réparation et manutention, ce qui assure la longévité et la résilience des provisions d'habitation en milieu urbain.

Mots-Clés: Loyer social, Politique habitacionnelle, Habitation militaire, Hong Kong, Royaume Uni, Brèsil.

(*) Bolsista produtividade do CNPq e Prof. Dr. da Universidade Federal do Rio Grande do Norte - Campus Uuniversitário, CEP: 59072970, Natal (RN, Brasil. Tel: (+55 84) 32153871 - marciovalenca@ufnet.br

INTRODUÇÃO

Há décadas, a questão da moradia tem sido um tema recorrente, tanto na agenda governamental, quanto nas pesquisas acadêmicas. O foco maior de atenção das políticas públicas dessa área tem sido a provisão de habitação para o número crescente de pessoas vivendo nas cidades. O acelerado crescimento urbano em um contexto de crise econômica, em particular nas cidades dos países em desenvolvimento, tem significado que moradia acessível e de boa qualidade é cada vez mais difícil de obter-se. No passado, como hoje, alinhada às políticas das agências internacionais e/ou em suporte aos interesses imobiliários locais, a promoção pública da casa própria tem prevalecido sobre outras alternativas no conjunto de políticas habitacionais dos governos brasileiros. E, como a distância entre pobres e ricos só tem crescido ao longo do tempo, a população de pobres urbanos, não dispendo da renda necessária para o acesso ao mercado formal, tem encontrado a sua solução de moradia em áreas pouco apropriadas para esse fim (como mangues, encostas de morros, margens de rios etc.), construindo barracos, inclusive nas distantes periferias sem infraestrutura das cidades. A constituição de tal ambiente degradado não tem favorecido o desenvolvimento de uma cidade mais justa social e espacialmente. Em suma, o desenvolvimento de formas alternativas de provisão habitacional compatíveis com demandas e necessidades vindas de baixo é uma questão crucial na promoção do “direito à cidade”. Assim, é necessário que a provisão de habitação para os mais pobres – tanto urbanos, quanto rurais – passe a ocupar lugar mais privilegiado nas preocupações de acadêmicos, políticos e gestores.

No Brasil existe um déficit estimado em torno de seis milhões de unidades habitacionais, segundo estudos da Fundação João Pinheiro, ou muito mais se considerados os cadastros de operação do programa Bolsa Família (programa destinado a retirar da miséria parte nada desprezível da população brasileira). A estimativa refere-se ao ano de 2007, mas não tem variado significativamente, mesmo diante da acelerada produção imobiliária residencial dos últimos anos, em face da dinâmica demográfica do país. Adicionalmente, muitos conjuntos habitacionais produzidos pelo governo nos últimos 40-50 anos encontram-se em estado deplorável. Estes têm se degradado paulatinamente, ao longo dos anos, especialmente os conjuntos semiverticalizados. Em muitos destes, a propriedade privada, combinada com a baixa renda dos moradores, tem significado que as áreas comuns (tanto de dentro quanto de fora do edifício e seu entorno) não têm recebido a devida manutenção. As autoridades em geral deixam de considerar esse problema como parte do problema habitacional do país. Da mesma forma, as autoridades locais fazem de conta que não veem alguns moradores expandirem os seus apartamentos, construindo “puxadinhos” nas áreas comuns e públicas (Amorim; Loureiro, 2001). Dessa forma, muitos conjuntos habitacionais construídos pelo governo como solução para o problema habitacional brasileiro voltam a compor esse problema, embora não haja ainda o devido reconhecimento oficial sobre a questão.

A discussão que segue (importante também para outros países em desenvolvimento) tem como objetivo de fundo o desenvolvimento de uma política habitacional no Brasil que ofereça um conjunto de esquemas (subsistemas, programas, projetos) alternativos que se adaptem com flexibilidade a diferentes situações e necessidades. Tratar dos fundamentos para o desenvolvimento de um sistema de provisão habitacional de qualidade voltado para a locação social pública é o objetivo principal deste artigo. Para isso, serão discutidos quatro sistemas de provisão habitacional, dois no Brasil – as vilas militares e o PAR – e dois casos internacionais – o sistema de council housing/housing association na Grã-Bretanha e o sistema de public housing em Hong Kong.

No Brasil, desde a década de 1930 até hoje, a análise das políticas habitacionais federais tem focado nas políticas mais tradicionais promovidas por um número reduzido de instituições governamentais que foram criadas e, depois, descontinuadas. Tais instituições foram guiadas pelas particularidades políticas, econômicas, sociais e institucionais de seu tempo, mas, como em tantos outros contextos no mundo, elas tiveram uma característica marcante em comum: a promoção da “casa própria”. As políticas levadas a cabo por essas instituições têm sido mais ou menos bem sucedidas

na provisão de habitação (mas não necessariamente para os mais necessitados) e marcadamente bem sucedidas na promoção da propriedade privada. Contraditoriamente, países do capitalismo avançado, como a Grã-Bretanha e Hong Kong, analisados neste artigo, têm demonstrado que um setor público de locação social de moradias é necessário para manter o equilíbrio entre a renda dos trabalhadores (e, também, dos mais pobres) e o custo da habitação, para favorecer a mobilidade da força de trabalho, entre outros benefícios (Forrest e Yip, 2014). Assim, um setor público de locação social não é necessariamente inconsistente com o modo de produção capitalista, como argumentam os entusiastas da casa própria e da propriedade privada; tal setor é, ao contrário, funcional ao dinamismo do sistema.

Em suma, os estudos sobre a promoção pública da habitação no Brasil concentram-se na análise dos sistemas de provisão das várias instituições públicas específicas que foram criadas e extintas em sucessão, desde a década de 1930. Duas características transversais foram comuns a todas elas: a permeabilidade política, ou seja, o contexto político e fragilidades institucionais permitiram que elas fossem contaminadas por vários tipos de intervenção política, especialmente o clientelismo; e a promoção da política da casa própria. Nos anos 1930, foram criados os Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAPs), cada um correspondendo a uma categoria profissional (industrialistas, comerciantes etc.). Eram instituições públicas que garantiam o sistema de previdência social para seus associados. Devido à necessidade de operações de longo prazo, foram criadas as carteiras habitacionais, que permitiram a construção de milhares de moradias. Alguns IAPs (o dos Industriários, por exemplo) foram mais bem sucedidos do que outros, mas nenhum teve o alcance social que o país necessitava ter. Ficaram excluídas desta política várias classes profissionais e os pobres em geral (Bonduki, 1998). Em 1946, foi criada então a Fundação da Casa Popular (FCP), uma instituição pública nacional, cujo objetivo era construir moradias para os mais pobres. Porém, a FCP não possuía o lastro financeiro adequado para estabelecer uma política de provisão habitacional do tamanho do desafio a que se propunha enfrentar. Além disso, seus recursos (os retornos) foram corroídos pela escalada inflacionária, já que não havia qualquer mecanismo de correção monetária instituído nos contratos de compra dos mutuários (Andrade e Azevedo, 1982; Melo, 1992). Com os militares, em 1964, a FCP e os IAPs foram extintos, estes últimos unificados sob a tutela do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS, hoje Instituto Nacional de Seguridade Social – INSS). Em 1964-66, foi então criado o Banco Nacional da Habitação (BNH) junto ao Sistema Financeiro da Habitação (SFH), com fundos de várias fontes, particularmente do FGTS e das Cadernetas de Poupança. O banco produziu em torno de 4,5 milhões de moradias até o seu fechamento em 1986 (Bolaffi, 1986; Maricato, 2011; Valladares, 1986). Em geral, as COHABs (Companhias de Habitação Popular), sob o comando de governos estaduais e, em alguns casos, municipais, e os INOCOOPs (Instituto de Orientação às Cooperativas Habitacionais), utilizando os recursos do FGTS, passaram a produzir habitação social, enquanto a iniciativa privada produziu moradias para a classe média com os recursos das cadernetas de poupança. O fechamento do BNH foi motivado pela grave crise do endividamento externo do início dos anos 1980, que afetou o fluxo de caixa das fontes de recursos do sistema, e pela inadimplência das COHABs, devido a intervenções políticas de governadores e prefeitos. Porém, era também importante, no contexto da redemocratização do país, livrá-lo de instituições emblemáticas das políticas “sociais” dos governos militares, sendo o BNH a mais importante delas. Estranhamente, o banco foi fechado, mas os ordenamentos do SFH, a causa de suas disfunções econômicas, não foram substancialmente alterados, passando a Caixa Econômica Federal a operar a política habitacional do país desde então (Valença, 1992; 1999).

Não obstante todos os esforços empreendidos nas políticas oficiais do país, várias instituições governamentais e empresas públicas – como as duas casas do Congresso Nacional, a RFFSA, a Petrobrás, a Companhia Vale do Rio Doce e as Forças Armadas, entre outras – construíram moradias funcionais, ou seja, proveram moradia de aluguel para seus funcionários, oferecendo-lhes qualidade, segurança e baixo custo (subsídios). Muitas dessas instituições ainda o fazem. A análise



do formato e da operacionalização desses e de outros sistemas de provisão de moradia de aluguel, muitos dos quais de pequeno porte, pode, no entanto, fornecer importantes informações para utilização no desenvolvimento de um modelo alternativo de locação social para as cidades brasileiras.

É possível que se questione como o Brasil, com tantos constrangimentos financeiros vividos em uma fase neoliberal, pós-fordista de desenvolvimento econômico, poderia desenvolver um setor que requer subsídios e gastos públicos substanciais. No entanto, as condições históricas nunca foram tão favoráveis para a promoção de políticas desse tipo, mesmo porque o seu desenvolvimento deve ser gradativo, constante e permanente. Uma sequência de governos do Partido dos Trabalhadores – o de Luiz Inácio Lula da Silva, no poder por dois mandatos (2003-06; 2007-10), seguido do de Dilma Rousseff (2011-14) –, sob pressão e em resposta aos movimentos sociais, introduziu muitas reformas institucionais inovadoras, como a criação do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e o megaprograma de produção de novas unidades habitacionais, sugestivamente chamado de Minha Casa, Minha Vida, que foi concebido como uma medida anticíclica e antir-recessiva. Tais reformas permitem que um volume sem precedentes de subsídios seja alocado à produção de habitação social de forma mais consistente e duradoura. Mais de um milhão de novas unidades habitacionais foram produzidas desde 2009, quando o programa foi instituído, e mais dois milhões devem ser concluídos até o final do governo Dilma, em 2014. Além disso, mesmo em meio a uma forte crise financeira internacional, as condições econômicas internas nunca foram tão favoráveis ao desenvolvimento de políticas sociais: as receitas governamentais têm crescimento recordes todos os anos, novos sistemas de gestão e pessoal qualificado têm sido contratados, e as instituições governamentais nunca estiveram tão bem preparadas para propor, implementar e avaliar novas políticas públicas no país.

O presente artigo está estruturado em quatro partes. Como ponto de partida, na primeira parte é analisado o sistema de “vilas militares” das Forças Armadas brasileiras. Na segunda, é analisado o Programa de Arrendamento Residencial (PAR). Esse programa constitui um esquema de provisão de locação social, com opção de compra, criado em 1999, e, embora não seja focado nos mais pobres, possui muitas características que podem servir como referência para a construção de um sistema de locação social público no país. Os dois casos internacionais – o da Grã-Bretanha e o de Hong Kong –, serão discutidos nas duas partes finais.

VILAS MILITARES - conservação e resiliência

Diferentemente das vilas militares americanas, que formam enormes complexos, localizados em poucas cidades de menor porte, as vilas militares (ou as moradias funcionais das Forças Armadas) no Brasil são encontradas no coração de muitas cidades, com cada conjunto (ou condomínio) de casas ou edifícios de apartamentos contendo um número relativamente reduzido de unidades habitacionais (em média, 50). Algumas vilas são dispostas ao lado de outra vila (com ciclo hierárquico diferente), ocupando vários quarteirões ou um setor inteiro de um bairro ou cidade. Há também casas isoladas, geralmente de comandantes e outras funções estratégicas. O Exército brasileiro sozinho possui, ao todo, aproximadamente 20 mil casas e apartamentos, quantidade necessária de moradias por conta do extenso território nacional e por conta da natureza do trabalho militar. Os efetivos militares movem-se com frequência de um lugar para outro do país, o que exige que sejam rapidamente acomodados. As Forças Armadas mantêm um setor corporativo de moradias de aluguel (além dos alojamentos e hotéis de trânsito), que são chamados de Próprios Nacionais Residenciais, ou PNRs. Mesmo o estoque de moradias militares não sendo tão relevante em termos quantitativos, se comparados com o estoque de mais de 50 milhões de moradias no país, a análise deste sistema de provisão e de sua gestão pode ajudar na concepção e discussão sobre a criação de um setor de moradia para locação social no país.

No início do século XX, as primeiras instalações militares – incluindo as de moradias – foram construídas seguindo um programa de modernização. Por razões estratégicas, as instalações foram

localizadas em áreas de fronteiras, em especial naquelas potencialmente de maior conflito, e nas cidades politicamente “instáveis” e estratégicas. Na cidade, as localizações preferidas foram as periferias imediatas, onde grandes glebas isoladas, necessárias à instalação de equipamentos e um número razoável de residências, encontravam-se mais facilmente. Mais tarde, durante e após os anos 1950s, em consequência do rápido crescimento urbano, a cidade cresceu no entorno dessas bases militares, incorporando-as aos seus bairros. Por conta de suas várias características peculiares, as instalações militares, com suas vilas, formam uma paisagem distinta em muitas cidades. Facilmente identificáveis por seus moradores, vizinhos e passantes, elas possuem uma arquitetura e um urbanismo próprios e reconhecíveis. Estão dispostas em amplas áreas, possuem baixa densidade e dispõem de bem planejada infraestrutura. As unidades habitacionais foram e são construídas em diferentes estilos, modelos e tamanhos para serem alugadas aos efetivos militares, de acordo com a patente ou rank (exceto a soldados do serviço militar obrigatório, que podem dispor de camas nos alojamentos). As Forças Armadas fazem uso de seus próprios soldados para o policiamento da área e para os trabalhos de manutenção e limpeza. Complementarmente, trabalhadores civis são contratados para as equipes de manutenção. Muitas vilas militares têm hoje 50 ou 60 anos de construção, mas, devido à constante manutenção e às regras que impedem os seus usuários (“permissionários”) de alterar as instalações sem permissão, permanecem quase que inalteradas em relação à sua forma original, tendo recebido pequenas adaptações/atualizações ao longo dos anos (com a construção de garagens, de instalações para condicionadores de ar, para internet etc.). Por serem dessa forma resilientes, as vilas se distinguem na paisagem urbana (Bonates e Valença, 2010).

Considerando-se esse cenário particular, é de interesse aqui compreender o papel que as instalações militares, em geral, incluindo quartéis, bases etc., e as vilas militares, em particular, exercem no desenvolvimento urbano. As vilas não são densamente ocupadas com edifícios e quase todas possuem edifícios baixos (casas ou blocos de apartamentos com até quatro pavimentos), criando assim um ambiente e uma paisagem agradáveis, normalmente contrastando com áreas mais densas do seu entorno. O fechamento ou isolamento recente das ruas das vilas fazem com que hoje se assemelhem aos condomínios fechados, como os que têm proliferado, nas últimas décadas, quase sempre nas periferias das cidades. As casas e os pequenos edifícios de apartamentos estão sempre bem conservados e limpos; muitos são pintados de branco, seguindo uma arquitetura simples, porém elegante, permanecendo quase intocados ao longo dos anos. São localizados em amplas glebas urbanas, com traçado urbanístico das ruas normalmente dispostas em grelha. Além dessas características, as vilas foram construídas com toda a infraestrutura; por isso tiveram e têm um efeito sobre o mercado imobiliário do seu entorno. É também importante notar que as vilas abrigam uma população de militares relativamente bem paga (e, devido ao baixo custo dos aluguéis, isso também resulta em significativo benefício em suas rendas). Marcada por estruturas militares, a paisagem urbana adquire valor simbólico. Constituindo marcas na paisagem, as vilas militares têm também servido como balizadoras na formação e na consolidação dos bairros que ocupam.

Tudo isso difere das características atribuídas aos conjuntos habitacionais construídos pelo governo para a população em geral. Diferentemente da moradia militar, nos conjuntos habitacionais, a estrutura da propriedade é individual. Assim, as casas e os apartamentos nesses conjuntos podem ser quase que imediatamente modificados, reconstruídos, reformados ou nem mesmo sofrer qualquer reparo e conservação, degradando-se com o tempo. Sua arquitetura original e seu layout – não necessariamente atrativos desde a origem, especialmente a maioria dos conjuntos construídos durante a vigência do BNH – sofreram grandes alterações e, depois de alguns anos, poucas casas e edifícios permanecem em seu formato original. A falta de manutenção e resultante degradação são determinantes para o estigma que se estabelece em torno de muitos desses conjuntos, que ganharam uma má reputação. Nas vilas militares, há uma série de prescrições quanto à segurança e ao padrão de comportamento esperado dos residentes. Isso não é muito diferente do que ocorre nos condomínios fechados e de apartamentos, em geral, ou se assemelha ao que se praticava nas vilas



operárias do final do século XIX e primeira metade do século XX. As vilas são funcionais para o processo de trabalho militar, localizando-se anexas ou próximas às bases militares e provendo um ambiente seguro, higiênico e saudável – embora “controlado” – para os seus residentes. Em razão de os “permissionários” (locatários) terem segurança de contrato enquanto estiverem nas Forças Armadas (ou não forem transferidos) e de as vilas congregarem efetivos militares do mesmo ciclo de patentes, essas vilas, autosssegregadas, também ajudam na formação de vínculos comunitários (porém, com base em categoria sócio-ocupacional).



Figura 1 - Uma casa típica para Tenentes em vila militar do Exército em Natal (RN).
A vila, próxima ao Centro, é rodeada do Parque das Dunas e de bairros nobres.

PAR - “locação” para promoção da “casa própria”

Em 1999, o governo FHC criou um novo programa habitacional, o PAR – Programa de Arrendamento Residencial. Este foi um tipo muito particular de programa de locação social, mas que visava a obtenção da “casa própria”. Após 15 anos, o locatário poderia optar pela compra da casa ou apartamento. Tratava-se de uma operação de leasing. Por isso, a propriedade do imóvel permanecia com a CAIXA, o banco operador do programa. Em muitos aspectos importantes, o programa significou uma inovação e avanço em termos de política habitacional no país. O programa tinha elementos dos dois modelos – de promoção da locação social e da casa própria. Contanto que a inflação estivesse sob controle, depois dos 15 anos, a opção de compra não resultaria em qualquer custo adicional considerável para o inquilino-comprador. Havia a possibilidade de débitos residuais, a depender dos índices inflacionários. No final do contrato, todos os aluguéis pagos (correspondendo a 0,7% do custo da construção por mês) seriam contabilizados como pagamentos efetivos (Bonates, 2008). O esquema foi deixado sob a responsabilidade e a gestão da CAIXA, que mantinha estrito controle sobre os seguintes aspectos: 1) os custos de produção (com a imposição aos construtores de um preço máximo por unidade a ser paga pela CAIXA, o que variava de acordo com os índices regionais dos custos da construção civil, medida importante para evitar a especulação imobiliária já que os preços do mercado eram bem acima do custo de produção); 2) a qualidade (com a imposição de requerimentos mínimos em referência ao tamanho, localização e uso de materiais); e 3) o financiamento (com a análise do perfil do beneficiário para garantir capacidade de pagamento; com

a adoção de contrato de arrendamento que facilitava a retomada do imóvel pela CAIXA em caso de inadimplência por mais de dois meses). As unidades habitacionais permaneciam como propriedade da CAIXA pela duração do contrato. Para os construtores, os riscos eram limitados, embora os lucros também o fossem. As normas também determinavam que, para ocupar os vazios urbanos existentes, os empreendimentos fossem localizados em bairros infraestruturados, evitando-se as periferias distantes, garantindo a conectividade às áreas centrais. Da mesma maneira, havia limite de tamanho para os empreendimentos, favorecendo a construção de conjuntos menores nos vazios urbanos de áreas mais densas e já ocupadas das cidades. Os municípios poderiam ajudar com a doação e melhoria da infraestrutura, a doação do terreno e/ou com incentivos fiscais (Valença, 2001).

Além de controlar o processo de produção, a CAIXA também passou a gerir os condomínios construídos. Sendo uma propriedade e responsabilidade da CAIXA, os condomínios devem ser bem conservados até o final do contrato (ou seja, durante 15 anos). Com contribuições pagas pelos usuários, o banco contratou empresas privadas para cuidar dos condomínios, embora qualquer manutenção estrutural ficasse, em último caso, sob a responsabilidade do banco (ou da empresa construtora ou da companhia seguradora, a depender da natureza do problema). Os arrendatários não podiam alterar estruturalmente o edifício e o interior das unidades habitacionais, nem podiam “vendê-las” ou sublocá-las. A mobilidade para outro condomínio do PAR em qualquer região do país, se disponível, era possível, mas no caso de desistência, os pagamentos efetuados como aluguel não seriam devolvidos, forçando os beneficiários a permanecerem nos imóveis.

Mais de 200 mil unidades habitacionais foram produzidas sob o PAR, números expressivos para um programa inovador e experimental. Os condomínios ou conjuntos tinham o limite máximo de 500 unidades, mas o número recomendado era 160, para favorecer o preenchimento dos vazios urbanos, um grande problema das cidades brasileiras. A escala reduzida dos conjuntos e condomínios do PAR tiveram, assim, pouco impacto sobre a paisagem urbana. A maioria dos empreendimentos foi realizada na forma de condomínios semiverticalizados (até quatro pavimentos). Alguns projetos arquitetônicos de qualidade foram realizados, um melhoramento em relação a programas habitacionais anteriores. O programa não foi oficialmente extinto, mas, na prática, foi engolido pelo Programa Minha Casa, Minha Vida, a partir de 2009.



Figura 2 - Um empreendimento do PAR em Maceió (AL). Além de inserção urbana central na margem de uma das avenidas principais da cidade, demonstra haver uma preocupação com a renovação do design.



LOCAÇÃO SOCIAL NA GRÃ-BRETANHA - entre o público e o privado

Durante as últimas quatro décadas, a chamada “globalização” ou, para usar o termo de Harvey (1990), a “acumulação flexível”, tem induzido a transformações, adaptações e reformas das políticas públicas que têm impactado de várias formas as necessidades cotidianas da população. No geral, ocorreu uma mudança de natureza nas políticas públicas, em particular a habitacional, em países onde a provisão pública de habitação há muito tem sido uma característica de seu desenvolvimento social, econômico e político (Valença, 2001). Na maioria dos casos, o setor de habitação social tem sido desregulado, privatizado e reduzido como, por exemplo, os do Reino Unido, Canadá, França e Suécia (Forrest e Yip, 2014). É necessário, assim, considerar o progresso das políticas públicas habitacionais no contexto do desenvolvimento econômico e crescente neoliberalização das últimas quatro décadas, mas não perdendo de vista a grave crise financeira (depois mais amplamente econômica), detonada nos EUA, a partir de 2007, que se espalhou por todo o mundo. A crise teve como base a ampla financeirização e privatização do sistema de provisão habitacional americano. As crises, no geral, fornecem boas justificativas e oportunidades para governos conservadores aprofundarem a neoliberalização econômica, castrando e obliterando com maior rigor as políticas sociais. Nesse contexto, o artigo discute, nas seções seguintes, dois casos internacionais: o do Reino Unido que, nas últimas quatro décadas, passou de predominantemente público para mãos privadas, embora com regulação e financiamento público parcial; e o de Hong Kong, mais resiliente, que permaneceu público, mas que foi adaptado, modernizado e ampliado.

O crescimento (1940s-60s), a mudança de foco (1970s-90s), e o aumento da participação governamental, tanto no custeio quanto na regulação, e consolidação (2000s em diante) do setor de Associações Habitacionais (Housing Associations) no Reino Unido foi operado pari passu ao declínio do setor público habitacional de locação social (Council Housing). O setor das Associações Habitacionais passou a ser, nos últimos 10 ou 15 anos, o maior provedor de novas moradias sociais na Grã-Bretanha, acompanhando ondas de modernização e privatização do serviço público e o maior envolvimento do setor com o setor financeiro (induzido por contrapartidas, até 2008 quando de seu fechamento, da Housing Corporation, agência semipública de custeio e apoio às operações financeiras das Housing Associations, que, por sua vez, têm seus interesses representados pela Housing Associations Federation). Embora ainda haja razoável estoque de habitações nas mãos do poder local (Councils), boa parte do estoque deste foi transferido para mãos privadas: primeiro, desde o início dos anos 1980, com o Right-to-Buy, opção de compra, concedida aos inquilinos; depois com a transferência em massa de parte do estoque público para as próprias Associações. Os Councils também têm sofrido grandes restrições orçamentárias – cujas transferências eram antes operadas pelo governo central – para renovar seus estoques de moradias. Em sentido oposto, embora ainda insuficiente, as Associações têm recebido do governo central incentivos fiscais e de custeio para, junto ao sistema financeiro, conseguirem financiar novos empreendimentos. Daí que o sistema de provisão habitacional social na Grã-Bretanha é crescentemente mais privado do que público.

No pós-segunda guerra, os governos da Grã-Bretanha tiveram de enfrentar o desafio de prover habitação em grandes números para compensar a decadência do estoque existente e o déficit numérico (o número de moradias era menor do que o número de domicílios) que havia se estabelecido ao longo dos anos de paralização da atividade imobiliária durante a guerra e se agravado fortemente com a destruição parcial do estoque habitacional. Malpass e Victory (2010) definem as transformações ocorridas no sistema de provisão habitacional desde então como uma modernização, ou seja, referem-se à passagem de um modelo habitacional ‘público’ (sob o domínio do welfare state), para um modelo habitacional ‘social’ (sob o domínio de políticas neoliberais ou do pós-welfare state). Tal passagem envolveu várias ondas de privatização e maior aproximação do setor público com o mercado. Em vários outros países europeus, as mudanças no sistema público de provisão habitacional se deram na mesma direção, embora por meio de reformas institucionais próprias e com impactos econômicos e sociais diversos. O modelo habitacional público da Grã-Bretanha, constituído entre as



duas grandes guerras, foi aperfeiçoado, expandido e consolidado no pós segunda guerra, quebrando com a lógica do sistema de provisão habitacional que havia sido constituído no século XIX, que tinha por base o aluguel privado e que, por isso, era extremamente desigual e precário. A segunda metade do século XX assistiu ao crescimento concomitante tanto do sistema público de locação social para a classe trabalhadora quanto daquele que privilegiava a casa própria.

O que Malpass e Victory (2010) sugerem ainda é que o sistema público de locação social pode ter servido para estabelecer a passagem de um sistema com base no aluguel privado para o da casa própria: este ‘...exerceu um papel crucial ao facilitar, no longo prazo, as transformações necessárias no mercado imobiliário, ao prover primeiro moradia de boa qualidade com aluguéis razoáveis para a classe trabalhadora’ (p.5). Explicam ainda que, por muitas décadas, até os anos 1970s, o setor serviu aos trabalhadores mais abonados. Depois, o setor mudou porque, diante de maior liberalização financeira, a expansão do setor de casa própria passou a depender de novos ingressantes com rendas mais baixas. Isso combinado com o declínio do setor de aluguel privado levou a que o setor público de locação social passasse a ser destinado aos mais pobres. Assim, a modernização do mercado habitacional tem a ver com a ‘residualização’ do setor público de locação social, ou seja, com uma certa guetização do estoque de moradias públicas, gerando a marginalização e estigmatização da população residente.

A constituição do modelo de habitação social na Grã-Bretanha tem se dado diante do declínio do setor público de locação e do crescimento significativo do setor de casa própria, acelerado pelas políticas de opção de compra para inquilinos públicos e de transferências em larga escala de partes do estoque público para o setor privado (sem fim lucrativo) das associações habitacionais, que foram praticadas a partir dos anos 1980s (Mcdermont, 2010). Segundo Forrest (2014), privatização, mercantilização, desinvestimento e desregulação têm sido as palavras de ordem neste processo de modernização, em linha com o que também aconteceu em outros setores das políticas sociais. Em suma, a análise do período pós-guerra mostra que o setor de casa própria tem crescido, enquanto o de aluguel privado tem decrescido consistentemente na Grã-Bretanha. O setor público de locação social primeiro cresceu, chegando a significar, nos anos 1970s, perto de um-terço do total de estoque habitacional. Depois, declinou rapidamente, mas ainda significa mais de 20% do estoque habitacional do país. Em contrapartida, o setor privado “sem fins lucrativos” das associações habitacionais, que era, no início do período, relativamente pequeno, tornou-se quase tão significativo quanto o público de locação social. O declínio do setor público de locação social foi operado por meio da política de venda dos estoques públicos (right to buy ou opção de compra e transferências para as associações habitacionais), por meio do desinvestimento sistemático induzido pelo governo central britânico e pela mudança de ênfase de um sistema que antes privilegiava os subsídios à produção para o que hoje beneficia subsídios compensatórios do lado da demanda. O aumento sistemático dos aluguéis sociais, operado na última década, teve também como suporte os subsídios à demanda (housing benefits) para garantir a capacidade de pagamento dos inquilinos.

Há, no entanto, indicações de que não há mais espaço para diminuir o setor público de locação social na Grã-Bretanha. As melhores moradias, nos melhores locais, já foram adquiridas/vendidas aos inquilinos que tinham condições financeiras de adquiri-las. Os melhores conjuntos e edifícios já foram repassados para as Associações Habitacionais. O que resta não é atrativo aos investidores privados em condições que preservem a sua função social. Uma grave crise habitacional assola o país, tornada mais evidente após a crise financeira pós 2007. A crise é especialmente grave no Sudeste da Inglaterra e na região metropolitana de Londres, determinando um desarranjo espacial sem precedentes. Onde há emprego, não há moradia adequada a preços acessíveis e vice-versa, com sérias consequências para o crescimento econômico. Muitos, mesmo os radicais neoliberais, admitem hoje que o envolvimento de todos os níveis do governo é necessário para aliviar a questão. A questão é uma constante nos jornais, telejornais, discussões acadêmicas, técnicas e governamentais. Dezenas de estudos têm sido comissionados a acadêmicos e outros experts, tanto pelo governo



britânico, quanto pela prefeitura de Londres, por fundações e outras instituições interessadas. E o governo, em reação, já sinaliza uma mudança de abordagem, com soluções que apontam para o maior envolvimento do setor público com a questão.

Nova legislação, aprovada em 2008, após mais de 30 anos de interrupção, voltou a permitir novas construções no setor público de locação social. Tal medida ainda não obteve resultados significativos, já que as prefeituras (Councils) têm de competir com as Associações Habitacionais e o setor privado por recursos. A nova legislação também expandiu os poderes das organizações de inquilinos e a participação, o que, para o setor privado, significa a criação de mais obstáculos para o investimento no setor. A nova agência criada (Homes and Community Agency) tem amplos poderes de regular, gerenciar e financiar habitação social (pública ou privada) na Inglaterra. A Corporação Habitacional (The Housing Corporation), que antes servia para garantir repasses a fundo perdido para viabilizar contrapartidas aos empréstimos das associações habitacionais foi fechada e incorporada à nova agência. Diante de uma das – senão a mais grave –, crises no sistema de provisão habitacional no pós-guerra, as novas medidas significam ainda muito pouco (talvez muito tarde). O governo – tanto o Conservador quanto o anterior Trabalhista – mostra-se ainda relutante em ter de investir recursos públicos de peso para resolver a questão. Forrest (2014), no entanto, argumenta que há hoje um consenso de que o envolvimento do governo britânico é fundamental para resolver o problema.



Figura 3 - Council housing em Londres (UK). Construído em 1909, este edifício foi parcialmente privatizado, após o programa Right-to-Buy (opção de compra), instituído pelo governo Thatcher, em 1981. Localizado em área central, algumas unidades deste edifício ainda servem à política social do burgo de Camden.

LOCAÇÃO SOCIAL EM HONG KONG - sentido econômico e político

A ‘modernização’ do setor público de locação social em Hong Kong (HK), de certa forma, caminhou em sentido oposto àquela da Grã-Bretanha. Paradoxalmente, foi operado também por administrações britânicas, pelo menos até a descolonização. Hong Kong foi colônia britânica e é hoje uma Região Administrativa Especial (SAR – Special Administrative Region), com ampla au-

tonomia político-administrativa em relação à China. Assim, por conta de seu passado colonial e de todas as estruturas e infraestruturas construídas antes e depois da devolução, em 1997, distingue-se sobremaneira da China continental e mesmo das outras SARs, sendo Macau, sua vizinha, outra delas. O governo de Hong Kong (HKSAR) é "... caracterizado como uma quasi-democracia, liderada pelo poder executivo, encabeçada por um Chefe do Executivo com extensos poderes, com um Conselho Legislativo que preenche a função legislativa, e um Conselho Executivo indicado, que serve a função de consultor para o Chefe do Executivo" (La Grange e Pretorius, 2014, p.3). O HKSAR não é eleito, nem presta contas para a sociedade. Assim, "... provém bens sociais e serviços de alto nível, em parte para adquirir legitimidade política" (p.15). Tais serviços incluem habitação pública de boa qualidade tanto no centro quanto na periferia, e transporte público barato, eficiente e acessível.

Um-terço do estoque de habitações em Hong Kong está nas mãos do governo, servindo à sua política de locação social de baixo custo. O setor tem permanecido forte ao longo das seis últimas décadas. Hong Kong, como a Grã-Bretanha, é exemplar defensor da sociedade capitalista e, não obstante as tendências neoliberalizantes e privatizadoras recentes e a política geral de intervenção mínima na economia, sucessivos governos (incluindo os pós-coloniais) têm mantido, como prioritários, planos e investimentos para ampliação e preservação do estoque habitacional público. Por isso, ao longo das décadas, o estoque público de habitações para locação social cresceu em termos absolutos embora tenha decrescido em termos relativos, considerando que, nos últimos 30 anos, a população cresceu em um-terço (para um pouco mais de 7 milhões). Praticamente, não há déficit habitacional em Hong Kong (Forrest e Yip, 2014). O estoque de moradias públicas tem sido, além disso, melhorado e reformado, seguindo cronograma de manutenção sistemática. O setor abriga população que aúfere rendimentos variados e com origem em várias classes sócio-ocupacionais, acomodando as novas tendências demográficas (envelhecimento, imigração, novas características familiares etc.) e tendências do mercado de trabalho (declínio da indústria e crescimento do setor de serviços). As moradias estão distribuídas em boas localizações na cidade, tanto nas áreas mais centrais (como a Ilha de Hong Kong e a península de Kowloon) como nas mais distantes, nos chamados Novos Territórios. A população conta ainda com eficiente sistema de transporte por metrô, trem ou ônibus, que permite deslocamentos médios em 46 minutos, mesmo considerando todo o território desta cidade-Estado que dispõe de amplas áreas (mais de 80%) de montanhas e florestas não edificadas.

O programa de produção habitacional de HK teve início em 1953, por oportunidade de um grande incêndio em uma grande favela (Shek Kip Mei). O incêndio foi a oportunidade que o governo colonial encontrou para por em prática uma política, já delineada, que visava não apenas objetivos próprios de políticas públicas sociais, como também a estabilidade, sustentabilidade e legitimidade política do governo junto a uma população de origem chinesa (e crescentemente de imigrantes chineses) (Smart, 2010; Forrest e Yip, 2014). O enorme conjunto, construído nas proximidades, composto de vários blocos verticais e mais de 7000 apartamentos, preservou o nome original da favela que substituiu e já indicava o tipo e a escala de intervenção que seriam praticados nas décadas seguintes. Com a disputa por terrenos sendo cada vez mais acirrada e sendo também uma das principais fontes de recursos em HK (a terra é pública e é concedida em sistema de arrendamento - leasehold), os conjuntos foram cada vez mais adensados, o que tem significado a construção de conjuntos de vários blocos com edifícios muito altos, de mais de 60 pavimentos, nas duas últimas décadas.

O sistema público de provisão habitacional de Hong Kong é considerado como um instrumento crítico para se contrapor à evidente desigualdade social e econômica existente no país. No entanto, Monkkonen (2011) argumenta, em anos recentes, os conjuntos habitacionais públicos têm se tornado depósito de desempregados. Os conjuntos mais afetados são aqueles localizados em áreas mais periféricas, fora do Centro (Ilha de Hong Kong e península de Kowloon). Ele explica que, dos anos 1960 em diante, os conjuntos do governo foram construídos mais e mais na periferia,



seguindo o modelo britânico das New Towns, criando subcentros autossuficientes. Esta política se alinhava com a de localizar a indústria manufatureira nas proximidades, enquanto o setor de serviços permanecia nas áreas mais centrais. Porém, durante os anos 1980 e 1990, ocorreram mudanças e reestruturações econômicas significativas em HK. O processo de desindustrialização significou que as indústrias migraram para a área continental da China, para as cidades próximas, no delta do rio Pearl River. Como os inquilinos dos conjuntos do governo eram mais propensos ao trabalho no setor das manufaturas, mas eram pouco propensos a migrar para a China, inclusive por conta de restrições legais, o desemprego entre os residentes dos conjuntos residenciais públicos passou a crescer, mais ainda para os localizados na periferia, especialmente nos Novos Territórios (áreas antes destinadas para a agricultura). É preciso ressaltar que o desemprego em Hong Kong é, no geral, muito baixo. A tendência de os conjuntos do governo abrigarem mais desempregados do que a média geral reflete uma mudança na localização dos empregos, trazida pela reestruturação econômica, nas décadas recentes. Significa também que há, em alguns conjuntos, maior concentração da pobreza, com tendência a esta situação agravar-se.

O estoque de moradias públicas para locação social de HK é, na atualidade, o maior em termos relativos de todo o mundo. Abriga mais de 30% da população de mais de 7 milhões de habitantes. Décadas de constante e significativo investimento na produção do setor, associada à relativamente boa política de manutenção e reparos, associada ainda à política de abrigar inquilinos de diferentes classes sócio-ocupacionais e rendas, conquistou a credibilidade da opinião pública de maneira que há pouco estigma associado à moradia em conjuntos públicos. Isso talvez seja parte da explicação do porquê, diferente de outros contextos, o setor é tão resiliente. Porém, é também necessário considerar que uma explicação também pode estar associada ao papel que exerce o setor como suporte para a economia. Os baixos aluguéis praticados ajudam a manter baixos os salários pagos pela indústria (no passado) e no setor de serviços hoje. Hong Kong é uma das sociedades mais desiguais no mundo contemporâneo, uma sociedade que se desenvolve nos dois extremos: de um lado, o grande capital associado ao mercado financeiro e ao mercado imobiliário e seus serviços complementares; de outro, os pequenos capitais associados aos serviços inferiores, seguindo o modelo das cidades globais discutido por Sassen (1998). Tal desigualdade significa, em relação ao mercado imobiliário residencial, que no setor privado as moradias custam quase 20 vezes mais do que a renda média anual, o que torna impossível até para a classe média adquirir o seu apartamento. O setor é dominado pelas grandes corporações, investidores e especuladores. Como contraponto a esta tendência, o governo (não eleito) de HK, também visando a legitimidade política, desde meados da década de 1990, opera um “setor público de casa própria”, com subsídios e financiamento oferecidos para os inquilinos que desejam adquirir o imóvel no qual já residem ou outro em novos empreendimentos. O setor já compreende quase 20% de todas as habitações do país.

A resiliência do setor público de provisão habitacional em Hong Kong, que inclui tanto o de locação social como o mais recente de ‘casa própria’ (juntos representam mais da metade do estoque de moradias), também está relacionada ao papel da propriedade da terra. Não só toda terra é pública em Hong Kong, como também o governo auferir rendas de até 30% do total de impostos arrecadados com a renovação e concessão de contratos de leasing para utilização de suas terras. Ou seja, Hong Kong depende da operação e manutenção de seu sistema de leasing para garantir a sua saúde econômica. Os negócios imobiliários são de extrema importância para a economia, junto com os negócios ligados às finanças e serviços associados. Os negócios imobiliários tendem a intensificar o uso da terra, o que permite ao governo auferir mais rendas. La Grange e Pretorius (2014) tratam da importância da propriedade pública da terra para a política fiscal em Hong Kong para verificar se os projetos de renovação urbana que são operacionalizados por parcerias público-privadas têm efeitos gentrificadores. HK opera um regime de baixa taxa e, por isso, precisa maximizar suas receitas relacionadas à gestão imobiliária e à renovação urbana. Toda terra é pública em HK e a gestão desses ativos gera receitas fabulosas (leases, taxas, aluguéis, taxas condominiais etc.), que

podem chegar a 30% do total arrecadado pelo governo no ano. O governo gera receitas toda vez que um contrato de lease é renovado ou um novo é acordado e quando projetos de renovação resultam em novos usos ou em construções mais adensadas. O sistema de gestão de terras por meio de leasing de até 50 anos está em voga, mas alguns contratos mais longos e antigos, dos tempos coloniais, ainda são honrados. A ideia é liberar terra para utilização em novos empreendimentos, muitos dos quais, como assinalam Forrest e Yip (2014), em terrenos liberados em projetos de remoção de favelas. A escala, a mudança para usos mais nobres e a densificação são fontes de renda para o governo, processo intensificado pelo fato de que muitos projetos imobiliários são executados por meio de lucrativas parceiras com a iniciativa privada. Projetos de renovação e requalificação urbana, com frequência, implicam na substituição de edifícios antigos de 8 a 12 andares, por novos, de maior escala, de até 60 pavimentos. Os índices de potencial construtivo podem chegar a 10 em alguns empreendimentos. A demolição e (re)construção de antigos conjuntos públicos e privados no centro da cidade, onde se situam os edifícios das maiores empresas financeiras e de serviços internacionais, são práticas correntes, mas o restante dos edifícios privados antigos e os novos edifícios públicos renovados garantem moradia acessível para os inquilinos. As melhores terras, mais centrais, são colocadas em oferta em condições especiais, tanto para os pequenos proprietários que ocupam edifícios privados e cedem seus direitos por indenização bastante atrativa (até três vezes o preço do mercado), quanto para os empreendedores que devem pagar ao governo rendas maiores.



Figura 4 - Vista do alto do Monte Victória (Ilha de Hong Kong). Muitos edifícios típicos de locação social pública em Hong Kong são “genéricos” e localizam-se nas áreas mais centrais, tanto na ilha quanto na porção continental. Os mais recentes localizam-se nos “Novos Territórios”, além das montanhas que se veem ao fundo. Em geral, são grandes conjuntos com vários edifícios altos, conectados ao Centro da cidade por metrô, trem ou ônibus.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Manutenção adequada, gestão condominial descentralizada, segurança da posse, boa localização, projetos arquitetônicos variados e de qualidade, número controlado de unidades habitacionais por conjunto (ou vila ou condomínio), centralidade e conectividade, todas essas são características tanto das moradias militares, quanto das produzidas por meio do PAR. Em muitos sentidos, ambas as experiências evitam problemas que são comuns aos sistemas de provisão habitacional do passa-



do, como o do BNH-SFH (1964-86): produção de baixa qualidade e relativamente cara, conjuntos únicos, de grande escala, em localizações periféricas, carência de infraestruturas e serviços urbanos, arquitetura e urbanismo de má qualidade, entre outros. Não obstante, os sistemas de provisão de moradias militares e pelo PAR promovem certa homogeneidade social (profissional e econômica, no caso das vilas militares; econômica com base em intervalos de renda, no caso do PAR), o que contrasta com as propostas contemporâneas de promoção de uma cidade mista e misturada (de usos do solo, classes e grupos sociais) que pudesse se contrapor ao quadro histórico de segregação nas cidades brasileiras. Ambos os sistemas também não são voltados ao atendimento dos mais necessitados: as moradias militares são para funcionários públicos relativamente bem pagos; e as moradias do PAR são para arrendatários de renda média ou média-baixa. Também por isso, mas por todas as demais características urbanísticas, o mercado imobiliário do entorno é impactado de uma maneira especulativa, ou seja, o entorno é “valorizado”, como diriam os agentes do mercado.

O PAR foi, certamente, um programa que poderia ter sido aperfeiçoado, ao invés de praticamente descontinuado, a partir de 2009, quando do início do Programa Minha Casa, Minha Vida. O governo, mais especificamente a CAIXA, entende que é um problema gerir cada um dos condomínios, havendo muitos conflitos entre as empresas administradoras e os arrendatários. Muitos destes, inclusive, reclamam dos altos valores pagos e do serviço deficiente que recebem. A CAIXA também entende que o preço da terra nas médias e grandes cidades brasileiras dificulta o atendimento dos construtores aos requisitos de preço controlado e qualidade impostos nos normativos. As prefeituras estão quase sempre incapacitadas financeiramente para ajudar ou não cooperam de alguma maneira impactante. Mudanças introduzidas pelo primeiro governo Lula também não foram de muita valia. O PAR II, visando atender a arrendatários de renda mais baixa (2 a 4 salários mínimos), levou os conjuntos do PAR para mais longe, de volta para as periferias distantes, onde os preços dos terrenos são significativamente mais baixos (e a infraestrutura é praticamente ausente). Em 2007, o governo também permitiu que os beneficiários optassem pela compra antes mesmo de completados os 15 anos contratuais, destituindo o programa de sua principal característica.

Ao longo do século XX, a Grã-Bretanha desenvolveu um sistema de provisão habitacional, com base na locação pública, de referência no mundo. O setor chegou a significar um-terço de todo o estoque habitacional britânico. Após quatro décadas de políticas agressivas visando o seu desmonte – como o Right-to-Buy e as transferências em massa do estoque das prefeituras (Councils) para as associações habitacionais –, o setor ainda mantém aproximadamente 20% de todo o estoque existente no país. Tal fato não pode ser ignorado. A resiliência deste sistema comprova o papel que tem para a sociedade britânica e para a sua economia. Os analistas concordam que o setor está agora estabilizado e que irá sobreviver lado a lado com o das associações habitacionais e com o mercado privado da casa própria e para aluguel. O setor é mantido com recursos dos governos central e locais. Por isso, muitos edifícios centenários ainda permanecem na paisagem urbana. Muitos, já bastante degradados, foram colocados abaixo, principalmente os construídos no pós-segunda guerra e que seguiram o modelo dos grandes edifícios modernistas verticais, e foram substituídos por novos empreendimentos residenciais ou mistos, de menor densidade. Muitos edifícios foram apenas parcialmente privatizados, o que significa que a responsabilidade pela conservação e manutenção do edifício continua em mãos públicas. O estoque é mantido pelas várias prefeituras. Cada uma tem a sua política de manutenção. Foram produzidas com recursos do governo central (grants), pelos governos locais, e estão distribuídas por toda a Grã-Bretanha. Nas cidades, estão por todos os lados, embora predominem em algumas áreas periféricas, principalmente os conjuntos de edifícios e casas que foram produzidos no pós-segunda guerra, quando o déficit habitacional exigia soluções rápidas e de escala. O setor, que foi constituído para abrigar a população trabalhadora, está agora “residualizado”, ou seja, é destinado para os mais pobres, em particular os desempregados ou com renda insuficiente.



O programa público de provisão habitacional em Hong Kong foi constituído seguindo o modelo inglês. Sucessivos governos coloniais e, depois, os pós-coloniais investiram no programa. Embora tenham também instituído programas de privatização e o chamado “setor público de casa própria” – situação em que a unidade habitacional, embora financiada com subsídios e condições especiais pelo governo, é privada, mas o edifício continua público –, o programa de locação social foi expandido ao longo das últimas seis décadas. Os conjuntos, cada vez maiores, são bem localizados em áreas centrais, ou mesmo em áreas mais distantes, caso em que são conectados ao centro por eficiente e acessível sistema de transporte público. O estoque recebe atenção constante do governo na sua conservação e manutenção. Diferentemente do caso britânico, o setor abriga uma população diversa de trabalhadores e não há – ainda – qualquer estigma associado aos residentes.

A discussão acerca de um modelo alternativo de provisão pública de habitação para locação social no Brasil sugere considerar algumas questões, incluindo aquela sobre o papel econômico, político, social e simbólico dos conjuntos, condomínios e/ou vilas no desenvolvimento urbano e aquela sobre o papel ideológico da “casa própria”. As discussões e os estudos sobre esse tema na literatura acadêmica são escassos, referindo-se quase sempre, ou quando muito, ao “aluguel social”, arranjo provisório utilizado por muitos governos locais como política assistencialista para lidar com situações emergenciais compensatórias, como a de desabrigados por remoções de favelas ou por desastres naturais. Portanto, pesquisas sobre a locação social pública são cruciais para abrir discussões sobre tema tão sensível e caro ao justo desenvolvimento das cidades brasileiras. Há poucos exemplos de experimentos do tipo no país. Talvez o mais conhecido destes seja o Programa de Locação Social do município de São Paulo, que promoveu a ocupação de edifícios antigos ociosos no centro da cidade. O programa foi instituído na gestão Marta Suplicy, em 2002, mas não recebeu a devida atenção nas administrações subsequentes. Há também propostas, ainda incipientes, a esse respeito no Plano Nacional de Habitação (PLANHAB – 2009). Em particular, referem-se ao PAR, programa que foi engolido pelo Programa Minha Casa, Minha Vida e que, literalmente, deixou de funcionar, embora não tenha sido oficialmente extinto. No passado, existiram esquemas embrionários, que sobreviveram por pouco tempo e produziram moradias em pouquíssima escala, instituídos pelos IAPs, nos anos 1940s, e pelo Banco Nacional de Habitação (BNH), nos anos 1970s. Tais arranjos não sobreviveram por tempo suficiente que permitisse produzir resultados e impactos que pudessem ser avaliados com propriedade.

Há vários elementos dos casos analisados que podem servir à montagem de um sistema de provisão habitacional que inclua a locação pública no Brasil. Tal sistema pode envolver instituições públicas, semipúblicas ou mesmo privadas. Da discussão aqui realizada, é possível destacar três elementos principais: o adequado sistema de gestão; um amplo sistema permanente de manutenção, reparos, renovação e produção de novos imóveis; e a centralidade e/ou conectividade dos conjuntos à área central, por meio de eficiente e acessível sistema de transporte público. Para que os moradores desses conjuntos não sejam estigmatizados, é preciso que pertençam a variadas classes sócio-ocupacionais e auferam rendimentos variados, formando um misto social. As áreas não podem estar desconectadas dos serviços urbanos e infraestruturas.

Enfim, os quatro sistemas apresentados neste artigo – o de moradias militares, o do PAR e os de locação pública em Hong Kong e na Grã-Bretanha – possuem muitas características que podem ser consideradas no momento de conceber e estabelecer um modelo de promoção de moradia para locação social no país, já há muito necessário. A ideia é que a provisão de moradias desse tipo seja realizada paralela, adicional e complementarmente aos programas voltados à aquisição da casa própria em voga, aos modelos cooperativos, associativos, corporativos e outros.

Talvez, após décadas de promoção da casa própria, o maior desafio seja convencer os políticos, os técnicos do governo, os acadêmicos e a população em geral que, em muitas situações, a locação social é um bom “negócio”. Após sofrer ataques pelos técnicos, políticos e acadêmicos adeptos do neoliberalismo, mais recentemente, diante do agravamento da crise habitacional, o setor público



de locação social voltou a ser considerado como necessário em muitos países do mundo. Talvez muitos não concordem que este deva ter a extensão que tinha antes. E já que tem sido destinado à população sem a necessária renda para acessar o mercado, o setor deve ser redesenhado e mantido apropriadamente. De toda forma, uma política habitacional que inclua várias possibilidades de atendimento às necessidades habitacionais da população do país, com a criação de sistemas de provisão habitacional diversos, criativos, progressistas e inclusivos, é urgentemente necessária para combater a segregação espacial e os graves problemas habitacionais acumulados e, assim, ajudar na promoção do “direito à cidade”. Isto é fundamental para um país campeão de desigualdades como o Brasil.

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

AMORIM, L. M. do E., LOUREIRO, C. Uma figueira pode dar rosas? Um estudo sobre as transformações em conjuntos populares. **Arquitextos**, Texto Especial 053, 2001.

ARANTES, Pedro; FIX, Mariana. Como o governo Lula pretende resolver o problema da habitação. Alguns comentários sobre o pacote habitacional Minha Casa, Minha Vida. Manuscrito, 2009.

AZEVEDO, Sérgio de. Desafios da habitação popular no Brasil. Políticas recentes e tendências. (13-41). In: CARDOSO, Adauto Lucio. (Org.). **Habitação social nas metrópoles brasileiras. Uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX**. Porto Alegre: ANTAC, 2007.

AZEVEDO, Sérgio de; ANDRADE, Luís Aureliano G. de. **Habitação e poder** - Da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional da Habitação. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.

BOLAFFI, Gabriel. Os mitos sobre o problema da Habitação. **Espaço & Debates**, Ano VI, n.17, 24-32, 1986.

BOLETIM Habitação. Brasília, SNH, August 1991.

BONATES, M. F. **Ideologia da casa própria... sem casa própria. O Programa de Arrendamento Residencial na cidade de João Pessoa-PB**. João Pessoa: Editora Universitária da UFPB, 2008.

BONATES, M. F.; VALENÇA, M. M. Vilas militares no Brasil. Gestão, política de locação e desenvolvimento urbano. **Arquitextos**, 2010.

BONDUKI, Nabil. **Origens da habitação social no Brasil. Arquitetura moderna, Lei do Inquilinato e difusão da casa própria**. São Paulo: Estação Liberdade/Fapesq, 1998.

CARDOSO, Adauto Lucio; LEAL, José Agostinho. Housing markets in Brazil: recent trends and governmental responses to the 2008 crisis. **International Journal of Housing Policy**, v.10, n.2, 191-208, 2010.

FORREST, Ray. Public housing futures. **Housing Studies**, v.29, n.4, 463-466, 2014.

FORREST, Ray and YIP, Ngai-Ming. The future for reluctant intervention: the prospects for Hong Kong's public rental sector. **Housing Studies**, v.29, n.4, 551-565, 2014.

HARVEY, D. **The condition of post-modernity**. Oxford: Basil Blackwell, 1990.

LA GRANGE, Adrienne and PRETORIUS, Frederik. State-led gentrification in Hong Kong. **Urban Studies**, OnlineFirst, 1-18, Jan. 2014.

MALPASS, Peter and VICTORY, Ceri. The modernisation of social housing in England. **International Journal of Housing Policy**, v.10, n.1, 3-18, March 2010.

MARICATO, Ermínia. **O impasse da política urbana no Brasil**. Petrópolis-RJ: Vozes, 2011.

MCDERMONT, Morag. **Governing, independence and expertise: the business of Housing Associations**. Oxford: Hart Publishing, 2010.

MELO, Marcus André C.B. de. Policymaking, political regimes and business interests: the rise and demise of the Brazilian housing finance system, Center for International Studies Working Paper 2597/C92/4, Massachusetts, MIT, May 1992.

MONKKONEN, Paavo. Public housing and unemployment: skills and spatial mismatch in postindustrial Hong Kong. Working Paper 2011-05, Institute of Urban and Regional Development, University of California, Berkeley, July 2011.

SASSEN, Saskia. **As cidades na economia mundial**. Barueri: Studio Nobel, 1998.

SHIMBO, Lúcia. **Habitação social, habitação de mercado: a confluência entre Estado, empresas construtoras e capital financeiro**. PhD Thesis. São Carlos: Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo - Escola de Engenharia de São Carlos – Universidade de São Paulo, 2010.

SMART, Alan. Tactful criticism in Hong Kong: the colonial past and engaging with the present. **Current Anthropology**, v.51, supplement 2, 321-330, Oct. 2010.

VALENÇA, Márcio M. The inevitable crisis of the Brazilian Housing Finance system. **Urban Studies**, v.29 n.1, 39-56, 1992.

VALENÇA, Márcio M. The closure of the Brazilian Housing Bank and beyond. **Urban Studies**, v.36 n.10, 1747-1768, 1999.

VALENÇA, M. M. **Globabitação. Sistemas habitacionais no Brasil, Grã-Bretanha e Portugal**. São Paulo: Terceira Margem, 2001.

VALENÇA, Márcio M. Poor politics – Poor housing. Policy under the Collor Government in Brazil (1990-92). **Environment & Urbanization**, v.19, n.2, 391-408, 2007.

VALENÇA, Márcio M. Social rental housing for Brazilian cities? Lessons from military housing and a right-to-buy program. **GEOFORUM**, v.41, issue 4, 519-521, 2010.

VALENÇA, M. M., BONATES, M. F. The trajectory of social housing policy in Brazil: from the National Housing Bank to the Ministry of the Cities. **Habitat International**, 34 (2), 165-173, 2010.

Trabalho enviado em novembro de 2014
Trabalho aceito em dezembro de 2014

