




XVII ENANPUR

SÃO PAULO • 2017



Locação social em Belo Horizonte: possibilidades e desafios

Social rent in Belo Horizonte: possibilities and challenges

*Marina Sanders Paolinelli¹, NPGAU/UFMG,
marinasanderspaolinelli@gmail.com*

¹Arquiteta urbanista pela Universidade Federal de Minas Gerais e mestranda do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo (NPGAU) da Universidade Federal de Minas Gerais.

RESUMO

Esse artigo tem como objetivo analisar as possibilidades de implantação de uma política de locação social em Belo Horizonte, como alternativa às políticas baseadas na propriedade privada. A locação social foi presente principalmente no contexto da Europa no pós Segunda Guerra Mundial, e mostrou em cada país uma forma organizacional distinta. Com desmanche do Estado de bem-estar social e o avanço do neoliberalismo depois da década de 1970, as políticas de incentivo à casa própria ganharam força. Nesse sentido, serão analisadas as transformações que ocorreram na França, Inglaterra, Países Baixos e EUA dentro de um contexto internacional de financeirização da moradia. No Brasil, onde não houve Estado de bem-estar social, mas uma urbanização pautada na favelização, periferização e precariedade da habitação da classe trabalhadora, será analisado o papel da ideologia da casa própria na construção das políticas habitacionais. Serão também tratadas as propostas recentes de implantação da locação social e o caso de São Paulo, único município brasileiro a tentar introduzir a política. Essas análises darão subsídio para entender o contexto de Belo Horizonte, onde busca-se investigar as formas de mobilização social em torno da locação social, que passam por tentativas de implantação da política nos ambientes de participação institucionais e em mobilizações independentes.

Palavras Chave: política habitacional, financeirização da moradia, aluguel social

ABSTRACT

This article aims to analyze the possibilities of implementing a social rent policy in Belo Horizonte, as an alternative to housing policies based on private property. Social rent policies were present mainly in the European context after the Second World War, and in each country it appeared showing a different form. With the fall of the Welfare State and the increase of neoliberalism power after the 1970s, policies to encourage home ownership have gained strength. It will be analyzed the transformations occurred in France, England, the Netherlands and the USA in an international context of financialization in the housing market. In Brazil, where there was no Welfare State policies in history, the urbanization was based on formation of slums, peripheral and precarious housing as home for the working class, it will be analyzed the role of the home ownership ideology in the conception of housing policies. It will also be mentioned the recent attempts to create a social rent policy in the national level, and the case of São Paulo, the only Brazilian municipality that actually tried to implement it. These analyzes will give support to understand the context of Belo Horizonte, where it will be analyzed the forms of social mobilization involving the social rent, which pass through institutional forms of participation and in independent mobilizations.

Keywords: housing policies, financerization, social rent

INTRODUÇÃO

Por se tratar de uma esfera de alta relevância política, o setor habitacional se caracteriza como um espaço onde o poder público se coloca como ator central, onde além de atuar como articulador de instituições e agentes financeiros, influencia como formador do ideário em todo da concepção de casa (Rolnik, 2015). Quando a propriedade privada individual, um dos elementos centrais do capitalismo, baseia as políticas públicas habitacionais, transfere ao Estado características de mercado, norteando a provisão mais em seu valor de troca, como ativo financeiro, do que no seu valor de uso, relativo ao direito à moradia e à cidade. As limitações desse modelo devem ser discutidas, tendo em vista o impacto que a provisão de habitação tem no meio urbano, em termos ambientais, econômicos e sociais, uma vez que influencia e é influenciada diretamente pela política urbana.

Em Belo Horizonte, o déficit habitacional estimado pelo Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS) de 2010 está em torno de 72 mil unidades. Enquanto recentemente apenas 2.685 unidades foram entregues pelo programa Minha Casa, Minha Vida, tem-se um montante de 146.795 domicílios vagos na RMBH (FJP, 2010), evidenciando a ineficiência da política habitacional do município e sua falta de relação com uma política urbana adequada. Nesse contexto será analisada a locação social como alternativa, pelo seu potencial relativo à utilização de imóveis vazios e principalmente por se apresentar como outra opção às políticas vinculadas à casa própria.

A locação social foi presente principalmente no contexto europeu do pós Segunda Guerra Mundial, adquirindo arranjos e formas institucionais diversas. Com desmanche do Estado de bem-estar social a partir dos anos 1970, muito se perdeu e foi transformado, abrindo espaço cada vez mais a políticas vinculadas ao incentivo à casa própria. Nesse sentido, serão analisadas as políticas de locação social na França, Inglaterra, Países Baixos e EUA dentro do contexto internacional de financeirização da moradia apontados por Rolnik (2015).

No Brasil, onde não houve Estado de bem-estar social, será analisado o papel da ideologia da casa própria na construção das políticas habitacionais e as propostas recentes de implantação da locação social no contexto nacional, recentemente levantados por Milano (2014) e Balbin (2015). Essa discussão dará subsídio para entender o contexto de Belo Horizonte, onde busca-se analisar as formas de mobilização social em torno da locação social, passando pelos conceitos de luta institucional e ação direta de Souza (2012).

A LOCAÇÃO SOCIAL COMO UMA POSSIBILIDADE

A locação social (ou aluguel social) é uma política habitacional que se baseia na provisão de moradia por meio do aluguel a custo inferior ao valor de mercado. Uma vez que não se onera com os custos referentes à terra e à propriedade da mesma forma das políticas baseadas na casa própria, pode proporcionar localização privilegiada e tratar da moradia como um serviço, e não como bem de consumo ou um ativo de alto valor (Balbin, 2015). Quando a locação social é provida através da propriedade pública, o governo mantém sob sua posse e gestão um estoque habitacional que direciona aos beneficiários da política. Já nos casos de políticas baseadas na propriedade de agentes privados, o poder público pode oferecer incentivos diretos (subsídios) ou indiretos (reduções fiscais ou empréstimos abaixo do valor de mercado) para a construção e/ou gestão das edificações. É possível encontrar em políticas de locação social a presença de entidades públicas não estatais, de gestão autônoma, e de empresas privadas sem fins lucrativos,

possibilitando uma complexidade de quadro organizacional e de controle social que extrapola os modelos de parcerias público-privadas convencionais.

O valor final do aluguel pode ser fixado em relação ao valor do imóvel ou da renda do beneficiário, e alguns países também fornecem subsídios complementares diretos aos locatários, em casos de grupos mais vulneráveis. Cabe aqui diferenciar esse complemento dos auxílios tipo “bolsa aluguel” oferecidos em muitos municípios brasileiros, geralmente oferecidos em situações de emergência e por tempo limitado para famílias procurarem imóveis no mercado. Tanto essa modalidade quanto os abrigos provisórios de propriedade pública não serão aqui considerados como políticas de locação social, uma vez que não consideram a locação como uma opção de moradia definitiva e se baseiam na espera de políticas com fins de propriedade (Milano, 2014).

De acordo com os documentos desenvolvidos pelas UN-HABITAT, *Rental housing: An essential option for the urban poor in developing countries* (2003), e *A policy guide to rental housing in developing countries* (2011), os governos que incentivam a casa própria acreditam que ela é capaz de gerar empregos, estimular a economia e garantir estabilidade política e social, e criam mitos que devem ser desconstruídos, como a ideia de que “em país rico todo mundo é dono”, e que “todos desejam ser proprietários”. A habitação de baixo custo por meio do aluguel pode ser uma opção de política habitacional que atenda pessoas em diversas fases da vida (estudantes, famílias jovens e idosos por exemplo), rendas ou situações de vulnerabilidade, garantindo mobilidade durante o tempo, flexibilidade no orçamento doméstico e não submetendo desnecessariamente as famílias a um financiamento longo para a compra ou reforma de um imóvel.

LOCAÇÃO SOCIAL NO CONTEXTO INTERNACIONAL E A FINANCEIRIZAÇÃO DA MORADIA

Nos contextos da Europa e da América do Norte, a provisão pública de assistência habitacional data do período entre o final do século XIX e início do século XX, se intensificando principalmente no período pós Segunda Guerra Mundial, quando a provisão de habitação se tornou um dos pilares do Estado de bem-estar social (Rolnik, 2015). Devido à situação de destruição das cidades e a carência de moradias no pós-guerra, a estruturação de políticas estatais no mercado de aluguel de moradias ganhou força, sendo tratada como elemento fundamental na garantia da reprodução da força de trabalho e na reestruturação das economias (Balbin, 2015).

Ao longo da história, os países que se propuseram a atuar no setor habitacional para torná-lo mais acessível, o fizeram a partir de arranjos diversos, adquirindo complexidade e relevância principalmente nos anos 1950 e 1960. A partir dos anos 1970, a crise econômica e o avanço do neoliberalismo impactaram os governos de forma a transformá-los cada vez mais, de promotores e gestores de um estoque público, para facilitadores do mercado privado e viabilizadores da compra da casa própria² (Rolnik, 2015). De acordo com Rolnik (2015), a atuação cada vez mais intensa do capital fictício nas economias, atrelada a novos mecanismos de livre circulação da terra urbana, à socialização do crédito e à ideologia da casa própria, transformam o setor habitacional em um espaço extremamente financeirizado e desconstruíram a moradia como um bem social, transmutando-a em mercadoria e ativo financeiro em uma escala global.

² Em 1993, o Banco Mundial divulgou o relatório “Housing: enabling markets to work”, que pregava a importância do setor habitacional para a economia e sua necessidade de se abrir às finanças. Apontando diretrizes para os governos, o relatório teve uma influência muito grande na disseminação da casa como mercadoria e no abandono de políticas habitacionais distributivas (Rolnik, 2015).

De acordo com a autora, entre os países europeus é possível identificar três grupos quanto ao tipo de provisão de habitação social: o primeiro, onde a produção de um estoque público foi praticamente inexistente (como Espanha, Grécia, Portugal); o segundo, em que a habitação social não representou uma parcela significativa (Alemanha, Bélgica, Itália e Irlanda); e um terceiro, onde o estoque público ou semipúblico de moradia, em sua maioria pelo regime da locação, foi e ainda é significativo (Áustria, Dinamarca, Finlândia, Países Baixos, França, Reino Unido, Suécia, República Tcheca e Polônia). Existem ainda países onde não existe provisão pública de habitação, mas há uma intensa regulação do setor privado de aluguel (Alemanha e Suíça). No caso da América do Norte, os EUA construiu um estoque público não tão significativo, mas ainda sim relevante. Serão aqui tratados o histórico e as transformações que ocorreram na França (país de maior estoque público em números absolutos na Europa), na Inglaterra (segundo maior estoque público europeu) e Países Baixos (onde a proporção da locação social chega a cerca de 35% do total das moradias); as transformações no estoque público dos EUA e as iniciativas recentes na cidade de Nova York.

FRANÇA

Na França, a intervenção do Estado no setor habitacional se baseou inicialmente na promoção de moradia para locação pelo financiamento e regulação de agentes privados (Milano, 2014). Em 1894, foi aprovada a Lei HBM (*Habitation à Bon Marché*), que oficializou a criação da ‘sociedade francesa das HBM’ – empresas privadas, de lucro limitado e regulado pelo governo, que receberiam reduções fiscais e empréstimos para a produção de habitação. Depois da Primeira Guerra, devido ao quadro de destruições das cidades, o governo passou a além de regular, a financiar as empresas através de subsídios diretos. Os investimentos públicos cresceram ainda mais depois da Segunda Guerra, com a demanda habitacional intensificada pela migração e pelo crescimento populacional (Peppercorn e Taffin, 2009). Em 1948, foi criado a HLM (*Habitation à Loyer Modéré*, ou Habitação de Aluguel Moderado), que previa a construção de 200 mil unidades por ano durante cinco anos, e em 1953, foi instituído o “1% de moradia”, contribuição obrigatória de no mínimo 1% do valor da folha de pagamento de todas as empresas com mais de dez funcionários para financiamento de habitação por locação social.

A HML é realizada por agências públicas (*Les Offices Publics de l’Habitat - OPHs*), de regime jurídico próprio, gestão autônoma e orçamento independente; empresas sociais para habitação (*Les Entreprises sociales pour l’habitat – ESHs*), organizações sem fins lucrativos regidas por regulamentação específica; e sociedades de economia mista (SEMs), criadas geralmente pelos governos locais (Balbin, 2015). A habitação social francesa é classificada de acordo com a renda do beneficiário e o financiamento fornecido: muito social (PLAI), padrão (PLUS), e média (PLS). Todas apresentam valores de aluguéis inferiores ao mercado formal, com uma redução que varia de 30% a 40%. Os locatários de renda mais baixa podem ainda receber um auxílio direto do governo, que reduz o gasto médio com moradia de 33% para até 10% do rendimento (Vroelant e Tutin, 2007). Existem também auxílios diretos a proprietários privados que reformem e destinem unidades a aluguel a custo reduzido por um período de no mínimo nove anos (Balbin, 2015).

A experiência francesa mostra como é possível desenvolver uma complexidade organizacional no setor e é sem dúvida o país com a maior presença de sociedades privadas sem fins lucrativos, ou de entidades públicas não estatais (Balbin, 2015). Essa pode ser uma explicação para a manutenção até os dias atuais de um estoque tão expressivo, mesmo com uma certa estagnação

depois da crise de 2008, que gerou um déficit considerável por habitação social³, e com as tentativas recentes de estimular a compra da casa própria pelo governo⁴. Nesse sentido, o crescimento relativo de habitação social desde 1996 foi muito próximo ao da propriedade privada:

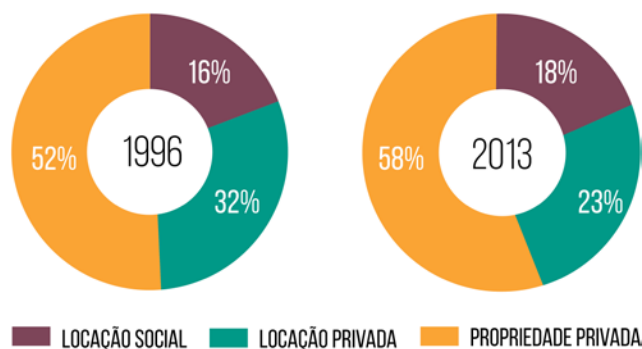


Figura 1: Tipo de ocupação das residências na França
Fonte: Le Union Sociale Pour L’Habitat, 2014, produzido pela autora.

INGLATERRA

Na Inglaterra, a intervenção estatal no setor habitacional também se iniciou no fim do século XIX, mas voltada pela provisão por autoridades locais. Em 1919, a instituição do Housing Act transferiu subsídios e responsabilidades para governos locais proverem moradia para as classes trabalhadoras e inaugurou uma tradição de moradias de propriedade pública para locação social, as chamadas *council houses*. Esse modelo de moradia atingiu sua maior expressividade depois da Segunda Guerra, quando quase metade da produção de unidades foi concentrada no setor e, na década de 1960, o estoque atingiu um terço do nacional total (Whitehead, 2007).

Durante esse período, as *council houses* foram responsáveis por prover um grande volume de moradias de qualidade a baixo custo para a classe trabalhadora em geral. No entanto, na década de 1970, as moradias alugadas pelos governos locais se tornaram um setor residual e passaram a atender apenas a população de renda mais baixa. A falta de diversidade dos residentes, concentrados em empreendimentos cada vez maiores e mais densos, criou um estigma sobre a locação social e gerou problemas de guetização e segregação (Valença, 2014).

Na década de 1980, se iniciou a decadência das *council houses*, a transferência das unidades para organizações privadas sem fins lucrativos (*housing associations*), e uma política incisiva de vendas das unidades públicas aos moradores, o chamado “Direito à compra” (*Right to Buy*), com uma porcentagem de descontos chegando a 60% do valor do imóvel. Apesar da promessa do governo de dar suporte à reposição das unidades vendidas “uma a uma”, foram drásticos os cortes de investimento no setor, e ainda não há soluções efetivas de financiamento para a manutenção e ampliação do estoque, gerando insegurança nos locatários. A locação social, que já chegou a

³ O número de habitação HLM encontrase praticamente estagnado desde 2011. Essa questão levantou uma preocupação com escassez habitacional nas grandes cidades da França, segundo especialistas, estimada em 450,000 unidades (Carnegy, 2014).

⁴ O programa PTZ (prêt a taux zero plus), por exemplo, oferece uma taxa de 0% a empréstimos para aqueles que desejam adquirir casa pela primeira vez, incluindo os inquilinos sociais.

atingir 31% da totalidade de moradias no país (Whitehead, 2007), hoje chega a 17% (DCLG, 2015). De acordo com Rolnik (2015):

“É importante salientar que ao processo britânico de constituição de uma geração de proprietários correspondeu um desmonte político-ideológico do sistema de bem-estar, com ampla base de apoio social. Residualizada como política e marginalizada, a moradia social transformou-se no imaginário político-social – e na prática – em lugar dos fracos, dos dependentes de direitos sociais, dos incapazes de manejar ativos no mercado. Foi, portanto, estigmatizada.” (Rolnik, 2015, p.56)

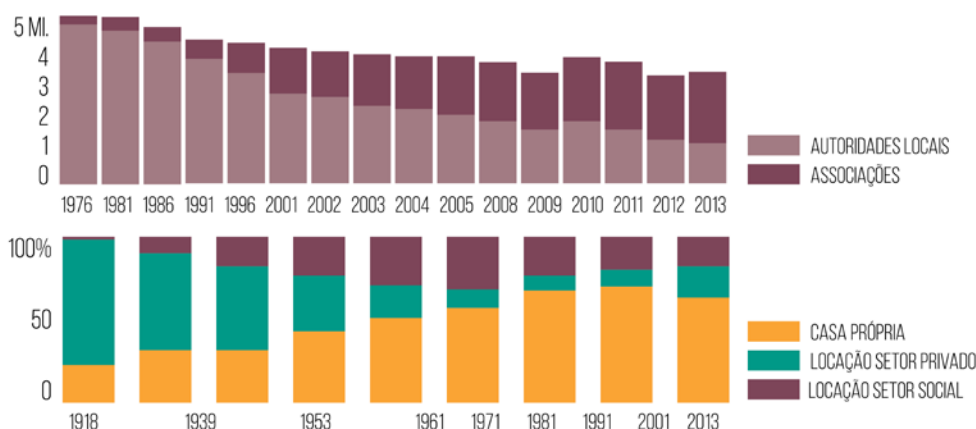


Figura 2: Declínio do estoque de locação social e ocupação das residências

Fonte: Housing Statistics ODPM, in Whitehead (2007) e Department for Communities Local Government (2015), produzido pela autora.

PAÍSES BAIXOS

A história da locação social holandesa é diretamente ligada à história das associações sem fins lucrativos (*housing associations*), responsáveis praticamente por todo o estoque do setor social⁵. As primeiras associações se formaram no século XIX e em 1901, foram reconhecidas como instituições autorizadas a produzir habitação social, passando a receber uma série de auxílios do governo (Sol e Der Vos, 2015). A partir da década de 1920, a produção de habitação pelas associações ganhou em escala, e a maior parte do estoque foi construído depois período do pós-guerra, atingindo mais de um terço do estoque total nos anos 1990 (Qu e Hasselaar, 2011).

Em 1934, foi definido por lei que os subsídios fornecidos às associações deveriam ser devolvidos ao governo no futuro, e em 1995 a dívida contraída foi perdoadada e o governo deixou de subsidiá-las diretamente⁶. Dessa forma, as associações começaram se a aproximar de uma atuação de mercado, adquirindo independência na gestão de seu estoque e orçamento. Os subsídios do poder público hoje são basicamente referentes a orçamentos municipais para projetos de renovação

5 Houve alguma produção de unidades pelos governos locais, mas que nunca atingiu grande expressividade (Ouweland e Van Daalen, 2002).

6 O Fundo de Garantia para a Habitação Social (Waarborgfonds Sociale Woningbouw - WSW), criado em 1983 para promover segurança às associações, tem sido a maior alternativa de garantia desde então, assim como o Fundo Central de Habitação (Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting - CFV), estabelecido em 1988, que apoia as associações com problemas financeiros.

urbana (*Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing - ISV*), nos quais as associações são envolvidas, e oferta de taxas inferiores para compra de terras (Ouwehand e Van Daalen, 2002).

O principal foco de atendimento da locação social são os residentes de baixa renda e em situação vulnerável, mas as associações também disponibilizam unidades a baixos custos para uma população de renda intermediária (AEDES, 2013). Esse sistema cria uma grande abrangência na habitação social (que atinge cerca de 35% do estoque total de moradias) e colabora com a redução do estigma que comumente é associado ao setor (Ouwehand e Van Daalen, 2002). No entanto, essa abrangência tem sido restringida pela União Europeia, que em 2009, limitou 90% do estoque vago ao atendimento à baixa renda (AEDES, 2013). Sendo a habitação considerada um “setor de interesse”, as vantagens dadas pelo governo às associações são vistas pelo setor mercado como “concorrência injusta”. Enquanto a locação de mercado tem reduzido gradativamente, a casa própria tem ganhado força, sendo também incentivada por outros programas governamentais, assim como Rolnik (2015) aponta no caso inglês.

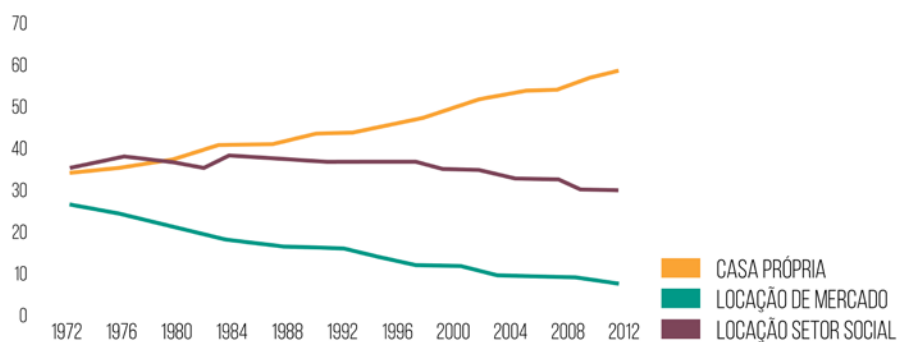


Figura 3: Porcentagem do estoque habitacional holandês por tipo Fonte: CBS, produzido pela autora.

EUA

Nos Estados Unidos, a habitação social surgiu em meio a medidas voltadas ao mercado das hipotecas e ao financiamento da casa própria para as classes médias, tendo essa sido a tradição de forma de moradia no país. Em 1937 foi criado o programa federal de habitação social – os *housing projects*, empreendimentos de propriedade pública destinados à locação social. A paisagem urbana norte americana passou a ser caracterizada por um sistema dual: de um lado um parque público constituído de conjuntos habitacionais nas áreas centrais, e de outro os subúrbios residenciais de baixa densidade, dominados pela casa própria (Rolnik, 2015).

Nos anos 1940 e 1950, o perfil dos moradores dos housing projects era uma classe operária branca, e depois da década de 1960 foi dando cada vez mais lugar a minorias raciais e moradores de baixa renda. Depois de chegar a um estoque de quase 1,4 milhão de unidades no final dos anos 1970, os housing projects passaram a ter investimentos cada vez mais escassos e tornaram-se local de estigmatização, pobreza, crime e marginalização, tendo um perceptível declínio quanto às condições de manutenção⁷ (Rolnik, 2015). Nos anos de 1970 foi decretado o fim da construção dos

⁷ O estoque público, que se tornou cada vez mais degradado, passou a compor projetos de renovação na década de 1990, como o programa Hope VI (Housing Opportunities for People Everywhere), mas que, com o pretexto da ampliação da diversidade dos empreendimentos, acabaram por expulsar grande parte da população residente nas unidades para outras localidades e reduzir ainda mais o estoque de moradia pública (Rolnik, 2015).

conjuntos públicos de moradia e surgiram programas federais com subsídios concedidos diretamente aos locatários para encontrarem moradia no mercado privado. A partir dos anos 1980, foram se transferindo cada vez mais recursos do sistema público para o mercado, por meio da ampliação dos programas de subsídio direto e de formas de parceria público-privadas.

O estoque habitacional público de Nova York, apesar de pequeno (6% do total), ainda é o mais expressivo dos E (Gatti, 2015). Reconhecida pelos altos valores dos aluguéis, a cidade é também onde se concentram uma grande diversidade de programas baseados em Vouchers e nas parcerias público-privadas, como o *80/20*, *Mitchell Lama* e o *Low Income Housing Tax Credits* (LIHTC)⁸. Apesar dos programas terem gerado certos ganhos, garantindo a presença da população de baixa renda em alguns empreendimentos, o número de moradores com ônus excessivo com o aluguel tem crescido e já afeta principalmente os habitantes de mais baixa renda, gerando filas enormes por acesso aos recursos (Furman Center, 2011).

A POLÍTICA HABITACIONAL BRASILEIRA E A IDEOLOGIA DA CASA PRÓPRIA

Um dos maiores entraves da implantação da locação social no Brasil é a política habitacional voltada historicamente para a propriedade privada, em que a ideologia da casa própria serviu como estratégia para convergir atitudes políticas conservadoras com interesses populares e atrelar interesses econômicos a investimentos públicos massivos no setor da construção. Como Balbin (2015) aponta: “em um país com forte tradição patrimonialista o acesso ao uso da habitação, e não o acesso ao bem e à sua propriedade, poderia enfim configurar uma alternativa às necessidades habitacionais?” (Balbin, 2015, p.13). E Milano (2014), questiona, ressaltando a existência de um círculo vicioso na política nacional brasileira: “não há políticas de locação social porque a ideologia da casa própria é dominante? Ou ao contrário, a ideologia da casa própria é dominante porque não há políticas de locação social?” (Milano, 2014, p.15).

BREVE HISTÓRICO

A casa própria nem sempre foi a principal forma de moradia da classe popular brasileira. De acordo com Villaça (1986), a transição da habitação predominantemente voltada ao aluguel para a casa própria se iniciou nos anos 1920, num contexto de surto imobiliário das grandes metrópoles brasileiras. Num processo de fortalecimento do capitalismo, a moradia tratada como mercadoria começou a oferecer maiores vantagens aos investidores. A transição entre a locação e a propriedade foi gradual, se estendendo até 1950, quando o número de imóveis próprios ultrapassou o de imóveis alugados no país.

De acordo com Bonduki (1998), a Lei do Inquilinato (1942) foi um dos principais fatores da transição, uma vez que estabeleceu o congelamento dos aluguéis, desestimulando a produção rentista da moradia. A partir de então, o que se sucedeu foi uma intervenção cada vez mais forte do Estado no setor habitacional, se iniciando com a criação da Fundação da Casa Popular (1946), que mostrou uma atuação de cunho clientelista e uma produção ínfima perto da real necessidade das cidades. Na mesma década, do ponto de vista do mercado, foi sancionada a Lei de Condomínios, que legalizou a propriedade individual de unidades em habitações coletivas,

⁸ Atualmente existem 83 programas habitacionais subsidiados na cidade, dos quais 65 são destinados a locação, sendo todos compilados pelo NYU's Furman Center no catálogo sobre esses programas, o *New York City Affordable Housing Programs*. O diretório pode ser acessado pelo link <<http://furmancenter.org/>>

impulsionando a venda de apartamentos em grandes quantidades (Villaça, 1986). A redução da oferta de moradia para aluguel nos centros urbanos causada pela Lei do Inquilinato, somada à atuação ineficiente do Estado e à produção da habitação como mercadoria lucrativa tornou restrito o acesso à habitação e forçou os pobres urbanos a produzirem suas moradias principalmente através da autoconstrução em lotes periféricos e da favelização. Nos anos 1950, a casa autoconstruída em loteamentos ilegais na periferia subequipada já constituía a forma predominante de moradia no Brasil (Villaça, 1986).

Como forma de aliar interesses econômicos e políticos, mas dessa vez em uma escala muito superior, o Governo Militar elegeu a moradia como problema a ser tratado com prioridade, criando o Banco Nacional de Habitação (BNH) e o Sistema Financeiro de Habitação (SFH). Com a transição para a casa própria já em seu curso final, se alargaram as bases da ideologia, que foi utilizada como forma de atrelar as bases populares a interesses conservadores e dar legitimidade ao governo golpista, como apontaram as críticas de Bolaffi (1979).

O PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA

Décadas depois do fim do BNH, a eleição da moradia popular como prioridade apareceu novamente na gestão do Partido dos Trabalhadores, por meio do programa Minha Casa, Minha Vida. A crise econômica, agora relativa à crise internacional de 2008, trouxe novamente a ideia da habitação popular como forma de, como afirmou a presidenta Dilma Rousseff, “fazer a roda da economia girar” (Bonduki, 2014). Atropelando os avanços obtidos pela criação do Ministério das Cidades e pelos processos participativos que elaboraram o Plano Nacional de Habitação – um plano complexo e diverso em alternativas para habitação social que inclui também a locação como forma – o Minha Casa, Minha Vida direcionou um volume vultuoso de investimentos na produção de unidades novas, reduzindo o papel das administrações locais ao de expectadores da ligação direta entre recursos federais e empreendedores privados da construção.

Para baratear o custo dos empreendimentos e gerar o maior lucro possível aos empreendedores, o custo da terra é um fator crucial. Ou seja, como no caso de Belo Horizonte, a implantação dos empreendimentos do programa tende, na verdade, a coincidir com os processos prévios de expansão e adensamento de periferias tradicionalmente populares, onde a terra é mais barata e a infraestrutura urbana mais escassa. Na tentativa de gerar o maior número de unidades possíveis com o menor custo, o programa produz edificações padronizadas, pouco flexíveis e pouco adaptadas aos diversos contextos das famílias. A segurança de posse por meio da casa própria, frente à baixa qualidade urbanística e arquitetônica dos empreendimentos, passa a ser a vantagem central do programa, que passa a gerar uma felicidade apenas “da porta para dentro” (Nascimento, 2015).

A LOCAÇÃO SOCIAL NO BRASIL

Por mais que as políticas mais expressivas no quadro habitacional brasileiro tenham se baseado na promoção da casa própria, houveram esforços recentes a nível federal para discutir a possibilidade da implantação da locação social. A modalidade foi incluída na Política Nacional de Habitação (2009) por meio de programas de produção de unidades públicas para locação, e no Plano Nacional de Habitação (2004), onde se inseriu como diretriz no *Eixo Estratégias Urbano-Fundiárias* e dentro da linha de *Produção e Aquisição Habitacional*. Essa linha inclui a *Promoção Pública de Locação Social de Unidades Habitacionais em Centros Históricos*, cujo objetivo é subsidiar aluguéis

em centros urbanos e áreas urbanas consolidadas em metrópoles e centros regionais, para os grupos de atendimento de renda mais baixa, que pela condição de vulnerabilidade social não podem se responsabilizar pela propriedade de um imóvel. No entanto, devido às precárias condições de garantia para financiamento dessa linha, ela tem sido evitada e não houveram tentativas reais de se implantar o programa (Milano, 2014).

A locação social foi discutida também no Seminário Internacional de Locação Social, realizado pelo Ministério das Cidades em 2008, com representantes do Brasil, Uruguai, França, Itália e África do Sul, países onde a locação social teve ou ainda tem importância. Durante o seminário, o alto preço de terrenos bem localizados foi levantado como um dos maiores entraves para a criação de um parque público para locação (Balbin, 2015). Os debates sobre o tema no âmbito do ministério resultaram na elaboração de dois importantes documentos no ano de 2009: Projeto de Lei 6.342⁹, e a Resolução Recomendada Nº 75 do Conselho Nacional das Cidades (CNC). Com diferenças conceituais e práticas na elaboração da política, ambos propõem a criação do Serviço de Moradia Social, um programa de locação social a nível federal.

Balbin (2015) diferencia os dois projetos sendo, de acordo com o autor, o Projeto de Lei 6.342 voltado para um caráter de assistência social, fundamentado na gratuidade do serviço a partir de um parque público destinado exclusivamente à população de baixa renda e grupos vulneráveis; enquanto a Resolução 75 do CNC pensa em um sistema de maior viabilidade econômica, com maior *mix* social, com aluguéis compatíveis com a renda dos moradores e na cessão de imóveis públicos e/ou privados na constituição do parque imobiliário. Nesse sentido, Balbin (2015) critica a falta no PL de apontamento de mecanismos para utilização de imóveis públicos, criação de incentivos ao setor privado e de critérios mínimos para qualificação de entidades sem fins lucrativos. Por outro lado, acredita que a Resolução 75 do CNC apresenta-se mais atualizada e completa, vinculando o programa ao uso de imóveis públicos vazios e subutilizados como forma de garantir o exercício da sua função social, sem necessariamente negociá-los no mercado – tarefa complexa juridicamente que tem causado sua inviabilidade.

O CASO DE SÃO PAULO

Mesmo com os esforços citados, não houveram ainda tentativas efetivas de implantação da locação social no Brasil. A exceção à regra é o município de São Paulo, que se iniciou uma tentativa em 2001 na gestão da prefeita Marta Suplicy, com a criação do Programa Locação Social, parte do Programa Morar no Centro, com o objetivo de melhorar as condições de moradia no centro e combater a expulsão da população de baixa renda residente na área. O programa tentou também incluir o acompanhamento socioeducativo para as famílias, com a capacitação e inserção social na sua atribuição. No entanto, os onze empreendimentos previstos, apenas cinco foram efetivamente implantados, totalizando 853 unidades habitacionais.

Os três primeiros edifícios - Parque do Gato e Olarias (2004), e Vila dos Idosos (2007) - foram construídos pelo Fundo Municipal de Habitação (FMH), com o apoio do Ministério das Cidades, da Caixa Econômica Federal e do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Os outros dois edifícios - Asdrúbal do Nascimento e Senador Feijó (2009) - foram implementados a partir da aquisição e reforma de edifícios existentes, com recursos do Ministério das Cidades. Em 2014, na

⁹ Apresentado pelos deputados Paulo Teixeira (SP) e Zezeu Ribeiro (BA) na Câmara dos Deputados em 2009, elaborado em em parceria com a Secretaria Nacional de Programas Urbanos do Ministério das Cidades (Balbin, 2015).

gestão do Prefeito Fernando Haddad, a iniciativa foi retomada, com a criação do Palacete dos Artistas (2014), construído a partir da reforma do antigo Hotel Cineasta.

No entanto, a falta de experiência na manutenção de um parque público e o pequeno corpo técnico responsável pela gestão da política na Sehab e na COHAB-SP limitou a eficiência dos empreendimentos (Gatti, 2015). Onde encontrou uma conjuntura favorável, como na Vila dos Idosos, Asdrúbal do Nascimento e Senador Feijó, de menor escala e/ ou público homogêneo e possuidor de renda mínima, o programa teve sua gestão facilitada, e os resultados foram satisfatórios, com imóveis bem mantidos e índices de inadimplência em torno de 7% (Centro Gaspar Garcia De Direitos Humanos, 2012). Já no Residencial Parque do Gato e no Residencial Olarias, onde foi atendida uma população mais vulnerável, muitas vezes sem renda mínima, alocadas em edifícios de grande porte, de difícil gestão, sem uma implantação efetiva do sistema condominial autogerido e de geração de emprego e renda previstos, resultou em uma sucessão de problemas como a alta quantidade de unidades em situação irregular (vendidas ou sublocadas), depreciações e inadimplência na casa dos 50% (Centro Gaspar Garcia De Direitos Humanos, 2012).

Com a inclusão recente de mais uma edificação, o Palacete dos Artistas (2014), é evidente o interesse na retomada dos programas, e se espera que seja incluída também, uma reestruturação da forma de gestão vigente. Por mais que a iniciativa do município tenha um impacto ínfimo comparada às experiências internacionais citadas, os desafios e possibilidades levantados a partir dela são consideráveis, principalmente tendo em vista o contexto desfavorável em que se estabeleceu e o sucesso relativo que alguns dos empreendimentos alcançaram.

PROPOSTAS DE ALGUEL SOCIAL EM BELO HORIZONTE

Diferente de São Paulo, nunca houve em Belo Horizonte nenhuma tentativa de implantação de políticas voltadas à locação. No entanto, algumas movimentações recentes nos últimos anos apontaram para um esforço em introduzir a política no município. Esses esforços vieram por um lado, dentro das esferas participativas institucionais, como o caso do projeto de lei que atualiza o Plano Diretor, da Operação Urbana OUC-ACLO e da Operação Simplificada Barro Preto; e por outro por iniciativas independentes, dentro do contexto da mobilização popular em torno do tema da habitação e das eleições municipais de 2016. Nesse sentido, será analisado as possibilidades de implantação da política por meio da luta institucional e da ação direta, no que se diz respeito a uma visão “estadocrítica” de Souza (2012).

De acordo com o autor, caracteriza-se como luta institucional “o uso de canais, instâncias e recursos estatais, tais como conselhos gestores, orçamentos participativos ou fundos públicos”, enquanto a ação direta se baseia em um “conjunto de práticas de luta que são, basicamente, conduzidas apesar do Estado ou contra o Estado, isto é, sem vínculo institucional ou econômico imediato com canais e instâncias estatais” (Souza, 2012, p.1). Dessa forma, recorrendo à concepção de Estado de Poulantzas como condensação de relações de forças entre classes e frações de classe, Souza (2012) sugere a utilização das fissuras desse Estado como oportunidade de lutas dentro da institucionalidade quando em um contexto favorável, que, no entanto, devem ser tomadas com cautela e até mesmo desconfiança, sendo a ação direta o foco central a ser dado pela luta urbana. Nesse sentido serão analisados como luta institucional as mobilizações dentro das esferas de planejamento (IV Conferência Municipal de Política Urbana, processo participativo da OUC ACLO e Operação Simplificada Barro Preto) e como ação direta as movimentações recentes na luta por moradia e formas de organização para pressionar o poder público local, pelo

seu caráter a priori autônomo de formação e organização, mesmo que essas findem também na luta institucional.

A CONFERÊNCIA MUNICIPAL DE POLÍTICA URBANA E O PROJETO DE LEI 1749/2015

A revisão do Plano Diretor de Belo Horizonte, resultado da IV Conferência Municipal de Política Urbana de 2014, contou pela primeira vez com uma menção, ainda que não muito detalhada, à locação social. A proposta veio do setor técnico, que sugeriu a utilização dos recursos da Outorga Onerosa (instrumento presente no plano) para a viabilização de habitação de interesse social de propriedade pública; e do setor popular, que sugeriu a utilização de imóveis públicos vazios ou subutilizados para composição de um parque de locação social, ambas aprovadas na plenária final da conferência. O projeto de lei que tramita na câmara até o momento conta com a utilização de fundos da outorga para “implantação de unidades habitacionais de interesse social de propriedade pública, voltadas para a disponibilização à população por meio de aluguel social” (PL 1749/2015).

No entanto, o projeto de lei está tramitando há mais de um ano entre emendas, audiências e uma recusa do presidente da câmara em coloca-lo à votação. Diversos setores populares, muitos deles envolvidos no projeto desde a conferência, se organizaram para pressionar a votação do plano, inclusive com sugestões de emendas¹⁰. Nesse sentido, a dificuldade de articulação com o legislativo mostra um ponto de fragilidade da luta institucional nessas esferas participativas, que fica a mercê das relações de poder e da influência que conseguem exercer nos vereadores, onde competem de forma assimétrica com os interesses do empresariado, que aparentemente não quer a aprovação do plano.

Em desagrado quanto à condução da elaboração do plano pela prefeitura, o setor empresarial ligado à construção civil abandonou a conferência em massa, alegando manipulação e falta de transparência¹¹. Mas o que pesou mais, provavelmente, não foi exatamente a condução do processo, mas suas propostas: a incorporação de instrumentos de política urbana que pretendem encarecer a incorporação e a especulação imobiliária, como a Outorga Onerosa do Direito de Construir e o IPTU Progressivo, que embora já previstos no Estatuto da Cidade desde 2003, não foram incorporados na lei municipal até o presente momento. A aprovação desses instrumentos é essencial para a garantia de recursos para políticas como a locação social no município.

A OPERAÇÃO URBANA OUC ACLO

A Operação Urbana Consorciada Antônio Carlos - Pedro I/Leste-Oeste (OUC-ACLO) é atualmente onde a locação social ganhou o maior destaque nas propostas vistas em de Belo Horizonte. A OUC surgiu da junção de duas operações desenvolvidas entre 2011 e 2013, a OUC Antônio Carlos e a OUC Vale do Arrudas, que englobariam as áreas em torno das avenidas Antônio Carlos, Pedro I e

10 Entre as sugestões de emendas está a inclusão do reconhecimento de ocupações urbanas. O PL em tramitação reconhece apenas quatro das diversas ocupações do município, como Áreas Especiais de Interesse Social 2-B. O reconhecimento das ocupações pelo plano é uma das formas de pleitear recursos para melhoria das áreas, e a disputa por ele foi motivo de revolta por parte do Movimento de Luta nos Bairros, Vilas e Favelas (MLB) durante a audiência que discutiu a aprovação do Plano do dia 25 de Julho de 2016, que resultou na ocupação da câmara por algumas horas na tentativa de pressionar a negociação com os vereadores.

11 O setor divulgou em carta aberta os motivos do abandono do evento, disponível em <<http://www.sinduscon-mg.org.br/index.php/noticias/ver/por-discordar-da-pratica-adotada-pela-pbh-setor-da-construcao-se-afasta-da-iv-conferencia-municipal-de-politica-urbana-%E2%80%93-bh-1871/>>

das avenidas dos Andradas, Tereza Cristina e Via Expressa, cerca de 25 km² do território municipal. Quando foi anunciada em outubro de 2013, causou polêmica, pois havia sido desenvolvida apenas por técnicos da prefeitura e por empresas de consultorias contratadas, sem a participação popular exigida por lei. O descontentamento popular com as projeções divulgadas fez com que o Ministério Público intervisse no processo, e no início de 2014 se iniciou o processo participativo que se estendeu até o meio do ano de 2015.

Dentro do Plano Urbanístico, a locação veio como proposta dos técnicos e dos movimentos populares como forma de evitar o processo de gentrificação que ocorre quando atuam instrumentos de valorização da terra, como é o caso das OUCs. Dentro da proposta de habitação, várias modalidades estão sendo incluídas na operação, mas apenas a locação social tem uma porcentagem compulsória especificada de 15% dos recursos a serem investidos dentro do montante arrecadado pela venda dos CEPACs, enquanto as outras serão definidas por futuros Grupos Gestores. O Plano Urbanístico prevê que a gestão dos condomínios destinados ao aluguel social será definida pelo Conselho Municipal de Habitação e a manutenção e a administração dos condomínios poderão ser custeadas pelo fundo financeiro da OUC, juntamente ao mecanismo definido como “subsídio cruzado”. O valor do condomínio a ser pago pelo morador seria vinculado a sua renda, e as famílias de maior poder aquisitivo arcariam com a maior parte das despesas das edificações¹². Depois de finalizado o tempo de 20 anos de duração da OUC ACLO, a gestão dos imóveis passaria para o município, que em teoria, no momento já estaria mais preparado.

No entanto, é muito difícil ser otimista com o instrumento das OUCs, tendo em vista as críticas atuais referentes à forma com que tem sido aplicado nas cidades. E no caso da OUC para uso residencial, esse fator pode ser ainda mais complexo, como Rolnik (2015) atenta em relação à financeirização da moradia no contexto mundial. Por se tratar de um instrumento de recuperação da mais-valia fundiária, as OUCs não contam com investimentos públicos, apenas investimentos privados, levantados por meio dos CEPACs. A venda de flexibilização na legislação urbana em troca de contrapartidas tem se aproximado muito mais de um processo de financeirização do que de democratização do espaço urbano, como é criticado por Fix (2004), no caso de São Paulo, e Cota (2010) no caso de Belo Horizonte. De acordo com Cota (2010), tem sido comum uma indefinição das contrapartidas nas OUCs, que não aparecem como uma definição de um plano amplo, de uma demanda anteriormente identificada, atendendo a interesses específicos em áreas valorizadas do espaço urbano. Sendo a OUC ACLO uma operação de dimensões muito superiores ao que é visto (cerca de 7% do território municipal), é importante estar atento aos efeitos de valorização que o instrumento pode causar na área, e a locação social pode ser um mecanismo importante para a manutenção de diversidade social no perímetro selecionado, mas ainda sim não suficiente.

A OPERAÇÃO SIMPLIFICADA BARRO PRETO

No caso das Operações Simplificadas a descomplicação quanto à flexibilização dos parâmetros parece ainda maior comparada às OUCs, tendo em vista que iniciativa de criação parte do próprio empreendedor, assim como a responsabilidade de divulgar as audiências do processo. A Operação Simplificada é um instrumento municipal exclusivo de Belo Horizonte que permite empreendedores privados conseguirem flexibilizações na legislação urbana, principalmente em termos de potencial construtivo, em troca de contrapartidas a serem definidas pelo poder

¹² A recomendação para as composições das famílias e sua relação com os valores do condomínio são: 20% dos usuários (renda entre 6 e 10 salários mínimos), 50% dos usuários (renda entre 0 a 3 salários mínimos) e 30% dos usuários (renda de 3 a 6 salários mínimos).

público e discutidas pela população – não necessariamente empregadas na mesma localidade do empreendimento como o caso das OUCs. O instrumento é utilizado em intervenções mais pontuais, na escala da edificação, portanto com uma abrangência menor.

A iniciativa da operação simplificada Barro Preto partiu da Construtora Santa Marta Ltda, que adquiriu um empreendimento na Rua Rio Grande do Sul, no bairro Barro Preto, área central de Belo Horizonte. A edificação ainda em “esqueleto”, parada há muitos anos, havia perdido em potencial construtivo nas últimas legislações em relação à edificação projetada, gerando uma complicação na continuação do empreendimento. A operação simplificada veio a permitir a continuação da construção com o potencial construtivo anterior, e em contrapartida o empreendedor deveria disponibilizar unidades para a locação social – retorno definido pelo poder público como forma de compensação.

Inicialmente pensada para estarem incluídas no próprio edifício, nos modelos de parcerias privadas como o do programa 80/20 em Nova York, por complicações quanto ao valor muito elevado das unidades para serem consideradas habitação social e por dificuldades de alteração da planta para que se adequassem aos parâmetros da URBEL¹³, a contrapartida foi se alterando, e acabou sendo definida como a transferência para o poder público de dez unidades na região central ou peri central no valor total de R\$2.587.161,00, a serem geridas pela URBEL no modelo de locação social. Se serão no mesmo edifício, o que facilitaria sua gestão, ou distribuídas aleatoriamente em pontos da cidade ainda não foi definido. Como não há nenhuma experiência da companhia na prática desse modelo, nem ao menos uma conclusão no processo de legislação referente a um possível programa na modalidade, o caso seria uma oportunidade de projeto piloto, numa escala mais simples e reduzida comparada à OUC ACLO.

É importante salientar que assim como no caso das OUCs, existe uma preferência do empreendedor nas decisões e uma flexibilidade de negociação da contrapartida, que se somam à falta de participação efetiva da população no processo, já que os interessados diretos (os possíveis locatários) nem sequer existem ainda como um público definido. O processo acaba sendo uma negociação do setor técnico da prefeitura diretamente com o empreendedor, reforçando o modelo de empresariamento criticado por Cota (2010) presente nas OUCs de uma forma ainda mais eficiente pela praticidade da escala, que não é da zona urbana, mas da própria edificação.

MOBILIZAÇÕES E INICIATIVAS INDEPENDENTES

Tendo em vista a complicação do cenário institucional, seja pelas dificuldades do Plano Diretor quanto ao legislativo, seja pela forma com que as operações urbanas pressupõem um domínio muito intenso do setor privado na transformação do espaço urbano, o campo da ação direta aparece com um importante campo de mobilização popular. Como afirma Souza (2012):

“...a luta institucional não substitui, em hipótese alguma, a ação direta; no fundo, subordina-se a ela, assim como a tática se subordina à estratégia, e não o contrário. Na fórmula “com o Estado, apesar do Estado, contra o Estado”, empregada pelo autor deste texto em diversos trabalhos anteriores, são os dois últimos ingredientes – e principalmente o último deles – que devem

13 Já havia unidades na propriedade de compradores particulares referentes ao processo de construção inicial, que as adquiriram “na planta”, que o empreendedor presente foi obrigado a bancar quando comprou a edificação naquele estado. Uma vez projetadas as áreas do projeto referentes às unidades, já havia sido definida a “fração ideal” de cada uma (dado importante para o IPTU e o ITBI), sendo complicada a alteração das mesmas.

predominar, de um ponto de vista que leve a sério o risco da cooptação e degeneração dos movimentos e que assuma a necessidade de uma mudança sócio-espacial profunda como pré-requisito para se poder falar, com rigor e consistência, em maior justiça social e melhorias substanciais da qualidade de vida da maior parte da população (SOUZA, 2012, p.6).”

No campo da luta pela moradia em Belo Horizonte, assim como em outras capitais, a falta de uma política habitacional efetiva tem motivado grupos como o Movimento de Luta nos Bairros, Vilas e Favelas (MLB) e as Brigadas Populares, em parcerias com setores da academia e da igreja como a Comissão Pastoral da Terra, a buscarem alternativas autônomas de produção do espaço. As ocupações urbanas recentes (cerca de 15 ocupações com um número de quase 13 mil de famílias) têm se caracterizado não por ações espontâneas da população, mas por atos organizados com perspectivas políticas ligadas às teorias marxistas, e mesmo aquelas que se formaram por iniciativa dos moradores contam com o apoio desses movimentos (Lourenço, 2014).

No entanto, essa alternativa, além de precária pela negligência mostrada pelo poder público na tarefa de garantir aos seus moradores direitos básicos como água, esgoto, acesso a saúde e educação, está ameaçada pela política de despejos que se intensificou nos últimos anos. E uma das mais preocupantes, a Região da Izidora, que abriga três grandes ocupações (Rosa Leão, Esperança e Vitória) com um total de cerca de 8 mil famílias, teve derrubado, no fim de setembro de 2016, o Mandado de Segurança do Superior Tribunal de Justiça, que impedia seu despejo desde setembro de 2015. No local da ocupação está prevista a realização de uma Operação Urbana Consorciada que pretende lotear uma parte do terreno e construir cerca de 14 mil unidades pelo programa MCMV, às quais não terão acesso os atuais moradores da ocupação.

Na busca de outras alternativas para a habitação popular, as Brigadas Populares de Belo Horizonte começaram uma iniciativa de mapeamento dos imóveis vazios urbanos que não cumprem a função social da propriedade¹⁴. A iniciativa partiu de militantes como Bella Gonçalves, que se candidatou a vereadora pelo movimento Cidade que Queremos¹⁵. Além do “despejo zero” às ocupações urbanas, sua campanha se apoiou na reivindicação de políticas de aluguel social nos imóveis vazios e subutilizados na região do hipercentro.

O Cidade que Queremos foi uma movimentação de ativistas de diversas causas (lutas por moradia, mobilidade, questão indígena, pelas mulheres, negros e LGBT, entre outros) para a ocupação das eleições de 2016 com pautas desenvolvidas colaborativamente e com candidaturas tiradas dentro do próprio movimento para representar o coletivo. O movimento lançou 12 candidaturas pelo partido PSOL, sendo duas eleitas pela população. Durante o ano de 2016, o coletivo realizou diversas reuniões, eventos e debates para discutir propostas para a cidade. Dentre essas propostas, a mais votada na plataforma do coletivo foi “Estoque público de imóveis para habitação de interesse social”, que sugere a “criação de um estoque público de imóveis a partir da recuperação e transformação de prédios abandonados e ociosos da região central da cidade”¹⁶, feita pela professora Ana Paula Baltazar, da Universidade Federal de Minas Gerais do grupo Morar

14 O movimento foi chamado de “Rolezinho da Função Social” e teve duas edições. Nos eventos, o grupo percorreu a região do hipercentro levantando os imóveis vazios com potencial para habitação usando a plataforma Em Breve Aqui (zip.net/bstrBK), desenvolvida pelo grupo de pesquisa da UFMG Indisciplinar.

15 Bella Gonçalves não foi eleita por uma margem muito pequena de votos, mas será, junto à candidata Cristal, suplente das candidatas Áurea Carolina (candidata a vereadora mais votada na eleição de 2016 em Belo Horizonte) e Cida Falabella, todas representantes do coletivo Cidade que Queremos.

16 Disponível em <<http://muitxs.org/programa/propuesta.php?id=59>>

de Outras Maneiras (MOM – UFMG). Também está como proposta aprovada pelo coletivo o “Aluguel social”, como “um novo regime de regulação da propriedade” como política pública de moradia¹⁷.

Paralelo a essa movimentação, técnicos da Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte (URBEL) se organizaram autonomamente para demonstrar sua insatisfação com a condução da política dentro do órgão e criar um coletivo de luta pela moradia na cidade. Retomando uma discussão que haviam realizado no ano de 2015 no I Seminário sobre a Política Municipal de Habitação, decidiram organizar sua segunda edição, mas dessa vez a partir de uma construção coletiva junto aos sindicatos, aos movimentos organizados pela moradia, movimentos de ocupações e moradores em situação de rua, além de grupos da academia, organizações de igrejas, o Ministério Público e a Defensoria Pública de Minas Gerais – um total de mais de 20 entidades diferentes.

Depois de vários meses de encontros para mobilizar os grupos e organizar o seminário, o evento foi realizado no dia 3 de setembro e contou com debates e grupos de trabalho para a elaboração de uma carta-proposta que foi entregue para os candidatos à prefeitura do município. Entre propostas como mais recursos para habitação popular, mais articulação com a política urbana e uma participação popular maior na gestão da política habitacional, a carta reivindica também a diversificação dos programas de provisão habitacional, “inclusive com programas sem fins de propriedade e uso do estoque ocioso”, onde é citada a necessidade de programas de locação social como alternativa.

Como a locação social e outras reivindicações na política habitacional estão presentes no projeto de lei que atualiza o plano diretor, esses movimentos também tiveram papel na organização para pressionar a votação do projeto pelos vereadores, dando mais força aos grupos participantes da IV Conferência Municipal de Política Urbana frente aos setores contrários à sua aprovação. Com uma mudança próxima de cenário no legislativo, contando com duas candidaturas eleitas pelo movimento Cidade que Queremos, é possível se pensar em um contexto mais favorável à pressão desses grupos por políticas como a locação social dentro da esfera.

Nesse sentido, a força pela manutenção da autonomia desses movimentos frente ao Estado é essencial, de forma que se utilizem das esferas institucionais como formas acessórias de luta e mantenham sua força de pressão. Tendo em vista a insuficiência da descrição sucinta presente no plano referente à locação social para sua implantação de forma efetiva, seria necessário mobilizar os movimentos na construção da política, e nesse âmbito, as redes criadas entre movimentos como o MLB, as Brigadas Populares e os setores ligados à igreja e à academia nas ocupações, assim como as do coletivo dos trabalhadores da URBEL fora do âmbito da instituição junto aos movimentos pela moradia, e do Cidade que Queremos poderiam se caracterizar como pontências.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A locação social fez parte da construção da política habitacional de diversos países, principalmente no pós Segunda Guerra europeu, e no entanto, está constantemente ameaçada pela forma com que a habitação social tem sido progressivamente tratada como um ativo financeiro e cada vez menos como um serviço público. Enquanto na Inglaterra, o sistema de propriedade pública acabou por ser minado pelas políticas neoliberais a partir dos anos 1970, a Holanda e a França

17 Disponível em <<http://muitxs.org/programa/propuesta.php?id=60>>

conseguiram manter seu estoque, baseando-se em formas mais complexas de organização como as associações sem fins lucrativos e uma diversidade de empresas públicas autônomas e de sociedades de economia mista. Enquanto nos EUA e na Inglaterra o sistema de locação passou cada vez mais a ser um setor restrito aos mais pobres e em situação vulnerável, criando sérios problemas de segregação social e estigmatização das edificações, o sistema francês e holandês conseguiu garantir uma certa diversidade de beneficiários.

No caso brasileiro, essa diferença entre públicos pode ser vista nas propostas do SMS na PL e na Resolução Recomendada do CNC, que se diferenciam pelo caráter assistencialista da primeira e uma formação de um sistema mais complexo na segunda. No contexto de São Paulo, onde podemos observar a presença de um caráter mais assistencialista, voltado apenas para uma renda mais baixa ou ausência de renda, os empreendimentos baseados na autogestão e na renovação de edificações menores conseguiram ter mais sucesso, enquanto os demais também passaram por um forte processo de estigmatização – utilizado frequentemente para minar as possibilidades da política. Nesse ponto, as desvantagens associadas ao histórico da política habitacional baseada na disseminação do modelo da casa própria, com uma densa ideologia a ele associada, aparecem e dificultam a abertura para as possibilidades de implementação da locação social.

No caso de Belo Horizonte, onde a proposta surgiu tanto na elaboração do projeto de lei que atualiza o Plano Diretor e em operações urbanas, quanto em movimentações independentes dos processos participativos institucionais, a proposta ganhou destaque, e depende de uma forte rede de pressão para ser implantada. Cabe aos grupos e movimentos populares envolvidos nos processos a tentativa de manter a autonomia de suas organizações e de buscar brechas no aparato do Estado para conquistarem suas reivindicações. E no ponto de vista da locação social, deve se buscar pela implantação de formas de gestão que possibilitem que a política perdure no tempo, evitando que fiquem a mercê das oscilações dos governos e da intensificação do modelo de moradia como ativo financeiro que desestruturou as políticas internacionais.

REFERÊNCIAS

- AEDES. Dutch social housing in a nutshell. Dutch association of social housing organization, 2013.
- BALBIM, Renato. Serviço de Moradia Social ou Locação Social: alternativas à política habitacional. No. 2134. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, 2015.
- BOLAFFI, Gabriel. Habitação e urbanismo: o problema e o falso problema. In: MARICATO, Ermínia (org.). A Produção Capitalista da Casa (e da Cidade) no Brasil Industrial. São Paulo: Alfa-Ômega, 1979. p.37-70.
- BONDUKI, Nabil. Origens da habitação social no Brasil: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria. Estação Liberdade, 1998.
- _____. (2014) Pioneiros da Habitação Social - Cem anos de política pública no Brasil. 1. ed. São Paulo: UNESP, 2014.
- CENTRO GASPAR GARCIA DE DIREITOS HUMANOS. Moradia é Central: lutas, desafios e estratégias. São Paulo, 2012.
- COTA, Daniela Abritta. 2010. A parceria público-privada na política urbana recente: reflexões a partir da análise das operações urbanas em Belo Horizonte. Belo Horizonte: IGC/UFMG, 2010. Tese (Doutorado em Geografia).
- DEPARTMENT FOR COMMUNITIES & LOCAL GOVERNMENT. English Housing Survey Headline Report 2013-14, London, 2015.
- FIX, Mariana. A “fórmula mágica” da parceria público-privada: operações urbanas em São Paulo. In: Schicchi, M.C.; Benfatti, D. (orgs.). Urbanismo: Dossiê São Paulo – Rio de Janeiro. Campinas: PUCCAMP/PROURB, 2004 (edição especial de Oculum Ensaios: Revista de Arquitetura e Urbanismo).
- FJP - FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO/Centro de Estatísticas e Informações. Déficit Habitacional no Brasil 2010. FJP: Belo Horizonte, 2013.
- FURMAN CENTER, 2014. State of New York City’s Housing and Neighborhoods in 2014. New York University, 2014.
- GATTI, Simone F. Entre a permanência e o deslocamento: ZEIS 3 como instrumento para a manutenção da população de baixa renda em áreas centrais. O caso da ZEIS 3 016 (Sé) inserida no perímetro do projeto Nova Luz. 2015. 347f. Universidade de São Paulo, São Paulo. 2015. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo).
- LOURENÇO, Tiago Castelo Branco. Cidade Ocupada. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal de Minas Gerais, Núcleo de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo. Belo Horizonte, 2014. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo).
- MILANO, Joana Zattoni. Um lugar para chamar de seu? O Programa Minha Casa Minha Vida e a ideologia da casa própria. Porto Alegre: Faculdade de Arquitetura/UFRGS, 2014. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional).

- NASCIMENTO, Denise Morado, et al. "Programa Minha Casa Minha Vida: desafios e avanços na Região Metropolitana de Belo Horizonte". In: AMORE, Caio Santos; SHIMBO, Lúcia Zanin; RUFINO, Maria Beatriz Cruz (Orgs). *Minha casa... e a cidade? Avaliação do programa minha casa minha vida em seis estados brasileiros* - Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.
- Ouwehand, André; Van Daalen, Gelske. *Dutch housing associations: A model for social housing*. Delft University Press, 2002.
- Peppercorn, Ira; Taffin, Claude. *Social housing in the USA and France: Lessons from convergences and divergences*. *Urban Planning International*, v. 3, p. 25-30, 2009.
- Qu, Lei; Hasseelaar, Evert. *Making Room for People: Choice, voice and liveability in residential places*. Techne Press, 2011.
- Rolnik, Raquel. *Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças*. São Paulo: Boitempo, 2015. 1ª ed.
- Sol, Els; Der Vos, Maravan. 12. *Services of general interest, state aid and social housing in the Netherlands. The Sustainability of the European Social Model: EU Governance, Social Protection and Employment Policies in Europe*, p. 276, 2015.
- Souza, Marcelo Lopes de. *Ação direta e luta institucional: complementaridade ou antítese?* Site Passa-a-Palavra. Disponível em: < <http://passapalavra.info/?p=56901> > Acesso em: 20/11/2016.
- Habitat, U. N. *Rental housing: An essential option for the urban poor in developing countries*. Nairobi: UN Habitat, 2003.
- _____. (2011). *A policy guide to rental housing in developing countries*. United Nations Human Settlements Programme, 2011.
- Valença, Márcio Moraes. *Alternativa de provisão habitacional no Brasil e no mundo*. *Mercator-Revista de Geografia da UFC*, v. 13, n. 3, p. 7-23, 2014.
- Villaça, Flávio. *O que todo cidadão precisa saber sobre habitação*. Global Editora, 1986.
- Vroelant, Claire L.; Schaefer, Jean P.; Tutin, Christian. *Social housing in France. Social housing in Europe*, p. 123-142, 2007.
- Whitehead, Christine; Scanlon, Kath J. *Social housing in Europe*. London School of Economics and Political Science, 2007.