

A LOCAÇÃO SOCIAL E O DIREITO À MORADIA: AS EXPERIÊNCIAS DAS CAPITAIS BRASILEIRAS (ST-7)

Allan Rodrigo de Lima

Universidade Tecnológica Federal do Paraná | allan.rdlima@gmail.com

Simone Aparecida Polli

Universidade Tecnológica Federal do Paraná | simonep@professores.utfpr.edu.br

Sessão Temática 7: Política Habitacional e direito à moradia.

Resumo: As políticas habitacionais são importantes ferramentas na promoção do direito à moradia, especialmente em grandes centros urbanos. Contudo, o mercado imobiliário tem elevado os preços dos terrenos, dificultando a provisão habitacional para população de baixa renda em regiões centrais ou com infraestrutura urbana consolidada. A locação social se mostra como política alternativa a ser explorada para o resgate de imóveis subutilizados. Este artigo identifica as experiências de locação social nas capitais brasileiras, destacando as experiências de Recife, São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Campo Grande e Distrito Federal. São analisadas as terminologias, suas principais características como criação, duração, finalidade inserção urbana, beneficiários do programa, adequação do imóvel à família, avanços e desafios dos programas de locação social no Brasil. Os programas de locação social no Brasil ainda são incipientes, exigem uma capacidade institucional instalada alta para administração dos parques e, por fim, há uma tendência ao desvirtuamento dos programas ao se aproximar das noções de moradia apenas como serviço e não como direito social.

Palavras-chave: locação social; política habitacional; direito à moradia; experiências brasileiras;

SOCIAL RENTAL HOUSING AND THE RIGHT TO HOUSING: EXPERIENCES FROM BRAZILIAN CAPITALS

Abstract: Housing policies are essential tools for promoting the right to housing, particularly in large urban centers. However, the real estate market has driven up land prices, making it difficult to provide housing for low-income populations in central areas or regions with consolidated urban infrastructure. Social rental emerges as an alternative policy to be explored for the recovery of underutilized properties. This article examines social rental experiences in Brazilian capitals, highlighting cases in Recife, São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Campo Grande, and the Federal District. The study analyzes terminologies, main characteristics such as creation, duration, purpose, urban integration, program beneficiaries, suitability of properties for families, as well as the advances and challenges of social rental programs in Brazil. Social rental programs in the country are still incipient, require significant institutional capacity for managing the housing stock, and face a trend toward deviating from their original purpose, increasingly treating housing as a service rather than a social right.

Keywords: Social rental; housing policy; right to housing; Brazilian experiences

ALQUILER SOCIAL Y EL DERECHO A LA VIVIENDA: EXPERIENCIAS DE LAS CAPITALES BRASILEÑAS

Resumen: Las políticas habitacionales son herramientas importantes para promover el derecho a la vivienda, especialmente en grandes centros urbanos. Sin embargo, el mercado inmobiliario ha elevado los precios del suelo, dificultando la provisión de vivienda para la población de bajos ingresos en áreas centrales o en regiones con infraestructura urbana consolidada. El alquiler social se presenta como una política alternativa a explorar para la recuperación de inmuebles infrutilizados. Este artículo identifica las experiencias de alquiler social en las capitales brasileñas, destacando los casos de Recife, São Paulo, Río de Janeiro, Belo Horizonte, Campo Grande y el Distrito Federal. Se analizan las terminologías, sus principales características, como la creación, duración, finalidad, inserción urbana, beneficiarios del programa, adecuación del inmueble a la familia, así como los avances y desafíos de los programas de alquiler social en Brasil. Los programas de alquiler social en el país aún son incipientes, requieren una alta capacidad institucional para la gestión de los parques habitacionales y, finalmente, existe una tendencia a desvirtuar los programas, acercándolos a nociones de vivienda únicamente como servicio y no como un derecho social.

Palabras clave: alquiler social; política habitacional; derecho a la vivienda; experiencias brasileñas

INTRODUÇÃO

A moradia desempenha um papel central na formação das metrópoles como função pública de interesse comum, como importante elemento articulador, integrador e impulsionador das demais demandas da população metropolitana, fortalecendo sua relevância para o planejamento e a gestão das cidades (Vaccari, 2018).

O aumento dos valores de imóveis e terrenos nas áreas urbanas gera desafios para a implementação de políticas habitacionais em áreas infraestruturadas voltadas às classes de renda mais baixa. A produção habitacional limita-se, em grande medida, “à produção de moradias por meio da casa própria e do aluguel” (Mello, 2022, p. 22). No Brasil, a casa própria foi historicamente priorizada como solução habitacional por programas do Banco Nacional de Habitação (BNH) e do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV). Entretanto, o setor privado se apropriou dessas iniciativas na busca de lucros, elevando o custo da moradia, sem atender adequadamente às populações de baixa renda. Esta população continua exposta à incerteza sobre a possibilidade de obterem a segurança de uma solução habitacional permanente.

A especulação imobiliária contribui para a valorização excessiva de terrenos, dificultando a atuação do Estado em políticas habitacionais nas áreas urbanas infraestruturadas. Esse cenário leva ao aumento da vacância de imóveis e limita o acesso à moradia para famílias de baixa renda, contribuindo para o déficit habitacional, em especial daquele relativo ao ônus excessivo do aluguel urbano. A Fundação João Pinheiro (FJP) traz que o déficit habitacional no Brasil alcançou seis milhões e duzentas mil de moradias em 2022, com um aumento significativo deste componente, que representou mais de cinquenta e dois por cento desse déficit (FJP, 2022).

Paradoxalmente, há um grande estoque de imóveis particulares permanentemente desocupados, muitos localizados em áreas centrais e com infraestrutura, que, devido à “falta de investimento em manutenção e conservação, formam um parque de imóveis privados degradados, que permanecem ociosos enquanto a cidade se expande horizontalmente” (Bonduki, 2010, p. 313). No Censo de 2022, o Brasil contava com onze milhões e quatrocentos mil de imóveis vagos (IBGE, 2022), número superior ao próprio déficit habitacional. Isto indica que parte das novas construções poderiam ser evitadas com melhor aproveitamento de imóveis subutilizados. A especulação e a preferência por imóveis modernos contribuem para o abandono de centros urbanos, evidenciando o descumprimento da função social dos imóveis nos espaços onde estão inseridos (Martins, 2019).

O aumento dos custos da terra favorece políticas de expansão urbana horizontal levando à processos de periferização e gentrificação das cidades, tornando custoso ao Poder Público prover desenvolvimento e infraestrutura básica em áreas mais distantes. O desenvolvimento urbano-econômico de regiões periféricas demanda tempo e investimento de longo prazo, fator que aumenta os custos de deslocamento das famílias e agrava as desigualdades sociais para os destinatários (Maricato, 2011).

Para enfrentar o déficit habitacional, é necessário otimizar o uso de imóveis já existentes, especialmente em áreas com infraestrutura urbana consolidada.

Destaca-se que até a extinção do BNH (1986), prevaleceu uma política habitacional voltada para a produção da casa própria, tratando a moradia como um bem de consumo desejado pela população brasileira. Nesse contexto, praticamente inexistiram políticas que oferecessem moradia para os grupos sociais de mais baixos salários. Em 2000, fora instituído o Programa de Arrendamento Residencial (PAR), que “permitia a compra do imóvel após 15 anos de pagamento, num sistema de leasing com baixo risco para os construtores” (Silva, 2013, p. 92). Em 2004, a Política Nacional de Habitação já apontava o ônus excessivo do aluguel urbano como um dos principais desafios para a implementação da locação como provisão de moradia para a população de baixa renda ante a “certa irracionalidade do mercado de locação, que não se demonstrou eficaz em equilibrar a oferta (representada pelos imóveis vagos) com a demanda mais necessitada” (Brasil, 2004, p. 20).

Nas Diretrizes da Política Nacional de Habitação, a locação social seria direcionada a imóveis localizados em centros urbanos, que podem ser produzidos, recuperados ou financiados tanto pelo setor público quanto privado (proprietário locador), com foco na população de baixa renda. Nos imóveis pertencentes ao setor privado, os proprietários receberiam incentivos “para a produção/recuperação do bem, na condição de manter, como locatário dos imóveis, o segmento da população que demanda subsídio para pagamento das taxas de locação” (Brasil, 2004, p. 45). Porém, com a implementação do PMCMV em 2009, a maior parte dos recursos e subsídios foi direcionada à produção da casa própria, reforçando esta ideologia historicamente incentivada.

O Plano Nacional de Habitação (PlanHab), em 2009, reintroduziu a política de locação social como alternativa de acesso à moradia, especialmente voltada para aqueles “que necessitam mudar os locais de residência ou que, por sua condição de vulnerabilidade social, não podem se responsabilizar pela propriedade de um imóvel” (Ministério das Cidades, 2009, p. 156). No entanto, essa política se caracteriza como aluguel social por ser uma provisão temporária.

A Lei nº 14.620/2023 reintroduziu o PMCMV estabelecendo em seu artigo 4º, entre outros objetivos, o “fomento à criação de mercados de locação social de imóveis em áreas urbanas”. No entanto, ainda não existe uma política que estruture os programas de locação social em nível nacional, tampouco regulamentação aos demais entes federativos. O tema torna-se relevante, dado que essa política de locação social ainda não está consolidada na realidade brasileira, existindo algumas experiências incipientes e outras em desenvolvimento, majoritariamente capitaneada pelas capitais de Estado e Distrito Federal.

Sendo assim, emerge o seguinte questionamento: **quais são as experiências de locação social desenvolvidas pelas capitais de Estados e Distrito Federal no Brasil e quais os contributos destas experiências para as políticas de habitação de interesse social no contexto do Brasil?** Deste modo, objetivou-se analisar as experiências brasileiras nas capitais de Estado e DF, distinguindo-as pelas diferenças conceituais e os fins a que se destinam,

identificando quais experiências se caracterizam na essência como locação social. Em sequência, analisaram-se suas respectivas características, desafios e avanços para uma política habitacional que traga a locação social como alternativa de enfrentamento do déficit habitacional¹.

METODOLOGIA

Para a revisão teórica utilizaram-se fontes de base de autores que desenvolvem conceitos, teorias ou estudos originais sobre o tema da locação social como política de provisão de moradias e suas respectivas vantagens e desvantagens nos repositórios de trabalhos acadêmicos, por meio das seguintes palavras-chave, dentre outras: "locação social", "locação social + [nome da capital de Estado]", "políticas habitacionais", "acesso à moradia", "ideologia da casa própria", "moradia como direito social", "moradia bem de consumo" e "moradia bem de serviço". Em especial buscaram-se trabalhos nas seguintes bases: Scientific Electronic Library Online (SciELO), Repositório Institucional da Universidade Tecnológica Federal do Paraná (RIUT), no Google Scholar, bem como trabalhos na Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações, portal da CAPES e na Plataforma MEC de Recursos Educacionais Digitais. Os artigos foram selecionados com base em critérios de relevância, qualidade e atualidade. Foram priorizados os trabalhos mais citados nos últimos cinco anos, assim como aqueles com ênfase especial na locação social no Brasil.

Revisam-se os estudos prévios já desenvolvidos em cada uma das experiências identificadas nas capitais de Estado brasileiras, categorizando-as e distinguindo conceitualmente o que de fato é locação social e o que não é (aluguel social, auxílio-moradia e auxílio-aluguel). A partir das experiências identificadas de locação social foram analisadas suas características como: criação, aspecto temporal (se é uma política permanente ou temporária), finalidade (se possui caráter assistencial ou provisional/habitacional), inserção urbana na habitação, destinatários/beneficiários do programa, versatilidade de adequação ao tamanho da família, avanços e desafios relatados.

PERSPECTIVAS DA MORADIA E A LOCAÇÃO SOCIAL COMO FORMA DE PROVISÃO HABITACIONAL:

Existem diferentes perspectivas pelas quais se abordam a questão de políticas de promoção à moradia no Brasil, dentre as quais se destacam: (i) a economicista, que dispõe sobre a atuação do mercado privado (ii) a assistencialista, que consiste na atuação emergencial e temporária do Estado por meio da assistência social em situações específicas de vulnerabilidade e/ou descolamento involuntário (Mello, 2022); (iii) a que trata a moradia enquanto direito social nos termos da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (art. 6º).

Pela **perspectiva economicista**, a habitação e sua forma de promoção, são consideradas uma mercadoria que pode ser objeto de compra e venda (bem de consumo) ou objeto de aluguel (serviço de locação), sem preocupação com o acesso ou dignidade de parcelas significativas da população que não tem condições de pagar (Aalbers, 2016). Smith (1984) sustenta que o espaço, incluindo a moradia, é moldado pelas forças de mercado, evidenciando que a habitação é considerada uma mercadoria e um ativo especulativo, em vez de um bem que satisfaça uma necessidade social. Castells (1977) destaca que a moradia é um bem de consumo mercadológico, cujo acesso é determinado pela capacidade de compra, fazendo parte da cidade capitalista a dinâmica de acumulação de capital, tornando o espaço urbano uma arena de conflito de classes.

O setor imobiliário é chave para a reprodução das desigualdades sociais, já que a moradia, nesta perspectiva estaria sujeita à lógica de oferta e demanda, naquilo que Madden e Marcuse (2016) chamam de financeirização e mercantilização do espaço habitacional. Por esta razão Marcuse (2009) critica o papel do Estado como facilitador das desigualdades urbanas, destacando que muitas vezes os governos atuam em aliança com os interesses privado. Neste sentido, Marcuse (2009) defende que o Estado deveria ser um mediador das necessidades sociais, promovendo políticas que garantam o acesso à moradia acessível e espaços públicos, em vez de atuar como facilitador do deslocamento de populações vulneráveis.

Nesta lógica mercantilista, muitas famílias são despejadas quando sua renda é insuficiente para fazer frente ao custo excessivo da moradia. Este fator as leva a ocupar áreas de risco e moradias precárias, ou, até mesmo, impondo situação de rua, o que demanda **atuação na perspectiva assistencial** do Poder Público. Esta atuação do Estado se volta para a população em situação emergencial, de vulnerabilidade social ou deslocamento involuntário, contudo tem caráter transitório e temporário, baseada em benefícios assistenciais do aluguel social ou transferência direta de renda (auxílios aluguel). A partir desta necessidade elementar da habitação com condições mínimas de dignidade e adequadas às características de cada família, surge a perspectiva da **moradia como Direito Social**. Aalbers (2016) ressalta que habitação social, e consequentemente a locação social, são tentativas de desmercantilizar a habitação e garantir que ela seja tratada como um bem social de acesso para todos e como meio de estabilização das comunidades, dever do Estado Social (Logan e Molotch, 2007). Deste modo, sem prejuízo de outros meios, a moradia pode ser provida resumidamente das seguintes formas conforme Quadro 01:

Quadro 01: perspectivas da moradia.

Agente	Formas
Poder Público	Como Benefícios Assistenciais: - Serviço de Aluguel Social (Confere Posse): benefício assistencial destinado a amparar situações emergenciais, de vulnerabilidade temporária, de deslocamento involuntário, não se destinando à provisão habitacional definitiva. (Mello, 2022, p. 182) - Auxílio Aluguel (Transferência de Renda): benefícios financeiros destinados dar suporte a famílias de baixa renda pago diretamente aos beneficiários, para atender famílias acometidas por situações emergenciais, de vulnerabilidade temporária, de deslocamento involuntário (Mello, 2022; Guerreiro, 2019). Como Direito Social (habitação de interesse social): - Direito à moradia pela aquisição da casa própria (Confere Propriedade): construção de moradias, pelo poder público ou mercado privado, com preços subsidiados e condições diferenciadas de crédito para aquisição por famílias de acordo com a renda. - Direito à moradia pelo serviço locação social (Confere Posse): política provisional de Estado, com ou sem parceria com o setor privado, para viabilizar o acesso à moradia por meio de disponibilização de imóveis para aluguel a preços subsidiados para famílias que se enquadrem nos critérios legais destinada à população de baixa renda. Há primazia do interesse público e do direito à cidade. É uma alternativa de caráter permanente como programa de Estado.
Entes Privados (mercado)	- Como Bem de Consumo (Confere Propriedade): envolve a aquisição de um bem que pode ser usado como moradia própria, alugado ou vendido. O foco está na aquisição da propriedade, ou seja, na compra do imóvel, indivisível, multidimensional e durável, ou seja, bem de consumo (Balbim, 2015, p. 12) - Como Serviço Privado (Confere Posse): relação contínua entre o prestador do serviço (proprietário ou locador) e o usuário (inquilino), cujo foco está na utilização do espaço habitacional sem a aquisição da propriedade. É regida pela Lei de Locações e contratos de aluguel, que podem estabelecer condições de permanência, manutenção e responsabilidades.

Fonte: elaboração própria com base em Mello (2022), Guerreiro (2019) e Balbim (2015)

Para compreender o papel da locação social é necessário superar a visão da moradia como um bem econômico, para considerá-la um direito social. Com isso, será possível transpor a construção sociológica baseada na ideologia da casa própria historicamente consagrada pelas políticas habitacionais brasileiras, pautada na construção de novas unidades habitacionais como única solução para enfrentamento do déficit habitacional.

É preciso notar as soluções habitacionais distintas para alcançar um patamar de inclusão social e de direito à cidade explorando novas frentes de provisão permanente da moradia, como a locação social (Bonduki, 2001). Conforme Mello (2022, p. 57) o bem alugado também gera utilidade para o novo usuário produzindo riqueza, contudo o direito à moradia não pode ser confundido com o direito à propriedade, tais direitos são autônomos e diferentes um do outro. Assim, é necessário explorar a perspectiva da habitação enquanto serviço (locação), a qual possui distintas finalidades e características conforme quadro 02:

Quadro 02: Tipos de Locação

TIPOS DE LOCAÇÃO	
Gerenciada pelo Mercado Privado	<u>Aluguel tradicional</u> : aluguel de mercado regido pelas regras mercadológicas de oferta e demanda, com preços regulados pelos proprietários na forma da lei. O inquilino paga um valor mensal ao proprietário para residir no imóvel, por um período determinado ou indeterminado. (Lei do Inquilinato)
	<u>Aluguel por temporada</u> : locação por curto prazo (geralmente até 90 dias), usada em períodos específicos, como férias ou eventos. Ex.: imóveis de praia ou locais turísticos. (Lei do Inquilinato)
	<u>Sublocação</u> (Lei do Inquilinato) - Total: o proprietário (ou inquilino autorizado) subloca a totalidade do imóvel. - Parcial (quarto ou cômodo): o proprietário (ou inquilino autorizado) aluga uma parte do imóvel (um quarto, por exemplo), mantendo os demais espaços de uso comum. Também é chamada de <i>Coliving</i> .
	<u>Aluguel via plataformas digitais</u> : aluguel de imóveis ou quartos para curta duração por meio de plataformas online. É uma alternativa ao aluguel por temporada. (Lei do Inquilinato c/c Lei nº 14.063/2020)
	<u>Aluguel com opção de compra ("lease with purchase option")</u> : o inquilino tem a opção de adquirir o imóvel ao final do contrato de locação, utilizando parte do valor pago. (Lei do Inquilinato)
Gerenciada pelo Poder Público	<u>Arrendamento Residencial</u> : o inquilino loca imóvel pertencente ao Poder Público conforme critérios da lei e tem a opção de adquirir o imóvel ao final do contrato, aplicando parte do valor pago.
	<u>Aluguel Social</u> : locação oferecida temporariamente para pessoas em situações emergenciais, como desastres naturais ou despejos forçados para famílias em situação de risco social ou vulnerabilidade.
	<u>Locação Social</u> : o governo ou uma instituição pública disponibiliza imóveis para famílias conforme critérios legais, cobrando um valor de aluguel simbólico ou baixo. O Poder Público mantém uma oferta de imóveis para aluguel a preços reduzidos ou controlados, voltados para populações de baixa renda (DRIESSEN, 2023). A locação social pode ser por meio de: ▪ <u>Parque Público</u>: titularidade dos imóveis pertence ao Poder Público, que envolve a gestão pública tanto das unidades habitacionais quanto dos inquilinos. ▪ <u>Parque Privado</u>: titularidade dos imóveis pertence a proprietários privados, mas a gestão é pública tanto das unidades habitacionais quanto dos inquilinos. ▪ <u>Parceria Público-Privada (PPP)</u>: a titularidade do imóvel é pública mas transferem parte da responsabilidade para empresas privadas, que gerenciam os imóveis e inquilinos em troca de contrapartidas financeiras.

Fonte: elaboração própria com base em Driessen (2023), Mello (2022) e Balbim (2015).

Neste artigo considerou-se locação social como um programa ou ação do Estado, podendo haver parceria com o setor privado, com finalidade provisional (fornecimento de unidade habitacional), de caráter permanente (sem limite temporal enquanto preenchidos os requisitos de elegibilidade do beneficiário) e voltado para atender a população (de maneira não restrita apenas a situações de risco social, vulnerabilidade social ou de deslocamento involuntário), cobrando um valor de aluguel simbólico ou subsidiado (Balbim, 2015).

Deste modo, é possível distinguir a locação social das demais modalidades de serviços públicos conforme quadro 03:

Quadro 03: Distinção de terminologias.

Terminologia	Finalidade	Caráter	Beneficiários
Locação Social	Provisional	Permanente	População de baixa renda
Aluguel Social	Provisional	Temporário	População em situação de risco social, vulnerabilidade social ou de deslocamento involuntário.
Auxílio Aluguel	Assistencial	Temporário	Transferência de renda para População em situação de risco social, em vulnerabilidade social, de deslocamento involuntário ou de baixa renda.
Auxílio Moradia	Assistencial	Temporário	Transferência de renda para Servidores públicos, militares e outros (ex.: estudantes em programas educacionais)

Fonte: elaboração própria com base em Balbim (2015), Luft e Lima (2021), Mello (2022, p. 182) e Silva (2013, p. 80-81).

A partir destas concepções foi possível distinguir, dentre as experiências brasileiras das capitais e Distrito Federal, o que é e o que não é locação social.

AS EXPERIÊNCIAS BRASILEIRAS

Como sinalizado anteriormente, algumas políticas habitacionais se autointitulam como programas de locação social sem, contudo, reunir as características essenciais à sua caracterização, quais sejam a de deter caráter habitacional provisional, permanente e beneficiários de baixa renda (independentemente de risco, vulnerabilidade ou deslocamento involuntário) enquanto cumpridos os requisitos legais.

Sendo assim, a partir do caráter e finalidade de cada um dos programas, os serviços habitacionais das capitais brasileiras foram enquadrados conforme Quadro 04:

Quadro 04: Experiências das Capitais e Distrito Federal.

Região	Cidade	Modalidades Utilizadas
Norte:	- Rio Branco/AC	Auxílio-Aluguel (Lei nº 1.879 de 29 de dezembro de 2011)
	- Macapá/AP	Aluguel Social (Programa Acolher Amapá – Estadual) implantado.
	- Manaus/AM	Auxílio-Aluguel (Lei Municipal nº 1666, de 25 de abril de 2012)
	- Belém/PA	Auxílio-Aluguel ("Programa Viver Belém - Cheque Moradia" - Lei Municipal nº 9074/2014.
	- Porto Velho/RO	Aluguel Social (Decreto Municipal nº 26.261, de 26 de julho de 2021); Auxílio-Aluguel (intitulado de auxílio moradia - Lei Complementar Municipal nº 363, de 05 de outubro de 2009)
	- Boa Vista/RR	Aluguel Social (vide portal municipal da transparência)
	- Palmas/TO	Aluguel Social (Lei Estadual do Tocantins nº 2674 de 19/12/2012)
Nordeste:	- Maceió/AL	Aluguel Social e Auxílio Aluguel (Decreto nº. 9.168 Maceió/AL, 31 de Janeiro de 2022 e Lei Municipal nº 7.222 de 22 de julho de 2022.
	- Salvador/BA	Auxílio-Aluguel (Lei Municipal nº 8543/2014)
	- Fortaleza/CE	Auxílio-Aluguel (Intitulado de "Programa de Locação Social", vide Lei Municipal 10.328 /2015 e Decreto nº 13.579, de 12 de maio de 2015)

	- São Luís/MA	Auxílio-Aluguel (Intitulado de "Benefício Eventual Moradia", vide Resolução Nº 12/2023-CMAS/SL; Programa "Aluguel no Centro" do Estado do Maranhão - Lei Estadual nº11.416 de 03 de março de 2021 e "Programa de Aluguel Maria da Penha" - Decreto nº 36.340, de 13 de novembro de 2020)
	- João Pessoa/PB	Auxílio-Aluguel (Intitulado auxílio-moradia da Lei nº 13.776, 04 de julho de 2019 e Aluguel de Transição Emergencial da Lei nº 14.288, de 05 de novembro de 2021.
	- Recife/PE	Locação Social (Lei Municipal nº 19.175, de 29 de dezembro de 2023); Locação Social (Programa Bom de Morar pela Lei Municipal nº 18.967, de 26 de julho de 2022); Auxílio-Aluguel (Auxílio Acolhida da Lei Municipal nº 18.958, de 08 de julho de 2022)
	- Teresina/PI	Auxílio-Aluguel (Lei nº 4916, de 30 de junho de 2016 - Programa "Cidade Solidária – Residência Solidária)
	- Natal/RN	Auxílio-Aluguel (chamado de "Aluguel-Social" da lei n.º 7.205 de 21 de setembro de 2021 e Decreto n.º 12.346 de 19 de outubro de 2021)
	- Aracaju/SE	Auxílio-aluguel (intitulado auxílio-moradia vide Lei Municipal nº 3873, de 07 de maio de 2010); Auxílio-aluguel (intitulado Aluguel Social da Lei Estadual nº 7.150, de 26 de maio de 2011)
Centro-Oeste	- Goiânia/GO	Aluguel Social (Pra Ter Onde Morar – Programa do Estado de Goiás - Lei nº 21.186, de 30 de novembro de 2021)
	- Cuiabá/MT	Auxílio-Aluguel (Lei Municipal nº 7.056 de 09 de fevereiro de 2024 - auxílio-aluguel à às mulheres em situação de violência doméstica e familiar)
	- Campo Grande/MS	Locação Social (Lei municipal nº 6.592/2021, regulamentada pelo Decreto nº 15.167/2022); Aluguel Social (Lei municipal nº 4350 de 22 de dezembro de 2005)
	- Brasília/DF	Locação Social (Aluguel Legal - Programa Habita Brasília - Resolução nº 162, de 07 de julho de 2020 e Decreto nº 37.438, de 24 de junho de 2016); Auxílio Aluguel (Intitulado de Aluguel Social - Decreto nº 45.989, de 09 de julho de 2024)
Sudeste	- Vitória/ES	Auxílio Aluguel (Lei Municipal nº 6.967/2007 – Aluguel Provisório e Lei Municipal nº 6.592/2006 – Bolsa Moradia)
	- Belo Horizonte/MG	Locação Social (Lei municipal nº 11.148 de 8 de janeiro de 2019 e Decreto Municipal nº 17.150/2019); Auxílio Aluguel (Lei nº 8566 de 14 de maio de 2003 e Decreto nº 11.375, de 2 de julho de 2003)
	- São Paulo/SP	Locação Social (Resolução Secretaria Municipal de Habitação – SEHAB/CMH Nº 23 de 5 de julho de 2002); Auxílio-Aluguel Maria da Penha (Lei nº 17.320 de 18 de março de 2020 e Portaria nº 028/SMDHC/2021); Auxílio-Aluguel (Portaria Secretaria Municipal de Habitação - SEHAB Nº 131 de 8 de julho de 2015)
	- Rio de Janeiro/RJ	Locação Social (Lei complementar nº 229 de 14 de julho de 2021 e Decreto RIO nº 51.134 de 12 de julho de 2022); Auxílio-Aluguel (Intitulado

		de Auxílio Habitacional temporário - Decreto nº 44637 de 18/06/2018 e Lei nº 7.195, de 15/12/2021.
MS	- Curitiba/PR	Auxílio-Aluguel (Intitulado de Programa de Aluguel Social Lei Municipal nº 14.700/2015)
	- Porto Alegre/RS	Auxílio-Aluguel (chamado de Bolsa-Auxílio - Lei complementar nº 612 de 19 fevereiro de 2009 e Decreto nº 18.576, de 25 de fevereiro de 2014)
	- Florianópolis/SC	Auxílio-Aluguel (Lei n. 9855/2015, de 08 de setembro de 2015)

Fonte: elaboração própria com base nas legislações encontradas.

Pela análise, apenas as cidades de Recife, Campo Grande, Brasília, Belo Horizonte, São Paulo e Rio de Janeiro possuem o serviço habitacional de locação social como forma de provisão habitacional de caráter permanente.

BREVE DESCRIÇÃO DAS EXPERIÊNCIAS DE RECIFE, SÃO PAULO, RIO DE JANEIRO, BELO HORIZONTE, CAMPO GRANDE E DISTRITO FEDERAL

Em primeiro lugar analisou-se a localização preferencial dos programas nos municípios conforme apresentado no quadro 05:

Quadro 05: Inserção urbana das habitações.

CIDADE	CRIAÇÃO	LOCALIZAÇÃO DO PROGRAMA	TIPOLOGIA DO PROGRAMA
Recife	2022 (Programa Bom de Morar) 2023 (PPP Morar no Centro)	<u>Programa Bom de Morar</u> : qualquer lugar do município, com vedação à áreas de risco e não edificáveis. <u>PPP Morar no Centro</u> : centro de Recife (imóveis ociosos e retrofit) em região com infraestrutura consolidada.	<u>Programa Bom de Morar</u> : Parque Público, Privado e de Organizações da Sociedade Civil. <u>PPP Morar no Centro</u> : Parque Público-Privado (Concessão)
Rio de Janeiro	2021	Bairros Centro, Saúde, Gamboa, Santo Cristo e Lapa do município do Rio de Janeiro, com vedação à áreas de risco ambiental e não edificáveis.	Parque Público (prioridade para até 3 s.m.) Parque Privado (chamamentos públicos)
Campo Grande	2021	Região Central e Região Metropolitana de Campo Grande	Parque Público, Privado e Parque Público-Privado (PPP em estudo) (imóveis já existentes, da construção de novas edificações, da aquisição, reforma e/ou requalificação)
Belo Horizonte	2019	Belo Horizonte e toda a Região Metropolitana conurbada, com preferência aos que tenham acesso à transporte público e proximidade de comércio, serviços e equipamentos urbanos.	Parque Público, Parque Privado e imóveis de Organizações da Sociedade Civil, indicados pelos beneficiários ou proprietários.

Distrito Federal	2016 (Aluguel Legal) 2023 (locação social)	<u>Aluguel Legal</u> : áreas urbanas consolidadas, dotadas de infraestrutura e dinâmica urbana, acesso a transportes coletivos e ofertas de emprego, onde o déficit habitacional for mais significativo no Distrito Federal. <u>Locação Social</u> : áreas dotadas de infraestrutura, comércio e serviços;	<u>Aluguel Legal</u> : Parque Público (CODHAB) e privado (locado pela COHAB). <u>Locação Social</u> : Parque Público (CODHAB) e Parque Privado (Cupom eletrônico)
São Paulo	2002	Centro do Município de São Paulo	Parque Público da COHAB-SP (novas ou reformadas a partir da aquisição de edifícios subutilizados)

Fonte: elaboração própria com base em Recife (2024, 2023, 2022A e 2022B), Medeiros e Santos (2016), Driessen, (2023), Campo Grande (2022), Belo Horizonte (2019), Paolinelli e Gimenez (2023), Mello (2022), Distrito Federal (2023 e 2018) e Tsukumo (2007).

Como pode ser verificar as experiências de locação social nas capitais iniciaram em 2002 em São Paulo com projeto piloto para resgatar a região central. A maior parte das experiências data dos últimos cinco anos e visam na maioria o resgate de centralidades e regiões infraestruturadas subutilizadas por meio da criação de parque de imóveis (públicos ou privados), sendo que alguns possibilitam extensão para os municípios conurbados.

Na sequência se verificou quem eram os gestores e operadores dos programas, os beneficiários (destinatários), faixa de renda alvo e os critérios de priorização dentre os beneficiários conforme quadro 06:

Quadro 06: Destinatários dos Programas de Locação Social.

CIDADE/ GESTOR/ OPERADOR	BENEFICIÁRIOS DO PROGRAMA (Critérios)	CRITÉRIOS DE PRIORIZAÇÃO (Da maior à menor prioridade)	FAIXA DE RENDA
RECIFE/ Secretaria de Habitação do Recife/	<u>Programa Bom de Morar</u> : ser morador de Recife há pelo menos 2 (dois) anos, ter ao menos um adulto, não ter sido contemplado em programas de aquisição de imóveis e estar no CadÚnico. <u>PPP Morar no Centro</u> : renda familiar seja de até R\$ 4.400,00 (quatro mil e quatrocentos reais) (faixas 1 e 2 do MCMV), ser morador de Recife há pelo menos 2 (dois) anos, ter ao menos um adulto, não ter sido contemplado em programas de aquisição de imóveis	<u>Programa Bom de Morar</u> : idoso(a) sozinho(a) ou casal de idosos(as); pessoa com deficiência na família, família uniparental com crianças; família com crianças; mulher em situação de violência doméstica; pessoa do público LGBTI+, em situação de violência doméstica; <u>PPP Morar no Centro</u> : chefes de família idosos, famílias lideradas por mulheres; filhos menores de 18 anos; família monoparental; pessoas que moram em áreas de risco, mulheres e pessoas LGBTQIANP+ em situação de violência.	Até R\$4.4 mil

RIO DE JANEIRO/ Comitê Gestor	<u>Elegíveis:</u> Servidores públicos; trabalhadores de famílias elegíveis aos Programas de Habitação do Governo Federal; estudantes de Cursos Técnicos e Universitários de Instituições Públicas ou Privadas, com prioridade para os cotistas e os oriundos de famílias elegíveis a programas de habitação do Governo Federal; aposentados e pensionistas; outros a serem definidos. <u>Critérios:</u> Família não seja proprietária, promitente compradora, permissionária, promitente permissionária de direitos de aquisição ou arrendatária de imóvel; renda mensal bruta de até 6 s.m.; residir na cidade do Rio de Janeiro há pelo menos 3 anos; inscrição no CadÚnico.	Menor Renda familiar per capita; mulheres chefes de família (mães soltos); famílias chefiadas por integrantes de populações negras, indígenas, LGBTQI+ e minorias sociais; pessoas com deficiência na composição familiar; idosos na composição familiar; coabitação há mais de 3 anos; trabalhar na região central e não residir nela; insalubridade; casos de endemias, arboviroses e comorbidades; famílias com situações de violação de direitos.	De 1 s.m. até 6 s.m.
Campo Grande/ AMHASF	Famílias residente no Município de Campo Grande há mais de 2 (dois) anos; possuir renda familiar per capita igual ou superior a 25%(vinte e cinco por cento) do s.m.; não ser proprietário, promitente comprador, permissionário, promitente permissionário de direitos de aquisição, usufrutuário ou arrendatário de outro imóvel; não ter sido contemplada por programa habitacional público definitivo; cadastro na Agência Municipal de Habitação e Assuntos Fundiários (AMHASF).	Idosos; famílias chefiadas por mulheres; famílias monoparentais com crianças de até 14 (quatorze) anos; demandas especiais de outros órgãos tais como mulheres vítimas de violência doméstica, jovens maiores de 18 (dezoito) anos egressos de Acolhimento Institucional, famílias sob acompanhamento especial; famílias removidas de seu local de moradia devido a obras públicas ou risco ambiental; famílias compostas por pessoa com deficiência.	1 a 3 s.m. (ou renda per capita até 1 s.m.
DISTRITO FEDERAL/ SEGETH/ CODHAB	<u>Aluguel Legal:</u> famílias cadastradas na CODHAB com rendimentos de 0 a 3 s.m., não ser cessionário ou promitente comprador de imóvel residencial, morar e trabalhar na unidade de planejamento territorial (UPT) <u>Locação Social:</u> população em ônus excessivo com aluguel ou que reside em cortiços, domicílios rústicos ou improvisados.	<u>Aluguel Legal:</u> pessoas acima de 60 anos; pessoas com deficiência; pessoas em situação de ônus excessivo, com ganho de até 3 s.m., cujo valor do aluguel seja superior a 30% da renda domiciliar total; moradores em área de risco, insalubridade, preservação ambiental e provenientes de cortiços, domicílios rústicos ou improvisados. <u>Locação Social:</u> idem aluguel legal + jovens provenientes do programa de cotas, pessoa em situação de rua, mulher vítimas de violência e refugiados.	<u>Aluguel Legal:</u> De 0 a 3 s.m. <u>LS:</u> Até 3 s.m.

Belo Horizonte	Famílias que cumulativamente: sejam residentes no município há mais de 2 anos, renda familiar mensal até 5 s.m., possuir renda familiar per capita igual ou superior a 1 s.m. ou superior a 25%(vinte e cinco por cento) do s.m, não possuir propriedade ou posse de imóvel; não ter sido contemplada, em caráter definitivo, por programas habitacionais públicos (salvo se tiver perdido), nos seguintes grupos: famílias que compõem o déficit habitacional (preferencialmente integrante de movimentos por moradia cadastrados), famílias removidas de seu local de moradia devido a obras públicas ou risco ambiental, famílias em situação de vulnerabilidade ou risco social e famílias removidas em decorrência de conflitos fundiários urbanos.	<u>Grupo de Déficit Habitacional e de Conflitos Fundiários</u> : menor renda per capita; idosos sozinhos ou casado; idoso chefe de família; existência de pessoa com deficiência; famílias uniparentais chefiadas por mulheres; participantes de movimentos por moradia. <u>Grupo Removidas por Obras Públicas ou Risco Ambiental</u> : idosos sozinhos ou casados; incompatibilidade com a unidade definitiva ofertada; existência de pessoa com deficiência física, sofrimento mental, histórico de conflitos sociais e problemas de adaptação que impeçam a convivência em condomínio; situação de risco social que impeça de residir em determinado empreendimento; impossibilidade alocação em condomínio vertical por conta da atividade de renda desenvolvida pela família; inquilinos de imóveis removidos em função de obra ou risco.	Até 5 s.m.
São Paulo/ SEHAB/ COHAB-SP	Pessoas sós e a famílias, cuja renda familiar seja de até 3 (três) salários mínimos que não sejam proprietárias, promitentes compradoras, permissionárias, promitentes permissionárias dos direitos de aquisição de outro imóvel; não pode ter sido beneficiado em programas de habitação de interesse social.	Pessoas, acima de 60 anos; Pessoas em situação de rua; Pessoas portadoras de direitos especiais; Moradores em áreas de risco e de insalubridade;	Até 3 salários - mínimo s (s.m.)

Fonte: elaboração própria com base em Recife (2024, 2023, 2022a e 2022b), Medeiros e Santos (2016), Campo Grande (2022), Belo Horizonte (2019), Mello (2022), Distrito Federal (2023 e 2018) e Tsukumo (2007).

Todos os programas exigem que o beneficiário não seja proprietário, promitente comprador, permissionário, promitente permissionário de direitos de aquisição ou arrendatário de imóvel. A maior parte exige que o beneficiário resida no município por um tempo mínimo que varia de 2 a 3 anos e tenha esteja numa faixa de renda familiar que varia de 0 a 6 salários-mínimos. Ademais, os programas preveem critérios de priorização que envolvem beneficiários e/ou famílias com idosos, pessoas com deficiência, famílias uniparentais com crianças (preferencialmente chefiada por mulheres), família com crianças, mulheres ou pessoas do público LGBTQIANP+ em situação de violência doméstica, famílias residentes em áreas de risco ou removidas em razão de obras públicas, entre outros.

Outro aspecto analisado foi o prazo inicial da locação, condições de renovação e recadastramento conforme quadro 07:

Quadro 07: Temporalidade da Locação Social.

CIDADE	PRAZO INICIAL	RENOVAÇÃO E RECADASTRAMENTO
Recife	PPP Morar no Centro: 30 meses Bom de Morar: anual.	Programa Bom de Morar: anual. PPP Morar no Centro: poderá ser renovado se a família continuar atendendo os critérios.
Rio de Janeiro	30 meses no mínimo	Recadastramento anual no mês de aniversário de acesso ao programa podendo haver mudança de imóvel, permanência ou desligamento.
Campo Grande	36 meses	Recadastramento anual no mês de aniversário de acesso ao programa podendo haver mudança de imóvel, permanência ou desligamento.
Belo Horizonte	12 meses	
Distrito Federal	30 meses (aluguel legal)	Aluguel Legal: recadastramento a cada 12 meses. Renovação por igual período caso persista a necessidade. Locação Social: não regulamentado.
São Paulo	48 meses	Condicionada à manutenção dos requisitos, cumprimento das obrigações contratuais, legais e regras do Programa (Mello, 2022); Reavaliação de renda cada 24 meses.

Fonte: elaboração própria com base em: Recife (2024, 2023, 2022a e 2022), Medeiros e Santos (2016), Rio de Janeiro (2022), Campo Grande (2022), Belo Horizonte (2019), Distrito Federal (2023 e 2018), Mello (2022) e Tsukumo (2007).

Como pôde se verificar o prazo inicial varia de 12 a 48 meses, com recadastramento anual, normalmente no mês de aniversário do ingresso do beneficiário no programa, cuja análise pode renovar a permanência, implicar em mudança do imóvel ou desligar a pessoa/família do programa. Também se analisou se os programas de locação social previam condições mínimas aos imóveis e sua adequação ao perfil das famílias destinatárias, bem como o comprometimento de renda do valor da locação conforme quadro 08:

Quadro 08: Adequação dos Programas de Locação Social às famílias.

CIDADE	ADEQUAÇÃO DOS IMÓVEIS ÀS CARACTERÍSTICAS DAS FAMÍLIAS	COMPROMETIMENTO DE RENDA PELO ALUGUEL
Recife	Programa Bom de Morar: número de ocupantes; presença de casais e o gênero das pessoas que compõem a família; região de localização de vínculos socioeconômicos da família; existência de características que indiquem uma tipologia preferencial, em função de: a) atividade de geração de renda; b) presença de pessoas com deficiência; c) outras características da avaliação. PPP Morar no Centro: unidades de diferentes tipologias para famílias com equipamentos de linha branca e mobiliário, uso misto, wi-fi.	Programa Bom de Morar: 15 a 25% da renda familiar mensal. PPP Morar no Centro: aluguel e condomínio podem comprometer no máximo de 15 a 25% da renda familiar

Rio de Janeiro	Considera a área dos cômodos; área externa/privativa; nº de quartos; nº de banheiros; tipo de imóvel: incompleta (com cozinha/banheiro/ área de serviço compartilhada), casa isolada ou geminada, apartamento, nº de pavimentos, edificação unifamiliar ou multifamiliar; acessibilidade interna; estado de conservação; conforto e desempenho da construção; aquecimento solar; inserção urbana, considerando o acesso aos meios de transporte público e a proximidade com comércio, serviços e equipamentos urbanos; condições ambientais e de habitabilidade, como ruído, ventilação, poluição e salubridade; condições das instalações elétricas, hidrossanitárias, de gás, águas pluviais, etc.	Valor máximo da locação (incluindo taxas e encargos) não pode ultrapassar o limite máximo de 30% segundo a faixa de renda familiar considerando o teto de 6 s.m.
Campo Grande	Leva em conta número de ocupantes x tamanho do imóvel x nº de dormitórios; presença de casais e gênero das pessoas x cômodos adequados; região de preferência em função de vínculos sociais e econômicos; tipologia x atividade de geração de renda/presença de PCD, etc.	Valor Total (aluguel, condomínio, taxa de administração e IPTU pode comprometer: 15% (renda per capita até 0,5 s.m.) 22% (renda per capita superior a 0,5 s.m e inferior a 0,8 s.m. 30% (demais casos)
Belo Horizonte	Idem Campo Grande.	15% (quinze por cento) para a renda per capita for inferior a 0,5 s.m. e de 30% (trinta por cento) se superar três s.m.
Distrito Federal	<u>Aluguel Legal</u> : apenas condições da habitabilidade. <u>Locação Social</u> : condições de habitabilidade, uso e ocupação do solo adequado, não estar em área de parcelamento irregular, instalações prediais em funcionamento, nº de cômodos adequado ao tamanho da família (não ultrapassar 3 por dormitório), estar dentro da faixa de preço do programa e estar adaptado ao beneficiário.	<u>Aluguel legal</u> : 15% a 30% do s.m. (de acordo com a faixa de renda. <u>Locação Social</u> : 15 a 25% de acordo com a renda familiar.
São Paulo	Leva em conta a relação entre o número de moradores e a dimensão da unidade, de uso residencial. Priorização de individualização de água, luz e gás. Condições verificadas por vistoria.	10 a 15% da renda familiar (de acordo com a renda) + responsabilidade de pagar taxas, tarifas e impostos

Fonte: elaboração própria com base em: Recife (2024, 2023, 2022a e 2022), Medeiros e Santos (2016), Rio de Janeiro (2022), Campo Grande (2022), Belo Horizonte (2019), Distrito Federal (2023 e 2018), Mello (2022) e Tsukumo (2007).

No que tange à adequação do imóvel ao perfil das famílias, os programas exigem que tenham condições mínimas de habitabilidade atestado por equipes técnicas do órgão municipal responsável. Na maioria dos programas leva-se em conta a área dos imóveis em consideração o número de ocupantes e quantidade de quartos, gênero dos ocupantes e adaptação ao destinatário. Alguns programas preocupam-se com que a locação considere aspectos profissionais, vínculos socioeconômicos da família e infraestrutura do condomínio.

Sobre o comprometimento da renda todos realizam o cálculo do subsídio e fixam um teto no valor das locações (incluindo as taxas condominiais e impostos) de modo a comprometer o rendimento entre 15 % a no máximo 30% da renda familiar. Além disso, os programas preveem um escalonamento do comprometimento de renda, de modo que os beneficiários que aferem renda *per capita* menor tem, por sua vez, maior subsídio e menor comprometimento de renda.

ANÁLISE CRÍTICA DAS EXPERIÊNCIAS: RESULTADOS.

A partir da análise inicial percebe-se que na grande das capitais o Poder Público ainda restringe os serviços habitacionais à programas de caráter assistencial. Tais políticas colocam o Poder Público apenas como um agente responsável pela contenção de crises (em caso de desastres naturais e calamidades públicas) ou pela realocação de famílias involuntariamente deslocadas em razão de intervenções estatais de reassentamento ou de obras de interesse público. Diferentemente das demais capitais, cidades de Recife (PE), Rio de Janeiro (RJ), Belo Horizonte (MG), Brasília (DF) e São Paulo (SP) trilham um caminho além do Poder Público meramente assistencialista para buscar a moradia em sua acepção de direito social.

Fato é que a locação social como política habitacional de Estado ainda é muito incipiente nas capitais de Estado e DF, haja vista que perde muito espaço (sobretudo orçamentário) para programas que visam apenas a transferência de renda na forma auxílio financeiro direto com subsídio para pagamento de aluguel. Os valores de tais benefícios estão muito aquém dos altos valores de aluguel urbano que continuam a representar um grande ônus para o orçamento das famílias, principalmente em regiões já infraestruturadas. Neste esteio, as experiências de locação social, exceto a de São Paulo, ainda estão em fase embrionária e exploram as modalidades dentro da legalidade a que estão adstritas, contudo, já demonstram alguns avanços e desafios que se apresentam de maneira resumida no quadro 09:

Quadro 09: Avanços e desafios dos Programas

CIDADE	AVANÇOS E DESAFIOS DO PROGRAMA
Recife	Programa Bom de Morar: <u>Avanços:</u> prevê intervenção socioeconômica em caso de inadimplência, desligamento em caso de exercício de atividades ilícitas, não possui limite temporal e volta-se para pessoas/famílias em maior situação de vulnerabilidade e adequação às famílias, <u>Desafios:</u> o município se isenta de responsabilidade e ônus de reparação por danos ocorridos no imóvel, exceto no parque público. Não prevê mínima de inserção urbana dos imóveis. PPP Morar no Centro: <u>Avanços:</u> prevê um mix de renda dentro do empreendimento a fim de garantir a diversidade de públicos, há uma distribuição proporcional das unidades de acordo com as faixas de renda e com subsídio proporcionalmente maior para quem mais precisa. Também possui avaliação para verificar o desempenho do concessionário, o que vai definir a remuneração paga pelo parceiro público e há um sistema de garantias públicas em face do inadimplemento. <u>Desafios:</u> ainda está em fase de licitação e não contempla famílias sem renda comprovada.

Rio de Janeiro	<u>Avanços:</u> o programa de locação desenhado pelo município prevê intervenções para resgate das centralidades infraestruturadas com formação de parque público e privado, já apresentando resultados com muita transparência no portal do programa. No portal do programa vislumbra-se que já foram feitas locações pelo parque privado, demonstrando o valor médio do m² publicamente, no qual proprietários passaram a usufruir dos benefícios também. Outro aspecto importante do programa é que prevê atendimento para estudantes. <u>Desafios:</u> a implementação do parque público de imóveis ainda não foi realizada e necessita de orçamento para realizar as obras de requalificação dos edifícios públicos locais. Não foram lançados editais para iniciar a intervenção nos imóveis pertencentes ao Poder Público e tampouco destinado orçamento para incorporação de imóveis abandonados subutilizados.
Campo Grande	<u>Avanços:</u> esforço para resgate dos usos habitacionais, econômicos e de diversidade, buscando diversificar as faixas de renda e empreendimentos de uso misto nas regiões na busca pela redemocratização da cidade; busca promover diversidade contemplando minorias reconhecidas; fixa um teto limite do valor máximo da locação (incluindo taxas), apresenta diversidade de previsão de imóveis que podem integrar o programa e limita o valor do aluguel em percentuais de acordo com as tipologias e facilidades dos imóveis. <u>Desafios:</u> dificuldade de acessar as linhas de financiamento federal, de forma a fomentar uma produção arquitetônica qualificada nas cidades; parque público carece de regulamentação e aporte de recursos; possibilidade de despejo em caso de inadimplência de 90 dias; inflexibilidade por parte das empreiteiras em se adequarem a modelos arquitetônicos mais exigentes em termos de integração urbana; (Driessen, 2023, p. 106); não apresenta soluções para famílias desprovidas de renda ou com renda inferior à 25% do s.m.; não prevê uma intervenção do Estado em caso de perda de renda da família e inadimplência.
Belo Horizonte	<u>Avanços:</u> coloca um teto no valor máximo de locação dos imóveis incorporados evitando a especulação; adequação ao perfil das famílias, levando em consideração aspectos sociais, profissionais e de convivência; não se restringe à região central, prevê áreas conurbadas. <u>Desafios:</u> implantação do parque público não foi feita, operando apenas na modalidade privada por meio de indicação das famílias atendidas e houve baixa adesão pelo receio dos beneficiários em perder acesso a programas de casa própria (Paolinelli e Gimenez, 2023)
Distrito Federal	<u>Avanços:</u> o futuro programa de locação social conseguiu avançar em termos normativos nas linhas de ação sobre imóveis vacantes e imóveis que necessitam de reabilitação, criando uma linha de ação voltada para combater a subutilização em áreas centrais e combater a segregação socioespacial e socioeconômica. <u>Desafios:</u> o novo programa carece de regulamentação e o antigo aluguel legal para idosos não teve o subsídio operacionalizado conforme o PLANDHIS. O programa é vago ao não delimitar as áreas de intervenção prioritárias.
São Paulo	<u>Avanços:</u> construção de empreendimentos de parque público (Parque do Gato, Olarias, Vila dos Idosos, Senador Feijó, Asdrúbal do Nascimento e o Palacete dos Artistas), com 903 unidades para locação social. “Custos e subsídios vigentes são compatíveis aos valores despendidos por família nas demais políticas habitacionais” (Ribeiro et al., 2019, p. 33) <u>Desafios:</u> falta de gestão pós-ocupação (manutenção física e retomada de imóveis); insustentabilidade econômica e altos índices de inadimplência, especialmente aos empreendimentos destinados a pessoas em situação de rua ou sem renda mínima; pouco trabalho de inserção social dos moradores; furtos de peças e vandalismo de infraestrutura; insuficiência dos subsídios (Bonduki, 2010); contratos irregulares; melhoria da definição e composição do valor de referência do aluguel; regulamentação de lacunas nas atribuições de gestão; melhoria do equilíbrio financeiro do programa (arrecadação); (Ribeiro et al, 2019)

Fonte: elaboração própria com base em: Recife (2024, 2023, 2022a e 2022), Medeiros e Santos (2016), Rio de Janeiro (2022), Campo Grande (2022), Belo Horizonte (2019), Distrito Federal (2023 e 2018), Mello (2022) e Tsukumo (2007).

Os programas de locação social das cidades de Recife, Campo Grande, Distrito Federal, Belo Horizonte, São Paulo e Rio de Janeiro à luz do critério temporal se colocam como soluções habitacionais provisionais permanentes, na medida em que não estabelecem prazo máximo para que a pessoa ou família permaneça na habitação fornecida. Todos os programas exigem recadastramento periódico a fim de aferir se os beneficiários continuam atendendo os critérios legais que os legitimaram a serem destinatários da política em questão, que na sua maioria envolve a renda familiar per capita.

Aspectos como o resgate das centralidades e infraestrutura urbana instalada estão no coração dos programas de locação social recentemente formulados, preocupando-se sobretudo com questões de habitabilidade e inserção social das famílias de modo a integrar com o meio social a que passam a conviver.

Os programas mais recentes estão especialmente preocupados com a sustentabilidade financeira dos empreendimentos, sem descuidar do aspecto social a que se destina, de modo que concessões e obras de requalificação/*retrofit* levam em consideração exploração econômica de espaços comerciais e de fachada ativa para que estas fontes de renda se destinem à subsídios e custeio de manutenção.

Isto acaba sendo um fator limitante a pessoas ou famílias com renda per capita inferior a 1 salário-mínimo e pessoas em situação de rua. Outro desafio é que a maioria dos programas não prevê intervenções do ente público quando da ocorrência de inadimplência prolongada em razão de perda de renda involuntária, o que pode empurrar novamente as famílias para habitarem locais precários ou em coabitação com outras famílias. Deste modo, os beneficiários acabam sendo relegados novamente à situação de insegurança habitacional, ficando na dependência de programas de assistência social (aluguel social ou auxílio-aluguel), reforçando que há muito a se aprimorar no serviço de locação social a fim de que seja uma provisão definitiva de fato.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como pôde se verificar, a lógica mercadológica da moradia se utiliza das soluções habitacionais (tanto no âmbito público e privado) em operações de compra/venda e de locação, visando o lucro pela especulação imobiliária e por processos de financeirização da moradia. Diante desta situação, muitas famílias encontram-se com sua renda familiar sufocada pelos altos custos, por vezes não aferindo renda suficiente para adquirir ou locar sua moradia no mercado formal, o que por consequência as obrigam para viver em condições precárias, em áreas de risco ou em assumirem um ônus excessivo com aluguel urbano, colocando-as em como integrantes do déficit habitacional, gerando insegurança habitacional (Madden e Marcuse, 2016).

Soluções voltadas para a produção de unidades para casa própria conseguem fazer frente ao déficit habitacional até um certo ponto, vez que as famílias com renda abaixo de três salários-

mínimos frequentemente não conseguem o financiamento habitacional sem necessitar de subsídios governamentais. Os custos da terra em regiões infraestruturadas decorrentes da especulação imobiliária geram processos de periferização na busca por menores custos, gerando segregação social às famílias de baixa renda (Maricato, 2011).

Como bem denota Guerreiro (2020) políticas assistencialistas de aluguel social fomentam remoções de famílias à pretexto de garantir maior segurança habitacional, inserindo as famílias locais distantes, gerando um ciclo de precariedade e dependência financeira das famílias. Já as políticas assistenciais de auxílio aluguel são caracterizadas pelo suporte financeiro insuficiente às famílias deslocadas, empurrando-as para o mercado de habitação precária, perpetuando a insegurança habitacional e a dependência do mercado privado (Guerreiro, 2020). Em mercados formais tais políticas aumentam a concentração de ativos nas mãos de investidores. (Guerreiro, Rolnik e Marín-Toro, 2022)

Neste contexto, os programas de locação social se colocam como alternativa de provisão habitacional social, perene e contínua no tempo, que, associada a uma política urbana de utilização de imóveis vazios, visam prover acesso à moradia para famílias de baixa renda em regiões centrais e/ou infraestruturadas resgatando o direito à cidade. Tais programas podem fomentar parcerias entre os proprietários de imóveis vazios e o Poder Público para utilização destes imóveis para fins sociais.

Apenas nas experiências de Recife, Campo Grande, Distrito Federal, Belo Horizonte, São Paulo e Rio de Janeiro os programas são de locação social. Contudo, as experiências se mostraram muito incipientes em razão da dificuldade em constituir os parques públicos de imóveis e da sua capilaridade diminuta em função dos poucos recursos orçamentários das municipalidades, de modo que a maior parte dos imóveis se encontram no parque privado. Outro desafio da política habitacional reside em criar meios para atrair os imóveis de proprietários privados diante do valor das locações e exigências legais. Como alternativas, o município do Rio de Janeiro previu meios de fomento e incentivos (como isenção de impostos) aos imóveis que sejam destinados à locação social.

As PPPs ainda são embrionárias, contudo, não solucionam as questões de ausência temporária de renda. É necessário cuidado especial na formulação destas parcerias a fim de que tais programas se voltem apenas para a busca de garantias de lucratividade em detrimento do atendimento das famílias de baixa renda, desvirtuando a locação social para uma modalidade similar à de aluguel de mercado (Guerreiro, Rolnik e Santoro, 2023).

Em relação à constituição do parque público de imóveis o desafio reside no custo para aquisição, construção ou restauro das unidades. Além disso, os programas carecem de diretrizes, marco legal, regras e recursos em nível nacional para subsidiar as municipalidades neste investimento de longo prazo para viabilizar a continuidade dos empreendimentos independentemente do prefeito que assuma a gestão. Outro desafio é a capacidade institucional instalada para o gerenciamento deste parque público, que além de reformas, serviços de manutenção, exige a capacidade de organizar administrativamente cada

empreendimento. Nos programas de produção de unidades, todo esse trabalho é transferido para as construtoras e o Estado se exime deste trabalho. Cabe questionar qual gestão terá interesse e capacidade de instalar e gerir essa complexidade.

Olhando a trajetória de produção habitacional no Brasil, observa-se que a produção massiva de unidades habitacionais não foi suficiente, mesmo em momentos de grandes investimentos, para atender o déficit habitacional. A diversificação dos programas habitacionais é uma saída importante, de modo que a locação social se torna uma estratégia interessante, sobretudo com o parque edificado e subutilizado nas grandes metrópoles. Isto mobiliza questões em torno da função social da propriedade e da cidade, cujo desafio está em transformar o *status quo*, a cultura cristalizada da propriedade privada e da especulação com a terra, infelizmente fortemente enraizada no Brasil.

REFERÊNCIAS

AALBERS, Manuel B. **The Financialization of Housing**: A political economy approach. Nova Iorque: Routledge, 2016.

BALBIM, Renato. **Serviço de Moradia Social ou Locação Social**: alternativas à política habitacional. Brasília: IPEA, 2015. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5787/1/td_2134.pdf>. Acesso em: 15 jul. 2024.

BELO HORIZONTE, Município de. **Decreto nº 17.150, de 31 de julho de 2019**: Regulamenta o Programa de Locação Social. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/mg/b/belo-horizonte/decreto/2019/1715/17150/decreto-n-17150-2019-regulamenta-o-programa-de-locacao-social>>. Acesso em 27 jul. 2024.

BONDUKI, Nabil G. **Intervenções urbanas na recuperação de centros históricos**. Brasília: Iphan, 2010.

_____. *Habitar São Paulo: Reflexões sobre a gestão pública e a questão habitacional no Brasil*. São Paulo: Estação Liberdade, 2001.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Política Nacional de Habitação**. Brasília: Ministério das Cidades, 2004.

_____. **Plano Nacional de Habitação 2009-2013**. Brasília: Ministério das Cidades, 2009. Disponível em: <<https://www.gov.br/cidades/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/habitacao/planhab-2040/referencias/PLANONACIONALDEHABITAO20092023.pdf>>. Acesso em: 07 nov. 2024.

CAMPO GRANDE. **Lei nº 6.592, de 6 de julho de 2021**: Institui o programa Locação Social no âmbito do município de Campo Grande - MS e dá outras providências. Disponível em: <<https://legis.camara.ms.gov.br/ato/consolidado/id/98809>>. Acesso em: 02 nov. 2024.

_____. **Decreto nº 15167 de 24 de março de 2022**: Regulamenta o Programa de Locação Social do Município de Campo Grande, instituído pela Lei Municipal nº 6.592 de 6 de julho de 2021. Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=429274#:~:text=Regulamenta%20o%20Programa%20de%20Loca%C3%A7%C3%A3o,6%20de%20julho%20de%202021.&text=Art.,-1%C2%BA%20o%20Programa>>. Acesso em: 02 nov. 2024.

CASTELLS, Manuel. **The Urban Question: A Marxist Approach**. Londres: Edward Arnold, 1977.

DISTRITO FEDERAL. **Plano Distrital de Habitação de Interesse Social (PLANDHIS)**. Brasília: Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação (SEDUH). Disponível em: <https://projetos.seduh.df.gov.br/doc/plandhis/PLANO_DISTRITAL_DE_HABITACAO_DE_INTERESSE_SOCIAL15_de_fevereiro_2023.pdf>. Acesso em: 18 nov. 2024.

_____. **Relatório Técnico**: Revisão do Plano Distrital de Habitação de Interesse Social do Distrito Federal – PLANDHIS (2018). Disponível em: <<https://projetos.seduh.df.gov.br/doc/plandhis/Relato%CC%81rio%20Te%CC%81cnico%2018%20PLANDHIS.pdf?>>>. Acesso em: 01 ago. 2024.

DRIESSEN, Luza B. **Locação Social e Direito à Cidade no Centro de Campo Grande-MS**. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano – UTFPR. Curitiba, 2023.

GUERREIRO, Isadora de A. "O aluguel como gestão da insegurança habitacional: possibilidades de securitização do direito à moradia". **Cadernos Metrópole**. São Paulo, v. 22, n. 49, p. 729-756 (2020). Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/cm/a/sms3rDDght4JH6DSnNCj7RH/?format=pdf&lang=pt>>. Acesso em: 26 set. 2024.

_____. **Como funciona o Auxílio Aluguel em São Paulo**. LabCidade, São Paulo, 2019. Disponível em: <<http://www.labcidade.fau.usp.br/como-funciona-o-auxilio-aluguel-em-sao-paulo/>>. Acesso em: 26 set. 2024.

GUERREIRO, Isadora de A.; ROLNIK, Raquel; MARÍN-TORO, Adriana. Gestão neoliberal da precariedade: o aluguel residencial como nova fronteira de financeirização da moradia. **Cadernos Metrôpole**, São Paulo, v. 24, n. 54, p. 451–475 (2022). Disponível em: <<https://revistas.pucsp.br/index.php/metropole/article/view/54810>>. Acesso em: 26 set. 2024.

GUERREIRO, Isadora de A.; ROLNIK, Raquel; SANTORO, Paula F. (2023). Moradia de aluguel no Minha Casa, Minha Vida: desafios e perigos. LabCidade, São Paulo, 15 mar 2023. Disponível em: <<https://www.labcidade.fau.usp.br/moradia-de-aluguel-no-minha-casa-minha-vida-desafios-e-perigos/>>. Acesso em: 26 set. 2024.

LOGAN, John R.; MOLOTCH, Harvey L. **Urban fortunes**. Berkeley, Los Angeles, Londres: University of California Press, 2007.

LUFT, Rosangela M. LIMA, Mateus F. V. Locação Social como Alternativa de Moradia: características e experiências para uma política pública habitacional. **Revista da Faculdade de Direito da FMP**, v.16, n.2 p. 85-99 (2021). Disponível em: <<https://doi.org/10.53929/rfdf.v16i2.274>>. Acesso em: 23 jul. 2024.

MADDEN, David; MARCUSE, Peter. **In Defense of Housing: The Politics of Crisis**. Londres e Nova Iorque: Verso, 2016.

MARCUSE, Peter. **From critical urban theory to the right to the city**. [IN] *City: Analysis of Urban Change, Theory, Action*, v.13, p. 185–197 (2009). Disponível em: <<https://doi.org/10.1080/13604810902982177>>. Acesso em: 07 nov. 2024.

MARICATO, Erminia. **O impasse da política urbana no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 2011.

MARTINS, Bianca C. **Tanta Gente Sem Casa, Tanta Casa Sem Gente: O direito ao centro da cidade**. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-graduação em Planejamento e Governança Pública – UTFPR. Curitiba, 2019. Disponível em: <<http://repositorio.utfpr.edu.br/jspui/handle/1/4598>>. Acesso: 25 nov. 2024.

MEDEIROS, Mariana G. P.; SANTOS, Angela M. S. P. **Direito à Moradia: entre o avanço normativo e a prática institucional**. A Política de Aluguel Social no Rio de Janeiro. Disponível em: <<https://doi.org/10.12957/geouerj.2016.15464>>. Acesso em: 05 nov. 2024.

MELLO, Cristina M. C. **Locação Social: estratégia de provisão de moradia a população de baixa renda**. Tese (Doutorado) Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo – Universidade de Brasília. Brasília, 2022. Disponível em:

<http://icts.unb.br/jspui/bitstream/10482/45365/1/2022_CristinaMariaCorreiaMelloFlores%20aancio.pdf>. Acesso: 05 fev. 2024.

PAOLINELLI, Marina S., GIMENEZ, André T. Limites da locação social no Brasil: o caso de Belo Horizonte. **Cadernos Metrópole**, São Paulo, v. 25, n. 57, pp. 663-686, (2023). Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/2236-9996.2023-5713>>. Acesso em 27 jul. 2024.

RECIFE. Projeto: **PPP Morar no Centro**: abrir portas para uma vida melhor. Recife: S/I, 2024. Disponível em: <https://parcerias.recife.pe.gov.br/wp-content/uploads/2023/09/PPP-Morar-no-Centro_Apresentacao-Atualizada_Junho-2024.pdf>. Acesso em 30 out. 2024.

_____. **Lei Municipal nº 19.175, de 29 de dezembro de 2023**: Dispõe sobre o serviço de locação social no Município do Recife e dá outras providências. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/pe/r/recife/lei-ordinaria/2023/1918/19175/lei-ordinaria-n-19175-2023-dispoe-sobre-o-servico-de-locacao-social-no-municipio-do-recife-e-da-outras-providencias>>. Acesso em: 30 out. 2024.

_____. **Decreto nº 35.925 de 08 de setembro de 2022 (2022a)**: Regulamenta o Programa Bom de Morar, instituído pela Lei Municipal nº 18.967, de 26 de julho de 2022, para Locação Social no âmbito do Município do Recife. Disponível em: <https://dome.recife.pe.gov.br/upload_dome/DO_141_08_09_2022_-_EXTRA-assinado.pdf>. Acesso em: 09 nov. 2024.

_____. **Lei Municipal nº 18.967, de 26 de julho de 2022 (2022b)**: Institui o Programa Bom de Morar para Locação Social no âmbito do Município do Recife e dá outras providências. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/pe/r/recife/lei-ordinaria/2022/1897/18967/lei-ordinaria-n-18967-2022-institui-o-programa-bom-de-morar-para-locacao-social-no-ambito-do-municipio-do-recife-e-da-outras-providencias>>. Acesso em: 30 out. 2024.

RIBEIRO, Amanda; FILOCOMO, Guilherme; BERNARDES, Mayara M.; NOGARA, Monica de A. C. Locação Social no Município de São Paulo: reflexões sobre os custos e subsídios. **Anais XVIII ENANPUR**, 2019. Disponível em: <<http://xviiienanpur.anpur.org.br/anaisadmin/capapdf.php?reqid=842>>. Acesso em: 07 nov. 2024.

RIO DE JANEIRO (Município). **Reviver Centro**: Relatório Anual 2021 – 2022. Rio de Janeiro: S/I, 2022. Disponível em: <<https://reviver-centro-pcrj.hub.arcgis.com/documents/PCRJ::reviver-centro-relat%C3%B3rio-anual-2021-2022/explore>>. Acesso em: 10 nov. 2024.

_____. **Decreto Rio nº 51.134 de 12 de julho de 2022:** Dispõe sobre a Regulamentação dos Programas de Redução do Déficit e da Inadequação Habitacional previstos na Lei Complementar nº 229, de 14 de julho de 2021 - Reviver Centro e institui o Programa de Moradia do Reviver Centro. Disponível em: <https://doweb.rio.rj.gov.br/apifront/portal/edicoes/imprimir_materia/857066/5396>. Acesso em: 05 nov. 2024.

_____. **Lei complementar nº 229 de 14 de julho de 2021:** Institui o programa Reviver Centro e dá outras providências. Disponível em: <<https://www2.rio.rj.gov.br/smu/buscafacil/Arquivos/PDF/LC229M.PDF>>. Acesso em: 05 nov. 2024.

SÃO PAULO (Município). **Resolução CFMH nº 23, de 12 de junho de 2002:** Aprova o Programa de Locação Social no Município de São Paulo. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/RESOLUCAOCFMH23_1252610964.pdf>. Acesso em: 05 nov. 2024.

SMITH, Neil. **Uneven Development:** Nature, Capital, and the Production of Space. Atenas e Londres: The University of Georgia Press, 1984. Disponível em: <https://www.researchgate.net/profile/Manuel-Perez-3/publication/261994781_Smith_N_Uneven_development_Nature_capital_and_the_production_of_space/links/0deec5362c1373b1a4000000/Smith-N-Uneven-development-Nature-capital-and-the-production-of-space.pdf>. Acesso em: 24 set. 2024.

SILVA, Valério da. **A Locação Social como forma de acesso à moradia:** a experiência de São Paulo como oposição as variadas formas de aluguel social temporário. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da PUC-Rio. Rio de Janeiro, 2013.

TSUKUMO, Isadora T. L. **Habitação social no centro de São Paulo:** legislação, produção, discurso. Dissertação (Mestrado). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo e de Design da USP. São Paulo: 2007.

VACCARI, Lorreine S. **Moradia como Função Pública de Interesse Comum na Metrópole de Curitiba.** Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano da UFPR. Disponível em: <<https://acervodigital.ufpr.br/handle/1884/57167?show=full>>. Acesso em 10 set. 2023.

¹ Esse artigo é parte integrante da dissertação em andamento do mestrando Allan Rodrigo de Lima com título: "OS DESAFIOS PARA A IMPLEMENTAÇÃO DA LOCAÇÃO SOCIAL NO BRASIL: Uma análise dos contributos das experiências de Viena e Madrid".