

**DIÁLOGO INTERNACIONAL OUTRAS PROPRIEDADES: FUNÇÃO SOCIAL DAS  
CIDADES E MODELOS ALTERNATIVOS DE PROPRIEDADE IMOBILIÁRIA**

**São Paulo, 12 a 16 de setembro de 2017**

**Relatório de Registro**

**Tereza Herling**

**Abril de 2018**

## DIÁLOGO INTERNACIONAL OUTRAS PROPRIEDADES: FUNÇÃO SOCIAL DAS CIDADES E MODELOS ALTERNATIVOS DE PROPRIEDADE IMOBILIÁRIA

### ÍNDICE

1. APRESENTAÇÃO .....	4
1.1. Por que pensar modelos alternativos de propriedade imobiliária? .....	4
1.2. O Diálogo Internacional Outras Propriedades .....	6
2. PROJETOS PARA O COMPARTILHAMENTO .....	8
2.1. Projetos para o compartilhamento .....	9
2.2. Processo coletivo de projeto da moradia .....	10
2.3. Novas tipologias para novas formas de viver na cidade .....	11
2.4. Contribuições da Roda de Conversa .....	11
2.4.1. Projetos comunitários para a cultura do compartilhamento .....	12
2.4.2. Projetos para a integração entre casa e cidade .....	15
2.4.3. Projetos para a reformulação de diretrizes dos programas habitacionais... ..	15
3. PROPRIEDADES COMUNITÁRIAS .....	17
3.1 Experiências latino-americanas, norte-americanas e europeias .....	17
3.2. Contribuições da roda de conversa .....	20
3.2.1. A consolidação de sujeitos coletivos .....	20
3.2.2 Titulações coletivas de áreas públicas .....	21
3.2.3. Propriedades coletivas e mercado imobiliário .....	22
3.2.4. Arranjos institucionais para propriedades comunitárias.....	24
4. IMÓVEIS PÚBLICOS E PRIVADOS PARA POLÍTICAS PÚBLICAS .....	25
4.1. Instrumentos de aquisição e gestão de imóveis públicos e privados .....	26
4.2. Contribuições da Roda de Conversa .....	28
4.2.1. Novas e velhas formas de retenção especulativa de imóveis.....	28
4.2.2. Função Social da Propriedade Privada .....	30
4.2.3. Função Social das Áreas Públicas .....	31
4.2.4. A construção política do conceito de função social .....	32

5. LOCAÇÃO SOCIAL .....	35
5.1. O aluguel como alternativa de acesso à moradia na América Latina .....	36
5.2. Locação Social em Parque Habitacional Público .....	37
5.3. Locação de Unidades no Parque Habitacional Privado .....	39
5.4. Contribuições da Roda de Conversa .....	41
5.4.1. Locação social em pauta na América Latina .....	41
5.4.2. Adesão das famílias e movimentos sociais aos programas de locação social .....	45
5.4.3. Diferentes modalidades de locação social para diferentes demandas .....	46
5.4.4. Definição do grupo alvo .....	47
5.4.5. Produção e gestão do parque público .....	48
5.4.6. Gestão do programa .....	48
5.4.7. Trabalho Social e Gestão Condominial .....	49
CONCLUSÃO .....	50
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	52

## 1. APRESENTAÇÃO

---

### 1.1. Por que pensar modelos alternativos de propriedade imobiliária?

Os “Diálogos Internacionais Outras propriedades: Função Social das Cidades e Modelos Alternativos de Propriedade Imobiliária” contou com a contribuição de acadêmicos, profissionais de diferentes áreas, gestores públicos, movimentos sociais de luta por habitação e coletivos de ativistas culturais que se dedicam ao estudo e implementação de políticas públicas e experiências não governamentais de produção e acesso à habitação social.

Nesse encontro, os participantes colocaram suas experiências e reflexões em debate, com o intuito de investigar alternativas ao modelo hegemônico da construção de unidades habitacionais padronizadas, acessadas como propriedade privada individualizada.

Ao longo dos últimos vinte anos, uma série de experiências vêm sendo desenvolvidas em países do mundo todo, no sentido de construir políticas públicas e ações coletivas que tratem a moradia não como mercadoria, mas como um serviço e bem público, associado a outros serviços de promoção socioeconômica para o desenvolvimento das comunidades envolvidas. São alternativas como a propriedade cooperativa ou comunitária de terras, titulação coletiva de áreas públicas e programas de locação social subsidiada.

Nos países, predominantemente localizados no sul global, onde o alto déficit habitacional se concentra nas camadas mais pobres da população, a política habitacional apostou em um único modelo para o atendimento a diferentes tipos de demanda - a produção de conjuntos habitacionais em larga escala, com tipologias padrão de 45m<sup>2</sup> (ou ainda menores), seja em casas ou apartamentos de dois dormitórios, em conjuntos exclusivamente residenciais e em regime de propriedade privada tradicional. Um processo que, historicamente, demandou grandes extensões de terras baratas, em áreas desprovidas de infraestrutura, serviços e equipamentos urbanos, distantes dos locais com maior oferta de empregos e com acesso difícil por meio de transportes coletivos de média e alta capacidade. Para garantir o acesso ao financiamento pelas famílias com menores rendimentos, o modelo demandou ainda um volume significativo de recursos aplicados em subsídios para garantir o acesso das camadas mais pobres da população ao financiamento para aquisição.

Nesses países, o “sonho da casa própria” tornou-se ideologia legitimadora de uma política pública voltada a recuperar o potencial econômico dos setores imobiliários e da construção civil como alternativa macroeconômica de combate à recessão. As políticas de habitação de larga escala do México, Chile e Brasil demonstraram ser insuficientes para reverter um padrão urbano em sua origem já bastante segregador. Na escala de mais de 15 milhões de novas habitações produzidas somente nesses três países, pode-se depreender um grau importante de atendimento às necessidades habitacionais. No entanto, a produção habitacional em larga escala, aliada às deficiências de planejamento urbano locais, acabaram por reforçar a exclusão socioespacial presente nessas cidades, relegando a moradia das camadas mais pobres da população às áreas periféricas e distantes dos centros de serviços e ofertas de emprego.

Além do México, Chile e Brasil, a Venezuela também adotou o modelo de produção habitacional em larga escala – o Programa Gran Misión, Vivienda. Outros países latino-americanos como a Bolívia, Peru, Equador, Colômbia e Paraguai também seguiram esse modelo, ainda que em menor escala

No caso do México, a partir dos anos 1990, a urbanização acelerada promovida pela produção habitacional de interesse social foi desacompanhada da necessária implantação das redes de infraestrutura e serviços e desvinculada do planejamento urbano local. Tal processo gerou um abandono significativo das residências subsidiadas, com muitas famílias preferindo viver em condições mais adensadas, porém mais próximas dos centros urbanos. No caso do Chile, a segregação espacial e social dos conjuntos habitacionais construídos com apoio de subsídios nos últimos 40 anos tornou-se pauta central da política urbana do país. Finalmente, no caso brasileiro, a ampliação significativa e em curto espaço de tempo da oferta de moradia subsidiada ocorreu em descompasso com o planejamento urbano municipal. Tal fato, aliado a um aumento geral de liquidez do sistema financeiro imobiliário, promoveu o aquecimento do mercado imobiliário, potencializando as distorções e desequilíbrios, com a consequente elevação do preço da terra, encarecendo ainda mais a própria produção de habitação social.

Adicionalmente, a questão das revendas e repasses informais dos imóveis, em função da valorização dos mesmos, comparativamente à instabilidade econômica de grande parte da população latino-americana, geram distorções significativas na alocação de recursos públicos.

Diante disso, podemos afirmar que, seja pela produção de unidades habitacionais em maior ou menor escala, seja pela maior ou menor articulação com instrumentos urbanísticos de regulação do mercado imobiliário, a aposta em uma solução única para diferentes problemas habitacionais tem se demonstrado ineficiente e, muitas vezes, indutora de renovadas insuficiências e precariedades habitacionais. É por isso que os déficits habitacionais do Brasil e de países latino-americanos continuam persistentemente altos, com grande parte da população em assentamentos precários.

A ideologia da casa própria, aliada às questões estruturais de desigualdade de riqueza e renda, prevalente na América Latina, ainda é muito forte, principalmente em países instáveis economicamente, nos quais o patrimônio imobiliário ainda é visto pelas populações de baixa renda como um fator de segurança e proteção para tempos difíceis, o que é compreensível e importante em países com sistemas precários de seguridade social. É fundamental compreender os alcances e ilusões relativas a essa visão. É necessário propor alternativas que fortaleçam a proteção social através de regimes inovadores de acesso a habitações adequadas.

Desde o início dos anos 2000, uma série de experiências vem sendo desenvolvidas no mundo todo no sentido de construir políticas públicas e ações coletivas que tratem a moradia não como mercadoria, mas como um serviço público ao qual as famílias mais pobres têm direito. Vinculado ao direito à cidade, o princípio do direito à moradia adequada teve o propósito de fundamentar a formulação de políticas habitacionais que buscam garantir o acesso à moradia bem inserida na malha urbana consolidada (não necessariamente através da propriedade individual) e que, ao mesmo tempo, buscam proteger essa moradia dos efeitos negativos da valorização imobiliária, evitando os processos clássicos de gentrificação.

## **1.2. O Diálogo Internacional Outras Propriedades**

O Diálogo Internacional Outras Propriedades proporcionou o debate sobre algumas dessas experiências, agrupadas em quatro eixos temáticos relativos a aspectos chave de políticas habitacionais de interesse social: i) a obtenção de imóveis ociosos em áreas de urbanização consolidada; ii) a elaboração coletiva de projetos para o compartilhamento de espaços comuns; iii) alternativas de propriedade e titulação comunitárias; e iv) a locação social.

Em cada um desses quatro temas, foram abordados os principais avanços, entraves e desafios à implementação de novos regimes de propriedade comunitária. Vale lembrar que, ainda que tratados em sessões específicas, esses temas guardam estreita relação entre si e tratam de diferentes aspectos ou etapas de produção de políticas públicas habitacionais – obtenção de imóveis, elaboração de projetos, definição do modelo de acesso à moradia – compra ou locação, propriedade individual ou coletiva. Por essa razão, em alguns momentos, os debates realizados extrapolaram os temas específicos de cada roda de conversa, o que acabou enriquecendo cada debate específico.

O encontro promoveu três formas de diálogo entre os participantes – rodas de conversa horizontais sobre os quatro temas específicos, palestras de especialistas convidados e laboratórios específicos para apoiar o desenvolvimento de políticas públicas de locação social em três países latino-americanos – Argentina, Bolívia e Peru.

As rodas de conversa adotaram uma dinâmica de debate totalmente horizontal, sem distinção hierárquica ou de qualquer outro tipo entre os participantes. O debate foi realizado não a partir de apresentações individuais, mas a partir de um texto previamente preparado, com questões para fomentar a troca e a reflexão coletivas. Sentados em roda e com o apoio de um mediador, os participantes dispunham de um acessório para indicar duas posições: uma para quando gostariam de pedir a palavra e outra para quando gostariam de se manter em silêncio, acompanhando as falas dos demais colegas. Como as posições de cada participante eram visíveis por todos, o debate se auto regulou, sem a necessidade da imposição constante de mediadores externos. Com essa sinergia entre os participantes, a discussão girou em torno de propostas para o aprofundamento e/ou a revisão das experiências realizadas, como foco no aprimoramento das políticas públicas realizadas.

As rodas de conversa foram acompanhadas por uma plateia, composta por participantes interessados no tema – pesquisadores acadêmicos, representantes de movimentos de moradia, representantes estrangeiros -, que puderam formular questões e propostas para os participantes da roda.

Os laboratórios de assistência técnica foram realizados em duas sessões. Uma para debater as iniciativas de locação social da Bolívia e da Argentina e outra para debater as propostas de adensamento habitacional em elaboração pelo Peru.

As palestras proporcionaram reflexões sobre as práticas inovadoras e contaram com a participação de representantes dos governos da América Latina e de especialistas internacionais.

Esta publicação apresenta o resultado desses diálogos, buscando fornecer um panorama das tendências das políticas públicas latino-americanas e americanas na formulação de alternativas à propriedade imobiliária privada individualizada.

## 2. PROJETOS PARA O COMPARTILHAMENTO

---

### Participaram dessa Roda de Conversa

#### Marina Grinover – mediadora

Adelcke Rossetto, Integra Desenvolvimento Urbano Ltda.

Alexandre Hodapp Oliveira Marques, Peabiru Assessoria Técnica

Celso Sampaio, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Mackenzie

Edésio Fernandes, professor de direito urbanístico e ambiental da University College London e professor visitante em diversas universidades brasileiras.

Evaniza Rodrigues, dirigente da União Nacional dos Movimentos de Moradia

Fabília Zulin, Habitar Arquitetas

Flavio Higuchi Hirao, Usina CTAH

João Marcos de Almeida Lopes, Usina CTAH

Juan Carlos Calizaya, Cenca – Instituto de Desarrollo Urbano, Peru

Kazuo Nakano, professor do Instituto da Cidade, da Universidade Federal de São Paulo

Kim Hoffmann, pesquisadora Faculdade Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo

Leonardo Cisneiros, Direitos Urbanos, Recife

Letícia Martinez, Fundasal – Fundación Salvadoreña de Desarrollo y Vivienda Mínima

Margareth Matiko Uemura, Instituto Pólis

Nazareth, Ocupação São João



Rafael Borges Pereira, Peabiru Assessoria Técnica

Ruben Otero, professor de Arquitetura e Urbanismo da Escola da Cidade

Renata Coradin, Habitar Arquitetas

Tereza Herling, consultora urbanismo e habitação Banco Mundial

Valter Caldana, professor Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Mackenzie

## 2.1. Projetos para o compartilhamento

As iniciativas de repovoamento das áreas centrais de cidades latino-americanas e europeias têm sido pioneiramente fomentadas por movimentos sociais e coletivos de moradores que fundamentam sua ação na organização coletiva, como forma possível de se contrapor à privatização de espaços públicos e às dinâmicas especulativas do mercado imobiliário, responsáveis pela existência de um grande número de imóveis caros, vazios ou subutilizados nessas regiões.

Nas cidades europeias, um número crescente de associações e cooperativas vêm se formando para adquirir terrenos através de arrendamento coletivo de longa duração, como forma de enfrentar os altos preços da terra. No Brasil, movimentos sociais se organizam desde os anos 1990 para ocupar os imóveis vazios ou subutilizados localizados em áreas urbanas centrais como forma de pressionar proprietários e governos a destiná-los à habitação social, de forma a fazê-los exercer sua função social.

A organização coletiva desses movimentos vai além da luta para garantir o direito à moradia adequada e escapar das formas precárias de sobrevivência. A forma de luta é também um objetivo político em si, realizada através de um processo eminentemente coletivo e comunitário. É a força do coletivo que garante a energia necessária ao grupo, não só para ocupar prédios vazios nas áreas centrais, como também para resistir às negociações com os proprietários e poderes executivo e judiciário e insistir na formulação de políticas públicas inovadoras e inclusivas. No caso brasileiro, esses movimentos influíram decisivamente na formulação de políticas de arrendamento e locação social, para promover o uso habitacional desses imóveis. Influíram também nas iniciativas, ainda tímidas, de provisão habitacional de interesse social em áreas centrais com aproveitamento de imóveis ociosos. Na Argentina, a Habitat para a Humanidade, organização não-governamental, implementou experiência de reabilitação de prédio para produção habitacional no bairro da Boca em Buenos Aires, que também serve de exemplo para a formulação de políticas públicas de locação social. Em cidades como Berlim, esses movimentos são responsáveis por novas formas coletivas e privadas de

realizar empreendimentos habitacionais para variadas faixas de renda, através de cooperativas para a construção, as chamadas *baugruppe*.

O processo coletivo de formulação de novas estratégias de viver na cidade aponta, necessariamente, para novas formas de projetar os espaços de moradia. Dois aspectos se destacam nessas propostas – o processo de elaboração de projetos é coletivo, e demanda dos arquitetos diálogo intenso com os futuros moradores; as tipologias dos edifícios fogem completamente das tipologias padrão presente nos grandes conjuntos habitacionais de origem modernista. Tais tipologias incorporam a diversidade compreendida a partir do ponto de vista arquitetônico, urbanístico e antropológico-cultural.

## 2.2. Processo coletivo de projeto da moradia

A organização comunitária, seja de movimentos sociais de moradia nas cidades latino-americanas ou cooperativas habitacionais nas cidades europeias, propõe novas formas de viver na cidade, que vão muito além da compartimentação do morar individual em apartamentos de tipologia única. Revela as inúmeras possibilidades de uso comum dos espaços condominiais, em térreos e tetos, de ocupação plena do espaço urbano, de seus serviços e infraestruturas públicas, alternativas ao modelo da apropriação privada individualizada e individualista da moradia e dos espaços públicos.

Em Berlim, ainda que produzido para um grupo social diverso, empreendimentos coletivos como o *Spreefeld*, também partem de premissas semelhantes – tipologias habitacionais diversificadas de acordo com o tamanho das famílias, espaços coletivos de cozinha, comércio local no térreo, oficinas, serviços, espaços compartilhados de ferramentas e até mesmo, um carro movido a energia elétrica como única forma de circulação motorizada no interior do conjunto.

No Brasil, essa cultura avança e se reformula constantemente há pelo menos trinta anos, com a instauração dos primeiros mutirões autogeridos, inspirados na experiência das Cooperativas Habitacionais do Uruguai. Durante este período, importantes avanços foram dados para racionalizar os processos de produção da moradia, com a utilização de estruturas pré-fabricadas. Ainda assim, a organização coletiva permaneceu como chave do processo de construção, aprofundando cada vez mais o caráter autogestionário dos empreendimentos.

Nesses casos, a organização comunitária demanda invariavelmente espaços para reuniões de moradores e assembleias, organização de materiais nos canteiros, organização de almoxarifados e da cozinha comunitária. Após a conclusão das obras,

esses espaços coletivos de canteiro passam a ser utilizados como centros comunitários pelos moradores do conjunto.

Por sua vez, o processo de ocupação dos edifícios vazios pelos movimentos de moradia define um conjunto de espaços coletivos relacionados com a própria organização dos movimentos – são espaços destinados à cozinha coletiva, à creche improvisada para o cuidado das crianças, bibliotecas coletivas, áreas para reuniões, assembleias e realização de atividades culturais. A organização coletiva define ainda as regras de utilização desses espaços como horários de visita, coletivos para gerenciar a manutenção, a limpeza, a portaria e as contribuições financeiras. Há ainda em alguns casos, espaços de comércio local, que funcionam como embriões de um empreendedorismo a ser explorado pelas comunidades.

### **2.3. Novas tipologias para novas formas de viver na cidade**

A cultura do compartilhamento de espaços para a moradia tem influenciado projetos residenciais em todas as faixas de renda. Em São Paulo, por exemplo, novos lançamentos imobiliários para a classe média têm adotado tipologias variadas com espaços comuns compartilhados, como áreas para cozinhar, lazer e mesmo locais para o *co-working* e equipamentos compartilhados, como ferramentas.

No âmbito da produção habitacional social, a ocupação de prédios vazios pelos movimentos sociais foi posteriormente institucionalizada pelos programas públicos habitacionais de arrendamento e locação social. Nesse campo, a produção de mais de 1.000 unidades tem como características:

1. Diversidade de tipologias e tamanhos dos apartamentos, para adequação ao tamanho das famílias; há um conjunto de moradores sozinhos (jovens, adultos e idosos) ou casais sem filhos, que prescindem da tipologia padrão de 2 dormitórios;
2. Usos mistos, com o térreo ocupado por equipamentos sociais (a exemplo da UBS no Hotel São Paulo e creche no Edifício Riskallah Jorge) ou de comércio e serviços; além de promover fachadas ativas e a melhor relação do edifício com seu entorno, os usos comerciais podem ser explorados como fonte de renda para os condomínios
3. Produção de condomínios menores, para facilitar a gestão condominial autônoma dos moradores.

### **2.4. Contribuições da Roda de Conversa**

Muitos dos participantes dessa roda de conversa contribuíram decisivamente para a construção das experiências sociais e políticas públicas apresentadas nesse panorama inicial. Algumas questões foram lançadas para que os participantes pudessem compartilhar suas avaliações e desafios para a consolidação e o aprimoramento dessas experiências.

#### **2.4.1. Projetos comunitários para a cultura do compartilhamento**

Os representantes das assessorias técnicas e dos movimentos sociais, com vasta experiência na elaboração de projetos para o morar coletivo, são unânimes em reconhecer os limites que esse processo tem no enfrentamento da ideologia da casa própria, extremamente enraizada nas classes populares, em todos os países latino-americanos.

As ferramentas para enfrentar essa cultura precisam ser ampliadas e aprimoradas. As primeiras experiências em mutirão autogerido em São Paulo, representadas nesse Diálogo pelas assessorias técnicas Usina, Peabiru e Integra, tratam o projeto de arquitetura e urbanismo não como um processo técnico de definições previamente realizadas pelo arquiteto, mas como um processo de troca de experiências vividas e desejos, que tem o potencial de agregar os moradores em torno de uma visão comum de futuro. As decisões compartilhadas estabelecem uma relação de compromisso e de pertencimento ao lugar.

As cooperativas habitacionais uruguaias, surgidas ainda nas décadas de 1960 e 1970, inspiraram a formulação dos primeiros mutirões para a construção de moradia no Brasil no final da década de 1970. Em continuidade, essas experiências foram incorporadas à política pública do município de São Paulo entre os anos 1989-1992. Desde então, a construção por mutirão ampliou seu caráter para a construção autogerida de empreendimentos habitacionais e pela ocupação de prédios nas áreas centrais das grandes cidades brasileiras, realizadas pelos movimentos sociais de moradia.

Essas assessorias, dentre outras, implementaram um conjunto de ações para a construção do diálogo arquitetos-moradores, baseadas na pedagogia de Paulo Freire e apoiadas em materiais que traduzem o desenho técnico em uma linguagem clara e compreensível pelos futuros moradores. São desenhos e maquetes que explicam o que é um parcelamento com destinação de áreas públicas e privadas, a relação entre a rua e as casas, a maior ou menor presença do carro nos espaços públicos. Todo esse conjunto incorpora os desenhos feitos pelos próprios moradores.

A partir do projeto e das novas formas de morar que ele propõe, inicia-se a organização coletiva para a execução da obra, que inclui a gestão de recursos financeiros, técnicos e humanos no canteiro. É um processo de formação e consolidação do sujeito coletivo.

No entanto, esse rico processo não tem a força suficiente para manter a coesão social dos grupos após a “conquista” da casa própria. Os participantes do debate são unânimes em afirmar que, a partir do momento em que as obras são entregues, há um arrefecimento desse espírito coletivo e as famílias se voltam para o aparelhamento e a manutenção de sua moradia individual.

A apropriação dos espaços públicos é emblemática dessa mudança de comportamento dos moradores. Pelo depoimento de João Marcos, da Usina, tomando o caso do projeto do COPROMO<sup>1</sup>, em alguns casos os usos coletivos previstos em projeto foram mantidos, como no caso de galpões de obra pensados para serem utilizados como equipamentos sociais (creches, por exemplo). Em outros casos, no entanto, os espaços livres pensados como praças e áreas de lazer para as crianças acabaram sendo apropriados por estacionamentos individuais.

Outras experiências testemunham a tensão que se estabelece entre o individual e o coletivo, quando o acesso à moradia se dá através da propriedade privada. No caso das ocupações de prédios na área central de São Paulo, parte dos ocupantes entende a ocupação como uma situação provisória que tem por objetivo a conquista da casa própria. Outra parte, no entanto, tem na ocupação um processo político que vai além da conquista individual da moradia e abrange a conquista de um direito coletivo, social e humano, que é o direito à moradia.

Para Alexandre Hodapp, da Peabiru, assessoria técnica que desenvolve projeto de HIS para o Hotel Cambridge, a ocupação de prédios vazios pelos movimentos sociais fomenta a organização das famílias, que dividem as tarefas e despesas de manutenção dos prédios. Essa organização pode se tornar, inclusive, referência para modelos de propriedade coletiva.

Já para Kim Hoffmann, pesquisadora sobre formas coletivas do viver, as famílias ocupam os prédios por necessidade e não por desejo de viver coletivamente. Para ela, o controle excessivo das lideranças dos movimentos sociais sobre o uso dos espaços coletivos tem o efeito de arrefecer, mais do que fomentar, a participação dos moradores. No início das ocupações, o uso dos espaços coletivos é intenso. À medida que são executadas as melhorias necessárias à adaptação dos apartamentos, a convivência

---

<sup>1</sup> Copromo – Cooperativa de Promoção da Moradia de Osasco.

diminui e os conflitos sobre a gestão condominial aparecem. Em ocupações mais antigas, as mudanças na composição dos moradores geram perda de laços e coesão social. Para ela, uma alternativa seria a recuperação de espaços de co-housing, como por exemplo, almoços coletivos em determinados dias da semana.

Para Fabrícia e Renata Coradin, responsáveis pelo projeto de loteamento habitacional de interesse social Caema II em Diadema, a grande maioria das famílias optou por lotes individuais do que apartamentos, para garantir um controle mais independente de seu espaço de moradia. Enquanto o projeto elaborado, as famílias permanecem mobilizadas e unidas. A partir do momento em que a família recebe o lote, a organização se perde e o loteamento vai se tornando precário.

Para Letícia da Fundasal e Rafael, da Peabiru, não é possível combater a ideologia da casa própria sem entender que, para famílias pobres vivendo em países com sistema previdenciário frágil, a casa representa patrimônio e poupança. Trata-se de uma questão estrutural da economia, que não têm como ser enfrentadas através de projetos arquitetônicos ou urbanísticos.

Nesse sentido, Edésio Fernandes propõe que o modelo de produção da habitação por autogestão deve ser alinhado a um modelo de propriedade fundiária que lhe sustente e que, neste sentido, também seja comunitário. Para Evaniza, da UMM, modelos alternativos de propriedade comunitária têm entrado na pauta de debates dos movimentos organizados por moradia. Mas há ainda um longo caminho a percorrer, para que a ideologia da casa própria seja desconstruída entre a população.

No Uruguai a propriedade comunitária e a produção por mutirões autogeridos é predominante, atingindo 90% da produção total de habitação social. Essa experiência tem sido referência experiências semelhantes em toda a América Latina. No entanto, é necessário considerar que, na economia do país, o amparo social é maior e a população não precisa contar com a moradia como uma poupança futura. Neste sentido, é possível adotar essas referências, desde que consideradas as especificidades sociais e econômicas de cada país.

Uma alternativa de articulação entre propostas de projeto e base fundiária para garantir o bem comum, é lembrada por Margareth, do Instituto Pólis. No caso de áreas públicas, a Concessão de Direito Real de Uso de imóveis públicos possibilita que as famílias tenham acesso a imóveis públicos bem localizados, sem necessariamente terem a propriedade individual.

Há ainda um aspecto do projeto que deve ser considerado para o sucesso da vida em coletividade e da gestão dos espaços comuns.

Segundo Celso Sampaio, é necessário estabelecer um limite para o tamanho dos condomínios que atenda, ao mesmo tempo, a viabilização econômica de uso de terrenos centrais mais caros, e que possibilite a melhor gestão dos condomínios pelos moradores. Uma diretriz importante para a produção de empreendimentos habitacionais de interesse social é selecionar vazios urbanos de pequenas dimensões, para a produção de condomínios menores.

A definição das diretrizes de programas habitacionais pelo Estado compôs um segundo bloco de conteúdos trazidos pelos participantes.

#### **2.4.2. Projetos para a integração entre casa e cidade**

Para o professor de projetos e urbanista Valter Caldana, os programas habitacionais públicos devem propor diretrizes de projeto que fomentem a integração entre espaços condominiais e os espaços públicos da cidade, através de calçadas adequadas, acesso fácil por transporte coletivo e conexão com os espaços públicos de convivência do entorno.

Neste sentido, é necessário viabilizar o financiamento de empreendimentos de uso misto, com atividades de comércio e serviços no térreo. Um exemplo dessa utilização foi lembrado por Nazareth, moradora da Ocupação São João, na qual o andar térreo é utilizado como centro cultural para a mostra da produção de artistas locais e como uma praça para as crianças brincarem.

O panorama sobre os projetos para o compartilhamento aqui apresentado aponta a necessidade de investigar novos caminhos para a atividade projetual, que devem incluir alternativas de propriedade ou posse comunitária da base fundiária, para que os espaços comuns sejam preservados da apropriação individualizada, característica dos processos de aquisição individual da moradia. Em outras palavras, o projeto deve integrar às configurações do espaço construído as formas jurídicas de gestão coletiva do patrimônio imobiliário. Acredita-se que assim, os avanços conquistados nas metodologias de projetos coletivos entre arquitetos e moradores podem ser consolidados quando da apropriação cotidiana dos espaços construídos. No entanto, a formulação de propostas de propriedades comunitárias, tema da próxima roda de conversa, depende da articulação entre movimentos sociais, arquitetos e poder público para a formulação de programas e financiamentos que contemplem essa alternativa.

#### **2.4.3. Projetos para a reformulação de diretrizes dos programas habitacionais**

Este tema surgiu como central na roda de conversa. As limitações impostas pelos programas habitacionais públicos foram enfatizadas como entraves à disseminação da cultura do compartilhamento e da gestão de espaços coletivos, sejam condominiais ou públicos.

A primeira limitação se refere à base fundiária das habitações. Segundo Evaniza (Brasil) e Juan Carlos (Peru), os programas públicos não financiam empreendimentos em propriedades comunitárias. A ideologia da casa própria é reforçada e promovida pela ação do Estado. A UMM iniciou um debate com os movimentos a ela vinculados sobre modelos de propriedade comunitária, para contribuir com a revisão dos programas de financiamento habitacional.

No Peru, a família só recebe subsídio por parte do Estado se tiver uma propriedade privada. A política de regularização fundiária de assentamentos informais em larga escala, com a emissão de títulos individuais de propriedade, tinha por objetivo garantir o acesso das famílias a microcréditos para reforma ou construção de imóveis e para a instalação de micro empreendimentos, estimulando o crescimento das economias locais. No entanto, essa política não foi bem-sucedida e, ao mesmo tempo, acabou cerceando o surgimento de empreendimentos comunitários.

Além do modelo, um outro ponto que influencia a elaboração de projetos se refere ao valor dos financiamentos. Segundo depoimento do arquiteto Adelcke, no caso do Programa Minha Casa Minha Vida, os valores financiados para a Faixa 1 inviabilizam a produção em áreas valorizadas dos centros urbanos. Os empreendimentos dessa modalidade são produzidos em larga escala, sem a participação da comunidade no debate de projeto e em terrenos mais baratos nas periferias das cidades. Para a produção em áreas centrais, é necessário contar com prédios públicos. Neste caso, vale lembrar que a produção do empreendimento Dandara, na área central de São Paulo, só se viabilizou no PMCMV graças à utilização do instrumento da Concessão de Direito Real de Uso para os moradores.



### 3. PROPRIEDADES COMUNITÁRIAS

---

#### Participaram dessa Roda de Conversa

#### Renato Cymbalista – mediador

Alejandra Bruschi, pesquisadora da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo

Edésio Fernandes, professor de direito urbanístico e ambiental da University College London e professor visitante em diversas universidades brasileiras.

Emil Lewinger – FICA – Fundo Imobiliário Comunitário para o Aluguel

Evaniza Rodrigues, dirigente da União Nacional dos Movimentos de Moradia

Kazuo Nakano, professor do Instituto da Cidade, da Universidade Federal de São Paulo

Leonardo Cisneiros, Direitos Urbanos, Recife

Letícia Martinez, Fundasal – Fundación Salvadoreña de Desarrollo y Vivienda Mínima

Margareth Matiko Uemura – Instituto Pólis

Mariana Schiller – pesquisadora do Laboratório da Cidade, da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo

Marina Grinover – professora da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo

Patryck Carvalho, arquiteto urbanista, Caixa Econômica Federal

Paula Santoro - professora da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo

Rosalind Greenstein – Professora do Departamento de Políticas Urbanas e Ambientais da Tufts University, USA.

Rosane Tierno – advogada, consultora especialista em direito urbanístico

#### 3.1 Experiências latino-americanas, norte-americanas e europeias

Esta roda de conversa trata das alternativas implementadas em países e cidades europeias, latino-americanas e norte-americanas para a aquisição ou titulação comunitária de terras para a produção habitacional de interesse social.

Uma dessas alternativas é a das chamadas *Community Land Trusts*, implementadas nos EUA desde os anos 1960. Neste modelo, uma organização sem fins lucrativos adquire terra e as concede, mediante arrendamento de longo prazo (em geral 99 anos, renováveis), a indivíduos ou grupos que constroem ou reformam suas casas. É um

requisito deste modelo que as casas sejam destinadas ao público de menor renda e que permaneça por tempo indeterminado como habitação social. As regras de contrato impedem a revenda do terreno, retirando-o, por assim dizer, do mercado imobiliário especulativo e possibilitando a permanência das famílias em localidades valorizadas. Como um instrumento que se aprimora nas lutas sobre o uso e o controle do espaço urbano, nos EUA as *Community Land Trusts* se multiplicaram após a crise financeira e do mercado de hipotecas de 2008, que provocou uma avalanche de despejos para a retomada de imóveis por inadimplência.

Nas cidades europeias, experiências de propriedade comunitária também vêm sendo realizadas. Em Berlim, ainda que não exclusivamente para moradias populares, essas experiências ganharam impulso nos últimos quinze anos. Nelas, novas formas de habitar e compartilhar espaços comuns são projetadas em terrenos adquiridos por arrendamento de longo prazo, como as *Land Trust Communities*, a exemplo do empreendimento residencial *Spreefeld*, recentemente implantado em Berlim.

No contexto latino-americano, o poder público tem implementado avanços na regulação do mercado imobiliário, buscando garantir a permanência da população de baixa renda em áreas urbanizadas. No Brasil, os instrumentos que garantem as zonas especiais de interesse social (ZEIS) têm sido aplicados para garantir reservas de terra para a provisão habitacional. Dentre outras medidas, essas ZEIS preveem a destinação de terrenos para a construção de empreendimentos de habitação social, com porcentagem definida para faixas mais baixas.

Outras formas de regular o mercado se dão através do controle público de seu patrimônio imobiliário, seja através de gestão pública de um parque destinado à locação social, seja através de concessão de direito de uso de imóveis públicos, a exemplo de empreendimentos habitacionais implantados na área central de São Paulo. As concessões de direito de uso e especial para fins de moradia aplicadas na regularização fundiária de assentamentos informais em terrenos públicos têm sido utilizadas sob a ótica da titulação individual. No entanto, têm um potencial pouco utilizado pelas políticas públicas de controle comunitário das áreas públicas, com fins sociais.

Quando aplicado às áreas particulares, o controle comunitário é ainda bastante incipiente na América Latina. No Brasil, uma experiência bastante pontual e fomentada pelo poder público ocorreu em São Paulo, durante a gestão 1989-1992, pela qual associações de moradores em cinco cortiços compraram coletivamente o imóvel onde

moravam para a reconstrução de suas moradias no mesmo local<sup>2</sup>. Foi uma experiência pioneira que, no entanto, levou mais de dez anos para ser concluída, em função de descontinuidades administrativas.

Em Porto Rico, as oito comunidades que se instalaram ao longo do Canal Martin Caño, na capital San Juan entre os anos 1920 e 1950, vêm lutando há anos para conquistar a urbanização dessa área que é formada por assentamentos precários onde 26.000 habitantes vivem sem sistema de esgotamento sanitário. Como o canal é afluente da Baía de San Juan, a ocupação precária de vastas áreas de mangue causou o assoreamento do canal, redução da velocidade de escoamento de água, morte do rio. A cada chuva as águas poluídas deste canal invadem as casas, causando doenças. O projeto ENLACE, de urbanização das áreas, vem sendo implementado pelo governo, com participação da comunidade. Esta constituiu um fundo imobiliário comunitário, que administra todas as terras públicas na área do Distrito de Planejamento Especial (equivalente a um zoneamento de especial interesse social), num total de 200 acres, equivalentes a 809.371m<sup>2</sup>. Assim como nas *Community Land Trusts*, os moradores detêm a propriedade da construção de suas casas, mas não a da terra, que permanece por tempo indeterminado em poder da comunidade.

É possível estabelecer um paralelo entre essa experiência porto-riquenha com as experiências brasileiras de regularização de moradias em assentamentos precários implantados em terrenos públicos por meio da concessão do direito real de uso ou da concessão de uso especial para fins de moradia. No caso porto-riquenho, além de resolver o vácuo na titulação desta área pública de antiga várzea e mangue, a propriedade comunitária evita que a população pobre seja expulsa da região após a conclusão das obras de saneamento do Canal Martin Peña, nos processos tradicionais de gentrificação. Já a experiência brasileira não conta com a titulação comunitária, que permanecem como patrimônio público.

Em El Salvador, a Fundasal – *Fundación Salvadoreña de Desarrollo y Vivienda Mínima*, uma entidade não-governamental sem fins lucrativos, implementou as experiências de aquisição comunitária de terras por moradores de assentamentos precários no entorno da capital San Salvador.

No Brasil, as experiências de propriedade comunitária referem-se, em sua maior parte, ao reconhecimento de comunidades tradicionais – terras indígenas e quilombolas. Algumas comunidades quilombolas situam-se em territórios urbanos, como o Sacopã,

---

<sup>2</sup> A produção de novas unidades habitacionais foi de: i) Casarão do Carmo – 25 unidades, ii) Vila 25 de Janeiro – 33 unidades, iii) Eiras Garcia – 15 unidades; iv) Pedro Facchini – 12 unidades e v) Imoroty – 8 unidades.

no Rio de Janeiro. É importante avaliar se esses instrumentos, quando aplicados a áreas urbanas, podem ser capazes de evitar o deslocamento de moradores de baixa renda para áreas mais periféricas e menos estruturadas, em função dos processos de valorização imobiliária com consequente gentrificação. Os movimentos sociais por habitação têm formulado hipóteses e propostas para a implantação de propriedades comunitárias, a partir das experiências de autogestão da construção da moradia por mutirões e das ocupações comunitárias de prédios vazios em centros urbanos.

Além da propriedade comunitária *stricto sensu*, o Estatuto da Cidade prevê que a propriedade coletiva por ser instituída por meio de dois instrumentos: o usucapião urbano coletivo e a concessão especial de uso coletivo para fins de moradia. Ambos com títulos de posse válidos para transação. Nestes casos, é importante avaliar se sua aplicação resulta em estabilidade efetiva da população de baixa renda, moradora nos assentamentos precários.

O modelo proposto em São Paulo pelo FICA (Fundo Imobiliário Comunitário para Aluguel) é semelhante ao das *Community Land Trusts*, aplicado inicialmente em pequena escala. A propriedade do imóvel fica em nome de uma associação, que tem a missão de salvaguardá-lo e preservá-lo da especulação imobiliária sem, contudo, exercer nenhum direito sobre o(s) imóvel(is). O desafio para a aplicação deste modelo na área central de São Paulo é tornar-se alternativa às políticas públicas de locação social e ganhar escala de atuação.

Associar iniciativas comunitárias a financiamentos públicos para provisão habitacional pode representar uma alternativa bastante viável para proteger os investimentos públicos na habitação de baixo custo e prevenir sua apropriação pelo mercado imobiliário privado, rompendo com o domínio do capital e da propriedade privada sobre a habitação social e a cidade como um bem comum.

### **3.2. Contribuições da roda de conversa**

As experiências realizadas apontam alguns desafios para sua aplicação em maior escala em políticas públicas habitacionais. O debate em torno desses desafios e propostas está registrado em blocos temáticos a seguir.

#### **3.2.1. A consolidação de sujeitos coletivos**

Por sua atuação como coordenadora nacional da União Nacional dos Movimentos de Moradia, Evaniza Rodrigues traz uma reflexão baseada em mais de trinta anos de

militância em movimentos de moradia. Para os movimentos, há uma questão de fundo que se coloca como o grande desafio no avanço dos direitos sociais e humanos nos países latino-americanos - a construção e a consolidação dos sujeitos coletivos, que parte da legitimidade dos participantes do grupo e do reconhecimento externo, dos demais setores da sociedade, da legitimidade de ação dessa comunidade. Para Evaniza, atualmente há um crescimento dos processos de criminalização dos sujeitos coletivos. Agentes financeiros como a Caixa Econômica Federal, apesar de financiarem programas públicos de habitação de interesse social há muitos anos, ainda não compreendem a importância de reconhecer a associação de moradores como esse sujeito coletivo com direitos garantidos. O associativismo é desestimulado pelo poder público, que concentrou o atendimento no modelo de produção de unidades para aquisição privada individual. Em algumas experiências latino-americanas, como a da Fundasal, em El Salvador, o sujeito coletivo é protagonista e a propriedade ou titulação comunitária é que garante a segurança na posse e a defesa aos processos de gentrificação. O processo de legitimação do sujeito coletivo pela sociedade é um processo político mais amplo, que precisa ser recuperado.

### **3.2.2 Titulações coletivas de áreas públicas**

As cidades latino-americanas apresentam um alto grau de informalidade de diversas naturezas. Apesar da escala e abrangência do problema, as soluções propostas são sempre individuais. Porém, a concessão de títulos individuais demanda do poder público um grande esforço de gestão das transações desses títulos, que está acima de suas capacidades operacionais. A titulação coletiva é uma alternativa mais viável do ponto de vista operacional. Além disso, segundo o Professor Kazuo Nakano, o poder público poderia implementar um processo de gestão para incluir a população em programas de geração de emprego e renda. Os moradores dessas áreas poderiam ser beneficiários de um conjunto de políticas de desenvolvimento econômico e social, justamente por habitarem uma área pública. O governo poderia se associar a entidades não governamentais e estabelecer um processo de gestão social do patrimônio público.

Segundo depoimento do Professor Edésio Fernandes, o mercado imobiliário informal nos assentamentos precários brasileiros é autorregulado, incorpora soluções coletivas de propriedade e conta, inclusive, com o apoio de cartórios informais. Essas transações resolvem questões de ordem prática, do cotidiano dos moradores. Para ganhar escala nos processos de regularização fundiária de assentamentos precários e informais,

juristas, urbanistas e gestores públicos devem considerar essas soluções para a formulação de novos instrumentos de titulação coletiva.

De fato, o Estatuto da Cidade já conta com a usucapião especial urbana coletiva e a concessão especial de uso coletiva para fins de moradia, ambas com títulos de posse válidos para transação. Nas áreas rurais e de proteção ambiental, há ainda o Termo de Autorização de Uso Sustentável, outorgável a comunidades de pescadores, ribeirinhos, entre outros, pelos quais as famílias podem usar as áreas sem aquisição de direito real e, portanto, sem comercializar os títulos. É um instrumento já utilizado para defender a permanência das comunidades nos locais, contra o avanço dos grileiros.

As políticas públicas podem e devem avançar no uso desses instrumentos. Títulos coletivos são mais propensos a garantir a permanência da população no local, mas é necessário aprofundar a avaliação sobre a real proteção que esses títulos podem fornecer às famílias, com relação aos processos especulativos do mercado formal.

Há, no entanto, algumas resistências à titulação coletiva, não só por parte dos moradores. Segundo Patryck Carvalho, a Caixa Econômica Federal, maior agente financeiro de programas habitacionais no Brasil, ainda se recusa a aceitar os títulos coletivos de concessão como garantia aos financiamentos. Por sua vez, os Cartórios de Registro de Imóveis se recusam a registrar esses títulos.

Para o Professor Edésio Fernandes, é preciso desmistificar a segurança (ilusória) dos títulos de propriedade, para avançar na aplicação dos títulos de concessão. Na Inglaterra, por exemplo, 99% da população não tem propriedade privada plena. A exemplo dos títulos citados pelo Patryck, a segurança não está na propriedade individual, mas na coletiva.

### 3.2.3. Propriedades coletivas e mercado imobiliário

A titulação e a propriedade coletivas de terra representam um entrave à comercialização das terras no mercado imobiliário. As experiências trazidas ao debate pelos participantes - *Land Trust Communities* nas cidades americanas e titulação coletiva de terra pública em El Salvador – demonstram que essas terras permanecem à margem da dinâmica do mercado imobiliário e acabam garantindo a permanência nos locais de moradia, inclusive durante processos de valorização imobiliária do entorno, seja por implantação de novas redes de infraestrutura ou outras razões.

No caso das *Land Trust Communities*, Rosalind Greenstein citou o exemplo de Summerville, em Massachusetts, onde antigas áreas industriais passaram a ser

ocupadas por empreendimentos residenciais. O processo de crescente valorização imobiliária fez com que os artistas locais não conseguissem arcar com os aluguéis das áreas a eles destinadas. Os artistas se organizaram para a compra coletiva e conseguiram permanecer no local.

Durante o debate Renato Cymbalista apresentou a recente implementação do FICA – Fundo Imobiliário Comunitário para o Aluguel, cuja associação mantenedora propõe adquirir apartamentos e registrá-los como propriedade da Associação para posteriormente aluga-los a preço de custo para famílias de baixa renda. A primeira unidade já foi adquirida e será alugada por R\$320,00, valor bem inferior aos R\$1.300,00 cobrados no mesmo prédio e na mesma região. A primeira família será selecionada a partir de critérios de local de trabalho (centro) e renda (até 2 salários mínimos). A partir da ampliação da experiência será possível avaliar o impacto dessa experiência no valor dos aluguéis da região. A experiência também pode ser utilizada como exemplo para a formulação de programas de aluguel social em apartamentos isolados, em prédios das áreas centrais de grandes cidades.

Leticia Martinez ressalta que o trabalho desenvolvido pela Fundasal com as comunidades em El Salvador parte das contradições e conflitos entre duas concepções de moradia – uma que a trata como direito social e outra, como mercadoria – para justificar a escolha da propriedade comunitária em seus projetos. Esses projetos contribuíram para a formulação de políticas nacionais, com a implementação de uma lei, que inclui alternativas de financiamento para este tipo de propriedade. Até então o financiamento priorizava a empresa construtora, que ficava com os subsídios. A partir das novas formas de financiamento para propriedades coletivas, os subsídios passaram a se dirigir aos moradores. Nestes casos, a escritura do terreno fica em nome da associação e os moradores têm o direito de usar e gozar da propriedade, mas não comercializar.

Paula Santoro fez o contraponto com o exemplo da cidade de São Paulo, onde uma PPP (Parceria Público Privada) está sendo implementada pelos governos municipal e estadual. Os terrenos públicos entram como contrapartida dos investimentos privados, confirmando o subsídio público a empresas, ao contrário das experiências salvadorenhas, em que os terrenos são destinados a associações sem fins lucrativos.

### 3.2.4. Arranjos institucionais para propriedades comunitárias

É consenso que deve haver uma mudança de mentalidade nos agentes promotores e financeiros para a assimilação da propriedade comunitária nos programas habitacionais públicos.

É necessário também fortalecer os sujeitos coletivos – sejam eles movimentos sociais, ou associações como as que gerem o FICA, seja através da criação de mecanismos de financiamento a propriedades coletivas, seja através da cultura do financiamento coletivo a fundos imobiliários como o FICA.

Neste sentido, a contribuição da academia é fundamental, seja na participação em trabalhos comunitários, seja na elaboração de estudos técnicos específicos para avaliar o comportamento das propriedades comunitárias em relação à dinâmica imobiliária das regiões onde se inserem. Há ainda um conjunto de investigações sobre mecanismos de financiamento, que podem contribuir para a reformulação das políticas atuais, de modo a incluir o financiamento público a empreendimentos habitacionais em propriedades comunitárias.

Um outro ponto importante sobre a articulação institucional entre entes públicos e privados diz respeito à gestão do patrimônio imobiliário público. A destinação desses imóveis deve priorizar o interesse público e, por essa razão, deve se submeter ao controle legal público. Na grande maioria das cidades latino-americanas, essa destinação não é feita de forma transparente. Muitas vezes, ainda, acaba privilegiando interesses privados, quando deveriam servir para alavancar programas habitacionais de interesse social em áreas bem localizadas.

Por fim, Professor Edésio Fernandes ressalta que as alternativas de propriedade são legitimadas através de processos sociais e políticos, estabelecidos na relação entre Estado e sociedade. Os países anglo-saxões, por exemplo, contam com uma cultura da filantropia que favorece a formação de entidades de apoio mútuo. Na Espanha, as cooperativas bascas foram fundamentais para o enfrentamento da crise econômica vivida nos anos 2010. No caso brasileiro, o conceito de público se reduz ao Estado. Porém, é necessário constituirmos um sentido de público que vá além do Estado, e nesse sentido experiências como o FICA são exemplares, podendo cooperar na gestão de imóveis ociosos para programas públicos de aluguel social.

Além disso, a regularização de áreas ocupadas deve ganhar escala sem deixar de se fundamentar em ações integradas de urbanização e de prevenção de formação de novas ocupações irregulares.



Os participantes todos concordam que a formulação de alternativas à propriedade privada individual depende de uma articulação entre várias frentes de luta e de formulação teórica e jurídica, dentro e fora do Estado.

#### 4. IMÓVEIS PÚBLICOS E PRIVADOS PARA POLÍTICAS PÚBLICAS

---

##### Participaram dessa Roda de Conversa

##### Tereza Herling – mediadora

André Kwak, economista e especialista em políticas urbanas e habitação social

Ariel Sosa, Habitat para a Humanidade, Argentina

Débora Ungaretti – advogada, pesquisadora da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo

Fabio Custodio – pesquisador sobre o tema da função social da propriedade, da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo

Fernando Bruno - advogado, consultor em direito urbanístico

Guido Borasino, Ministerio de Vivienda, Peru

Juan Carlos Calizaya, Cenca – Instituto de Desarrollo Urbano, Peru

Kazuo Nakano, professor do Instituto da Cidade, da Universidade Federal de São Paulo

Leonardo Cisneiros, Direitos Urbanos, Recife

Marcela Arruda – arquiteta membro do Coletivo A Cidade Precisa de Você

Margareth Matiko Uemura – Instituto Pólis

Nara Argiles – professora da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Paulista

Patryck Carvalho, arquiteto urbanista, Caixa Econômica Federal

Renato Cymbalista – professor da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo e membro do FICA – Fundo Imobiliário Comunitário para o Aluguel

Rosana Denaldi, professora da UFABC – Universidade Federal do ABC

Socorro Leite, Direitos Urbanos, Recife

#### 4.1. Instrumentos de aquisição e gestão de imóveis públicos e privados

Os padrões de urbanização brasileiros e latino-americanos são marcados pela retenção especulativa de terras urbanizadas, que gera vazios e discontinuidades urbanas em áreas intermediárias e periféricas da cidade, bem como subutilização ou abandono de edificações em áreas bem providas por serviços, equipamentos e infraestruturas urbanas. Ao mesmo tempo em que perdem população nas áreas centrais, a urbanização das capitais latino-americanas avança sistematicamente em direção às suas periferias.

Mais recentemente, as áreas centrais de algumas grandes cidades têm recebido novos moradores. Essa “retomada da cidade” tem duas faces. De um lado, os novos moradores de áreas centrais são representantes da classe média, que conseguem acessar habitações produzidas pelo mercado imobiliário. De outro lado, são representantes das classes populares de baixa renda que, por não contar com políticas habitacionais inclusivas em larga escala, moram de forma precária em favelas, cortiços e ocupações.

Propostas de recuperação de importante patrimônio histórico e cultural e de repovoamento dessas áreas têm sido elaboradas por governos nacionais e locais, algumas delas contando, inclusive, com aportes financeiros do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID. Porém, ainda é um grande desafio a recuperação daqueles imóveis mantidos ociosos ou subutilizados por seus proprietários para uso habitacional social ou com usos econômicos, ambientais e culturais.

No Brasil, a figura jurídica da função social da propriedade urbana foi promulgada pela Constituição de 1988 e regulamentada pela Lei Federal 10.257 de 2001, conhecida como Estatuto da Cidade. O princípio inerente a esta figura é a de que “o interesse social e cultural coletivo deve prevalecer sobre o direito individual de propriedade e sobre os interesses especulativos”<sup>3</sup>.

Para ativar a função social dos imóveis mantidos ociosos ou subutilizados, o regramento jurídico brasileiro prevê três instrumentos, a serem aplicados sucessivamente: i) o parcelamento, utilização e edificação compulsórios, ii) o imposto predial e territorial progressivo e iii) a desapropriação do imóvel com pagamento em títulos da dívida pública. Segundo a lei federal, no entanto, para serem aplicados esses instrumentos devem fazer parte também do regramento municipal: o município deve demarcar, por meio da lei que institui o plano diretor, as áreas passíveis de receber estes instrumentos

---

<sup>3</sup> SAULE Jr., Nelson. Direito Urbanístico: vias jurídicas das políticas urbanas. Porto Alegre. Sergio Antonio Fabris Editor, 2007.

e definir o conceito, os critérios e a tipologia para identificação de imóvel ocioso ou subutilizado para, posteriormente, regulamentar sua aplicação através de lei específica. Além disso, a operacionalização pela prefeitura depende de estrutura e procedimentos administrativos específicos, que devem ser regulamentados por decreto do poder executivo. Após identificar os imóveis ociosos ou subutilizados, a Prefeitura notifica os proprietários para que apresentem projetos para a utilização do imóvel em até um ano e os executem até 5 anos. Caso o proprietário não atenda esses requisitos durante esse período, seu imóvel tem o imposto predial e territorial urbano aumentado anualmente em alíquotas progressivas até atingir o patamar de 15% do valor inicial, após cinco anos. Se, ainda assim, o imóvel não for utilizado, ele poderá ser desapropriado pelo poder público com a utilização de títulos da dívida pública.

No Brasil, 521 municípios previram a aplicação desses instrumentos em Plano Diretor. Levantamento realizado pelo IPEA e Ministério da Justiça selecionou 110 municípios deste universo, com população acima de 100.000 habitantes, para avaliar a real aplicação dos instrumentos. Dos 110 municípios, 23 regulamentaram os instrumentos em leis específicas, de forma a torna-lo aplicável e apenas 8 de fato aplicaram os instrumentos – Diadema, Santo André, Curitiba, Goiânia, Palmas, Maringá, São Bernardo do Campo e São Paulo. Quanto à aplicação do IPTU progressivo no tempo, apenas 3 desses municípios já aplicaram o instrumento – Maringá, São Bernardo do Campo e São Paulo.

Em São Paulo, ainda durante a elaboração do Plano Diretor, foi estruturado um Departamento de Controle da Função Social da Propriedade, vinculado à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano, com o intuito de orientar a aplicação do instrumento preferencialmente em zonas especiais de interesse social, naquelas áreas da cidade estratégicas para o desenvolvimento urbano, como a Macroárea de Estruturação Metropolitana ou os Eixos de Estruturação da Transformação Urbana, onde se incentivava o adensamento habitacional. Após a promulgação do Plano Diretor, em 2014, foi publicado o Decreto 55.638, de 30 de outubro de 2014, que regulamentou o processo de aplicação dos instrumentos. O município abriu ainda a possibilidade de o proprietário realizar um Consórcio Imobiliário com a Prefeitura, transferindo o imóvel em troca de unidades habitacionais produzidas pela própria Prefeitura (Lei Municipal 16.377, de 01 de fevereiro de 2016). Em fevereiro de 2017, o Departamento havia notificado 1.366 imóveis (entre terrenos e prédios), sendo 214 subutilizados, 714 não utilizados e 438 não edificadas, totalizando mais de 2,6 milhões de m<sup>2</sup> de terreno. O Departamento mantém o monitoramento das notificações realizadas, para verificar o

quanto desses imóveis passou a ser utilizado e em que momento aplicar o IPTU progressivo.

A função social também pode e deve ser aplicada aos imóveis públicos. No entanto, a gestão pública desse patrimônio ainda é bastante ineficaz. A falta de um mapeamento das áreas públicas é o primeiro e mais evidente sinal de que os municípios não têm uma visão estratégica e um plano de utilização dessas áreas, ainda que as demandas por habitação, equipamentos sociais e áreas verdes e de lazer sejam crescentes.

Para estimular o governo municipal de Nova York a divulgar a lista geral e destinar os imóveis públicos à utilização para fins comuns, a ativista e advogada Paula Segal implementou o projeto 596 Acres. O projeto estabelece uma plataforma digital para mapear as áreas públicas ociosas e coloca cartazes simples e contundentes nessas áreas para avisar a comunidade de que aquele terreno está ocioso. Essa simples divulgação mobiliza as pessoas e coletivos da comunidade, que elaboram propostas para sua utilização e debatem com a prefeitura as formas para viabilizar seus projetos. O potencial de mobilização é tamanho, que esta iniciativa vem se reproduzindo em diversas cidades do mundo.

A mobilização pela utilização das áreas ativa novas formas de fazer política urbana, a partir das comunidades, especialmente as mais pobres, onde o poder público não implementa a necessária rede urbana de equipamentos e espaços públicos como deveria. O uso comunitário de terras públicas ociosas tem um poder que vai além da utilização imediata daquela porção de terra, e compreende toda uma nova forma de projetar e viver a cidade, através do empoderamento das comunidades pela utilização de informações e ferramentas de projeto coletivo.

## **4.2. Contribuições da Roda de Conversa**

### **4.2.1. Novas e velhas formas de retenção especulativa de imóveis**

Os participantes dessa roda iniciaram o debate apontando novas formas de retenção especulativa de imóveis. A retenção em sua forma mais clássica e tradicional é aquela que se refere à retenção de terrenos vazios nos interstícios de malhas urbanas consolidadas, que se valorizam a partir dos investimentos públicos na implantação de redes de infraestrutura. Em várias cidades latino-americanas e na maioria das brasileiras, esse fenômeno é bastante presente. Nessas cidades, o perímetro urbano avança sobre áreas rurais, abrindo novas frentes de urbanização rumo a periferias sem

infraestrutura, especialmente de transporte coletivo. No Brasil, essa situação tende a se agravar com a aprovação da Lei Federal 13.465/2017, que regulariza loteamentos em área rural como núcleos urbanos, sem que seja necessário aprovar a mudança de perímetro urbano através de Plano Diretor.

A esta forma mais tradicional de especulação imobiliária, soma-se uma outra forma, que ocorre sobre imóveis edificadas ociosos, localizados em centros de grandes cidades, que passaram por um processo de esvaziamento de seu uso habitacional. Podem ser terrenos vazios utilizados para estacionamento ou edifícios inteiros construídos e não comercializados. No geral, são imóveis com dívidas tributárias e trabalhistas, ou com entraves fundiários decorrentes de inventários inconclusos. Mas podem ser simplesmente imóveis fechados pela falta de interesse do proprietário em sua locação ou venda.

Mas a dinâmica imobiliária das grandes cidades mudou com o advento do capital financeiro como um player fundamental dos processos de urbanização e apropriação de mais valias urbanas, principalmente nas grandes cidades globais do hemisfério Norte e já identificadas em algumas cidades do Sul global. A chamada “financeirização” da urbanização traz consigo um novo tipo de retenção de imóveis vazios – aqueles construídos em regiões supervalorizadas das grandes cidades, com o propósito primordial de servir como ativos patrimoniais e financeiros de grandes empresas. Não há preocupação com o uso desses imóveis, que são utilizados muito mais como lastro de investimentos financeiros e menos para o aproveitamento adequado da terra urbana.

São empreendimentos com edificações que permanecem vazias, produzindo assim uma cidade oca, esvaziada de sua função social, acirrando os processos de segregação socioespacial. Um exemplo apontado por Ariel é o bairro Puerto Madero, em Buenos Aires, cuja renovação consumiu investimentos públicos e privados de grande monta e que, no entanto, produziu um território urbano sobrevalorizado e esvaziado de função, uma vez que 70% de seus imóveis permanecem desocupados em 2017.

Para Ariel, Fernando Bruno e Kazuo Nakano, a ociosidade mudou de escala, de agentes e de finalidade. É preciso caracterizar esse novo fenômeno, para construir instrumentos de combate à especulação nesse novo formato.

Outro resultado da exploração do capital financeiro sobre os processos de construção e ocupação da cidade decorre do esvaziamento do estoque residencial recentemente construído. A bolha imobiliária americana, uma das responsáveis pela crise econômica mundial em 2008, se espalhou globalmente, afetando países como o México, em função da sinergia existente naquele momento entre os sistemas financeiros dos dois países.

Segundo Leonardo, só em Recife, estima-se a existência de 7.000 imóveis não comercializados, em função dessa crise. Trata-se de um fenômeno que demanda mensuração e qualificação para a formulação de políticas específicas para seu reaproveitamento nas cidades latino-americanas.

Se as formas de retenção especulativa de imóveis se ampliam e diversificam com o surgimento de novos agentes e dinâmicas imobiliárias nas grandes cidades, o conceito de função social desses imóveis acaba sendo disputado politicamente pelos diversos segmentos da sociedade.

#### **4.2.2. Função Social da Propriedade Privada**

Tradicionalmente, o combate à retenção especulativa de imóveis sempre teve como seu antagonista primordial a defesa do direito à propriedade, dissociada da sua função social. Na América Latina, o Brasil foi pioneiro na instituição dos princípios da função social da propriedade na Constituição Federal de 1988 e de sua regulamentação através do Estatuto da Cidade, pelos instrumentos do Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios. Passados quase vinte anos desde a aprovação do Estatuto da Cidade, esses instrumentos não foram amplamente utilizados pelos municípios brasileiros. Sua aplicação foi avaliada em estudo realizado pela Universidade Federal do ABC, em conjunto com os ministérios da Justiça e das Cidades.

Dentre os resultados sobre a aplicação dos instrumentos, já apresentados na primeira parte deste capítulo, o mais emblemático e debatido nessa roda de conversa foi a captura dos imóveis notificados pelo mercado imobiliário e sua destinação a uma outra faixa de renda que não aquela atendida pelos programas de HIS, a exemplo de Maringá. Os imóveis notificados acabam sendo disputados por diferentes setores envolvidos captura dos imóveis notificados pelo mercado imobiliário e sua destinação a uma outra faixa de renda que não aquela atendida pelos programas de HIS, a exemplo de Maringá. com a produção habitacional, seja do mercado imobiliário seja dos movimentos sociais.

E, conseqüentemente, o conceito de função social está em disputa também. Ao ocupar imóveis ociosos, os movimentos sociais demonstram o não cumprimento da função social daqueles imóveis. Porém, para além de movimentos de ocupação e resistência, o poder público municipal tem a prerrogativa constitucional de ordenar a ocupação do seu território e, portanto, de fazer valer a função social desses imóveis. Mas qual função social?

É necessário que o poder público defina com clareza de que função social está tratando quando aplica os instrumentos e qual sua estratégia urbanística para alcançar esse

objetivo, no âmbito territorial e ao longo do tempo. Se a função social é atender famílias sem condições de acessar aos produtos do mercado imobiliário, uma estratégia pode ser aplicar os instrumentos em Zonas Especiais de Interesse Social, por exemplo. No município de São Paulo, o Plano Diretor Estratégico sancionado em 2014 e o Decreto regulamentador da aplicação dos instrumentos da PEUC apontaram uma estratégia urbana clara – notificar imóveis nas regiões da cidade onde se pretendia um adensamento habitacional maior e nas ZEIS.

Porém, a maioria das cidades latino-americanas ainda enfrenta um conjunto de desafios para a aplicação desses instrumentos. No Peru, Guido aponta que não há cadastro de imóveis que permita uma avaliação precisa sobre a quantidade de imóveis desocupados em suas cidades. Estimativas sobre a vacância de imóveis apontam índices que variam de 5,9% a 10,8%, conforme a cidade. O primeiro passo é produzir informações confiáveis e precisas sobre o fenômeno, para que se possa formular políticas de fomento ao cumprimento da função social da propriedade. Atualmente o governo peruano vem estudando dois instrumentos para fomentar a utilização desses imóveis pelo mercado: o zoneamento inclusivo (semelhante às ZEIS), e direitos adicionais de transferência de potencial construtivo.

Todos concordam, no entanto, que a aplicação dos instrumentos desvinculada de investimentos concretos para sua utilização pelas políticas públicas é ineficaz e acaba penalizando o proprietário do imóvel.

#### **4.2.3. Função Social das Áreas Públicas**

Os desafios para o cumprimento da função social das áreas públicas são ainda maiores, se comparados aos avanços já obtidos na regulação da função social de imóveis privados.

O principal deles é o conhecimento do estoque e a democratização do acesso a esta informação pela sociedade. Nas pequenas e médias cidades este problema se agrava. Não há inventário, não há classificação, nem propostas de utilização das áreas públicas.

Nas grandes cidades, as políticas recentes de destinação de áreas públicas, muitas delas extremamente valorizadas para ancorar fundos de participação em parcerias público-privadas têm naturalizado a composição dos lucros empresariais sem o necessário debate público sobre a pertinência e a eficácia dessas designações. A falta de informações e de planos de gestão de áreas públicas contribui para a ausência do debate público sobre a função social desse patrimônio comum da sociedade.

Patryck Carvalho trouxe para o debate exemplos de destinação de áreas públicas federais, sem o necessário debate sobre a finalidade social dessas ações, como a privatização de infraestruturas públicas de energia elétrica, produção de água potável e mesmo equipamentos sociais públicos. Neste último caso, as transferências têm sido regularizadas pelo artigo 76 da já citada Lei Federal 13.465/2017, convertendo a ocupação de áreas públicas em propriedade plena por entidades privadas.

Em São Paulo, apesar da determinação dos dois últimos planos diretores de publicação georreferenciada das áreas públicas municipais, apenas 16.000 delas (equivalente a 5% do total), estão mapeadas e publicadas em meio impresso. Apenas 1.800 das áreas têm algum tipo de transferência formalizada. As transferências de áreas públicas é, via de regra, informal. A participação popular nesses processos é reduzida. Somente a partir de 2015 é que a Comissão do Patrimônio Imobiliário incluiu uma cadeira para a representação da sociedade civil. Paralelamente, no entanto, foi criada em 2016 uma estrutura paralela na Secretaria Municipal de Desestatização responsável por encaminhar os procedimentos de transferência de áreas nos processos de desestatização e que não conta com a participação popular. Segundo Débora Ungaretti, a legislação procedimental para a transferência de áreas favorece os grandes investimentos financeiros, ao priorizar contrapartidas financeiras à cessão das áreas. Isso acaba por prejudicar, por exemplo, agricultores familiares das áreas rurais, que não contam com essa possibilidade, apesar da importante função social de suas atividades para a preservação ambiental e para a produção de alimentos orgânicos para os moradores da cidade.

Guido, do Peru, ressalta a importância do controle público sobre a destinação dessas áreas, especialmente pelos movimentos sociais por moradia, para garantir sua destinação para a produção de habitação de interesse social. Neste sentido, um exemplo recente de utilização de área pública para habitação social foi realizado em São Paulo para a construção de unidades habitacionais no Edifício Dandara, através do Programa Minha Casa Minha Vida, na modalidade Entidades. A transferência do imóvel da União aos moradores foi viabilizada através da Concessão de Direito Real de Uso para as famílias moradoras. Por essa razão, os custos do imóvel não incidiram no financiamento, o que viabilizou a permanência das famílias na área central da cidade.

#### **4.2.4. A construção política do conceito de função social**

Diante do exposto até aqui, nota-se a importância da mobilização social em torno do tema da função social de imóveis e áreas ociosas ou subutilizadas, sejam elas privadas



ou públicas. Esta mobilização é necessária, uma vez que é consenso entre os participantes que o conceito de função social é um construto político, que se desenvolve na luta e no espaço de conflito entre interesses populares e de setores do capital e da sociedade. E que a implantação de novos instrumentos para regulação do mercado de terras é sempre acompanhada de novas dinâmicas imobiliárias, que acabam anulando ou diminuindo os efeitos positivos das ações inicialmente previstas. A ação política se refaz cotidianamente para a reformulação de conceitos e práticas.

Setores da Universidade e técnicos podem contribuir com essa mobilização através da produção de informações e mapeamentos colaborativos em plataformas digitais compartilhadas, dentre outras ações. Há um conjunto de informações que podem e devem ser disponibilizadas pelo poder público sobre as áreas privadas ociosas para a proposição de ações públicas para o cumprimento de sua função social – relação de proprietários, dívidas tributárias, entre outras. E sobre áreas públicas – mapeamento georreferenciado de áreas, destinação atual, processos de transferência, concessão, permissão de uso, contrapartidas, etc.

Por sua vez, a mobilização pela utilização das áreas públicas realizada pelo “596 Acres” em Nova York ativa novas formas de fazer política urbana, a partir das comunidades, especialmente as mais pobres, muitas vezes negligenciadas pelo poder público na estruturação da necessária rede urbana de equipamentos e espaços públicos.

O uso comunitário de terras públicas ociosas tem um poder que vai além da utilização imediata daquela porção de terra, e compreende toda uma nova forma de projetar e viver a cidade, através do empoderamento das comunidades pela utilização de informações e ferramentas de projeto.

Em Recife, o coletivo A Cidade Somos Nós surgiu a partir da confluência de vários movimentos de luta pelo direito à cidade, para influenciar as eleições municipais de 2016. O tema central da campanha foi a função social da propriedade, tendo como ícone a luta pela preservação do Cais Estellita, no centro antigo da cidade, objeto de projeto de renovação urbana com a demolição de edifícios representativos do patrimônio arquitetônico local. Além da Campanha 2016, o Coletivo realiza uma série de atividades com as comunidades – o Rolê da Função Social, para popularizar o debate acerca da função social da propriedade e identificar imóveis que não cumprem essa função. Por fim, o coletivo reivindica acesso à informação sobre dívidas de IPTU dos imóveis ociosos e a aplicação do instituto da PEUC.

Em São Paulo, uma ação semelhante à do 596 Acres, é desenvolvido pelo coletivo A Cidade Precisa de Você. O coletivo busca mapear as áreas públicas e desenvolver

projetos coletivos para sua apropriação. Segundo Marcela Arruda, a experiência desenvolvida pelo coletivo aponta para a necessidade de integrar estratégias de ação online e offline. Ou seja, combinar o ativismo das redes sociais e do mapeamento de áreas em plataformas na internet, com ativismo de ocupação física desses espaços, de encontros e comunicação presencial.

Outro ponto central da luta desses coletivos diz respeito à gestão compartilhada dos espaços públicos, que deve ser buscada pelos coletivos e movimentos sociais, junto ao poder público.

Foram sugeridas ações acadêmicas e ativistas para a produção de informações e conteúdos sobre os espaços públicos, sobre o cumprimento de sua função social e sobre as dinâmicas imobiliárias. O material produzido para ampliação do debate público deve ser de fácil compreensão, abrindo mão da linguagem técnica, muitas vezes hermética, para ampliar a comunicação fora do universo acadêmico.

A disputa pela terra urbana e pelas melhores localizações na cidade é política. Portanto, a disputa pela narrativa da função social é central. Como exemplo, Patryck Carvalho cita que há três milhões de pessoas morando em torno dos mananciais da Billings e da Guarapiranga na Zona Sul de São Paulo e ninguém se importa. No entanto, há 200 famílias ocupando um prédio no centro da cidade e os poderes judiciário e executivo se organizam para uma reintegração de posse exemplar.

Para Rosana Denaldi e Fernando Bruno, é preciso colocar, de forma clara e didática, que a ociosidade de imóveis representa um problema a ser enfrentado pela sociedade, esclarecendo quais os efeitos deste problema para a vida do cidadão comum. Para Ariel, é preciso garantir que a informação produzida pela academia chegue, de fato, ao cidadão comum.

## 5. LOCAÇÃO SOCIAL

---

### Participaram dessa Roda de Conversa

#### Anaclaudia Rossbach – mediadora

Ariel Sosa – Habitat para a Humanidade, Argentina

Débora Sanches – Professora de Projeto da FAU Mackenzie e FAU Belas Artes

Fernando Chucre – Secretário Municipal de Habitação de São Paulo

Francisco Comaru – Professor da Universidade Federal do ABC

Gabriel Blanco – Advogado, assistente técnico de movimentos de moradia e ex-Assessor da Presidência da COHAB

João Sette Whitaker Ferreira – Professor da FAU-USP e ex-Secretário Municipal de Habitação de São Paulo (2016)

Kazuo Nakano, professor do Instituto da Cidade, da Universidade Federal de São Paulo

Luciana Mautone – Arquiteta, Gerente de Locação Social da COHAB-SP

Luiz Kohara – Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos

Margareth Matiko Uemura – Arquiteta, Gerente de Urbanismo do Instituto Pólis

Renato Cymbalista – Professor da FAU-USP e membro do FICA (Fundo Imobiliário Comunitário para o Aluguel).

Ricardo Pereira Leite – Sócio da RP3 empreendimentos imobiliários e ex-Secretário Municipal de Habitação de São Paulo (2011-2012)

Sidnei Pita – dirigente do movimento ULCM (Unificação das Lutas de Cortiço e Moradia), vinculado à União dos Movimentos de Moradia (UMM).

Taís Tsukumo – arquiteta, coordenadora técnica do Plano Municipal de Habitação 2016-2030.

Tereza Herling, consultora urbanismo e habitação Banco Mundial

## 5.1. O aluguel como alternativa de acesso à moradia na América Latina

Inicialmente implantada desde os anos 1940/1950 como política pública nos países da Europa e nos EUA, os países latino-americanos apostaram até o ano 2000 predominantemente na produção de habitação para aquisição financiada como o modelo prevalente de provisão habitacional, inclusive em programas de urbanização de assentamentos precários. Para adequar valores de financiamento ao perfil de renda dos mutuários, os empreendimentos foram construídos em terrenos mais baratos, distantes das áreas centrais mais valorizadas.

A locação social representa, assim, a alternativa de acesso a essas áreas pela população de baixa renda. Os programas públicos de locação social se dividem, basicamente, em dois grupos: a locação realizada em imóveis públicos e aquela realizada em imóveis privados.

Na América Latina, estudo realizado pelo BID em 2014 sobre o mercado e políticas de aluguel na América Latina, apontam que as taxas de propriedade aumentam na região a partir da década de 1950, coincidindo com o processo de urbanização acelerado da região. Isto se deve a três fatores: (i) políticas de habitação com foco na propriedade; (ii) expansão da informalidade; (iii) políticas de controle do valor do aluguel. Apenas três países tiveram políticas de habitação para aluguel: México, Colômbia e Venezuela, cujo parque habitacional foi privatizado em meados do século<sup>4</sup>.

Por outro lado, o mesmo estudo indica uma reversão no mercado de imóveis privados, com o aumento progressivo da taxa de domicílios alugados em detrimento das taxas de propriedade. Há uma oferta de moradias para aluguel, com predominância de pequenos proprietários<sup>5</sup>, para os quais a renda efetiva é mais importante do que o retorno do investimento. De toda forma, o BID aponta para limites para a ampliação do mercado formal aluguel em razão de regulações desatualizadas, assimetrias de informação e altos custos de transação.

Outros pontos interessantes apontados pelo BID em relação à demanda são: i) a probabilidade de alugar não decresce em função da renda; ii) o gasto com aluguel em função da renda é heterogêneo nos países da América Latina (em alguns o gasto de aluguel aumenta em função da renda, em outros diminui, e no caso do México o gasto é maior para as faixas de renda média em comparação às demais); iii) a demanda formada por jovens, divorciados, famílias unipessoais, e migrantes constituem a maior parte da demanda (a probabilidade de alugar diminui em função da renda); iv)

<sup>4</sup> Banco Interamericano de Desenvolvimento. 2014. Busco casa en arriendo. Promover el alquiler tiene sentido.

<sup>5</sup> No Chile, 80% dos proprietários de imóveis para locação possuem apenas uma propriedade, e 10% duas.

assalariados constituem maior parte da demanda (justamente pela dificuldade de comprovação de renda pelos trabalhadores autônomos e informais); v) a moradia de aluguel é mais central e acessível.

A implantação de programas de locação social na América Latina se deu através de experiências de âmbito nacional e local, bem como através da implantação de um parque público de unidades para locação, de implantação de um parque privado ou ainda de aluguel de unidades dispersas no mercado privado, através de vouchers.

## 5.2. Locação Social em Parque Habitacional Público

Após décadas de produção hegemônica de habitação social para aquisição individual, no início dos anos 2000 a cidade de São Paulo implantou de forma inédita um programa de locação social no âmbito de um projeto maior de requalificação de sua área central, com financiamento do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). O programa, fortemente inspirado nas políticas habitacionais de países europeus, contou com apoio da Cooperação Técnica do Governo da França e financiamento parcial do BID. É até hoje a única experiência em vigência no Brasil.

Voltado ao atendimento exclusivo de famílias com até três salários mínimos de renda mensal, que não conseguem obter um financiamento formal, o programa promoveu até 2004 o acesso de 185 famílias a prédios reformados para adequação ao uso habitacional e de 768 famílias a novos conjuntos construídos na área central da cidade. Neste modelo, o poder público ficou responsável pela gestão da carteira de alugueis, pela manutenção dos imóveis e pela contratação da administração dos condomínios. O início de operação do programa ocorreu no último ano da gestão municipal até então, em 2004, sofrendo descontinuidade nos anos subsequentes, sendo retomado a partir dos anos 2010.

Segundo relatório de avaliação do programa feito pelo BID, em 2005, a descontinuidade administrativa interrompeu o necessário aprofundamento de questões-chaves do programa, a saber: a manutenção condominial e o debate sobre as alternativas de gestão do parque habitacional de locação, o que explica a precária manutenção de parte desses imóveis.

A ausência de trabalho social especificamente elaborado para um público-alvo vulnerável se somou à não execução de uma estrutura de gestão específica para o programa de locação social. Como resultado, os conjuntos apresentaram problemas de manutenção e inadimplência dos alugueis, quando são mais de quatro meses de aluguel em atraso, em torno de 45%. O relatório indica ainda que a retomada do trabalho social,

já em meados de 2005, foi responsável pela queda na inadimplência das taxas condominiais.

Nos projetos dedicados à população idosa – “Palacete dos Artistas” e “Vila dos Idosos” – a inadimplência é baixa. A renda garantida da aposentadoria e a coesão do grupo de moradores, aliados ao constante trabalho social da administração municipal podem explicar a alta adimplência. O pagamento em dia dos aluguéis permite que o empreendimento tenha um fundo para manutenção, o que agiliza a solução dos problemas da municipalidade e o que torna esses empreendimentos exemplares.

A partir dos anos 2010, os governos do município e do Estado de São Paulo iniciaram a formulação de propostas para a concessão da gestão de locação das habitações do parque público, no modelo de Parceria Público-Privada (PPP).

O Governo do Estado lançou, em 2014, o Edital de Chamamento para a PPP do Programa “Casa Paulista” – uma agência vinculada à Secretaria Estadual de Habitação – para a produção de 20.211 habitações de interesse social e de mercado popular, inclusive em terrenos públicos da área central, destinadas à locação para famílias distribuídas em seis faixas de renda. A faixa de renda mais baixa é a que abrange famílias com rendimentos mensais de até três salários mínimos, e que corresponde a 32% do total de famílias a serem atendidas no programa<sup>6</sup>. A construção de uma parte dessas unidades foi recentemente anunciada para ter início no bairro da Luz, na cidade de São Paulo.

A Prefeitura da capital paulistana retomou, em 2017, a proposta inicialmente formulada em 2011 pelo Programa “Renova Centro” e deve lançar, em breve, um edital para a produção de 381 apartamentos através da reforma de nove prédios já desapropriados pela administração municipal e 91 apartamentos em novos prédios a serem construídos em terrenos municipais.

Ambas as modalidades de PPP habitacional preveem um retorno ao concessionário, através da exploração de empreendimentos associados ao uso não residencial. A gestão da carteira de alugueis deve ter rentabilidade mínima, para o que se prevê sempre uma composição mista de faixas de renda mais baixas e médias. Ainda assim, devem ser previstas contraprestações do poder público ao concessionário, para subsidiar os aluguéis das famílias com rendimentos menores.

De toda forma, a modalidade de locação social em parque público não foi aplicada em escala significativa na América Latina. São Paulo teve, portanto, um papel estratégico

---

<sup>6</sup> Edital de Chamamento 004/2012, disponível em [http://www.habitacao.sp.gov.br/casapaulista/downloads/ppp/edital\\_chamamento\\_004\\_12.pdf](http://www.habitacao.sp.gov.br/casapaulista/downloads/ppp/edital_chamamento_004_12.pdf).

ao promover um programa de caráter inédito e inovador na região, que pode ser considerado o laboratório mais rico para extrair diretrizes para programas similares em outros países. Muito recentemente, o Chile promoveu um seminário para intercâmbio de conhecimentos e coleta de insumos para a estruturação de um modelo de locação social em parque público, ainda em pequena escala.

### 5.3. Locação de Unidades no Parque Habitacional Privado

A locação de unidades prontas no parque habitacional privado de locação é feita através de vouchers destinados a famílias de baixa renda, para atender diferentes tipos de necessidade habitacional. Originalmente inspirado em experiências europeias, como a francesa *Allocation Logement*, ou experiências norte-americanas, o voucher tem sido utilizado em cidades brasileiras para atender às famílias com necessidade de alojamento provisório, decorrente de remoções por obras públicas ou urbanizações de favela, enquanto esperam por atendimento habitacional definitivo. O voucher é um valor em dinheiro destinado diretamente à família, com subsídio total e por tempo determinado.

Na cidade de São Paulo, esse voucher foi inicialmente pensado a partir do Programa “Bolsa Aluguel”, para estimular proprietários do mercado formal das áreas centrais a alugar apartamentos para famílias de menor renda, como uma complementação do valor do aluguel destinada diretamente às famílias. No entanto, com valor de R\$400,00 mensais, esse voucher tem sido largamente utilizado para que famílias, relocadas em função de obras de urbanização de assentamentos precários, encontrem atendimento provisório no mercado, mesmo que informal. Os valores são destinados diretamente às famílias, sem controle dos contratos. Os altos gastos com soluções provisórias – hoje são 33.000 famílias atendidas com aluguel provisório, com custo mensal de R\$154 milhões ao ano<sup>7</sup> – apontam para a insustentabilidade financeira do programa.

O Plano Municipal de Habitação prevê adequar essa modalidade de locação, através do Serviço de Moradia Social, articulando o aluguel por tempo determinado no mercado privado à possibilidade de atendimento definitivo das famílias em uma unidade habitacional para aquisição ou locação.

Modelos similares a esse têm sido propostos em outras cidades latino-americanas, a exemplo de Buenos Aires, onde mais de 100.000 famílias alugam imóveis no mercado informal a preços elevados, porque não conseguem arcar com a documentação

---

<sup>7</sup> Conforme informações do ex-secretário Municipal de Habitação, João Whitaker, de dados existentes na Secretaria Municipal de Habitação, quando ainda em sua gestão (2016).

necessária aos contratos de locação no mercado formal. São casos bastante semelhantes aos cortiços das cidades brasileiras. A “Habitat para a Humanidade” (HPH) da Argentina propôs a formatação de um programa em que sejam oferecidas garantias para que os proprietários possam alugar os imóveis no mercado formal para famílias selecionadas por aquela entidade.

Outra experiência nesta modalidade, inédita na América Latina, foi realizada pela HPH, através do Projeto “Reciclando Domicílios Urbanos”. A experiência piloto incluiu a reforma de um edifício para a produção de oito apartamentos para aluguel, com lavanderia comunitária no teto e espaço sociocultural no térreo, no bairro La Boca, na cidade de Buenos Aires. A municipalidade de Buenos Aires pretende replicar essa iniciativa em maior escala, no âmbito do programa *Alquilar Se Puede*, em formulação pelo governo. A ideia é estimular a formação de um grupo de proprietários solidários ao programa, que se sintam seguros em reformar e alugar os seus imóveis aos grupos alvo do programa.

O Chile lançou em 2014 um programa de subsídio para aluguel em parque privado, como parte de uma política habitacional mais ampla e com objetivo de promover: i) flexibilidade no perfil familiar; ii) mobilidade das famílias, em função de oportunidades de trabalho; iii) transitoriedade para situações de moradia definitivas; iv) diversidade e inclusão de públicos específicos, como os idosos; v) melhor localização em áreas mais seguras e com maior oferta de serviços. Inicialmente o programa tinha um limite de idade para postulação de até 30 anos, mas em 2016 este limite foi eliminado, passando a representar neste mesmo ano 44,4% dos beneficiários. Adicionalmente observa-se o aumento gradual da inserção de estrangeiros no programa, representando 4,6% dos beneficiários em 2016.

O subsídio mensal, está na faixa de US\$120,00 a US\$ 140,00 e corresponde de 30% a 40% do valor do aluguel do imóvel, podendo ser concedido até um limite de US\$6.790,00 ao final de 8 anos, prazo limite da concessão. O modelo é bastante flexível, permite a mudança da família para outras regiões e a postulação de subsídios para aquisição de moradia. O programa tem como foco principal as famílias integrantes dos 70% mais vulneráveis da população, representando a faixa de renda mensal de US\$340,00 a US\$400,00, grupos familiares com no mínimo duas pessoas e uma poupança prévia de US\$160,00.

Hoje, o programa conta com 20.000 beneficiários e tem despertado cada vez mais interesse, visto que o número de postulantes passou de 3.000 em 2014, para 7.000 em 2015, atingindo 16.000 pessoas em 2016. A questão da mobilidade pode ser



considerada um êxito, já que 20.000 beneficiários aproveitaram esta oportunidade. Foram realizados chamados especiais para idosos e esperava-se que em 2017 o percentual deste grupo chegasse a 11% dos beneficiários. Para incentivar a oferta existe um subsídio aos proprietários dos imóveis a serem alugados no valor de US\$1.600,00 para compra de materiais de construção, além de US\$280,00 para assistência técnica. No entanto, o programa encontra-se atualmente sob revisão, pois fatores como a escassez da oferta e baixo interesse dos investidores representam gargalos para a sua expansão. As mudanças previstas são: i) construção de parque público de locação; ii) maiores incentivos à oferta por meio de reabilitação de imóveis urbanos, aliados a uma expansão dos subsídios por até 20 anos e garantias/seguro; iii) introdução de um componente de trabalho social para acompanhamento das famílias; iv) subsídios a organizações sem fins lucrativos e a municípios.

Na Colômbia, a Lei 820 de 2003 estabelece incentivos para promover a expansão do mercado privado de aluguel: i) regulamenta a existência de fundos e sociedades de investimento; ii) oferece ao locador isenção de imposto sobre a renda por 10 anos e iii) autoriza subsídios para a população de baixa renda por parte de todas as esferas de governo. Adicionalmente, existem vantagens para a obtenção de crédito para construção de moradias para aluguel. No entanto, a efetividade deste marco nacional é bastante limitada, já que a política não evoluiu para a implementação dos subsídios e outros eixos complementares como a assistência técnica e a promoção desta modalidade de moradia.

## **5.4. Contribuições da Roda de Conversa**

### **5.4.1. Locação social em pauta na América Latina**

Ana Claudia abriu a sessão com um panorama sucinto sobre a evolução da locação social na América Latina. Este é um tema que vem surgindo com força entre diferentes agentes da política pública – poder público, setor privado, pesquisadores acadêmicos, movimentos de moradia e sociedade civil organizada. Provavelmente esse interesse decorre da necessidade de aproveitar um grande parque de imóveis destinados à venda, que não conseguem ser comercializados em função da crise econômica e conseqüentemente perda de poder aquisitivo de grande parte da população desses países. De fato, segundo dados do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), a taxa de domicílios alugados tem aumentado e superado a de domicílios próprios nos países da América Latina.

Durante a roda de conversa, foram reapresentadas, de forma sucinta, as experiências de São Paulo e de Buenos Aires, a partir das quais foram levantados os principais desafios para a revisão do programa em São Paulo e sua estruturação em outros países da América Latina.

A primeira formulação do programa de Locação Social em São Paulo ocorreu na gestão municipal entre os anos 2001 e 2004, no âmbito do Programa Morar no Centro que, por sua vez, articulava-se ao Programa Ação Centro, de requalificação da área central da cidade promovida com recursos do BID.

Conforme relato desta experiência feito por Tereza Herling, Luiz Kohara, Margareth Uemura e Debora Sanches, o Programa Morar no Centro partiu do princípio de que as demandas variadas pediam programas diferenciados, agrupados em cinco ações:

1. Readequação de cortiços;
2. PAR-Reforma – Programa de Arrendamento Residencial, realizado em convênio com o Governo Federal (Caixa Econômica Federal), para a provisão de unidades habitacionais em edifícios reformados na área central; atendimento às faixas de renda de 3 a 6 salários mínimos;
3. Atendimento a moradores em situação de rua e de baixos de viaduto, realocados em repúblicas e hotéis;
4. Perímetros de Reabilitação Integrada do Habitat – PRIHs – que envolviam ações de provisão e urbanização de perímetros, integradas a ações de desenvolvimento social, de geração de emprego e renda.
5. Locação Social – pensado para atender, inicialmente, aquelas famílias com renda entre 0 a 3 salários mínimos de renda média familiar mensal, que não conseguiam acessar ao financiamento do PAR-Reforma. Esse atendimento foi feito em novas unidades, produzidas em novos conjuntos, ou a partir da reforma de prédios na área central. Uma segunda modalidade deste programa foi o Bolsa Aluguel – um voucher pensado para complementar o valor do aluguel de unidades do mercado privado de locação, para as famílias de 0 a 3 s.m., que já trabalhavam na área central. Nesta modalidade, houve uma experiência interessante, lembrada pelo Luiz Kohara, de famílias que se organizaram e, com o dinheiro do bolsa aluguel, alugaram imóveis em conjunto, organizando uma espécie de república.

A produção de novas unidades foi feita em terrenos vagos públicos e em prédios adquiridos pela Prefeitura. Para a aquisição desses imóveis foi realizada uma força tarefa junto com a equipe da Secretaria de Finanças, para obter relação dos imóveis com dívidas altas de imposto territorial e predial urbano. A partir daí foi formulada e

promulgada a lei de dação em pagamento, que permitiu negociar a aquisição de alguns desses imóveis com desconto do IPTU devido pelo proprietário, para utilização exclusiva para habitação social.

A locação foi pensada para garantir que o imóvel permanecesse nas mãos do poder público e, portanto, fora do alcance das dinâmicas de compra e venda do mercado imobiliário, o que permitiria garantir a permanência da população de baixa renda na área central.

Os primeiros empreendimentos ficaram prontos no final da gestão 2001-2004, e não houve tempo para que os modelos de gestão condominial e de gestão do empreendimento fossem adequadamente implementados e monitorados. Foram implementados os empreendimentos Parque do Gato, Olarias e Vila dos Idosos e iniciados o Senador Feijó e Riachuelo. Esses dois últimos empreendimentos passaram de locação social para a modalidade de venda. Conforme apontou Luiz Kohara, esta experiência foi posteriormente avaliada pelo Instituto Pólis e pelo Centro Gaspar Garcia, através de pesquisa com os moradores.

A gestão seguinte não priorizou a locação social de promoção pública, os conjuntos Parque do Gato e Olarias não tiveram manutenção e trabalho social adequados, e acabaram se deteriorando em curto espaço de tempo. Já o Vila dos Idosos, com um grupo alvo composto apenas por idosos, teve acompanhamento social, gestão condominial e manutenção mais adequados.

Em 2012, a Prefeitura concluiu um novo empreendimento, o Palacete dos Artistas.

Em 2016, o Plano Municipal de Habitação 2016-2030, apresentado por João Whitaker e Taís Tsukumo, estrutura uma proposta para o programa de Locação Social, abrangendo as modalidades de locação social de promoção pública, locação social por autogestão e locação de mercado. Prevê ainda o serviço de moradia social, com as modalidades de aluguel de imóveis privados para abrigo provisório de famílias vulneráveis, de moradia social para famílias de menor renda e o bolsa aluguel, como um voucher destinado a complementar o valor do aluguel em unidades existentes no mercado imobiliário de locação, em regiões específicas do território, determinadas de acordo com as políticas habitacionais e urbanas mais gerais. João defende que sua aprovação pela Câmara Municipal deve dar condições para estruturar novas propostas do Programa de Locação Social.

Ainda durante 2016, Francisco Comaru lembra que a Operação Urbana Centro aprovou a destinação de recursos para a reforma de um edifício ocupado por movimentos de moradia na Rua 7 de Abril. Esta é uma decisão e aplicação inéditas na história da OUC,

que nunca havia investido em programas de habitação de interesse social antes. Outra medida importante da OUC foi a destinação de recursos para a realização de um censo completo dos cortiços da região central da cidade.

A partir de 2017, a Administração Municipal tem buscado um alinhamento com o Governo Federal para implantar o programa de locação social. O Governo Federal oferece duas linhas de financiamento: uma para a faixa de 1 a 1,5 salários mínimos, que visa instituir a locação social através de gestão pública de parque público; e outra para as faixas entre 3 e 8 salários mínimos, para locação em parque privado, através do Programa “Locação Acessível Residencial” (LAR).

O programa público, para as faixas de 1 a 1,5 salários mínimos, já conta com recursos oferecidos pelo Governo Federal no valor de R\$50 milhões para a produção de 419 unidades habitacionais, distribuídas em sete prédios e um terreno. Para estas unidades, serão testados diferentes modelos de gestão e diferentes grupos alvo, e funcionará como piloto. A municipalidade deve contratar e conveniar estudos com a Universidade para avaliar, com critérios objetivos e científicos, qual modelo deu certo e qual não deu, visando aprimoramentos.

O território definido para esses empreendimentos é a área central e os eixos de estruturação da transformação urbana como previsto no Plano Diretor Estratégico.

Já o Programa “LAR”, visa o atendimento da população na faixa de 3 a 8 salários mínimos. Prevê a concessão de aumento de potencial construtivo, dispensa de garagens e outros incentivos urbanísticos, somados a incentivos fiscais para empreendedores privados, em troca da destinação de uma parte das unidades para locação para essas faixas de renda. É uma proposta feita pelo setor produtivo, em alinhamento direto com o Ministério das Cidades, para a estruturação de um parque privado de locação, com gestão privada, a serem financiados com recursos federais sem, no entanto, utilização de fundos destinados especificamente a financiar a habitação para faixas de renda inferiores a três salários mínimos.

Uma terceira modalidade de produção habitacional prevista pela Prefeitura do Município São Paulo (PMSP) se dará através de parcerias público-privadas (PPP), com edital de chamamento a ser lançado, para a produção de 33.000 unidades habitacionais – em que parte poderá ser destinada para locação social.

Em Buenos Aires, a ONG Habitat para a Humanidade desenvolve uma modalidade de atendimento para atender aquelas famílias que não dispõem da documentação necessária para alugar um imóvel no mercado formal e que já pagam aluguel alto em cortiços, hotéis e pensões, em contratos vulneráveis e informais.

A HPH Argentina adquiriu um terreno com um galpão subutilizado. O galpão foi demolido e em seu lugar foi erigido um edifício de 4 andares com 8 apartamentos e um salão comunitário no térreo. As oito famílias selecionadas têm agora segurança nos seus contratos e uma moradia adequada, com condições de salubridade. No entanto, a HPH entende que esta experiência precisa de apoio público para ser adequadamente replicada em escala compatível com a demanda de Buenos Aires.

Outra experiência apresentada durante a roda de conversa foi o FICA, que é um Fundo Imobiliário Comunitário para o Aluguel. Este fundo recebe doações de diversos contribuintes, com o intuito de adquirir coletivamente imóveis para disponibilizá-los para locação a um custo baixo, relativo às despesas necessárias para a manutenção do imóvel, bem abaixo do valor de mercado. O FICA adquiriu, recentemente, um primeiro apartamento na área central de São Paulo e irá selecionar a primeira família a ser atendida em aluguel. É uma experiência de pequena escala, que articula agentes privados de forma comunitária, num arranjo inédito na promoção de habitação social que não conta com apoio do poder público ou do setor do capital imobiliário.

A partir da apresentação dessas experiências, foram levantados os principais desafios para a consolidação da modalidade de locação social como atendimento das políticas públicas habitacionais dos países e cidades latino-americanas, apresentados a seguir.

#### **5.4.2. Adesão das famílias e movimentos sociais aos programas de locação social**

Em primeiro lugar, deve-se enfrentar a resistência das comunidades ao programa, que ainda é visto por grande parte das famílias como um passo intermediário ao atendimento habitacional definitivo, que é a casa própria. Para tanto, é preciso realizar um trabalho de desconstrução do mito da casa própria com a população em geral, e com os grupos alvo de programas em particular, sobre as vantagens que a locação social pode oferecer para a permanência das famílias em regiões valorizadas da cidade.

Outro aspecto a considerar é a priorização da destinação de terras públicas bem localizadas para as famílias de baixa renda. Este patrimônio não pode ser destinado a parcerias público-privadas sem que haja um rígido e transparente controle social desta destinação. Neste sentido, a locação social não pode ser tratada como uma alternativa de modelagem financeira para diminuir os investimentos públicos, porque esta modelagem não irá atingir o público mais vulnerável. Já as faixas de renda maiores podem ser atendidas através de incentivos à oferta e à demanda, a fim de fomentar um mercado de locação justo e regulado, a exemplo do Programa “LAR”.

Para João Whitaker, um dos argumentos a favor da locação social é o do combate a processos de gentrificação. Ao retirar o parque público de locação do alvo da valorização imobiliária decorrente de investimentos públicos em determinadas regiões da cidade, o programa garante condições de permanência da população nestes locais. Ao contrário, nos programas de provisão para aquisição, as famílias acabam repassando os imóveis como forma de obtenção imediata de recursos, voltando a morar em condições precárias e/ou em lugares distantes de seus locais de trabalho. Neste sentido, além de garantir melhores localizações, a locação social pode representar uma forma mais perene de atendimento habitacional para aquelas famílias.

#### **5.4.3. Diferentes modalidades de locação social para diferentes demandas**

Há um conjunto de modalidades previstas para a locação social - gestão pública de parque público, gestão privada de parque público (modelagens financeiras), incentivos públicos à estruturação do parque privado, voucher para aluguel de imóveis no mercado de locação. Como definir a aplicação mais adequada de cada modalidade num programa de Locação Social?

Foi consenso entre os participantes que o parque público de locação pode ser gerido tanto diretamente pelo poder público, quanto por organizações contratadas pelo poder público para tal, a exemplo do que já ocorre na França. No entanto, como ressalta Kazuo Nakano, é imprescindível que o controle desses contratos de gestão seja rigoroso e absolutamente transparente. No caso dos países latino-americanos, em que este parque é ainda pequeno e a terra bem localizada é cara, este parque deve ser destinado prioritariamente à população mais vulnerável e de menores ingressos. Pelas características do grupo alvo, é uma modalidade que exige necessariamente subsídios para a realização de trabalho social para acompanhamento das famílias, manutenção dos edifícios e gestão dos contratos. Neste sentido, a locação social não pode ser tratada como uma alternativa de modelagem financeira para diminuir os investimentos públicos, porque esta modelagem não irá atingir o público mais vulnerável. Ela tem que ser entendida como uma política social, a exemplo da Inglaterra, no período do pós-guerra que articulava a política de habitação à de saúde.

Para João Whitaker, o Brasil já é dono de um parque público imenso, sem se dar conta disso. Trata-se de um parque público imenso, irregular e com muita inadimplência, o que pode ser considerado como um regime de contrato análogo ao da locação social. Este parque poderia ser melhor gerenciado e, eventualmente, transferido para um programa de locação social.

Já as faixas de renda maiores podem ser atendidas através de incentivos à oferta e à demanda para fomentar um mercado de locação justo e regulado, a exemplo do Programa LAR. Além disso, o poder público pode fomentar o aluguel em parque privado, através de uma espécie de imobiliária pública que aproxime oferta e demanda.

Em São Paulo, o voucher para complementar a renda de trabalhadores mais vulneráveis e pobres da região central acabou sendo desvirtuado, e hoje é utilizado como atendimento provisório para famílias removidas de suas casas em função de obras públicas ou de urbanização de favelas. Hoje o número estimado de atendimentos de bolsa aluguel é de 33.000, com um dispêndio anual de R\$150 milhões. O atendimento definitivo fica postergado e os recursos públicos são drenados de programas mais estruturados e perenes para um atendimento precário e provisório. Para a modalidade de voucher recuperar sua eficiência, é necessário monitorar sua aplicação e associa-la a uma estratégia urbana específica, como a definição de perímetros de atendimento na área central das grandes cidades.

#### **5.4.4. Definição do grupo alvo**

Foi um consenso entre os participantes que a definição do grupo alvo deve ser feita com cuidado e antecedência, para garantir a adesão da população às condições do programa e às características específicas de cada empreendimento, e o preparo das famílias para a vida em condomínio.

Foram citados como exemplos negativos os dois primeiros empreendimentos do Programa de Locação Social em São Paulo – Parque do Gato e Olarias. As famílias selecionadas vieram de situações bastante distintas – moradores em situação de rua, catadores de resíduos sólidos, moradores de cortiços, movimentos moradia de idosos, entre outros. A socialização de grupos distintos foi difícil e a formação de lideranças para acompanhar o trabalho social e a gestão condominial levou muito tempo.

Ainda que a mescla social entre diferentes grupos seja desejável, ela deve ser feita com critérios e um trabalho social intensivo. Renato Cymbalista entende que a mescla social não precisa necessariamente acontecer no empreendimento, mas entre as famílias e os moradores do entorno. Ariel defende que a coesão social é muito importante para garantir a promoção e divulgação de experiências bem-sucedidas.

Outro quesito sobre a composição dos moradores diz respeito ao tamanho dos condomínios. Quanto menor, mais fácil será a integração entre os vizinhos e a gestão condominial, a exemplo do que já ocorre no Palacete dos Artistas.

#### 5.4.5. Produção e gestão do parque público

Este bloco temático abrange as sugestões e ideias sobre a obtenção de imóveis, realização de projetos e gestão do parque público de locação social.

Há um conjunto das áreas públicas nas cidades brasileiras que poderiam ser utilizadas para a produção de habitação de interesse social. Para tanto, é necessário atualizar o mapeamento e as informações sobre esse importante patrimônio, que deve ser utilizado em prol das famílias com menores rendimentos. Neste caso, Sidnei Pita complementa que a CDRU é um importante instrumento para a utilização de imóveis públicos, como o caso do Projeto Dandara, realizado em prédio da União. Kazuo Nakano lembra ainda que há uma demanda grande por locação social na periferia, onde o poder público também poderia atuar.

Por outro lado, Fernando Chucre defende que sejam realizadas pesquisas sobre a real utilização dos imóveis ociosos ou subutilizados que foram notificados no âmbito da PEUC (Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios) e que já recebem a taxa progressiva de IPTU, para ver realmente se estão sendo cumprindo uma função social, ou se podem ser revertidos para a produção habitacional.

Quanto à elaboração de projetos, alguns consensos podem ser lembrados: i) é fundamental a realização de estudos prévios para verificar a adequação do prédio ao tipo de projeto e tipologias ofertadas; ii) recomenda-se que os condomínios tenham entre 25 a 40 unidades, para facilitar o controle e a gestão condominial e iii) recomenda-se ainda que sejam adotadas diferentes tipologias no mesmo empreendimento, com apartamentos de 1 ou mais dormitórios, ou empreendimentos com quitinetes 100% adaptadas para idosos.

#### 5.4.6. Gestão do programa

O maior desafio para que o programa de locação social amplie sua escala de atuação, para além das experiências pontuais, se concentra nos aspectos de coordenação do programa. O poder público deve constituir uma estrutura eficiente, seja para a governança direta do parque público, que inclui o gerenciamento de contratos e a administração condominial do parque público, seja para o monitoramento transparente da gestão terceirizada e dos incentivos de acesso ao mercado privado de locação social.

Um item sensível da gestão do programa e do parque é a gestão de contratos. A inadimplência é um problema sério que afeta a sustentabilidade do programa. É preciso,



antes de tudo, ter informações atualizadas sobre o nível de inadimplência nos empreendimentos existentes. Em 2005, estudos do BID apontavam inadimplência em torno de 45% no Parque do Gato e Olarias. Em 2012, o Centro Gaspar Garcia realizou nova pesquisa, que apontava inadimplência em torno de 50%.

Mas a gestão do programa não se resume à gestão dos contratos e deve ir além, ao propor a integração da política habitacional às demais políticas setoriais de promoção e desenvolvimento social.

#### **5.4.7. Trabalho Social e Gestão Condominial**

A política habitacional deve articular-se com políticas de geração de renda, saúde, educação. Porém, é uma proposta que permanece no campo dos desafios a enfrentar.

Para a gestão condominial avançar, os participantes sugerem investir na contratação de associações de moradores com experiência de organização popular em seus movimentos de origem. Fernando Chucre lembra que nos empreendimentos de locação destinados às famílias com 1 a 1,5 salários mínimos serão testados diferentes modelos de gestão condominial. Esses modelos serão monitorados e avaliados por entidades acadêmicas, a partir de critérios técnicos bem definidos, para seu aprimoramento posterior.

## CONCLUSÃO

---

A estruturação urbana das cidades latino-americanas tem produzido imensas desigualdades. A informalidade e a precariedade são elementos estruturais deste processo. A expansão continuada de assentamentos precários em periferias desconectada das malhas urbanas consolidadas é resultante de dinâmicas imobiliárias que expulsam a população mais pobre de áreas continuamente valorizadas, seja pela implantação de infraestruturas urbanas, seja pela demanda por parte de agentes do mercado imobiliário de incorporação, em um contexto estrutural de desigualdades e elevada concentração de renda e riqueza. Pode-se dizer que a ilusão da casa própria também contribui para a contínua expulsão das camadas mais pobres para as regiões menos urbanizadas em áreas de expansão, em processos de planejamento precários ou mesmo ausentes.

Experiências que possam fazer valer de fato a função social da propriedade e da terra, com combate à retenção especulativa de imóveis privados, por meio de propriedade comunitária, titulação coletiva de áreas públicas para habitação social e programas de acesso via locação social seriam alternativas para tratar a habitação como um serviço social e não como mercadoria, garantindo o acesso e a permanência da população mais vulnerável em áreas valorizadas das cidades.

Essas alternativas, realizadas em experiências bem-sucedidas, apontam desafios para sua incorporação nas políticas públicas e na ação coletiva dos movimentos sociais. O primeiro deles se refere à ideologia da casa própria, e a falsa ilusão da segurança patrimonial que um imóvel representa em sociedades com economias instáveis. Somada à desconstrução deste mito, várias ações devem ser levadas a cabo para que o sujeito coletivo seja legitimado não só pelas comunidades mais vulneráveis, mas também pelos órgãos públicos, entidades de financiamento e cartórios de registro de imóveis.

As *Community Land Trusts* e outras formas de títulos coletivos já comprovaram sua eficácia na proteção das terras bem localizadas contra os processos de valorização imobiliária. Retiradas do mercado pelas dificuldades de comercialização, as propriedades comunitárias acabam protegendo as famílias e sua inserção em regiões bem atendidas por serviços públicos, necessários à sua sobrevivência na cidade. Em uma época de avanço das políticas neoliberais e do acirramento da disputa por direitos sociais, esta proteção é cada vez mais urgente e necessária.

Contudo, é consenso que, para tanto, se faz necessário um trabalho conjunto e articulado entre conhecimento acadêmico, movimentos sociais, técnicos e gestores

públicos para a divulgação de informações e processos com a utilização de linguagem simples, associadas a ações concretas de mobilização popular, em co-responsabilidade na construção de políticas públicas, mais sincronizada com os preceitos da Nova Agenda Urbana acordada em Quito, Equador, durante a Conferência Habitat III.

No campo da gestão de políticas públicas, é necessário articular instrumentos jurídicos para a obtenção de imóveis com estratégias urbanísticas claras e instrumentos de financiamento para a produção de unidades habitacionais, associadas ao acesso por locação social. A articulação entre políticas públicas setoriais de desenvolvimento social e urbano e habitação social é fundamental.

A locação social por sua vez tem sido cada vez mais proposta e estudada pelo poder público dos países e cidades latino-americanas, como forma de acesso mais flexível e menos oneroso às famílias, ao mesmo tempo que se tornam alternativas de utilização de um extenso parque público produzido em escala superior à capacidade de compra das unidades pelas famílias.

É necessário um esforço histórico de proposição de outras formas de propriedade coletiva e pública, a partir dos valores de solidariedade e pertencimento, para fomentar o sujeito coletivo, tão necessário à proteção dos direitos sociais e individuais da população mais vulnerável e pobre das nossas cidades.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

---

### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. Busco casa en arriendo Promover el alquiler tiene sentido. Chile, 2014.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Estatuto da Cidade. Decreto-lei nº 10.257, de 10 de Julho de 2001. Casa Civil da Presidência da República, 2001.

COHAB-SP. Relatório de Gestão 2001-2004. São Paulo, COHAB-SP, 2004.

GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO. Edital de Chamamento 004/2012, [http://www.habitacao.sp.gov.br/casapaulista/downloads/ppp/edital\\_chamamento\\_004\\_12.pdf](http://www.habitacao.sp.gov.br/casapaulista/downloads/ppp/edital_chamamento_004_12.pdf).

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada e Ministério da Justiça. Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios e IPTU Progressivo no Tempo: Regulamentação e Aplicação. Brasília, IPEA, 2015.

KOWARICK, Lucio. A Espoliação Urbana. São Paulo, Editora Paz e Terra, 1979.