



## **REFLEXÕES SOBRE HABITAÇÃO SOCIAL:** Uma revisão do panorama da União Européia baseada em Scanlon, Arrigoitia e Whitehead

PACHECO, Juliana Thaisa Rodrigues; PACHECO, Mauricio Zadra

**RESUMO:** A habitação social no contexto da União Européia apresenta diferentes ações e estratégias voltadas ao atendimento a esta demanda. Este panorama, apresentado neste trabalho, baseado principalmente nos estudos efetuados por Scanlon, Arrigoitia e Whitehead (Scanlon et al. 2014), discursa sobre a retrospectiva histórica das ações sociais voltadas à questão de moradia da Europa a partir do pós-guerra, passando pelas ações nas décadas de 1980 e 1990, chegando ao cenário de necessidade de atendimento à demanda criada pela crise migratória. Este trabalho busca um embasamento teórico para o entendimento de ações externas à realidade brasileira, sua análise contextual e discussão de seus resultados e tendências.

**PALAVRAS-CHAVE:** Habitação Social, União Européia, Políticas Sociais

### **INTRODUÇÃO**

Um dos desafios atuais é a compreensão do papel da habitação de interesse social com o intuito de suprir as necessidades que não foram atendidas pelo mercado imobiliário formal. Será que podemos aprender e analisar a política habitacional brasileira a partir de ações desenvolvidas em outros países? Tal análise mostra-se um desafio na produção literária.

As abordagens sobre déficit habitacional muitas vezes remetem à estudos focados em países subdesenvolvidos em áreas como economia, situação política ou vulnerabilidade social. O presente artigo tem como objetivo explicar sobre a questão da habitação social dos países membros da União Européia(UE), tendo como pano de fundo o pré-conceito de que tais países são considerados desenvolvidos nas supra-citadas áreas e demonstrar as ações voltadas ao suprimento desta demanda.

A competência da UE não é ligada diretamente a elaboração de políticas habitacionais, sendo essa responsabilidade atribuída a cada país membro. Porém os desafios enfrentados pelos países membros perpassam por problemas semelhantes, como renovar as habitações previamente existentes, combater a expansão urbana descontrolada, reforçar o desenvolvimento sustentável e possibilitar o acesso à habitação a grupos desfavorecidos e/ou excluídos. Diante deste panorama, a UE exerce um papel fundamental no âmbito da agenda da política social, na qual a habitação de interesse social está inserida. (Rybkowska e Schneider 2009)



Através da Carta dos Direitos Fundamentais da UE (Parlamento Europeu 2000), em seu capítulo 4, artigo 34º,

“a fim de lutar contra a exclusão social e a pobreza, a União reconhece e respeita o direito a uma assistência social e a uma ajuda à habitação destinadas a assegurar uma existência condigna a todos aqueles que não disponham de recursos suficientes, de acordo com o direito comunitário e às legislações e práticas nacionais.”

Entendemos que a habitação social é um dos principais problemas sociais urbanos, não somente em países sub-desenvolvidos mas também um assunto constante na agenda social de países desenvolvidos a partir do entendimento da habitação enquanto direito, fruto de um longo processo histórico pelo qual a agenda social passa.

## **CONTEXTO**

Temos que ter o cuidado para estabelecer um contexto histórico pois as políticas habitacionais são desenvolvidas pelos próprios países e não têm-se dados consistentes de uma política habitacional social uniforme e coordenada entre os países, pois as ações neste sentido são individualizadas de acordo com as necessidades.

Em uma análise histórica geral, a maioria dos estados socialistas e o norte da Europa eram totalmente focados no setor social. Na Europa Ocidental, a habitação foi vista como parte do contrato social entre o governo e os cidadãos que constituíam o Estado de bem-estar. Na Europa Central e Oriental, uma abordagem mais corporativa era normal, com habitação mais ligada à organização da produção e, portanto, acomodada aos trabalhadores e seus dependentes onde necessário. A provisão e alocação de habitação variou entre países e ao longo do tempo em resposta a imperativos políticos nacionais. (Scanlon et al. 2014)

Após 1945, o modelo de habitação social era amplamente similar em toda a Europa do Norte e do Leste: havia uma forte ênfase na construção de habitação apoiada pelo estado para suprir os efeitos da destruição e falta de investimento durante a 2ª Guerra Mundial, para acomodar o crescimento rápido da população, visando a recuperação da economia, a normalidade e a garantia de emprego. (Scanlon et al. 2014)

Houve uma diferenciação nos mecanismos para alcançar essa grande expansão no investimento habitacional em toda a Europa. Em grande parte dos países, as autoridades locais estavam fortemente envolvidas, construindo habitação municipal própria ou criando condições para que os proprietários sociais independentes o fizessem. Nas economias socialistas, a ligação com os empregadores era muito mais forte. No entanto, as formas de subsídio e intervenção do governo central eram específicas para cada país e ajudaram a moldar abordagens a mais longo prazo para garantir o que se tornou o objetivo central



quase universal de "um lar digno para cada família a um preço que eles pudessem pagar". (Department of Environment 1971)

À medida em que a habitação foi vista como parte do estado de bem-estar social e, portanto, parte do contrato entre cidadãos e governo - também houveram variações. Na Europa Oriental, a base da habitação social foi focada principalmente na provisão estatal do salário social e, portanto, foi fornecida às famílias a um preço direto muito baixo ou zero. Na maior parte da Europa do Norte, a habitação foi vista como uma parte importante do contrato do Estado de Bem-Estar Social, permitindo que as famílias paguem adequadamente por uma habitação alugada de organizações sem fins lucrativos (ou às vezes de um setor privado regulado); enquanto na maior parte do sul da Europa a ênfase política era muito mais sobre o apoio à provisão familiar - e, portanto, muitas vezes na ocupação do proprietário. (Scanlon et al. 2014)

As décadas de 1970 e 1980 também foram o momento em que o financiamento começou a ser liberalizado e os governos começaram a reduzir a assistência direta ao fornecimento de habitação diante da necessidade de controlar a despesa pública (Turner e Whitehead 1993). A escala de mudança foi maior na Europa Oriental na década de 90, onde muitas vezes foi superada com outras políticas, nomeadamente a restituição. No entanto, as pressões para redirecionar recursos foram encontradas mesmo nos países com tradição de habitação social alugada, o que ocasionou mudanças em grande escala para a propriedade pública e as finanças, bem como para uma maior segmentação de pessoas e áreas. (Scanlon et al. 2014)

A próxima década foi um período de mudanças rápidas na organização da habitação social, a demografia de seus moradores e, na verdade, na escala de provisão. No novo século, havia uma clara distinção entre os países europeus cujos governos queriam se retirar da provisão de habitação e aqueles que continuavam a ver um papel dominante claro para a habitação social, particularmente na renovação urbana. Os países da Europa Oriental estavam na vanguarda da retirada - e, muitas vezes, fizeram isso sem implementar outros mecanismos para apoiar famílias de baixa renda e vulneráveis. Os Países Baixos eram o oposto, onde os provedores de habitação social tornaram-se cada vez mais significativos em termos de financiamento, assumindo a responsabilidade pelo investimento urbano. (Scanlon et al. 2014)



## CLASSIFICAÇÃO DA HABITAÇÃO SOCIAL NA UNIÃO EUROPÉIA

Grupo	País	Nº de Moradias (x 1000)	Habitações Sociais (%)	Variação em relação à década anterior (%)	Aluguel Privado (%)	Ocupação do Proprietário (%)	Outros (%)
Alto	Países Baixos	2300	32	-4	9	59	
	Escócia	595	24	-6	12	64	
	Áustria	880	24	+1	16	50	10
Médio	Dinamarca	541	19	+1	17	49	18
	Suécia	795	18	-3	19	41	22
	Inglaterra	4045	18	-2	18	64	
	França	4472	16	-1	21	58	5
Baixo	Irlanda	144	9	+1	19	70	3
	República Tcheca	312	8	-9	10	65	18
	Alemanha	1000	5	-3	49	46	
	Hungria	117	3	-1	4-8	88-92	1
	Espanha	307	2	+1	11	85	2

**Tabela 1 - Países Selecionados da UE divididos em grupos (Haffner et al. 2009)**

Para a análise e classificação dos países Haffner aborda em seu levantamento doze países da UE, os quais ele classifica em três grupos de acordo com o tamanho do setor com base na habitação social. No primeiro grupo, a habitação social representa mais de 20% do estoque habitacional em geral. Os Países Baixos, com 32% das moradias são identificadas como aluguel social, a Áustria e a Escócia possuem 24% do estoque em habitações sociais. O segundo conjunto composto por Dinamarca, Suécia, Inglaterra e França possuem um pouco menos de 20% do número de moradias destinado ao setor social.

O terceiro grupo formado por cinco países que têm menos de 10% da habitação social são: Irlanda, República Tcheca, Alemanha, Espanha e Hungria.

Os menores percentuais são apresentados por Espanha e Hungria, com apenas 2% e 4%. Espanha, porque a habitação historicamente social foi fornecida sob a forma de ocupação do proprietário em vez de aluguel, e a Hungria por causa da massiva privatização de habitação estatal após a queda do comunismo. Apresentamos os dados da Alemanha, 5% do total de moradias qualificadas como habitação social, com ressalvas, pois esse percentual representa apenas a parte do estoque ainda sob restrições legais em relação ao aluguel e ao acesso. Mais de 5% são de propriedade de proprietários (principalmente públicos) que o operam como se fosse uma habitação social. (Scanlon et al. 2014)



Nos Países Baixos, toda habitação social é fornecida por associações de habitação, mas a regulamentação de aluguel aplica-se a todas as propriedades, privadas ou sociais, de modo que todas as rendas são reguladas centralmente em propriedades que estão determinadas a ter pontos de qualidade que equivalem a um aluguel de 700 euros ou menos. Na Suécia, todas as propriedades de aluguel são reguladas e os valores são definidos por negociação entre proprietários e a federação de inquilinos.

Em geral, os países do 1º e 2º grupos (alto / médio) de habitação social pertencem ao conjunto de estados de bem-estar europeus relativamente ricos. Os que estão no 3º grupo (baixo) tradicionalmente colocaram ênfase muito maior na ocupação do proprietário (Espanha, Irlanda) ou são ex-países comunistas que privatizaram ou restituíram habitação estatal ou social após a queda do comunismo (Hungria, República Tcheca). Este é um padrão que foi replicado na maioria das economias de transição (Hegedus et al. 2014). A Alemanha é a exceção neste grupo - na maioria dos outros contextos, a Alemanha é vista como um dos Estados de bem-estar do norte da Europa, mas sua abordagem para a habitação social difere radicalmente da dos vizinhos, pois é fornecida através de subsídios de prazo-limite principalmente para proprietários privados (Droste e Knorr-Siedow 2014) .

### **Principais tendências**

Como podemos observar na tabela 1 há uma redução de habitação social na maioria dos países e os novos investimentos se tornaram mais escassos, a habitação social permanece significativa como uma porcentagem do estoque global de habitação. O papel a habitação social também continua a ser um tema importante de debate social e político nesses países. (Scanlon et al. 2014)

Na Áustria, Dinamarca, França, Suécia e Países Baixos a habitação social é fornecida da forma tradicional, tendo o Estado como provedor. Desses, três países (Áustria, França e Países Baixos), preveem mudanças nesse sentido. Somente na Dinamarca, o setor social espera manter seu papel tradicional intacto. O subsídio governamental para apoiar o investimento em novas habitações e renovação geralmente está em declínio e também está se tornando mais direcionado, em grande parte devido a pressões crescentes para reduzir a despesa pública - e em alguns países porque tornou-se mais fácil usar valores de capital existentes para financiar novos investimentos. (Scanlon et al. 2014)

A disponibilidade de subsídios do lado da demanda é bastante geral em toda a Europa Ocidental, mas mudanças adicionais nesta direção dependem principalmente de mudanças nas políticas de aluguéis e da forma como o estoque de habitação social existente é



financiado. Na maioria dos países, as rendas sociais ainda se relacionam estreitamente com os custos e não são afetadas pelas mudanças nos subsídios aos inquilinos. Na Inglaterra, as novas políticas de aluguel elevam as rendas e, por conseguinte, os subsídios de habitação, enquanto a maior liberdade dos proprietários sociais dos Países Baixos para estabelecer aluguéis acima de um mínimo relativamente baixo pode resultar em maiores contas para o governo. (Scanlon et al. 2014)

Devido ao aumento da dívida, recessão e austeridade a Europa enfrentou uma crise de crédito, o que resultou em efeitos econômicos diversos entre os países. Alemanha e a Suécia foram pouco afetados, pelo menos nos primeiros anos, enquanto outros, especialmente aqueles mais expostos aos mercados financeiros internacionais, sofreram grandes quedas de PIB e emprego, bem como reduções massivas na despesa pública. (Scanlon et al. 2014)

Dinamarca e França, investiram na habitação social como estímulo para a economia. O uso do investimento habitacional como estímulo também ocorreu em outros países, notadamente o Reino Unido, os Países Baixos e em meados da década de 2000 na Espanha, mas, nesses casos, o investimento se mostrou de curta duração e as medidas de austeridade causaram grandes cortes. Tanto os Países Baixos como o Reino Unido reduziram significativamente a despesa pública e com ela uma nova provisão social. Outros países introduziram políticas que pareciam politicamente inaceitáveis antes da crise, como a limitação de fluxos de financiamento, ao mesmo tempo que exigiam que os proprietários sociais assumissem responsabilidades crescentes. Em todos os países estudados, há uma crescente pressão de demanda por habitação social alugada, o que resultou em listas de espera mais longas, pelo menos em áreas de pressão.

(Scanlon et al. 2014)

Observa-se nos países estudados por Scanlon (Scanlon et al. 2014) que o setor de aluguel social está se tornando mais residual, tanto em decorrência de mudanças na natureza da demanda, devido ao aumento da demanda de migrantes e famílias de com outras etnias, quanto de concentrações crescentes de novos participantes sendo colocados em locais menos desejáveis. Ressaltamos também a demanda crescente de famílias que estão com dificuldade em conseguir casas com aluguel econômico no setor privado. Em alguns países, esses agregados familiares de baixa renda estão agora mais propensos a ser acomodados em novas modalidades, como a propriedade compartilhada e as habitações de quase mercado que envolvem um subsídio público direto mais limitado.



De particular importância neste contexto é como e onde as famílias muito vulneráveis continuam a ser acomodadas - como esta é muitas vezes no setor privado alugado. O uso deste setor para os agregados familiares mais vulneráveis, inclusive aqueles em necessidade aguda de habitação, geralmente parece estar aumentando. (Crook e Monk 2011; Droste et al. 2014)

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Podemos concluir que Scanlon (Scanlon et al. 2014) ao analisar a política habitacional social na Europa ressalta que apesar da UE não ter políticas específicas diretas nesse segmento, legisla em prol da equalização social, sendo a habitação um dos pilares. Apesar de trajetórias diversas, os países europeus colocam a habitação regularmente em sua agenda de prioridades políticas. Em um primeiro momento visualizando o Estado como provedor sendo postergada pela figura do Estado como regulador, mas sempre tendo a habitação como um instrumento de combate à exclusão social e pobreza.

Um dos pontos que diferem as ações da UE da maioria das ações aplicadas no Brasil é a questão de que os programas sociais são baseados em aluguéis sociais e não na propriedade. Em alguns países, esta relação se dá entre Estado e iniciativa privada, onde o Estado age como regulador e facilitador para projetos de parceria público-privada.

Acreditamos que com o avanço da crise migratória e o aumento da exclusão social, os países passarão por uma reforma neste setor, o qual tende a atender à demanda necessária, bem como ao atendimento das normas inerentes à UE.

Finalizando, apesar de escalas diferentes de exclusão social e problemas de moradia, os problemas não se concentram apenas abaixo da linha do Equador. Podemos colocar que o enfrentamento ao acesso a uma moradia digna é pauta para discussões e formulação de novas políticas públicas.

## REFERÊNCIAS

Crook, A.; Monk, S. (2011): Planning gains, providing homes. Em: *Housing Studies* 26 (7-8), pág. 997–1018.

Department of Environment (1971): Fair Deal for Housing, Cmnd 4728. London: HMSO.

Droste, C.; Knorr-Siedow, Thomas (2014): Social Housing in Germany. Em: Kathleen Scanlon, Melissa Fernández Arrigoitia e Christine Whitehead (Ed.): Social housing in Europe. Oxford: Wiley Blackwell (17).

Droste, C.; Lelevrier, C.; Wassenberg, F. (2014): Urban Regeneration in Dutch, French and German Social Housing. Em: Kathleen Scanlon, Melissa Fernández Arrigoitia e Christine Whitehead (Ed.): Social housing in Europe. Oxford: Wiley Blackwell (17).



Haffner, M.; Hoekstra, J.; Oxley, M.; van der Heijden, H. (2009): Bridging the gap between social and market rented housing in six European countries? Amsterdam: IOS Press.

Hegedus, J.; Lux, M.; Sunega, P.; Teller, N. (2014): Social Housing in Post-Socialist Countries. Em: Kathleen Scanlon, Melissa Fernández Arrigoitia e Christine Whitehead (Ed.): Social housing in Europe. Oxford: Wiley Blackwell (17).

Parlamento Europeu (2000): Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia. On-line Disponível em [http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text\\_pt.pdf](http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_pt.pdf), Última verificação em 26/06/2017.

Rybkowska, Anna; Schneider, Micha (2009): Housing conditions in Europe in 2009. On-line Disponível em <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/3433488/5578396/KS-SF-11-004-EN.PDF/2ef3ac6a-9d13-4911-8808-20145b2a125a>, Última verificação em 26/06/2017.

Scanlon, Kathleen; Arrigoitia, Melissa Fernández; Whitehead, Christine (Ed.) (2014): Social housing in Europe. Oxford: Wiley Blackwell (17).

Turner, B.; Whitehead, C. (1993): Housing finance in the 1990s. Gavle: Research report National Swedish.