



As pressões da rápida urbanização e do crescimento econômico na África resultaram em números crescentes de despejos dos pobres urbanos de seus bairros. Na maioria dos casos, eles são realocados para áreas periféricas, distantes dos centros de emprego e oportunidades econômicas. Ao mesmo tempo, mais de 500 milhões de pessoas vivem hoje em favelas e invasões na África, e esse número está aumentando.

Os governos locais precisam de instrumentos políticos para proteger o direito à moradia dos pobres urbanos como um primeiro passo crítico na direção do Objetivo de Desenvolvimento do Milênio de alcançar melhoria significativa na vida dos residentes das favelas até 2020. O propósito destes Guias práticos é melhorar a compreensão dos formuladores de políticas, nos níveis nacional e local, sobre a habitação e o desenvolvimento urbano em favor dos pobres, no contexto da redução da pobreza urbana.

Os Guias práticos são apresentados num formato de fácil leitura, estruturado de modo a incluir uma visão geral de tendências e condições, conceitos, políticas, ferramentas e recomendações para lidar com os seguintes problemas relacionados à habitação:

(1) **África Urbana:** construir cidades utilizando o potencial inexplorado (2) **Habitação adequada:** formas de auxílio à população pobre na busca por moradia nas cidades africanas (3) **Terra urbana:** um elemento essencial para promover o acesso à moradia adequada (4) **Despejos:** alternativas à remoção de comunidades pobres urbanas de seus locais de origem (5) **Financiamento habitacional:** formas de auxílio à aquisição da moradia para a população pobre (6) **Organização comunitária de base:** de excluídos a agentes do desenvolvimento (7) **Habitação de aluguer:** uma alternativa pouco explorada para os pobres (8) **Governos locais:** enfrentar os desafios urbanos de forma participativa e integrada.

Milhões de pessoas nas cidades africanas são inquilinos. As moradias de aluguer podem ser apenas uma resposta parcial aos problemas da habitação urbana, mas são uma opção importante – especialmente para os pobres urbanos e, em particular, em situações em que as pessoas não estão prontas ou aptas a comprar ou construir a própria casa. As moradias de aluguer são parte integrante de um mercado de habitação saudável. Apesar disso, os governos da África pouco têm feito para apoiar a melhoria das moradias de aluguer já existentes ou a expansão dessas moradias de preço razoável. Este Guia prático 7 analisa as características das moradias de aluguer de boa qualidade e dos acordos de aluguer corretos entre proprietário e inquilino, e apresenta opções de políticas para promover e regulamentar sua expansão – especialmente para os pobres urbanos.

GUIAS PRÁTICOS PARA FORMULADORES DE POLÍTICAS URBANAS



habitação adequada para a população pobre nas cidades africanas

UN HABITAT

Cities Alliance
CITIES WITHOUT SLUMS

UN HABITAT
FOR A BETTER URBAN FUTURE

Cities Alliance
CITIES WITHOUT SLUMS

Mais informações podem ser encontradas no website www.housing-the-urban-poor.net

United Nations Human Settlements Programme (UN-HABITAT)
PO Box 30030 GPO 00100
Nairobi, Kenya
Fax: (254-20) 7623092 (TCBB Office)
E-mail: tcbb@unhabitat.org
Website: www.unhabitat.org

7

HABITAÇÃO DE ALUGUER:
UMA ALTERNATIVA POUCO EXPLORADA
PARA OS POBRES

Guia Prático 7: Habitação de aluguer

Copyright © Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (ONU-HABITAT), 2010

Todos os direitos reservados
United Nations Human Settlements Programme (UN-HABITAT)
PO Box 30030, Nairobi, Kenya
Tel: +254 2 621 234
Fax: +254 2 624 266
www.unhabitat.org

AVISO

As designações empregadas e a apresentação do material nesta publicação não implicam a manifestação de nenhuma opinião da Secretaria das Nações Unidas a respeito da situação legal de nenhum país, território, cidade ou área, ou de suas autoridades, ou no que concerne à delimitação de suas fronteiras ou divisas, ou em relação ao seu sistema econômico ou grau de desenvolvimento. A análise, as conclusões e as recomendações do relatório não refletem necessariamente as opiniões do Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos, de seu Conselho de Administração ou de seus Estados-Membros.

ISBN Number
HS/....

Impresso por UNON/Publishing Services Section/Nairobi,
ISO 14001:2004-certified

Foto da capa por A Grimard

A publicação da série Moradia para os pobres nas cidades africanas foi possível através do apoio financeiro da Aliança para as Cidades.

Publicado pelo
Programa das Nações Unidas para Assentamentos Humanos
(ONU-HABITAT)
Divisão de Treinamento e Capacitação (TCBB)
E-mail: tcbb@unhabitat.org

habitação
adequada
para a **população**
pobre nas
cidades
africanas

7 HABITAÇÃO DE ALUGUER:
UMA ALTERNATIVA POUCO EXPLORADA PARA OS POBRES

AGRADECIMENTOS

A série Guias práticos foi inspirada e preparada com base numa série semelhante sobre Moradias para os pobres nas cidades asiáticas, uma publicação conjunta da ONU-HABITAT e da UNESCAP de 2009. A série é uma adaptação da versão asiática às realidades e aos contextos dos países da África Subsaariana, e estará disponível nos idiomas inglês, francês e português. A publicação da série foi possível através das contribuições financeiras da Aliança para as Cidades e da ONU-HABITAT.

Os guias foram escritos pela equipe de especialistas do African Centre for Cities (ACC), liderada por Edgar Pieterse, com as substanciais contribuições de Karen Press, Kecia Rust e Warren Smit. Os especialistas da equipe que colaboraram para inestimáveis relatórios de fundo para os guias são: Sarah Charlton, Firoz Khan, Caroline Kihato, Michael Kihato, Melinda Silverman e Tanya Zack. O apoio ao gerenciamento do projeto foi oferecido por Bruce Frayne, e o *design* foi habilidosamente cuidado por Tau Tavengwa. Diversos colegas da Divisão de Treinamento e Capacitação, da Divisão de Moradia e do Escritório Regional para África e Estados Árabes da ONU-HABITAT contribuíram para o *design*, para a elaboração e para a revisão dos guias. Entre eles encontram-se Gulelat Kebede, Cynthia Radert, Claudio Acioly, Jean D’Aragon, Rasmus Precht, Christophe Lalande, Remy Sietchiping e Alain Grimard. Os guias contaram com as valiosas contribuições de vários especialistas que participaram da Reunião do Grupo de Especialistas realizada em novembro de 2009 em Nairóbi, Quênia: Benjamin Bradlow, Malick Gaye, Serge Allou, Barbra Kohlo, Ardelline Masinde, Esther Kodhek, Jack Makau, Allain Cain, Sylvia Noagbesenu, Kecia Rust, Babar Mumtaz, Alain Durand Lasserre, Alan Gilbert e Tarek El-Sheik.

Todas essas contribuições moldaram a série Guias práticos, a qual, esperamos, vai colaborar com o trabalho diário dos formuladores de políticas na região da África Subsaariana em sua busca para melhorar a moradia e o acesso à terra para os pobres urbanos.

ÍNDICE

AGRADECIMENTOS	2
----------------	---

CONDIÇÕES

MORADIAS DE ALUGUER: UMA OPÇÃO PARA OS POBRES MUITO NEGLIGENCIADA	4
MORADIA NAS CIDADES AFRICANAS: COMPRAR OU ALUGAR?	5
MORADIAS DE ALUGUER: COMO FUNCIONAM NAS CIDADES	6
AS ESTATÍSTICAS SOBRE ALUGUER URBANO NÃO SÃO CONFIÁVEIS	7
QUATRO RAZÕES PELAS QUAIS AS MORADIAS DE ALUGUER NAS CIDADES TENDEM A SER INVISÍVEIS	8
COMO AS PESSOAS TÊM ACESSO ÀS MORADIAS DE ALUGUER?	9

CONCEITOS

OITO MITOS COMUNS SOBRE MORADIAS DE ALUGUER	10
QUEM SÃO OS PROPRIETÁRIOS?	11
AS MULHERES COMO PROPRIETÁRIAS	12
EM QUE CONSISTE UMA BOA MORADIA DE ALUGUER?	13
COMO PROPRIETÁRIOS E INQUILINOS RESOLVEM SEUS ACORDOS DE ALUGUER?	17
COMO A DURAÇÃO DOS ACORDOS DE ALUGUER É NEGOCIADA	18

ABORDAGENS

RELAÇÕES PROPRIETÁRIO-INQUILINO	19
QUANDO OS INQUILINOS SÃO OS PROPRIETÁRIOS	20
A OFERTA DE MORADIAS DE ALUGUER	21
MIGRANTES E ACOMODAÇÕES DE ALUGUER	23
QUANTO COBRAR DE ALUGUER?	24
CONTROLE DE ALUGUÉIS: UMA OPÇÃO?	25
POLÍTICAS QUE REGULAMENTAM AS MORADIAS DE ALUGUER NAS CIDADES AFRICANAS	26

FERRAMENTAS E DIRETRIZES

SEIS MANEIRAS DE PROMOVER AS MORADIAS DE ALUGUER ATRAVÉS DE POLÍTICAS DE HABITAÇÃO	27
--	----

RECURSOS

REFERÊNCIAS	33
LEITURAS ADICIONAIS SUGERIDAS	34
WEBSITES	35



É uma concepção comum e equivocada a de que todos desejam a casa própria. Para muitos, o aluguer é uma opção melhor em certos estágios da vida.

HABITAÇÃO DE ALUGUER: UMA ALTERNATIVA POUCO EXPLORADA PARA OS POBRES

GUIA PRÁTICO PARA FORMULADORES DE POLÍTICAS URBANAS Nº 7

Milhões de pessoas nas cidades africanas são inquilinos. As moradias de aluguer podem ser apenas uma resposta parcial aos problemas da habitação urbana, mas são uma opção importante – especialmente para os pobres urbanos e, em particular, em situações em que as pessoas não estão prontas ou aptas a comprar ou construir a própria casa. As moradias de aluguer são parte integrante de um mercado de habitação saudável. Apesar disso, os governos da África pouco têm feito para apoiar a melhoria das moradias de aluguer já existentes ou a expansão dessas moradias de preço razoável.

Esses mercados não apenas são influenciados pelas condições locais econômicas e políticas, e pelos marcos regulatórios, como reagem a eles; além disso, seu funcionamento difere de cidade para cidade. Proprietários e inquilinos desenvolvem e usam as moradias de aluguer de formas flexíveis e criativas para maximizar o valor de suas propriedades e satisfazer suas necessidades de habitação.

É importante que os formuladores de políticas entendam a complexidade das moradias de aluguer de suas cidades (tanto formais como informais) e saibam como criar políticas eficazes e flexíveis para promovê-las e regulamentá-las. Este guia apresenta a natureza dos mercados de moradias de aluguer e seu funcionamento. Os problemas de demanda e oferta dessas moradias são discutidos, incluindo o conceito de moradias gratuitas. O Guia analisa as características das moradias de aluguer de boa qualidade e dos acordos de aluguer corretos entre proprietário e inquilino, e apresenta opções de políticas para promover e regulamentar sua expansão – especialmente para os pobres urbanos.

Este guia não se destina a especialistas, mas pretende ajudar a capacitar funcionários dos governos nacionais e locais e formuladores de políticas que precisam aprimorar rapidamente sua compreensão dos problemas das moradias populares.

HABITAÇÃO NAS CIDADES AFRICANAS: COMPRAR OU ALUGAR?

Nas últimas décadas, os governos africanos promoveram ativamente a aquisição da casa própria através de vários meios: subdividindo novas terras, estendendo redes de infraestrutura e transportes a novas áreas, tornando o financiamento habitacional mais fácil de acessar e mais viável economicamente para mais pessoas e abrindo o caminho para incorporadoras imobiliárias do setor privado. Expandir o estoque de casas e apartamentos próprios de uma cidade cria emprego, estimula as economias locais e é visto como uma contribuição à estabilidade social e política. Na maioria dos lugares, a casa própria passou a ser vista como a opção de moradia mais segura e desejada e, portanto, ideal para os cidadãos urbanos da África.

Ao mesmo tempo, as moradias de aluguer não gozam de boa reputação: os proprietários são muitas vezes percebidos como exploradores que ficam satisfeitos em oferecer moradias superlotadas e abaixo do padrão

pelo mais alto preço que podem espremer dos pobres vulneráveis. As moradias de aluguer, especialmente no segmento inferior do mercado, muitas vezes também têm sido vistas como envoltas em ilegalidade e contribuindo para a decadência do centro da cidade. O frequente despejo de inquilinos e sua mobilidade têm, igualmente, sido considerados fontes potenciais de agitação civil.

Mas, mesmo assim, grandes números de pessoas que vivem nas cidades africanas alugam o imóvel onde vivem. Em Kisumu, Quênia, 82% das famílias estavam vivendo em moradias alugadas em 1998; no mesmo ano, 60% das famílias em Addis Ababa e 57% em Kumasi também alugavam suas casas.¹ Hoje, as moradias de aluguer perfazem uma grande proporção do estoque de moradias urbanas em muitos países africanos e em muitos outros países do mundo.

POR QUE AS PESSOAS ALUGAM?

Para muitas pessoas, a decisão de alugar é uma escolha deliberada e pensada. Uma razão pode ser a impossibilidade de adquirir uma casa, mas existem outros motivos, igualmente importantes, para que se escolha o aluguer:

- **Alugar permite manter a mobilidade** e mudar-se quando o trabalho está disponível em outro local, sem estar-se preso a nenhum lugar em particular ou a pagamentos regulares de um imóvel.
- **Alugar proporciona flexibilidade à administração dos orçamentos familiares**, permitindo a mudança para uma casa mais barata quando os tempos estão difíceis e para outra melhor quando a renda aumenta, ou liberando uma parte maior dos rendimentos para necessidades mais essenciais, como alimentação, educação, saúde ou emergências.
- **Alugar é melhor durante períodos transitórios da vida**, quando as pessoas ainda não estão prontas para se estabelecer num só lugar.
- **Alugar é conveniente para famílias que não desejam o compromisso financeiro de longo prazo** que acompanha a aquisição de uma casa, ou encarar os custos de longo prazo envolvidos no reparo e na manutenção de uma casa própria.
- **Alugar permite às pessoas enviar a seus parentes na aldeia uma parcela maior de seus ganhos na cidade**, ou investir na compra de terra ou na construção de uma casa ou negócio na aldeia.

Num mercado saudável de moradias de aluguer, as pessoas podem fazer escolhas baseadas em uma ou mais dessas razões, para atender às suas necessidades e prioridades atuais. Quando, porém, as opções de aluguer numa cidade são limitadas ou inflexíveis demais, a luta para encontrar moradias de aluguer a preços acessíveis pode levar a uma grande privação econômica e social para os habitantes urbanos.

HABITAÇÃO DE ALUGUER: COMO ESTE SETOR SE APRESENTA NAS CIDADES?

As moradias de aluguer são uma parte importante do mercado imobiliário de todas as cidades africanas. Para grandes investidores e incorporadoras de imóveis, uma forma de ganhar dinheiro com as propriedades que possuem é alugá-las por curto e longo prazo. Os proprietários que operam nesse mercado precisam ter acesso a importantes fontes de financiamento para a compra inicial de terra e para os custos de construção. Os custos permanentes, como manutenção dos prédios e pagamentos de administradoras, normalmente são cobertos pelos aluguéis cobrados das unidades nessas propriedades.

As moradias que os pequenos proprietários oferecem podem vir na forma de cômodos de aluguer baratos, apartamentos de vários tamanhos ou cômodos construídos fora do padrão ou em terra ilegalmente subdividida ou repartida dentro de edifícios mais antigos dilapidados. Pode ser um barraco, um cômodo construído numa favela ou atrás da casa do proprietário, com serviços compartilhados. Pode ser um espaço alugado dentro de um quarto compartilhado, ou mesmo o direito de armazenar os pertences e ocupar determinado espaço dentro de um cômodo compartilhado *durante uma parte do dia*, de acordo com os horários de trabalho dos ocupantes.



Preencher a página com fotos de diversas estruturas de moradias de aluguer – p.ex., unidades em grandes edifícios, cômodos acrescentados nos fundos das casas, moradias informais construídas em terreno alugado, etc. – com os respectivos inquilinos visíveis, mostrando aspectos de suas vidas diárias

AS ESTATÍSTICAS SOBRE A EXTENSÃO DO ESTOQUE DE LOCAÇÃO URBANO NÃO SÃO CONFIÁVEIS



Centenas de milhões de pessoas em países pobres moram de aluguer.²

É difícil coletar e compilar dados comparáveis sobre moradias de aluguer. Muitos países mantêm registros que não separam as moradias de aluguer de outras formas de moradia que não a casa própria, como o compartilhamento. Às vezes a distinção é também difícil de fazer, especialmente em alguns países africanos onde lares com famílias estendidas ainda são comuns, nas quais parentes e filhos crescidos com as respectivas famílias ainda moram na casa dos pais. As estatísticas nacionais de aluguer também podem ser enganosas, pois podem sugerir padrões nacionais gerais de moradias de aluguer que ocultam realidades locais. A proporção de

moradias de aluguer tende a ser muito mais alta nas cidades do que em áreas rurais, além de variar muito entre as cidades de um mesmo país. As estatísticas oficiais também não capturam os números dos aluguéis informais nas cidades, em que os proprietários fazem acordos privados com os inquilinos. Esses acordos podem ser exploradores, pois os inquilinos desesperados por uma moradia podem concordar em pagar aluguéis muito altos por moradias de baixa qualidade e sem segurança da posse. As situações difíceis que esses inquilinos experimentam não são registradas no quadro oficial das moradias de aluguer da cidade.

A NECESSIDADE OCULTA DE HABITAÇÃO DE ALUGUER: “CASAS FAMILIARES” NA ÁFRICA OCIDENTAL

Em muitas partes da África Ocidental, condições de habitação precárias estão relacionadas a laços e vínculos sociais – muitas pessoas dependem das suas relações para lhes fornecer abrigo. Na maioria das sociedades da África Ocidental, é esperado do proprietário de uma casa que ele abrigue todos os membros da família estendida, sem nada cobrar, em “casas familiares”. Na Nigéria, tradicionalmente, é um tabu vender uma casa familiar, ou, na verdade, qualquer casa, condomínio ou lote residencial onde um chefe de família tenha sido enterrado. Vender essa propriedade seria considerado uma humilhação por membros da família estendida.

A grande vantagem do sistema, evidentemente, é que há poucos sem-abrigo na África Ocidental. Os migrantes têm onde ficar quando se mudam para a cidade. Filhos adultos têm onde morar quando crescem e criam os próprios filhos. Em sociedades pobres, isso é uma grande vantagem. Como tal, as casas familiares oferecem moradia para muitos dos pobres e membros desfavorecidos de famílias ali estabelecidas há muitos anos, por quase nenhum custo para eles ou para o Estado; são, portanto, um importante recurso em bem-estar social.

Às vezes, porém, o preço pago por isso é a má qualidade das acomodações. Em Gana, as casas familiares fazem parte das “moradias mais negligenciadas”. No entanto, em geral, reconhece-se que esses lares onde nada se paga são relativamente ricos: uma proporção maior de pessoas que precisam de moradia obtém-na dessa forma ao invés de acordos de aluguer comercial. Os formuladores de políticas devem, portanto, estar atentos quanto à importante contribuição que as casas familiares dão ao abrigar os que ganham pouco, e agir para encorajar e possibilitar a manutenção e a provisão dessas moradias, e não como se elas fossem vestígios de uma era ultrapassada, de pouca relevância para a cidade moderna.³

QUATRO RAZÕES PELAS QUAIS A HABITAÇÃO DE ALUGUER TENDE A SER INVISÍVEL NAS CIDADES

- 1. É muitas vezes difícil distinguir as moradias de aluguer das ocupadas por seus proprietários.** Mesmo em grandes condomínios construídos para aluguer, algumas unidades pode ser vendidas para indivíduos. Existem pessoas alugando em antigos quarteirões da cidade densamente construídos, em propriedades para habitação social, em conjuntos habitacionais para funcionários públicos, em subdivisões e condomínios do setor privado. Existem também muitos inquilinos em favelas e invasões, em subdivisões de terra periurbanas e em assentamentos semirrurais de trabalhadores que viajam de casa para o trabalho.
- 2. As moradias de aluguer estão dispersas por toda a cidade.** Acordos de aluguer existem em todas as partes do mercado imobiliário de uma cidade. À medida que os mercados imobiliários amadurecem e as opções de moradia se multiplicam, as possibilidades de locação também se diversificam. Em muitas cidades, à proporção que a oferta de moradias de aluguer para os pobres aumenta, o papel dos “senhores das favelas” tende a se esvaziar.
- 3. É difícil distinguir os proprietários de seus inquilinos.** Muitos proprietários urbanos tendem a ser pequenos empresários que moram no mesmo local que seus inquilinos

e compartilham um *status* socioeconômico semelhante. Proprietários pobres tendem a alugar cômodos a inquilinos pobres, enquanto proprietários mais abastados alugam para inquilinos mais abastados. Muitas vezes acontece de o inquilino ter uma renda maior que a do proprietário, para o qual alugar um ou mais cômodos em sua casa pode ser a única fonte de renda.

- 4. Tanto os proprietários como os inquilinos mantêm o aluguer em segredo.** Isso é para evitar impostos ou políticas de planejamento ou zoneamento do governo que restringem o aluguer. Como os acordos de aluguer entre proprietário e inquilino são de natureza pessoal, os detalhes são muitas vezes mantidos em segredo de pessoas de fora ou mesmo de outros inquilinos na mesma propriedade.



Um segredo bem guardado: Como muitas vezes é difícil dizer quando a moradia é de fato de aluguer, intervenções políticas que focalizam especificamente essas moradias tendem a ser difíceis de executar.

COMO AS PESSOAS TÊM ACESSO À MORADIA DE ALUGUER?

Em algumas cidades, o acesso à habitação de aluguer pode estar ligado a condições como nível de renda, gênero ou matrícula de estudante. Algumas habitações sociais, por exemplo, podem ser especificamente construídas para inquilinos de baixa renda, mas distribuídas condicionalmente para grupos específicos, tais como despejados de favelas ou moradores de barracos que perderam seus lares em desastres naturais. Algumas moradias de aluguer construídas por universidades, instituições de caridade ou ONG podem ser reservadas para alunos, mulheres ou grupos de baixa renda específicos. Em termos mais gerais, o acesso à habitação de aluguer urbana normalmente se dá por uma das seguintes maneiras:

- **Acesso à moradia a partir de mercados abertos:** Num mercado imobiliário aberto, as moradias de aluguer são acessadas diretamente por qualquer um que possa pagar o aluguer que o proprietário

está pedindo e concorde em cumprir as condições de ocupação que ele estipular.

- **Acesso à moradia a partir de redes sociais:** Em muitas cidades africanas passando por uma rápida urbanização, famílias pobres urbanas ainda têm raízes nas aldeias, e muitas continuam a fornecer moradia temporária e gratuita (ou por um aluguer baixo) a parentes e amigos vindos de lá. Esse tipo de acordo é crucial para migrantes sazonais que podem ficar e trabalhar por apenas parte do ano.
- **Acesso à moradia em alojamentos:** Trabalhadores da construção civil muitas vezes recebem moradias básicas no canteiro de obras, trabalhadores domésticos com frequência ficam com os patrões e operários de fábricas recebem às vezes moradia próximo da fábrica. Alguns trabalhos no governo também dão direito a moradias de aluguer ou gratuitas.

OITO MITOS SOBRE A HABITAÇÃO DE ALUGUER

- 1. Todos têm casa própria nos países ricos.** Há pouca relação entre o desenvolvimento econômico de um país e seu nível de aquisição da casa própria. Na verdade, este é mais baixo em muitos países europeus ricos, onde mercados de aluguer bem-desenvolvidos atendem às necessidades de todos os grupos de renda que preferem alugar a comprar.
- 2. Todos querem ter a própria casa.** Em todo o mundo, as pessoas são bombardeadas de todas as direções com a mensagem de que a aquisição da casa própria é a melhor e mais desejada opção de moradia. Há grandes vantagens em ter sua própria casa, mas alugar também oferece seus benefícios, como mobilidade, flexibilidade, investimento mais baixo e comprometimento reduzido.
- 3. A casa própria oferece às pessoas uma vida melhor.** Adquirir a casa própria é muitas vezes apresentado como algo mais natural do que alugar — uma forma de posse que faz das pessoas cidadãos legítimos, enraizados em seus bairros e na vida econômica de seu país. As moradias de aluguer, por outro lado, são apresentadas como lugares de exploração, abaixo do padrão e temporários, onde os cidadãos mais pobres ficam. Mas a casa própria tem seus problemas, assim como as moradias de aluguer têm suas vantagens. Moradias de aluguer de boa qualidade, com acordos de aluguer seguros, podem fornecer as condições de vida mais favoráveis para muitos cidadãos urbanos.
- 4. Ninguém investe em moradias de aluguer.** Investir em moradias de aluguer pode não ser tão atraente para os negócios do setor privado e agências do setor público como já foi um dia. Mas, ao mesmo tempo, em muitas cidades africanas, os investimentos de proprietários individuais em unidades de aluguer pequenas, espalhadas e independentes aumentaram drasticamente. Os inquilinos também estão com frequência dispostos a investir na melhoria de suas casas alugadas, se souberem que seus acordos são seguros.
- 5. O aluguer é injusto.** Nos tempos em que a maioria dos proprietários era uma elite rica e a maioria dos inquilinos era pobre, o aluguer de moradias era realmente injusto. Hoje, porém, proprietários ricos tendem a alugar para inquilinos ricos, e proprietários pobres para inquilinos pobres. Especialmente entre os pobres, a relação proprietário-inquilino é muitas vezes de dependência mútua. Proprietários exploradores existem, mas é possível implementar leis e políticas para proteger os inquilinos.
- 6. Os governos devem proibir moradias de aluguer de má qualidade.** Muitos inquilinos moram em casas superlotadas, mal atendidas por serviços e decadentes, porque não podem pagar por algo melhor. Muitas vezes os governos respondem demolindo esses imóveis, o que apenas piora os problemas de habitação e leva a uma superlotação ainda maior em outro local. Uma abordagem muito melhor é facilitar a melhoria e a expansão das moradias de aluguer existentes.
- 7. A mobilidade é ruim para os pobres.** Inquilinos de baixa renda muitas vezes são pessoas que precisam estar livres para se mudar de um lugar para o outro, a fim de aproveitar oportunidades de trabalho e condições econômicas melhores que se tornam disponíveis em lugares diferentes. Para eles, mobilidade significa sobrevivência, e moradias de aluguer flexíveis são essenciais.
- 8. A aquisição da casa própria promove o surgimento de uma sociedade politicamente estável.** Nos EUA, os inquilinos não podiam votar até 1860 porque os proprietários eram considerados cidadãos melhores, vizinhos melhores e mesmo pessoas melhores. Esse tipo de pensamento também influencia muitos formuladores de políticas, que veem os inquilinos como pessoas transitórias, pobres, inconstantes e indesejáveis, e não como trabalhadores e cidadãos valiosos que precisam de flexibilidade e mobilidade.⁴

QUEM SÃO OS PROPRIETÁRIOS DE HABITAÇÃO DE ALUGUER?

Os proprietários nos países africanos incluem empresas e indivíduos, ricos e pobres, operando tanto no setor formal como no informal, agências de habitação dos setores privado e público, bem como departamentos do governo. Entre os proprietários do setor privado encontram-se: investidores que constroem unidades em terrenos vazios e as alugam; investidores que compram casas construídas por incorporadoras e as alugam; e ocupantes proprietários que fornecem unidades de aluguer em parte de seu terreno ou dentro da própria casa. A única diferença entre proprietários do setor formal e do informal é que os do setor formal adquiriram direitos de propriedade e de construção dentro do marco regulatório do Estado, enquanto os do setor informal, não.

Os proprietários também podem ser classificados de acordo com a escala de suas operações. Alguns com acesso a muito capital podem construir centenas de unidades de aluguer em vários terrenos, enquanto outros podem ser famílias individuais ou aposentados que operam numa escala muito pequena, com um ou dois quartos dentro ou nos fundos de sua casa. Os pequenos proprietários fornecem uma grande proporção de moradias de aluguer nas cidades africanas. Muitos proprietários tendem a gradativamente ganhar cada vez mais dinheiro através do negócio do aluguer, mas alternam entre as várias categorias descritas abaixo, as quais também descrevem diferentes cenários de investimento.

Quatro tipos de proprietários de habitação de aluguer

1. **Proprietários familiares** podem ter herdado algum terreno vago ou ter cômodos extras disponíveis porque a família se dispersou, parentes morreram ou filhos se mudaram. Ou podem ter deixado a própria casa e mudado para uma moradia fornecida pelo empregador. A renda proveniente do aluguer das moradias pode ajudá-los a satisfazer necessidades básicas, pagar prestações de seu imóvel ou cobrir a despesa de reparos, manutenção ou melhorias. A renda do aluguer pode servir como uma rede de segurança contra seu emprego instável. Pode também servir como um substituto de pensão após a aposentadoria, ou como investimento para a próxima geração.
2. **Proprietários comerciais** são semelhantes aos familiares, mas operam de maneira mais profissional. Têm mais capital para investir, seu negócio de aluguer tem uma escala maior e podem empregar profissionais para administrar os imóveis. Seu foco podem ser inquilinos de média ou alta renda em vez de grupos de baixa renda, e operam formalmente, usando contratos por escrito e seguindo as normas de construção e segurança. Podem empregar diferentes estratégias para maximizar o retorno de seu investimento e minimizar os impostos pagos. Não são necessariamente magnatas, mas podem ser pessoas que querem assegurar seu futuro e o dos filhos. Proprietários comerciais também incluem os exploradores “senhores das favelas”, que operam em assentamentos informais em Nairóbi e outras grandes cidades africanas.

- 3. Proprietários do setor público** podem incluir departamentos do governo e agências proprietárias de terra, e seus acordos de aluguer podem cobrir habitações sociais construídas para inquilinos de baixa renda e moradias institucionais fornecidas como benefícios adicionais a funcionários públicos em vários departamentos do governo.
- 4. Proprietários empregadores** são proprietários cujo motivo não é lucro. Entre eles podem estar fábricas e grandes companhias que fornecem acomodações de aluguer para seus trabalhadores, hospitais que fornecem quartos de aluguer para suas enfermeiras ou universidades que fornecem moradias de aluguer para alunos e professores.

AS MULHERES COMO PROPRIETÁRIAS DE HABITAÇÃO DE ALUGUER



Homens e mulheres atuam como proprietários no contexto africano, algumas vezes em parceria e outras independentemente. Se são os homens ou as mulheres que dominam o mercado de moradias de aluguer depende em grande parte dos costumes locais e da demografia da cidade. Em Nairóbi, por exemplo, mais homens são proprietários do que mulheres, provavelmente porque muitos mais homens se encontram entre a classe política e administrativa que controla a propriedade de imóveis para aluguer naquela cidade. No entanto, as “senhoras das favelas” também são um fenômeno comum.

Em outras partes, existem mais mulheres do que homens como proprietários. Em Botsuana,

existem mais mulheres do que homens como proprietários em empreendimentos imobiliários oficiais, e na África do Sul mais mulheres alugando acomodações nos quintais de moradias sociais, principalmente porque muitos homens morreram ou abandonaram suas famílias.

Onde se encarregam dos afazeres domésticos, as mulheres também tendem a lidar com inquilinos em situações de aluguer de pequena escala, mesmo se um homem é o proprietário oficial do imóvel. Muitas viúvas e mulheres separadas também optam por alugar parte de suas casas ou construir novas unidades para aluguer, a fim de complementar suas rendas. Acordos de divórcio e herança podem desempenhar um papel aqui, assim como a

idade: como tendem a viver mais do que os homens, as mulheres muitas vezes alugam o imóvel que herdam.

O aluguer de imóveis em pequena escala é às vezes a única fonte de renda disponível para as mulheres, seja porque não conseguiram adquirir o treinamento necessário para assumir outras atividades geradoras de renda ou

porque não têm acesso ao financiamento que lhes permitiria montar um pequeno negócio no assentamento onde vivem. Para aquelas que precisam ficar em casa para cuidar dos filhos, idosos ou membros doentes da família, o aluguer de parte do imóvel a inquilinos pode ser um salva-vidas econômico, especialmente quando não há outra fonte de renda para a família.⁵

EM QUE CONSISTE UMA BOA HABITAÇÃO DE ALUGUER?

Embora inquilinos de baixa renda possam preferir não ser donos de suas casas ou possam não ter condições de adquiri-las, em muitos outros aspectos suas necessidades de moradia são as mesmas que as dos proprietários. Esta seção examina como as moradias de aluguer devem responder a essas necessidades, a fim de oferecer acomodações de boa qualidade aos inquilinos.

FATOR 1: Qualidade da moradia de aluguer

- **Qualidade e durabilidade dos materiais de construção:** A maioria das moradias de aluguer disponíveis para os pobres urbanos não é de alta qualidade, pois os materiais utilizados em sua construção tendem a ser os mais baratos disponíveis. Por conseguinte, são frágeis, de baixa qualidade e propensas a apresentar problemas de manutenção.
- **Nível de manutenção:** Segundo a teoria, a falta de manutenção adequada torna a qualidade das moradias de aluguer inferior à das ocupadas por seus proprietários. A regularidade da manutenção depende do

local onde o proprietário mora e da relação proprietário-inquilino. Proprietários que moram no local e se relacionam bem com seus inquilinos tendem a cuidar melhor dos imóveis do que proprietários ausentes. Gerentes de habitações sociais do setor público, por exemplo, tendem a ser mais lentos para reagir a necessidades de manutenção do que os de propriedades privadas.

- **Grau de lotação:** É comum que moradias de aluguer para baixa renda (cômodos, apartamentos ou casas) abriguem muitas pessoas espremidas em pequenos espaços. Aluguéis altos muitas vezes significam que inquilinos pobres só podem pagar pela moradia colocando mais gente num espaço pequeno e dividindo o aluguer. Culturas diferentes têm concepções diferentes do que significa superlotar. Em algumas delas, morar com muitos parentes é preferível a viver em pequenas unidades familiares, ou pelo menos tolerado. Mas a superlotação costuma ser um problema, sobretudo em situações em que os inquilinos têm necessidades diferentes – por exemplo, mulheres com crianças pequenas tendo de viver em moradias de aluguer superlotadas com outras pessoas.

FATOR 2: Acesso a empregos e serviços públicos

Outro atributo das moradias de aluguer que pode ter um efeito considerável sobre seu valor é a proximidade de lugares com emprego, transporte, escolas, serviços de saúde, mercados, locais de culto e outras infraestruturas sociais de bairro. Se os residentes tiverem de transpor longas distâncias para ganhar dinheiro ou para resolver outras necessidades essenciais da família, isso significa tempo perdido e despesas extras. E isso pode facilmente desequilibrar o precário orçamento da família e comprometer seriamente sua capacidade de sobrevivência.

Serviços públicos e comodidades de bairro são normalmente mais acessíveis e variados no centro da cidade. É por isso que o aluguer nessas áreas costuma ser mais alto do que na periferia, onde empregos e serviços públicos estão ainda mais longe. Investidores e incorporadoras imobiliárias entendem muito bem a importância do local para a determinação do valor e para a demanda de moradias. Para os pobres urbanos, igualmente, a localização é provavelmente o fator mais importante na escolha da moradia — seja ela ocupada pelo proprietário ou de aluguer. O problema é que pressões do mercado sobre os terrenos no centro da cidade tornam difícil sustentar moradias de aluguer para baixa renda em localizações centrais da cidade, onde usos mais comerciais da mesma terra oferecem aos proprietários, tanto privados quanto públicos, a atração de rendimentos mais elevados.

Assentamentos informais em áreas periféricas tendem a ser construídos bem perto de centros desenvolvidos onde empregos e transporte não estão tão distantes, e outros serviços públicos começam a surgir. Esses assentamentos pioneiros também se tornam fontes importantes de acomodações de aluguer de vários tipos e, à medida que a cidade cresce, o acesso aos serviços públicos nesses assentamentos — e suas unidades de aluguer — tende a melhorar.

FATOR 3: Acesso à infraestrutura básica

A demanda por uma moradia de aluguer (e, por conseguinte, seu valor) também pode ser medida pela facilidade com que os inquilinos têm acesso a instalações tais como eletricidade, água e saneamento. Apartamentos, cômodos e casas independentes tendem a ter o acesso mais fácil, enquanto cômodos com acesso compartilhado a esses serviços nem sempre se saem tão bem. A popularidade da moradia de aluguer diminui consideravelmente quando o acesso aos serviços se torna mais distante do cômodo ou não está permanentemente disponível. As unidades de aluguer em favelas, invasões e estruturas ilegalmente subdivididas tendem a apresentar os maiores problemas de acesso a serviços básicos. Isso ocorre muitas vezes porque acessar o abastecimento municipal de eletricidade e água depende da legalização ou registro do imóvel, o que muitas unidades para aluguer não têm. Nesses casos, os inquilinos provavelmente serão forçados a compartilhar tais serviços e áreas de utilização, como banheiros, lavanderias e cozinhas, ou pagar preços mais altos por ligações informais de eletricidade e água de casas e comércio próximos.



PROGRAMAS DE URBANIZAÇÃO E MELHORIA DE ASSENTAMENTOS INFORMAIS MUITAS VEZES IGNORAM AS ACOMODAÇÕES DE ALUGUER

Programas de melhoramentos são um meio excelente para aumentar a oferta de habitação de aluguer em assentamentos de baixa renda. O fornecimento de água, eletricidade e educação, a melhoria das ligações de transporte e a integração dos assentamentos autônomos ao tecido urbano atraem inquilinos e incentivam a criação de mais habitação de aluguer. Estudos conduzidos em vários países demonstraram que os inquilinos desejam mudar-se para bairros melhorados e que os proprietários respondem positivamente ao aumento de demanda por moradias. O melhoramento dos assentamentos informais melhora não só a qualidade da vida dos proprietários, mas também aumenta suas oportunidades de gerar renda com o aluguer de cômodos.

Infelizmente, os projetos de melhoramento costumam ignorar os efeitos na população de inquilinos existente e nas oportunidades de criação de mais habitação de aluguer. Aqueles que planejam, implantam, financiam e estudam os programas de melhoramento urbano frequentemente sequer mencionam os inquilinos.

O que parece essencial no futuro é que os gestores dos programas de melhoramento urbano estejam cientes da presença dos inquilinos e do potencial de aumento do estoque de aluguer. Devem levar os inquilinos em consideração ao planejar o programa, porque o melhoramento pode criar tensões entre proprietários e inquilinos. Como estes últimos são em geral menos motivados a fazer parte de projetos comunitários do que os primeiros, as organizações comunitárias devem ser encorajadas a incluir inquilinos entre seus membros.⁶

FATOR 4: Localização e sistemas de apoio social

Emprego incerto e irregular, fontes de renda variáveis e gastos inesperados podem obrigar inquilinos pobres a depender muito de suas famílias e das redes de apoio informais de suas comunidades em momentos de crise. Ao mesmo tempo, sua baixa renda torna importante cortar despesas desnecessárias em serviços ou transporte, o que pode também às vezes ser feito vivendo com os parentes ou perto deles. Somadas todas essas necessidades e restrições, fica claro que o melhor lugar para os pobres morarem é perto de suas redes de apoio social. Como a maioria desses relacionamentos tem por base o assentamento e é formada ao longo do tempo, a localização é importante.

FATOR 5: Receptividade aos padrões de mobilidade residencial dos inquilinos

Além de trabalhadores temporários, migrantes sazonais e operários de fábricas de curto prazo, muitas pessoas pobres que estão trabalhando na cidade têm bons motivos para morar de aluguer e evitar ficar presas a uma propriedade num determinado ponto de suas vidas, seja porque o momento não é bom para investir em moradia, porque precisam se manter móveis ou porque têm outras prioridades.

Mudar-se de uma cidade para outra tornou-se parte inerente da vida de muitos africanos – as pessoas se mudam constantemente entre a cidade e as áreas rurais, ou entre cidades diferentes. Seja qual for o motivo – melhor educação, emprego ou serviços de saúde – a maioria das pessoas precisa de acomodações flexíveis na cidade que, frequentemente, são fornecidas na forma de moradias de aluguer.

Recém-formados e jovens querendo ganhar experiência estão sempre à procura de empregos novos e com melhor salário, e podem achar vantajoso mudar constantemente de emprego. Jovens inquilinos podem basear suas escolhas de moradia na possibilidade de partir sem demora e com um mínimo de formalidades. Solteiros podem querer guardar dinheiro para se instalar em outro lugar mais tarde. Outros podem querer estabelecer-se na cidade depois de encontrar um emprego estável.

Essa mobilidade é crucial para a vida de muitas pessoas e uma parte importante do desenvolvimento econômico e dos recursos humanos de um país. Quando vão para as cidades, todas essas pessoas precisam de moradia, e a habitação de aluguer com preço certo e local certo são uma opção importante para muitos.

FATOR 6: Nível de renda do inquilino

A motivação das pessoas para alugar está normalmente ligada à sua segurança de longo prazo, assim como para as pessoas que desejam

adquirir a casa própria. A única diferença é que, por não terem uma segurança de renda de longo prazo, os inquilinos de baixa renda podem optar por reservar qualquer quantia que puderem para outros investimentos que não a moradia, como o sustento da família estendida ou a poupança para pagar estudos. A necessidade de alugar pode surgir de diferentes prioridades e, por essa razão, a acessibilidade econômica da moradia de aluguer está diretamente ligada ao custo da satisfação dessas necessidades prioritárias de longo prazo. Quanto menor o nível de renda do inquilino, menos ele poderá alocar para o aluguer, em comparação aos fundos reservados para realizar outras metas de longo prazo.

FATOR 7: Estágio da vida do inquilino

Moradias alugadas ou compartilhadas são muitas vezes uma característica dos estágios iniciais da vida das pessoas. Inquilinos tendem a ser mais jovens do que proprietários e costumam ser solteiros — estudantes, migrantes recentes, trabalhadores assalariados, operários de fábricas ou profissionais liberais. Casais que alugam costumam ter menos filhos do que os proprietários. Pessoas que



compartilham a moradia são semelhantes às que alugam, mas têm amigos, colegas de trabalho ou parentes que lhes fornecem a moradia, enquanto os inquilinos podem não ter essas opções para recorrer.

Como as melhorias na assistência médica levaram à redução das taxas de mortalidade e ao aumento da expectativa de vida, as famílias estão agora se estendendo por três ou quatro gerações. Isso significa que há mais pessoas para tomar conta e maior pressão sobre as famílias. Como resultado, as famílias podem decidir alugar espaços em sua casa para outros, ou membros mais jovens da família podem se mudar para moradias de aluguer. Para famílias jovens, o aluguer representa muitas vezes seu ingresso no mercado imobiliário, com a possível meta de adquirir a casa própria.

Taxas de natalidade em declínio, HIV e AIDS, e taxas crescentes de separação e divórcio entre os casais também têm efeito sobre a composição e a coesão das famílias, e portanto



sobre a demanda de moradias. O aumento do número de famílias chefiadas por mulheres, por exemplo, costuma significar mais famílias de baixa renda, o que requer habitação de aluguer flexíveis e a preço acessível.

COMO PROPRIETÁRIOS E INQUILINOS RESOLVEM SEUS ACORDOS DE LOCAÇÃO?

O aluguer que um proprietário cobra vai depender da qualidade da moradia em si, bem como da qualidade do ambiente ao redor, incluindo o acesso a infraestrutura básica, serviços públicos, comodidades do bairro e empregos. Na maioria dos acordos de aluguer, o preço será definido num nível que permita ao proprietário lucrar com a moradia de aluguer e ter um retorno no investimento, recebendo mais do que a quantia investida na construção e nos custos de manutenção da moradia. Mas, nos casos de habitações do setor público subsidiadas, os preços do aluguer podem ser mais baixos do que o necessário para recuperar o investimento original.

Os proprietários tendem a argumentar que os aluguéis estão muito baixos, enquanto os inquilinos e suas associações argumentam que

estão altos demais. Parte do problema sobre o preço do aluguer está relacionada ao que significa um aluguer “alto demais”. Às vezes, o aluguer consome uma proporção muito grande do rendimento do inquilino, mas é ainda muito baixo para que o proprietário lucre ou até mesmo pague a manutenção da propriedade.

Se a família inquilina não pode pagar o aluguer cobrado, o mercado sugere que o aluguer deve baixar ou a família deve sair do imóvel, voluntariamente ou através de despejo. Se o aluguer baixa e os proprietários recebem uma renda menor, há um risco de queda na qualidade da oferta de moradias. Outro problema é que, quando há uma diferença substancial entre o preço do aluguer que encoraja os proprietários a alugar os imóveis

e a capacidade ou disposição das famílias que os alugam de pagar tal preço, os proprietários param de investir no estoque de aluguer. De forma semelhante, se os proprietários compararem os preços do aluguer com o que é necessário para igualar o retorno de outros tipos de investimento e os inquilinos pobres compararem os aluguéis com o que conseguem pagar, com frequência haverá um desencontro.

Como os inquilinos pagam o aluguer?

A maioria dos acordos de aluguer exige que o inquilino pague uma quantia mensal fixa ao proprietário. Além disso, geralmente o inquilino tem de efetuar um depósito para o proprietário ao ocupar o imóvel – um montante equivalente a um, dois ou mais meses de aluguer, a ser retido pelo proprietário

se o inquilino deixar de pagar o aluguer ou danificar a propriedade. Em alguns países, o inquilino tem de pagar um adiantamento muito alto, a fim de proteger o proprietário de perdas, caso ele deixe de fazer os pagamentos mensais ou semanais; em Gana, por exemplo, o inquilino pode ter de pagar até três anos de aluguer adiantado para garantir a moradia.

Inquilinos de baixa renda enfrentam grande dificuldade para acumular o valor total necessário para efetuar o depósito ou pagar um grande adiantamento. Formuladores de políticas, poupanças coletivas e instituições financeiras do setor privado podem ajudar os inquilinos a fazer face aos seus custos de aluguer, desenvolvendo ferramentas financeiras que protejam os proprietários contra a perda de aluguéis e ao mesmo tempo ajudem os inquilinos a economizar para os pagamentos regulares do aluguer. (Ver *Guia prático 5 sobre Financiamento habitacional*.)

COMO É NEGOCIADA A DURAÇÃO DOS CONTRATOS DE ALUGUER

Outra importante variável nos acordos de aluguer é sua duração. Um contrato de aluguer pode ser feito por um período específico de tempo – como um mês, um ano, cinco anos ou até mais. Em alguns países, os períodos são limitados por leis específicas, mas podem ser renovados uma vez expirado o período de contrato.

Os contratos de aluguer podem ser acordos verbais ou envolver algum contrato simples em papel, assinado pelo proprietário e pelo inquilino. Alguns tipos de acordo de aluguer de longo prazo exigem um contrato por escrito, às vezes oficialmente registrado.

Para alguns proprietários e inquilinos, um acordo de aluguer de curto prazo pode ser o mais adequado. Os proprietários podem

precisar gerar renda com um cômodo ou casa vazios por um período curto, antes de vender o imóvel. Os inquilinos podem não querer permanecer em um assentamento ou cidade por muito tempo. Esses acordos de curto prazo são uma das razões pelas quais a habitação de aluguer é uma parte tão útil do mercado imobiliário urbano.

No entanto, os acordos de curto prazo também podem levar a uma falta de manutenção do imóvel, pois os inquilinos podem sentir-se inseguros para investir tempo e dinheiro para manter o local em bom estado. O aluguer de longo prazo garantido, por outro lado, cria condições nas quais os inquilinos ficam mais dispostos a assumir a responsabilidade de manter sua moradia de aluguer em boas condições.

RELAÇÕES ENTRE PROPRIETÁRIOS E INQUILINOS

A relação entre o proprietário e o inquilino é baseada num acordo. Embora seu relacionamento seja em geral razoável, alguns problemas comuns são experimentados em cidades africanas:

- **Os proprietários reclamam** que seus inquilinos não cuidam bem do imóvel, atrasam o aluguer, têm comportamento inadequado e não entendem que o aumento nos custos de serviços públicos, manutenção e reparos tornam necessário aumentar o aluguer.
- **Os inquilinos reclamam** que os proprietários não fazem a manutenção adequada da moradia, não consertam o que quebra, cobram preços injustamente altos pelos serviços públicos, aumentam o aluguer sem aviso, são hostis quando o aumento é pago com um pequeno atraso, ameaçam com despejo ou não devolvem o depósito quando os inquilinos deixam a unidade.

Muitos acordos de aluguer entre proprietários e inquilinos são pessoais e informais por natureza, celebrados fora de qualquer marco regulatório do governo ou sistema legal formal. Essa informalidade e a falta de documentação oficial torna o recurso a uma ação judicial um modo extremamente contraproducente de lidar com conflitos proprietário-inquilino. Em alguns casos, os proprietários tentarão evitar problemas aceitando apenas inquilinos recomendados por conhecidos. Mas, em outros casos, os proprietários usam uma estratégia diferente e buscam ativamente atrair pessoas estranhas e de fora, porque querem evitar a proximidade com seus inquilinos para manter um relacionamento mais comercial, na esperança de que os inquilinos cuidem do imóvel, respeitem as condições de locação e saiam quando solicitado.

Também pode haver um “lado oculto” dos acordos informais entre inquilinos e pequenos proprietários, no qual um proprietário se

beneficia da falta de um contrato escrito para constantemente aumentar o aluguer, apertar cada vez mais inquilinos num espaço limitado, deixar o edifício deteriorar-se ou de outras maneiras ignorar as necessidades dos inquilinos e os termos de seus acordos. Quando a escassez de moradias populares é grande numa cidade, proprietários inescrupulosos sabem que os inquilinos têm poucas opções além de aceitar condições de aluguer exploratórias e muitas vezes ilegais, porque não têm os recursos para encontrar moradias melhores ou enfrentar as ações do proprietário usando o sistema legal.

Proprietários residentes

As relações são muitas vezes melhores quando os proprietários vivem no mesmo edifício ou no mesmo terreno que seus inquilinos. Para inquilinos potenciais, pode ser tranquilizador ter um proprietário residente, que estará mais perto para assegurar bons serviços e ajudar a descobrir a infraestrutura social do bairro. As moradias de aluguer com proprietários residentes também têm a reputação de dispor de melhores serviços e de serem mais bem conservadas, o que, por sua vez, permite menos tensões proprietários-inquilinos.



QUANDO OS INQUILINOS SÃO OS PROPRIETÁRIOS DOS IMÓVEIS

Para os pobres, as redes de apoio coletivo das comunidades em que vivem são um importante mecanismo de sobrevivência, que os ajudam a atender a suas necessidades e a resolver problemas com os quais não podem lidar individualmente. As moradias cooperativas são uma forma de apoio coletivo que oferece vantagens porque reúne recursos para reduzir os custos da moradia individual, fomenta a ação coletiva e a iniciativa própria, aumenta a capacidade de endividamento de famílias de baixa renda e limita ou impede a especulação.⁷ Essa experiência não se disseminou na África, mas nos últimos anos tem havido evidências do surgimento de cooperativas de inquilinos em algumas cidades africanas.

Uma cooperativa de moradias é uma associação que coletivamente possui e/ou aluga e administra suas moradias sem fins lucrativos. Em termos ideais, funciona com base na provisão da propriedade de moradias a preços razoáveis a seus participantes. Todos os potenciais participantes passam por verificações de crédito e referências, e devem comparecer a sessões de informação e treinamento antes da admissão na cooperativa. Sua participação lhes dá uma parcela na cooperativa de moradias e eles compartilham os custos de seu financiamento e gestão. Têm o direito de viver em moradias de propriedade da cooperativa, com a qual celebram um Contrato de Uso. Isso faz deles parte proprietários e parte inquilinos da cooperativa.

O apoio dos governos às cooperativas varia. Às vezes limita-se a apoio financeiro. No Egito, até recentemente, o governo subsidiou empréstimos de 40 anos, a taxas de juros de 5%–6%, para grupos de baixa renda através de cooperativas. Na Etiópia, houve formas mais substanciais de apoio para moradias cooperativas em momentos diferentes da história pós-revolução do país.



Em 1986, foi introduzida uma nova política habitacional urbana, que incluiu medidas como fornecimento gratuito de plantas de casas-padrão às cooperativas, reduzindo o tamanho máximo do lote de 500 m² para 250 m² e criando um empreendimento do governo para fornecer materiais de construção a cooperativas a preços controlados e reduzir demoras burocráticas para legalizar a participação de cooperativas.⁸

Esta abordagem foi subsequentemente suplantada pelo programa de moradias em condomínio, que levou à promoção inesperada do estoque de aluguer privado, porque os beneficiários pretendidos não conseguiram pagar as dívidas relacionadas às moradias e começaram a alugá-las a grupos de renda mais alta.

A OFERTA DE HABITAÇÃO DE ALUGUER

1. HABITAÇÕES SOCIAIS DE ALUGUER: As moradias construídas pelo governo em larga escala têm sido pouco significativas nos países africanos. Em alguns países do continente, como, por exemplo, Quênia, Malaui e Tanzânia, um bom número de conjuntos habitacionais de aluguer foram criados para fornecer moradias subsidiadas dentro das jurisdições da autoridade local, principalmente através de “corporações de moradias nacionais”. Em outras partes da África, a retórica do governo ultrapassou em muito qualquer realização concreta; na Nigéria, por exemplo, embora as habitações sociais tenham sido muito bem acolhidas pela retórica oficial, muito poucas unidades foram produzidas, mesmo durante o auge do *boom* do petróleo.

Uma forma utilizada uma vez ou outra pelos governos para tentar fornecer moradias para parcelas de sua população foi desenvolver e fornecer aluguer ou moradias gratuitas às famílias de empregados do setor público, entre os quais forças armadas, policiais, funcionários públicos ou empregados de várias agências governamentais. Outra maneira foi desenvolver e prover moradias públicas ou subsidiadas, que ofereceram habitação de aluguer para grupos de baixa renda vulneráveis, incluindo migrantes, despejados de favelas ou vítimas de incêndios. No entanto, como o custo de investimento dessas iniciativas de habitação social era alto demais para os governos construírem unidades em número suficiente para satisfazer as reais necessidades de habitação, era provável que ocorressem problemas com a distribuição das unidades construídas. Em muitos casos, os critérios de seleção formal não foram capazes de evitar casos de nepotismo, proteção, favoritismo baseado em filiação partidária ou corrupção imediata e, como resultado, os projetos excluíram as famílias mais necessitadas. E, apesar dos generosos subsídios, os aluguéis em muitos desses projetos de habitação social ainda eram altos demais para as famílias mais

pobres. Muitas agências do governo também revelaram-se proprietários pouco eficientes, e rapidamente entraram em dificuldades financeiras porque os aluguéis eram com frequência definidos num nível muito baixo e raramente subiam tão rapidamente quanto os preços. No fim, o investimento necessário, os problemas na distribuição e a falta de manutenção adequada – resultando em edifícios que rapidamente se deterioravam – fez com que os governos decidissem vender as unidades para famílias de fora do grupo-alvo original.

A crescente necessidade de os governos serem “financeiramente responsáveis” rapidamente desencorajou outros empreendimentos de moradias de aluguer. Na maioria dos países africanos, a partir de meados dos anos 1980, autoridades locais pararam de investir em habitação de aluguer e, durante os anos 1990, quase todas as casas do governo e de corporações foram vendidas. A crise da dívida de 1982 e a subsequente necessidade de reestruturação econômica significou que poucos governos na África tinham dinheiro para empreendimentos imobiliários. Quando uma espécie de recuperação começou nos anos 1990, argumentava-se, geralmente, que os governos deviam ficar fora da arena da habitação – se quisessem ajudar os pobres a obter moradias, a única maneira adequada era através da provisão de subsídios de capital antecipados para a compra de moradias populares no mercado.⁹

2. HABITAÇÃO DE ALUGUER DO SETOR PRIVADO: Como resultado dos problemas associados à produção e ao provimento de habitações sociais, o envolvimento do Estado na habitação tem caído na maioria dos países africanos. E o setor privado (formal e informal) tornou-se o maior produtor da maioria de moradias de aluguer urbanas, para famílias de renda mais alta, moderada e baixa, às vezes com apoio do Estado.

TRANSFORMAÇÕES EM GANA E ZIMBÁBUE: RESIDENTES CRIAM NOVAS UNIDADES DE ALUGUER

Muitos países da África Subsaariana contam com grandes estoques de moradias construídas pelo governo, as quais, por diversas razões, estão em péssimas condições ou não estão de acordo com as expectativas dos ocupantes. Em muitos países, os ocupantes dessas moradias fazem consideráveis mudanças e ampliações não autorizadas nas suas residências, para uso próprio e para alugar. Essas mudanças e ampliações são geralmente conhecidas como “transformações” e podem oferecer modelos úteis para políticas futuras relativas a propriedades existentes e novos empreendimentos. Um estudo realizado com 398 casas em Gana e 335 no Zimbábue mostrou como famílias de renda relativamente baixa são capazes de fornecer novos cômodos e serviços, tanto para melhorar suas próprias condições de moradia como para fornecer cômodos de aluguer a parentes, sem nada cobrar. Além disso, a nova construção é muitas vezes de uma qualidade pelo menos tão boa quanto as estruturas originais, e às vezes modifica a aparência da original. Assim, a transformação pode ser vista como um meio de renovar o estoque de moradias, ao mesmo tempo que adiciona acomodações e serviços.

Em Gana e no Zimbábue, as propriedades originalmente construídas como habitação de aluguer subsidiadas para trabalhadores locais, foram vendidas para os inquilinos. Em Gana, o principal motivo para a ampliação foi a necessidade de abrigar um número crescente de famílias, embora muitas incluíssem cômodos para alugar. Em contraste, cerca de metade das ampliações no Zimbábue foRAM MOTIVADAS pela possibilidade de renda proveniente do aluguer.

Um dos benefícios das transformações é que elas permitem que mais pessoas vivam dentro da atual área construída da cidade, reduzindo a demanda por desenvolvimento periférico. Assim, fazem um uso mais eficiente do espaço urbano existente, em vez de somar-se ao espalhamento pouco eficiente.

Existe uma diferença entre os tipos de cômodo de aluguer construídos nos dois países. No Zimbábue, alugar cômodos na residência é um empreendimento de pelo menos alguma lucratividade. Setenta por cento das casas transformadas têm inquilinos, e em média há três famílias por casa. Em Gana, porém, onde os aluguéis são baixos e alugar cômodos a inquilinos não é normalmente um empreendimento, apenas 27% das casas transformadas têm inquilinos, enquanto 33% delas têm ocupantes que nada pagam (família).

Nos dois casos, as taxas de ocupação melhoram com a transformação, e a transformação pode ser considerada como um processo no qual as famílias melhoram seu uso do espaço habitável e o de outros residentes nas suas casas. Este é um dos melhores argumentos a favor das transformações como uma forma positiva para desenvolver e melhorar a qualidade e a oferta de moradias, e essa abordagem deve ser encorajada em países com grande necessidade de moradias.¹⁰

OS MIGRANTES E A HABITAÇÃO DE ALUGUER

Em muitos cenários urbanos da África, acordos complexos de locação e sublocação evoluem entre as pessoas que vivem permanentemente na cidade e migrantes chegando de áreas rurais. O compartilhamento de cômodos alugados ocorre em Khartoum, Lagos e muitas partes da África Ocidental. Espaços para dormir podem ser alugados nos depósitos de empresas comerciais ou em pousadas e albergues. Na África do Sul, albergues foram construídos durante a era do apartheid por empresas privadas e pelo Estado, para atender a homens ou mulheres negros e solteiros durante sua estada como trabalhadores em áreas urbanas – eles não podiam trazer as famílias para se instalar nas cidades. Centenas de milhares de pessoas ainda vivem nesses albergues, muitas vezes em condições assustadoras e superlotadas. É bastante comum que até sete pessoas dividam um cômodo de menos de 10 m² e que até 16 famílias compartilhem um banheiro.

Em Botsuana, a falha das organizações públicas e privadas formais em atender à demanda da casa própria durante os anos 1990s, a progressiva retirada de subsídios para essa aquisição e a decisão de vender terrenos a residentes urbanos aumentou a demanda e a pressão por formas alternativas de posse, como o aluguer. Muitos proprietários nas áreas de sistemas de “locais e serviços” construíram, sem autorização, cômodos adicionais em seus quintais para alugar. Nas partes mais abastadas de Gaborone, onde as autoridades locais forneceram “alojamentos de criados” para as propriedades de alta renda, essas acomodações estão cada vez mais sendo sublocadas por inquilinos a pessoas de renda mais alta, cujas necessidades de habitação não foram adequadamente atendidas pelo município. O aumento da demanda pelo aluguer resultou em aumento dos preços, com os aluguéis, em algumas partes da cidade, consumindo mais de 50% da renda média.



Nessas condições difíceis, os inquilinos tiveram de desenvolver diversas estratégias para satisfazer suas necessidades de habitação, incluindo compartilhar com parentes. A mudança de inquilinos para compartilhadores levou a um declínio nos padrões das moradias, com muitas pessoas agora dormindo em cozinhas e salas de estar com outras pessoas e/ou filhos de seus anfitriões. Outra estratégia é mudar-se para aldeias e pequenas cidades da periferia em busca de aluguéis ou terrenos mais baratos. Isto colocou grande pressão nas terras periurbanas e das aldeias, e aumentou os custos de transporte para aqueles que têm de procurar cada vez mais longe. Uma última estratégia dos inquilinos é a das invasões de terras, que se tornaram comuns desde o início dos anos 1990s.¹¹

QUANTO COBRAR PELO ALUGUER?

Para proprietários comerciais, os aluguéis que eles cobram de seus inquilinos são críticos na decisão sobre onde instalar, expandir ou encerrar um negócio de aluguer. Se o aluguer é baixo demais, isso pode afetar a qualidade da moradia ao restringir a quantia que o proprietário pode gastar em manutenção, comodidades e reparos. Se os aluguéis são muito altos, as unidades podem ficar desocupadas, os inquilinos podem procurar moradias mais baratas em outro lugar ou ser despejados quando não podem pagar.

Alguns proprietários comerciais estão satisfeitos com aluguéis relativamente baratos porque consideram o aluguer de imóveis um investimento de longo prazo e preveem uma valorização do imóvel. Como o pagamento dos aluguéis está intimamente ligado à renda real de um inquilino, os proprietários podem perder se a renda de um inquilino cair tanto que este não possa continuar a pagar o aluguer, e o proprietário tenha de decidir entre despejar o inquilino (e abrir mão da chance de qualquer renda, alta ou baixa) e mantê-lo e esperar que ele consiga pagar os aluguéis atrasados mais tarde.

Especialistas em habitação de aluguer sugerem que um nível razoável de renda mensal proveniente de uma moradia de aluguer deve ser de cerca de 1% do seu preço de venda de mercado. O fato de os níveis do aluguer estarem vinculados aos preços dos imóveis significa que os aluguéis podem subir acompanhando os aumentos do preço da terra ou de acordo com a influência das forças macroeconômicas sobre os preços dos imóveis. Essas forças de mercado colocam a habitação de aluguer formal fora do alcance da maioria das famílias pobres. É por isso que alternativas informais em favelas e invasões compõem uma porção tão grande do estoque de moradias de aluguer da maioria das cidades africanas. Quando as moradias são desenvolvidas fora do sistema formal, pode haver todo tipo de desvantagens, mas o ponto principal é que são mais acessíveis economicamente.

Pequenos proprietários (familiares) têm um diferente conjunto de fatores a considerar ao decidir quanto devem cobrar de seus inquilinos. Embora proprietários abastados possam alugar uma segunda casa ou um terreno desocupado que possuam pelo mais alto aluguer possível para inquilinos de alta renda, a maioria dos pequenos proprietários se encontra em assentamentos de baixa renda, onde alugam parte das próprias casas para complementar seus rendimentos limitados. É pouco provável que seus inquilinos possam pagar aluguéis nos mesmos níveis que inquilinos de renda mais alta, e os proprietários podem estar dispostos a aceitar um aluguer mais baixo do que simplesmente atender às suas próprias necessidades básicas.

A regra dos 25%: Especialistas em habitação sugerem que a moradia de aluguer é acessível economicamente se uma família gasta até 25% de sua renda mensal com o aluguer. Essa regra básica perde sentido quando se desce na escala econômica, onde a única regra diz que quanto mais pobre se é, maior proporção da renda mensal tende-se a gastar em moradia e serviços básicos.

Na África do Sul, para quase 50% dos proprietários dos distritos, especialmente nos assentamentos informais, a renda proveniente dos inquilinos é a única ou principal renda. Embora sejam donos de propriedades, esses proprietários estão entre os grupos mais marginalizados da sociedade: mulheres pobres e de idade avançada com mínimas fontes de renda regular. Os aluguéis são pagos sobretudo em dinheiro, mas também podem tomar a forma de, por exemplo, compra de eletricidade para a família, pagamentos com, por exemplo, a realização de tarefas domésticas regulares ou preparo das refeições. A maioria desses proprietários inclui a cobrança de água e eletricidade no aluguer, em vez de cobrar por elas separadamente.¹²

O CONTROLE DO ALUGUER É UMA OPÇÃO?

Ao longo dos anos, alguns governos africanos tentaram manter os preços acessíveis para a moradia forçando os proprietários a manter os aluguéis baixos. Por vezes a introdução desses controles representaram um esforço genuíno para ajudar os inquilinos, e alguns governos de países africanos que recentemente obtiveram a independência introduziram controles sobre o aluguer como parte de um compromisso ideológico com o socialismo. O controle de aluguéis foi considerado uma forma eficaz de proteger os grupos mais pobres da exploração pelos ricos. Às vezes, os governos usaram a retórica e os mecanismos socialistas, como o controle de aluguéis, como parte de uma estratégia para vencer eleições.

Indiscutivelmente, porém, muitos governos mantiveram esses controles como fachada para ocultar a falta de um programa habitacional eficaz. Programas de construção de habitações sociais são caros, enquanto os controles nada custam ao Estado, pois este transfere para os respectivos proprietários o ônus financeiro de alugar moradias com pouco ou nenhum lucro. Além disso, uma vez que o número de inquilinos ultrapassava em muito o de proprietários, nem sempre era fácil remover esses controles.

No entanto, nos últimos anos, os controles de aluguer foram desacreditados, quando alguns efeitos negativos que tiveram sobre a oferta de habitação de aluguer nas cidades tornaram-se evidentes. Alguns dos principais problemas com o controle de aluguéis são:

- **Igualdade:** Os controles de aluguer podem operar sem igualdade de três maneiras. Primeiro, favorecem alguns inquilinos em detrimento de outros. Em particular, tendem a favorecer aqueles que vivem há anos em habitação de aluguer em relação a quem deseja se tornar inquilino. Quando os controles se aplicam apenas a inquilinos

ocupantes, novos inquilinos perdem. Em segundo lugar, não há garantia de que as pessoas cobertas pelos controles sejam de fato pobres. Por exemplo, se a legislação cobre apenas os inquilinos ocupantes e estes são mais abastados do que os novos inquilinos, tem-se como resultado uma vantagem de aluguer para quem precisa menos. Em terceiro, os inquilinos claramente ganham em detrimento dos proprietários. E nos casos em que os inquilinos são mais abastados do que os proprietários, os efeitos dos controles de aluguer são contrários aos previstos. Por exemplo, aluguéis artificialmente baixos no Egito resultaram em inquilinos que ocupam um ativo relevante, e o único meio que o proprietário tem para reivindicar a moradia – além de esperar a morte do inquilino e de seus filhos – é oferecer um incentivo considerável em dinheiro (às vezes próximo do valor de mercado do imóvel) ao inquilino, para que este renuncie ao contrato e saia.

- **Eficiência:** Ao distorcer os valores de mercado, o controle de aluguéis muitas vezes incentiva o uso pouco eficiente da moradia. Por exemplo, pequenas famílias de inquilinos podem ocupar moradias muito maiores do que necessitam e pelas quais não estariam preparadas para pagar o preço de mercado, limitando a disponibilidade de acomodação para famílias maiores. Sobretudo, ao reduzir os lucros, os controles de aluguer desencorajam alguns proprietários de investir em habitação de aluguer.
- **Manutenção:** Onde os controles tornam a habitação de aluguer pouco rentáveis, uma queixa comum tem sido de que os proprietários não conservam a propriedade. Edifícios de aluguer controlado nas cidades costumam deteriorar-se para condições de favela, por esta razão.¹³

POLÍTICAS QUE REGULAMENTAM A HABITAÇÃO DE ALUGUER NAS CIDADES AFRICANAS

Existem quatro principais problemas sobre os acordos de locação:

1. **Políticas de habitação muitas vezes são destorcidas em favor dos proprietários e não levam em conta as necessidades dos inquilinos.** A falta de políticas que protejam os direitos dos inquilinos pode aumentar o risco de que estes sejam explorados por proprietários inescrupulosos.
2. **Quando as condições do estoque de aluguer são precárias, o problema não costuma ser o acordo de aluguer em si.** Na verdade, relaciona-se às condições gerais das moradias de uma cidade e aos complexos fatores que geram condições de vida precárias e pobreza em geral.
3. **Como grande parte do estoque de aluguer é informal e “invisível”, é comum estarem fora do controle das normas e regulamentos do governo.** Isso possibilitou uma grande diversidade e flexibilidade nos mercados de habitação de aluguer, mas, ao mesmo tempo, tornou mais difícil planejar recomendações e intervenções políticas para apoiar a habitação de aluguer.
4. **Políticas de habitação que não incluem condições para acordos de aluguer aceitáveis acarretam situações em que proprietários e inquilinos devem lutar por seus direitos quando um acordo é violado.** A ausência de contratos por escrito exequíveis e sistemas de arbitragem eficientes significa que o custo de ir à justiça para receber aluguéis devidos, combater despejos ilegais ou forçar os proprietários a fazer a manutenção necessária deve ser assumido por inquilinos e proprietários individuais, que normalmente não têm os recursos necessários para isso.

Empregando políticas para promover a habitação de aluguer numa cidade

Se os governos nacionais puderem reconhecer as lacunas em suas políticas de habitação e ajustar seus marcos regulatórios para dar mais apoio aos aspectos das práticas de locação em andamento que funcionam bem, será de grande ajuda usar o enorme potencial dos mercados de aluguer, tanto formal quanto informal.

Havendo vontade política para melhorar as políticas de habitação de uma cidade e torná-las mais “amigáveis aos inquilinos” no longo prazo, um bom começo seria promover a concorrência nos mercados de moradias de curto prazo. Maior concorrência significaria mais opções e maior flexibilidade nos tipos de unidades de aluguer estão disponíveis. Isso pode ser feito de diversas maneiras.

Do lado da oferta, podem ser desenvolvidas políticas que reduzam os obstáculos à produção de mais moradia de aluguer, para aumentar sua oferta e variedade. Por exemplo, se os proprietários recebessem incentivos para construir uma unidade de aluguer em sua propriedade, isso levaria a uma nova oferta de unidades emergindo em todas as partes da cidade, adequadas a inquilinos com diferentes níveis de renda e necessidades de aluguer. É importante assegurar a existência de uma oferta de aluguer para atender às necessidades de inquilinos de renda média na cidade, de modo que esse grupo de renda não se aproprie das moradias destinadas a famílias de baixa renda.

Do lado da demanda, políticas que podem habilitar mais famílias a alugar podem incluir as que incentivem os proprietários a oferecer aluguéis seguros e de longo prazo aos inquilinos. Isso possibilitaria às pessoas ver o aluguer de moradias como uma opção segura, e os inquilinos ficariam mais propensos a investir mais atenção e recursos na conservação de sua moradia de aluguer se soubessem que poderiam permanecer ali por um longo período.

SEIS MANEIRAS DE PROMOVER O ALUGUER ATRAVÉS DE POLÍTICAS DE HABITAÇÃO

Uma abordagem estratégica para desenvolver uma política viável de habitação de aluguer deve primeiro reconhecer os acordos de aluguer que já existem e encontrar maneiras flexíveis e realistas de regulamentá-los. Na maioria das cidades, esses acordos contribuem enormemente para a subsistência local e, portanto, medidas para regular e promover seu desenvolvimento devem ser formuladas. A dinâmica local e as condições do mercado imobiliário são diferentes em cada cidade, e não há uma fórmula única. Mas as seis sugestões seguintes ajudarão os formuladores de políticas e agências do governo a tornar suas cidades mais receptivas à habitação de aluguer — especialmente para os pobres.

1. Reconhecer e entender as práticas de aluguer existentes

Organizações da sociedade civil, ONGs e organizações comunitárias, bem como alguns funcionários públicos e políticos, estão cientes das opções de aluguer em suas cidades. Seu entendimento combinado representa um valioso recurso local, que pode ser canalizado para tornar as práticas de aluguer mais equilibradas, inclusivas e eficazes. Antes, porém, que os problemas das moradias de aluguer sejam resolvidos, grupos locais precisam trabalhar juntos para criar um conhecimento comum entre as diferentes comunidades sobre as questões de aluguer na cidade. Uma forma de aumentar o interesse é fazer um inventário do estoque local de moradias de aluguer. Esse inventário deve incluir acordos formais e informais, e moradias ocupadas e desocupadas. Organizações locais podem estabelecer esse inventário em conjunto, trocar perspectivas sobre seus mercados de aluguer locais e trabalhar lado a lado para identificar e analisar os problemas. Os

resultados devem ser divulgados ao máximo, para ampliar o debate local sobre as opções de aluguer de moradias e preocupações. Para manter o interesse, os dados sobre a habitação de aluguer devem ser atualizados regularmente, e mudanças na situação da habitação devem ser monitoradas de perto. Esse inventário pode fornecer importantes informações de referência para um melhor planejamento e intervenções habitacionais.

2. Inserir a habitação de aluguer na agenda mais ampla das políticas urbanas

Depois que as organizações locais tiverem reconhecido coletivamente a situação do aluguer em suas cidades, o próximo passo é abrir o problema à discussão pública e reunir mais informações detalhadas sobre o funcionamento interno do setor de aluguer, incluindo os fatores econômicos, políticos e sociais mais abrangentes que afetam a oferta e a demanda por aluguer. A identificação de gargalos e sucessos na obtenção de acordos de aluguer duradouros deve receber atenção especial. As informações assim reunidas podem ajudar a identificar as influências sociais e políticas subjacentes aos acordos de moradias de aluguer numa cidade, para que estas possam ser incorporadas ao debate e equilibradas onde estiverem operando contra uma situação saudável de habitação de aluguer. Nesse ponto, os formuladores de políticas urbanas estarão em melhor posição para estimar a importância das moradias de aluguer no contexto local. Enquanto monitoram os desenvolvimentos no mercado imobiliário geral, podem incluir a habitação de aluguer na agenda política, seja como um problema que precisa apenas ser regulamentado ou como prioridade a ser ativamente promovida.

Dar apoio e melhorar o que já existe: Algumas das melhores políticas são aquelas que apoiam e melhoram os sistemas de provimento de moradias de aluguer já instalados e funcionando bem. Políticas que buscam introduzir algo novo com frequência acabam por destruir ou obstruir esses sistemas já em funcionamento ou por empurrá-los para a clandestinidade.

3. Desenvolver normas e políticas práticas e flexíveis para habitação de aluguer

No processo de formulação de políticas, é essencial para os tomadores de decisão manter um diálogo constante e significativo com um amplo espectro de organizações comunitárias, ONGs e organizações da sociedade civil locais, e outros interessados no desenvolvimento, para assegurar que o marco político referente à habitação de aluguer coincida com a realidade e as necessidades específicas do contexto local. Os proprietários existentes e potenciais muitas vezes se sentem ameaçados por políticas e normas governamentais que dão aos inquilinos o direito de reivindicar uma casa que lhes foi alugada ilegalmente ou que não os protegem o bastante quando os inquilinos deixam de pagar o aluguer. A adoção de políticas e normas de aluguer que protejam os direitos de inquilinos e proprietários poderão até certo ponto encorajar os proprietários a investir mais em habitação de aluguer. O marco deve incluir meios e incentivos que promovam a produção, a troca e o consumo de uma variedade de opções de aluguer. Também deve incluir um sistema de verificações e multas para restringir a má gestão ou práticas abusivas dentro do mercado de moradias de aluguer de uma cidade, e evitar a deterioração de seu estoque por falta de manutenção ou reparos.

A política também deve abordar a necessidade de informar tanto inquilinos como proprietários de seus direitos e deveres legais em relação ao contrato de aluguer, e fornecer apoio quando qualquer das partes precisar tomar medidas legais para fazer valer seus direitos. Informação, aconselhamento e campanhas proativas para aumentar a conscientização desses direitos devem ser parte do trabalho contínuo do município em relação à administração das moradias urbanas.

É importante que esse marco regulatório seja simples, prático e fácil de aplicar. Se uma unidade administrativa especializada tiver de ser montada para implementar a política de aluguer, isso provavelmente significa que ela é complicada demais para ser prática. Uma melhor opção seria integrar a política aos procedimentos administrativos municipais existentes, como emissão de licenças de construção e registros de moradias, medições de consumo de água e eletricidade, ou cobrar impostos sobre os rendimentos do aluguer. Também é importante que o marco político seja flexível nos três aspectos a seguir:

- a. A implementação de medidas e incentivos no marco político deve ser flexível o bastante para cobrir uma ampla variedade de grupos-alvo de inquilinos (de todas faixas de renda) e tipos de moradia de aluguer.
- b. As normas descritas no marco político podem ser ajustadas conforme necessário, a fim de permitir que uma ampla gama de atores participe do mercado de moradias de aluguer da cidade, para produzir a maior variedade possível de opções.
- c. O processo de aprovação desses ajustes deve ser mantido tão simples e direto quanto possível, exigindo um mínimo de procedimentos.

USANDO A LEGISLAÇÃO PARA PROTEGER PROPRIETÁRIOS E INQUILINOS NA ÁFRICA DO SUL

A Lei da Habitação de aluguer implementada na África do Sul em 1999 define as responsabilidades do governo em relação ao mercado de moradias de aluguer. Define os deveres e responsabilidades de inquilinos e proprietários, e prevê o estabelecimento de tribunais de aluguer, que têm o poder de tomar decisões como as de um tribunal de instância, permitindo, portanto, uma solução rápida e econômica de litígios entre proprietários e inquilinos.¹⁴ No entanto, uma consequência negativa da nova legislação é que tornou-se extremamente difícil para os proprietários despejar inquilinos que não cumprem o acordo de aluguer, ou quando o proprietário quer retomar o uso da propriedade para outros fins, e isso pode desencorajar alguns a alugar o imóvel.¹⁴

4. Assegurar que os acordos de aluguer sejam sustentáveis, especialmente para grupos vulneráveis e mulheres

Para assegurar que o marco regulatório incentive a produção de estoque de aluguer (especialmente para inquilinos de baixa renda, grupos vulneráveis e famílias chefiadas por mulheres), a política e os regulamentos devem:

- **Definir normas mínimas para gestão e manutenção de propriedades de aluguer.** Essas normas precisam levar em conta práticas de aluguer e preços de aluguer existentes, bem como previsões de necessidades de habitação futuras e aumentos futuros nos valores dos imóveis. Incorporar habitação de aluguer aos programas de melhoria ou incentivar seu desenvolvimento pode exigir modificações nos regulamentos e na capacidade das infraestruturas. Envolver organizações comunitárias de um assentamento no controle do cumprimento dessas normas pode ser necessário, em locais onde a corrupção possa levar inspetores de habitação e proprietários a agir em conluio para fugir aos regulamentos.
- **Unir esforços para melhorar a qualidade do estoque de aluguer e dos serviços de infraestrutura básica nas áreas onde essas moradias se situam.** Crítico aqui é transformar incentivos ao aluguer em programas de melhoria. A fim de apoiar sistemas existentes, que fornecem moradias de aluguer a preços razoáveis em muitas cidades, o custo e o esforço do melhoramento deve envolver os interessados-chave — organizações comunitárias, grupos de poupança comunitários, ONGs e proprietários. Para minimizar aumentos súbitos no valor do aluguer, esse melhoramento de assentamentos pode ser combinado com um controle de aluguer temporário em áreas-alvo.
- **Fornecer medidas de acompanhamento nesses assentamentos informais melhorados.** Isso pode incluir um sistema de contratos de aluguer simples, que estipule direitos e deveres de proprietários e inquilinos. Além disso, essas medidas podem estabelecer um fórum de consumidores de moradias para resolver litígios entre proprietários e inquilinos.
- **Habilitar comunidades estabelecidas a assumir a responsabilidade pela conservação e pelos reparos, sempre que proprietários ou inquilinos deixarem de cumprir suas obrigações contratuais.** Em situações em que é difícil para proprietários e inquilinos manter, em conjunto, a moradia de aluguer, uma importante alternativa a considerar é o estabelecimento de cooperativas de inquilinos comunitárias. Os proprietários podem também terceirizar a administração predial e cobrança de aluguéis para grupos de poupança comunitários ou comitês comunitários de inquilinos, ou,

ainda, para redes que abrangem toda a cidade ou federações de moradores de barracos.

Questões sobre gênero, pobreza, aluguer e acesso

O fato de muitas das famílias mais pobres das cidades africanas serem chefiadas por mulheres significa que a habitação de aluguer é especialmente significativa para essas famílias. Em muitos países, as mulheres também enfrentam considerável discriminação em termos de acesso aos mercados financeiros de moradias formais, e assim o aluguer é a única opção disponível para elas. Algumas preferem alugar em imóveis do centro da cidade, que podem oferecer maior segurança física, redes de apoio mais amplas e aceitação comunitária de mães que criam os filhos sozinhas. E a pressão sobre as mulheres para exercer funções domésticas e comunitárias pode reduzir a atração pela propriedade em assentamentos periurbanos mal urbanizados.¹⁵ Portanto, políticas e normas relacionadas à habitação de aluguer devem dar especial atenção à disponibilidade de unidades de aluguer em locais e em termos que permitam às mulheres fornecer moradias seguras, estáveis e acessíveis economicamente para suas famílias, com acesso a infraestrutura e serviços necessários.

5. Mobilizar financiamento para melhorar e expandir o estoque de aluguer

Para serem eficazes, as políticas de aluguer devem apoiar o acesso fácil a mecanismos financeiros, a fim de incentivar proprietários e inquilinos a conservar, reparar e melhorar a qualidade da moradia de aluguer existente e aumentar o estoque da cidade.

A natureza desses mecanismos financeiros depende do tipo de recurso financeiro de que as autoridades locais dispõem, ou podem obter através de agências do governo central. As intervenções podem incluir:

- **Fornecer subsídios a proprietários pobres, ou proprietários pobres privados, que criam espaços habitáveis para outros**, como o programa de bolsa-aluguer familiar da África do Sul. Esse esquema apoia a expansão de moradias de aluguer em pequena escala em assentamentos pobres, ao fornecer subsídios para os proprietários construir ou reformarem o estoque de aluguer com um padrão mínimo de qualidade.
- **Fornecer microcrédito para proprietários de pequena escala**. Os governos também podem incentivar os bancos a entrar no setor de baixa renda e conceder empréstimos a proprietários que desejam aumentar ou melhorar seus imóveis para aluguer.
- **Mobilizar financiamentos de fontes locais e através de políticas de subvenção cruzada**. Utilizar essas diferentes fontes de renda para fornecer novas moradias de aluguer é especialmente importante onde as intervenções de moradias populares estão vinculadas à regeneração/renovação urbana, o que com frequência tende a remover os pobres das áreas bem localizadas. *(Ver Guia prático 5 sobre Financiamento habitacional.)*

O que fazer quando as cidades não têm recursos para programas de subvenção e subsídios

Quando não têm grande disponibilidade de fundos (o que costuma ser o caso), as autoridades locais podem atingir metas semelhantes oferecendo incentivos fiscais aos proprietários para que seja vantajoso construir moradias de aluguer com preço acessível nos seus lotes. Esses incentivos fiscais podem assumir várias formas:

- **alíquotas de imposto reduzidas** sobre a renda do aluguer das moradias;
- **restituição de impostos** a proprietários de baixa renda que investem em melhorias na qualidade de seus estoques de aluguer;
- **deduções de impostos** a incorporadoras de imóveis que produzem ou reformam moradias de aluguer que especificamente focalizam grupos de baixa renda.

Esses incentivos fiscais, porém, só terão relevância para os proprietários que operam no mercado de habitação formal e já pagam impostos sobre a terra, propriedade e/ou renda. As autoridades locais, portanto, precisam considerar formas de reconhecer e regularizar o *status* dos proprietários informais, e oferecer-lhes incentivos para participar dos sistemas de moradias formais da cidade. Os proprietários ficarão mais propensos a aceitar o pagamento de impostos sobre sua propriedade se virem que as autoridades estão usando o dinheiro de seus impostos para melhorar a área e prestar serviços adequados ao assentamento onde a propriedade está situada.

6. Incentivar o investimento de pequena e grande escala em habitações de aluguer

As autoridades locais devem examinar estratégias e incentivos que tornem o investimento de pequena e grande escala em habitação de aluguer para baixa renda mais atraente e sustentável para os investidores.

Além de oferecer incentivos fiscais para a produção de novas unidades, essas medidas podem incluir maneiras de aumentar o “senso de propriedade” dos inquilinos em relação a um projeto.

- **Diversificar as opções de habitação de aluguer para os pobres na abrangência do setor formal-informal e público-privado:** Os empreendimentos habitacionais formais (nas esferas pública e privada) não precisam se prender ao conceito-padrão de moradias de aluguer autônomas. Além de caras, essas unidades subutilizam enormemente uma *commodity* escassa (terra urbana) e são frequentemente muito mal projetadas (as chamadas cidades-dormitório). Com isso, podem reforçar o isolamento social e excluir os pobres das atividades econômicas e dos sistemas de apoio social dos quais dependem para sobreviver. Uma opção seria desenvolver moradias comunitárias de transição (de transição porque se destinam a um primeiro aluguer): casas de um só quarto e instalações compartilhadas e áreas comuns. Outras opções podem ter como alvo grupos de inquilinos (e não indivíduos) dispostos a se comprometer com arrendamentos coletivos de longo prazo. Ou acordos que permitam aos inquilinos passar de um tipo de contrato de aluguer para outro durante a vigência de seu contrato – por exemplo, começar com um aluguer mensal, mas mais tarde comprar a unidade com uma hipoteca quando estiverem prontos para dar esse passo.
- **Promover formas alternativas e participativas de gestão de habitação de aluguer:** Embora a propriedade de um grande conjunto ou assentamento de aluguer possa ainda permanecer com o proprietário público, privado ou público-privado, as moradias podem ser arrendadas por uma cooperativa de inquilinos, que depois aluga as unidades individuais para seus membros. Também é possível que um conjunto de moradias de aluguer ou grupo de unidades separadas possa ser construído originalmente, ou comprado mais tarde, por uma cooperativa de inquilinos semelhante

— que então se torna uma cooperativa proprietária. Em todos esses acordos, a vantagem da gestão cooperativa de locação é que os inquilinos que as ocupam participam centralmente da conservação e das decisões sobre suas moradias — *coletivamente*. Esta abordagem ainda não está disseminada, mas constitui uma importante avenida a ser explorada pelos formuladores de políticas por sua relevância e sustentabilidade em contextos específicos.

- **Ter a ajuda de ONGs e OCs:** ONGs e organizações comunitárias (OCs) podem ajudar na conscientização, no treinamento e no apoio organizacional a comunidades de inquilinos de baixa renda. As ONGs devem lutar pelo direito à moradia dos inquilinos pobres, mas também podem

dar apoio a inquilinos de baixa renda a desenvolver ferramentas e conhecimento próprios que lhes permitam assumir maior responsabilidade na gestão, no melhoramento e na conservação de suas moradias alugadas — individualmente, como cooperativas de inquilinos ou OCs. As ONGs também podem ajudar os inquilinos pobres a formar organizações coletivas (como fóruns de consumidores ou cooperativas de inquilinos) e ajudar a iniciar grupos de poupança e empréstimos seletivos entre grupos de inquilinos pobres na mesma área, ou alugar do mesmo proprietário. Todas essas medidas podem expandir as opções de aluguer, ao mesmo tempo integrando as necessidades de aluguer num processo de autodesenvolvimento mais abrangente.

REFERÊNCIAS

1. UN-HABITAT (2003) *Rental Housing, an Essential Option for the Urban Poor in Developing Countries*. Nairobi: UN-HABITAT
2. UN-HABITAT (2003) *Rental Housing, an Essential Option for the Urban Poor in Developing Countries*. Nairobi: UN-HABITAT
3. UN-HABITAT (2003) *Rental Housing, an Essential Option for the Urban Poor in Developing Countries*. Nairobi: UN-HABITAT. Ver também Amole B, Korboe D & Tipple G (1993) The family house in West Africa. *Third World Planning Review* 15: 355–372; Tipple AG (1987) *The development of housing policy in Kumasi, Ghana, 1901 to 1981*. University of Newcastle-upon-Tyne, Centre for Architectural Research and Development; Tipple AG & Willis KG (1991) Tenure choice in a West African city. *Third World Planning Review* 13: 27–46.
4. Adapted from UN-HABITAT (2003) *Rental Housing, an Essential Option for the Urban Poor in Developing Countries*. Nairobi: UN-HABITAT.
5. UN-HABITAT (2003) *Rental Housing, an Essential Option for the Urban Poor in Developing Countries*. Nairobi: UN-HABITAT
6. UN-HABITAT (2003) *Rental Housing, an Essential Option for the Urban Poor in Developing Countries*. Nairobi: UN-HABITAT
7. UN-HABITAT (2001) *Cities in a Globalizing World: Global Report on Human Settlements 2001*. Nairobi: UN-HABITAT
8. UN-HABITAT (1989) *Cooperative housing: experiences of mutual self-help*. Electronic version published in 2006.
9. UN-HABITAT (2003) *Rental Housing, an Essential Option for the Urban Poor in Developing Countries*. Nairobi: UN-HABITAT
10. Tipple AG, Owusu SE & Pritchard C (2004) User-initiated extensions in government-built estates in Ghana and Zimbabwe: Unconventional but effective housing supply. *Africa Today* 51(2): 79–105
11. Khan F (2009) Background paper on rental housing in Africa. Prepared for UN-HABITAT, Nairobi
12. Shisaka Development Management Services & CSIR Built Environment (2006) *Resource Report 6: Research into Landlords in Townships*. Report produced as part of the Housing Entrepreneurs Research Project funded by the Finmark Trust, the Social Housing Foundation, Nedbank, and the National Department of Housing, South Africa
13. UN-HABITAT (2003) *Rental Housing, an Essential Option for the Urban Poor in Developing Countries*. Nairobi: UN-HABITAT
14. Social Housing Foundation (2008) *Supply and Demand of Rental Accommodation in South Africa*. Johannesburg: Social Housing Foundation
15. Khan F (2009) Background paper on rental housing in Africa. Prepared for UN-HABITAT, Nairobi

SUGESTÃO DE LEITURA COMPLEMENTAR

- Andrew CL (1987) *The Role of Rental Housing in Developing Countries: A Need for Balance*. Washington DC: World Bank, Report No. UDD-104
- Anzorena E (1996) *Housing the Poor: The Asian Experience*. Cebu, Philippines: Pagtambayayong Foundation
- Gilbert A (2008) Slums, tenants and home-ownership: on blindness to the obvious. *International Development Planning Review* 30(2): i-x
- Gilbert A, Mabin A, McCarthy M & Watson V (1997) Low-income rental housing: are South African cities different? *Environment and Urbanization* 9(1): 133-147
- Gilbert A & Varley A (1990) *Landlord and Tenant: Housing the Poor in Urban Mexico*. London: Routledge
- Kumar S (2001) *Social Relations, Rental Housing Markets and the Poor in Urban India*. London: London School of Economics and Political Sciences
- Mondel P (2001) Unlocking the Opportunity for a National Rental Housing Strategy. Presentation to the Federal, Provincial and Territorial Ministers of Housing, 2001 Housing Ministers' Conference, Quebec City, Quebec
- Precht R (2005) Potentials of upgrading projects in Dar es Salaam (Tanzania) and Voi, Kenya. *Les Cahiers De L'ifra* 27: 3-8
- Rakodi C (1995) Rental tenure in the cities of developing countries. *Urban Studies* 32(4-5): 1-25 (internet version)
- Tonkin A (2008) *Sustainable medium-density housing: A resource handbook*. Cape Town: Development Action Group
- UN-HABITAT (1996) *An urbanizing world: global report on human settlements 1996*. Nairobi: UN-HABITAT
- UN-HABITAT (1999) *Strategies for Low-Income Shelter and Services Development: The Rental Housing Option*. Nairobi: UN-HABITAT
- UN-HABITAT (2006) *Enabling Shelter Strategies. Review of Experience from Two Decades of Implementation*. Nairobi: UN-HABITAT
- UN-HABITAT (2008) *The State of African Cities 2008: A framework for addressing urban challenges in Africa*. Nairobi: UN-HABITAT
- Watson V (1996) Rental housing experiences in developing countries. *Issues in Development* 12: 1-17. Johannesburg: Friedrich Ebert Stiftung
- Watson V & McCarthy M (1998) Rental housing policy and the role of the housing rental sector: Evidence from South Africa. *Habitat International* 22(1): 49-56

WEBSITES

International Union of Tenants (IUT). O *website* desta organização fornece fatos e números, além de uma visão geral de conferências relacionadas à habitação de aluguer. A revista trimestral da IUT, *Global Tenant*, traz informações sobre questões com inquilinos, terras e situações de aluguer em cidades de todo o mundo. **www.iut.nu**

United Nations Human Settlements Programme, **www.unhabitat.org**

Para uma **lista comentada de *websites*** que oferecem mais informações sobre os problemas-chave discutidos na série Guias práticos, visite o *website* Housing the Urban Poor, **www.housing-the-urban-poor.net** e siga os *links* para “Organizations database”.