

Rodrigues, Rute Imanishi

Working Paper

Habitação social no Reino Unido: Quadro atual e histórico dos principais programas

Texto para Discussão, No. 3083

Provided in Cooperation with:

Institute of Applied Economic Research (ipea), Brasília

Suggested Citation: Rodrigues, Rute Imanishi (2025) : Habitação social no Reino Unido: Quadro atual e histórico dos principais programas, Texto para Discussão, No. 3083, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília, <https://doi.org/10.38116/td3083-port>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/315143>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



<https://creativecommons.org/licenses/by/2.5/br/>

TEXTO PARA DISCUSSÃO

3083

**HABITAÇÃO SOCIAL NO REINO UNIDO:
QUADRO ATUAL E HISTÓRICO DOS
PRINCIPAIS PROGRAMAS**

RUTE IMANISHI RODRIGUES



HABITAÇÃO SOCIAL NO REINO UNIDO: QUADRO ATUAL E HISTÓRICO DOS PRINCIPAIS PROGRAMAS¹

RUTE IMANISHI RODRIGUES²

1. Este trabalho foi desenvolvido a partir de um período de três meses como pesquisadora visitante na Universidade de Bristol (Bristol University), sob a supervisão da professora Patricia Kennett. Posteriormente, a pesquisa continuou a ser desenvolvida como projeto de pós-doutorado no Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IPPUR/UFRJ), sob a supervisão do professor Adauto Lucio Cardoso. A autora agradece os comentários do professor Renato Cymbalista, da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo e de Design da Universidade de São Paulo (FAU/USP). Todos os três professores citados são isentos de qualquer responsabilidade pelo conteúdo do relatório.

2. Técnica de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Dirur/Ipea).

Governo Federal

Ministério do Planejamento e Orçamento

Ministra Simone Nassar Tebet

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento e Orçamento, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidenta

LUCIANA MENDES SANTOS SERVO

Diretor de Desenvolvimento Institucional

FERNANDO GAIGER SILVEIRA

**Diretora de Estudos e Políticas do Estado,
das Instituições e da Democracia**

LUSENI MARIA CORDEIRO DE AQUINO

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

CLÁUDIO ROBERTO AMITRANO

**Diretor de Estudos e Políticas Regionais,
Urbanas e Ambientais**

ARISTIDES MONTEIRO NETO

**Diretora de Estudos e Políticas Setoriais,
de Inovação, Regulação e Infraestrutura**

FERNANDA DE NEGRI

Diretor de Estudos e Políticas Sociais

RAFAEL GUERREIRO OSÓRIO

Diretora de Estudos Internacionais

KEITI DA ROCHA GOMES

Chefe de Gabinete

ALEXANDRE DOS SANTOS CUNHA

**Coordenadora-Geral de Imprensa e
Comunicação Social**

GISELE AMARAL

Ouvidoria: <https://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <https://www.ipea.gov.br>

Texto para Discussão

Publicação seriada que divulga resultados de estudos e pesquisas em desenvolvimento pelo Ipea com o objetivo de fomentar o debate e oferecer subsídios à formulação e avaliação de políticas públicas.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2025

Rodrigues, Rute Imanishi

Habitação social no Reino Unido : quadro atual e histórico dos principais programas / Rute Imanishi Rodrigues. – Rio de Janeiro: Ipea, 2025.

51 p. : il., gráfs., mapas. – (Texto para Discussão ; n. 3083).

Inclui Bibliografia.

ISSN 1415-4765

1. Habitação Social. 2. Inglaterra. I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. II. Título.

CDD 711.1

Ficha catalográfica elaborada por Elizabeth Ferreira da Silva CRB-7/6844.

Como citar:

RODRIGUES, Rute Imanishi. **Habitação social no Reino Unido:** quadro atual e histórico dos principais programas. Rio de Janeiro: Ipea, fev. 2025. 51 p.: il. (Texto para Discussão, n. 3083). DOI: <https://dx.doi.org/10.38116/td3083-port>

JEL: R28.

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos).

Acesse: <https://repositorio.ipea.gov.br/>.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento e Orçamento.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

SUMÁRIO

SINOPSE	
ABSTRACT	
1 INTRODUÇÃO	6
2 HISTÓRICO DA HABITAÇÃO SOCIAL NO REINO UNIDO	8
2.1 Primórdios da habitação social	8
2.2 Política de Habitação e Planejamento Urbano (Housing and Town Planning Act, 1919)	10
2.3 Política para Cidades Novas (New Towns Act, 1946)	11
2.4 Governo conservador (1951)	13
2.5 Governo trabalhista (1964)	13
2.6 Era Thatcher (Housing Act, 1980)	15
2.7 Governos da era Novo Trabalhismo (1997)	18
2.8 Governo de coalisão (2010-2015)	21
2.9 Governos conservadores (2015)	22
3 PRINCIPAIS PROGRAMAS DE HABITAÇÃO SOCIAL NA INGLATERRA NA ATUALIDADE	22
3.1 Principais programas	23
3.2 Quadro geral da habitação social	24
3.3 Locação social: público geral e grupos específicos	25
3.4 Tipologia das habitações	26
3.5 Custo das habitações: aluguéis	28
3.6 Áreas de concentração no país	32
3.7 Perfil dos beneficiários	35
3.8 Auxílio-aluguel: <i>vouchers</i>	39
3.9 Arquitetura institucional	42
4 COMENTÁRIOS FINAIS	48
REFERÊNCIAS	49

SINOPSE

Este texto apresenta os resultados de uma pesquisa sobre a política de habitação social no Reino Unido, com atenção especial para o caso da Inglaterra. Na seção 1, apresenta-se um resumo desta política, desde o fim do século XIX até o presente. Em seguida, descreve-se o quadro atual da locação social na Inglaterra, por meio de seus principais programas, assim como as principais características do público atendido e das habitações. Na sequência, esboçam-se os principais traços da arquitetura institucional que dá suporte a essa política, do ponto de vista de seu financiamento e de sua gestão.

Palavras-chave: habitação social; Inglaterra.

ABSTRACT

This paper presents the results of a research on the social housing policy in United Kingdom, focusing on the case of England. Section 1, presents an effort to summarize the history of this policy. Section 2, approaches social housing policy in England in now days, through its main programs, as well as the main characteristics of the population served and its dwellings. Section 3, seeks to outline the main features of the institutional architecture that supports this policy.

Keywords: social housing; England.

1 INTRODUÇÃO

Estudar os sistemas de habitação social nos países considerados desenvolvidos nos ajuda a compreender de que forma e em que medida as políticas de habitação social são capazes de superar os graves problemas habitacionais das grandes cidades. A compreensão dessas políticas é ponto de partida para estudos comparativos, como o caso brasileiro, com vistas a identificar, a despeito das diferenças históricas e estruturais entre os países, as possíveis convergências quanto ao contexto macroeconômico global e sua influência sobre as políticas públicas, as diferenças institucionais entre os países, assim como as lacunas no rol de programas de habitação social implementados.

No Brasil, as políticas de habitação de interesse social (HIS) vêm de longa data, mas sempre se pautaram pela promoção da casa própria, com exceção do período primordial de produção de HIS por meio dos institutos de aposentadorias e pensões, entre 1937 e 1964, quando uma parcela significativa do estoque se destinava à locação. Como se sabe, a partir de 1964, com a instituição do Sistema Nacional de Habitação (SNH), a produção de HIS foi orientada para a casa própria, a partir do Banco Nacional de Habitação e das companhias de habitação estaduais e municipais.

Atualmente, a legislação federal define um amplo rol de programas como HIS, inclusive a locação social (Lei nº 14620/2023).¹ Não obstante, a produção dessas habitações permanece direcionada à casa própria, sobretudo por meio do programa Minha Casa, Minha Vida. A despeito de esse programa ter retomado a produção habitacional para as faixas de baixa renda nas últimas décadas, como evidenciam diversos estudos (Rodrigues e Krause, 2023), ao se basear na casa própria, ele não enfrenta diretamente o maior componente do déficit habitacional observado no país, que é o ônus excessivo com aluguel para a população de baixa renda. Com efeito, esta é uma lacuna evidente na política de HIS brasileira na atualidade.

Como será visto neste *Texto para Discussão*, o sistema de habitação social no Reino Unido trata, basicamente, das modalidades de locação social ou arrendamento (*leasing*). Assim, embora existam programas de subsídios para a casa própria, a legislação define como habitação social a locação, ou esquemas de *leasing* (como a propriedade compartilhada – *shared ownership*), em que não há transferência total da propriedade para os moradores (United Kingdom, 2008). Assim, a despeito da existência de programas para a promoção da casa própria, há um estoque de habitações sociais para locação

1. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Lei/L14620.htm.

que permanece sob regulação governamental, e é sobre este estoque que se estrutura a política de HIS, assim como seu monitoramento e sua avaliação.

Cabe notar também que, atualmente, o sistema de HIS britânico conta com forte atuação de organizações não governamentais (em sua maioria sem fins lucrativos) como gestoras do estoque de habitações, e é conduzido por meio da governança de uma rede complexa de instituições. Não obstante, o financiamento do sistema é feito basicamente com recursos públicos, tanto para investimentos em novas construções quanto para subsidiar os gastos das famílias com aluguéis. Com efeito, os programas governamentais de transferência de renda, a título de auxílio-aluguel (*vouchers*), subsidiam diretamente boa parte dos inquilinos em locação social, além daqueles de baixa renda no setor privado. Os dados mostram também que os gastos públicos com os programas de locação social permanecem elevados, pois os programas de auxílio-aluguel apresentam despesas crescentes, devido aos efeitos do aumento dos custos dos aluguéis no mercado privado. Assim, a redução dos programas de habitação pública em favor dos esquemas de *vouchers* teve efeitos questionáveis sobre o volume de gastos públicos.

Os dados deste texto mostram que o custo da habitação para as pessoas atendidas por esses programas é bem abaixo dos custos de mercado, o que favorece o acesso da população mais pobre aos demais bens e serviços necessários para levar uma vida digna, ao aliviar os gastos com habitação.

Embora não apresente um estudo comparativo do caso do Reino Unido, e mais especificamente da Inglaterra, com o Brasil, este texto pretende oferecer insumos para o debate público acerca da importância dos programas de locação social para a superação dos graves problemas habitacionais nas grandes cidades, sem, no entanto, negar a relevância concomitante dos programas de financiamento da casa própria para a população de baixa renda.

Este estudo foi realizado a partir de um período, entre janeiro e março de 2020, em que a autora esteve como pesquisadora visitante do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) no Centre for Urban and Public Policy Research, da School for Policy Studies, da Bristol University, na Inglaterra, sob a supervisão da professora Patricia Kennett. Durante esse período, foi possível reunir um conjunto de bibliografias que tiveram como guia inicial as referências utilizadas pelos professores da universidade, em especial Alex Marsh e Patricia Kennett, com os quais foram discutidas as principais linhas da pesquisa. A partir desta lista inicial, outras referências bibliográficas

foram encontradas, sobretudo na biblioteca da School for Policy Studies, *in loco*, assim como por meio do acesso à sua biblioteca digital. Também foi incluído nesse conjunto de textos material bibliográfico encontrado nas livrarias de Bristol e, inclusive, material produzido pela prefeitura (*city council*) sobre o tema. Assim, a leitura desses textos serviu de base para este estudo. Além disso, já de volta ao Brasil, foram pesquisadas as principais fontes de dados sobre a habitação social, anteriormente observadas na referida bibliografia, disponíveis *online* pelo governo do Reino Unido, que permitiram construir as tabelas e os gráficos que compõem este relatório.

2 HISTÓRICO DA HABITAÇÃO SOCIAL NO REINO UNIDO

2.1 Primórdios da habitação social

A habitação passou a ser vista como um problema social na Inglaterra, já no início do século XIX. Se, por um lado, a revolução industrial inglesa trouxe grande dinamismo econômico para as cidades, por outro, causou forte êxodo rural e a reunião de um grande contingente de trabalhadores pobres e desempregados nas cidades. Boa parte das habitações para os operários fabris, assim como para aqueles em busca de emprego, era formada por cômodos em imóveis antigos, também chamados de cortiços (*tennements*), alugados por proprietários privados. Tais habitações careciam de saneamento básico, energia elétrica, iluminação e ventilação adequados, e eram associadas a surtos de doenças e à criminalidade. Com efeito, os cortiços da era vitoriana (*Victorian slums*)² foram descritos como lócus de miséria, crime e mal-estar social em textos políticos (Engels, 2008), literários (Dickens, 1997) e jornalísticos da época.

A questão da habitação tornou-se, então, objeto de debate público. Os movimentos operários, por meio de sindicatos, reivindicavam melhores condições de trabalho e salários dignos. Já nesta época, o partido trabalhista, ligado aos sindicatos, passou a incluir em suas pautas melhores condições de habitação para os trabalhadores. Ao mesmo tempo, alguns grupos ligados a igrejas desenvolviam ações de assistência social em bairros pobres, por meio de doações de alimentos, aulas de alfabetização e cultos religiosos. Os grupos filantropos desenvolviam atividades de construção habitacional a partir de companhias de casas-modelo (*model dwellings companies*), com

2. Embora o termo *slum* seja empregado contemporaneamente de forma ampla, significando qualquer local ou agrupamento de habitações precárias e população pobre, a imagem típica desses locais no Reino Unido no século XIX refere-se a becos (*alleys*), em geral no centro da cidade, com casas enfileiradas e domicílios de apenas um cômodo, sendo as instalações sanitárias dispostas no pátio (*court*) e de uso compartilhado, o que se aproxima da definição de cortiço utilizada no Brasil.

alto padrão de construção e desenho, voltadas aos trabalhadores, estabelecendo um percentual mínimo de lucro (as companhias também eram chamadas *five percent philanthropists*) (Malpass, 2005; Lowe, 2011).

Já em meados do século XIX, a questão da habitação passou a ser objeto de legislação por parte do Parlamento do Reino Unido. As primeiras leis relacionadas ao tema foram de caráter higienista (Lund, 2011). Assim, em 1875, por meio do *Public Health Act*, foram estabelecidas medidas para regular a qualidade das habitações, a partir da imposição de padrões mínimos de saneamento básico, e para aumentar gradualmente os serviços municipais de água e esgotos.

O final do século XIX também foi marcado por ações de remoção de *slums*, e cerca de 100 mil habitações foram atingidas (Malpass, 2005). As autoridades locais foram autorizadas a construir casas em terrenos liberados por ações de remoção, por meio do *Housing and Working Classes Act*, de 1890.³ Porém, sem subsídios governamentais, pouco foi construído.

As más condições de vida de boa parte da população nas cidades e a agitação social e política trazidas pelos movimentos operários, além da poluição causada pela concentração de fábricas, colocavam na agenda do governo a busca de uma solução para as cidades. Tal solução passava pela questão habitacional e pela desconcentração dos centros urbanos. Com efeito, nesta época, já se debatia em meios acadêmicos e por meio da imprensa a ideia de “cidade jardim”, proposta por um dos pioneiros do urbanismo inglês, Ebenezer Howard, que propagava a construção de cidades-satélites nos arredores das grandes cidades, onde os terrenos eram relativamente mais baratos, e onde seriam planejados novos bairros com habitações de boa qualidade para trabalhadores, que, conforme supunha o plano, migrariam para os subúrbios e viveriam em moradias adequadas, cercadas de áreas verdes (Hall, 2016).

No caso de Londres, que no século XIX crescia vertiginosamente, chegando a mais de 5 milhões de habitantes na década de 1880, o problema da habitação ensejou a elaboração de um amplo inquérito sobre as condições de vida da população, mapeado em cada rua da cidade, que resultou no relatório *Inquiry into Life and Labor in London*:

3. No Housing Act de 1890, a definição de áreas que poderiam ser removidas é mais ampla que a definição de cortiços, referindo-se também a determinados espaços urbanos desordenados, como “*the narrowness, closeness, and bad arrangement, or the bad condition of the streets and houses or groups of houses within such area, or the want of light, air, ventilation, or proper conveniences, or any other sanitary defects, or one or more of such causes, are dangerous or injurious to the health of the inhabitants either of the buildings in the said area or of the neighbouring buildings*”. Disponível em: <https://vlex.co.uk/vid/working-classes-act-1890-808124809>.

1886-1903 (Booth), documento que marcou o surgimento do urbanismo na Inglaterra (Hall, 2016).

Durante a Primeira Guerra Mundial, a questão da habitação tornou-se o maior tema político na Inglaterra, à medida que se temia a animosidade, sobretudo da população em *slums*, que poderia aderir aos ideais revolucionários trazidos pela Revolução Russa.

2.2 Política de Habitação e Planejamento Urbano (Housing and Town Planning Act, 1919)

Após a Primeira Guerra Mundial, no governo de Lloyd George, foi criada uma comissão especial, liderada pelo arquiteto Sir John Tudor Walter, para estudar a temática da habitação. O relatório Tudor Walter, publicado em 1918, fez recomendações sobre os padrões mínimos habitacionais, estabelecendo número de cômodos, exigência de cozinha e banheiros, saneamento básico, iluminação, densidade de habitações por área etc., e ficou conhecido como Tudor Walter Standards.

Esse relatório influenciou a primeira política de habitação social propriamente dita no Reino Unido, cujo *slogan* era Casas Adequadas para os Heróis (Homes Fits for Heroes). O *Housing and Town Planning Act*, de 1919, também conhecido como Addison Act (então ministro da Saúde), tornou mandatário para todas as autoridades locais a elaboração de planos para enfrentamento das necessidades habitacionais de suas respectivas populações, principalmente quanto aos *slums*, e estabeleceu subsídios, pelo Tesouro, para a construção de novas habitações. Estas passaram a ser chamadas de *council housing* (habitação municipal), pois eram de propriedade dos governos locais, mas alugadas a preços módicos aos trabalhadores que podiam arcar com os pagamentos (Lund, 2011).

De acordo com Lund (2011), a partir de então, estabeleceu-se uma disputa política sobre a forma de conduzir a política de habitação social, tendo, de um lado, o partido conservador, que priorizava a remoção de *slums* e sua substituição por habitação municipal para os mais pobres, enquanto, para a classe média, propunha a aquisição da casa própria. De outro lado, havia o partido trabalhista, que defendia a constituição de um sistema universal baseado em habitação municipal, defendendo que a habitação pública não deveria atender apenas os mais pobres, mas sim, amplas camadas da população.

A partir de 1920, a casa própria passou a atender parcelas crescentes da classe média, com as habitações financiadas por hipotecas, sobretudo nos subúrbios, para os chamados *white color workers*, fazendo nascer um novo modo de viver suburbano

(Lowe, 2011). No início da Segunda Guerra Mundial, um terço dos domicílios ingleses era formado por casas próprias.

Ao mesmo tempo, a política de habitação social seguiu promovendo a *habitação municipal*. Com o Housing Act de 1924, de 1925 até 1930, mais 280 mil habitações municipais foram construídas (Holmans, 2005). Com o Housing Act de 1930, iniciou-se o primeiro programa explicitamente visando à remoção de *slums* (*slum clearance*) e sua substituição por habitação municipal. Entre 1930 e 1939, 265 mil habitações foram construídas em substituição aos *slums* (Holmans, 2005).

No total, entre 1919 e 1939, mais de 1 milhão de habitações foram construídas pelas autoridades locais (Holmans, 2005). O padrão da maior parte das habitações municipais nesse período era de boa qualidade, e oferecia um modelo construtivo para o mercado privado, ainda que não acessível para os mais pobres.

2.3 Política para Cidades Novas (New Towns Act, 1946)

A partir do pós-guerra, com a necessidade premente de reconstrução das áreas bombardeadas, a temática habitacional tornou-se uma questão política central, inclusive devido à emergência de movimentos de invasões de terrenos e prédios abandonados (*squatting movement*). Assim, novos subsídios foram destinados às autoridades locais para a construção de habitações.

A política de habitação social nesse período fazia parte da construção do estado de bem-estar social, conceituado no *Beveridge Report* como uma solução para os cinco males que deveriam ser combatidos pelo estado, a saber: a pobreza, a doença, o desemprego, a ignorância e a insalubridade (*squalor*). Preconizava-se, então, que a condição de cidadania dependia, além dos direitos políticos e civis, da provisão pelo Estado de um conjunto de bens e serviços sociais necessários para conduzir uma vida digna, como previdência social, saúde, educação e habitação (Marshall, 1967).

Cabe observar que a condição de cidadania era restrita àqueles com direitos de residência no Reino Unido, e, em grande medida, seu alcance efetivo poderia ser obstaculizado por práticas ou mecanismos sociais discriminatórios contra determinados grupos populacionais, como aqueles oriundos da Comunidade das Nações (Common Wealth),⁴ de maioria não branca, e as mulheres, já que se fundava em uma sociedade de estrutura familiar patriarcal (Kennett, 1998).

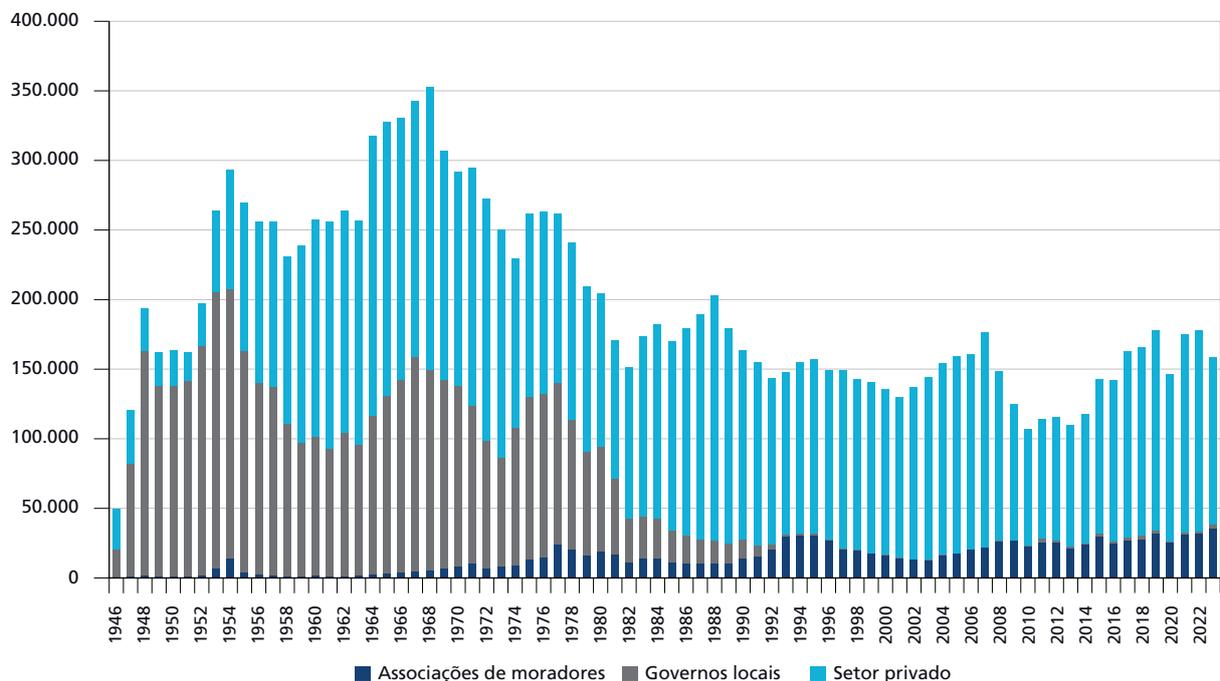
4. A Comunidade das Nações, fundada em 1931, reúne todos os países que faziam parte do Império Britânico.

O pós-guerra também marcou a era de ouro do planejamento urbano e regional no Reino Unido. Em 1946, com o *New Towns Act*, foram definidas as medidas para a construção de cidades novas como forma de descongestionar as grandes cidades, colocando em marcha o plano de Patrick Abercrombie de remodelação da Grande Londres, organizada em um sistema de cidades-satélites, para onde foram direcionadas milhares de novas habitações públicas (Hall, 2016). Entre 1945 e 1951, a produção de habitação municipal representou 80% das novas habitações no país (Lund, 2011).

Nesse período, com o partido trabalhista no poder, a política habitacional era atribuição do Ministério da Saúde, enquanto outros ministérios lidavam com as questões de urbanismo. Entre 1945 e 1951, cerca de 800 mil habitações foram construídas pelas autoridades locais, e os programas de remoção de *slums* foram desativados (Malpass, 2005).

GRÁFICO 1

Construção habitacional por tipo de propriedade: Inglaterra (1946-2023) (Em números absolutos)



Fonte: Department for Leveling Up, Housing and Communities, UK Government. Live table 244. Disponível em: <https://www.gov.uk/government/statistical-data-sets/live-tables-on-house-building>.

2.4 Governo conservador (1951)

A partir de 1951, o partido conservador voltou ao poder com o *slogan* Democracia de Proprietários (Property Owning Democracy), lançando mais incentivos para o financiamento da casa própria. Ao mesmo tempo, manteve os investimentos em habitação municipal, mas tomou medidas para reduzir os subsídios para a classe média e focar nos projetos vinculados à remoção de *slums* (*slums clearance*), acarretando uma queda no padrão das habitações produzidas pelas autoridades locais (Murie, 1998). A partir de então, os projetos para habitação municipal passaram a ser preferencialmente em torres de apartamentos e concentrados no atendimento da população mais pobre (Boughton, 2018).

O governo conservador criou, pela primeira vez, um ministério específico para habitação e planejamento urbano, o Ministério de Governos Locais e Planejamento, posteriormente intitulado Ministério da Habitação e Governos Locais.

2.5 Governo trabalhista (1964)

As décadas de 1960 e 1970 podem ser vistas como uma época de relativo consenso entre conservadores e trabalhistas, à medida que ambos apoiaram estímulos para o aumento das associações de moradores (*housing associations*) como gestores da habitação social, assim como o retorno dos subsídios para a habitação municipal. Além disso, os dois partidos passaram a convergir sobre a questão de aumentar os incentivos para a casa própria (Lund, 2011).

De acordo com Best (1997), na década de 1960, as associações de moradores apresentavam duas características principais: eram extremamente diversas – reunindo igrejas, filantropos e movimentos sociais –, mas representavam uma fração mínima do estoque de habitação social do país (0,7%). A partir da década de 1960, a participação das associações de moradores passou a crescer, à medida em que foram criados mecanismos de financiamento governamental à produção habitacional delas, inicialmente por meio de esquemas de *leasing* e por cooperativas habitacionais (Best, 1997).

De acordo com Malpass (2005), o terceiro setor, que era historicamente subfinanciado e marginal no sistema de habitação social, a partir dos anos 1970, foi trazido para o centro da política habitacional (Malpass, 2005). Com efeito, o Housing Act de 1974 criou um novo arranjo institucional, em que as associações de moradores, uma vez registradas na Housing Corporation, passaram a ser designadas a obter transferências

governamentais (Housing Association Grants – HGA), recursos esses a serem aplicados em compra e *retrofit* de propriedades em áreas decadentes ou problemáticas (*stressed areas*) (Lund, 2011). Os recursos disponibilizados cobriam 80% do custo dos empreendimentos, que eram, portanto, de baixo risco. A ideia do arranjo era evitar o monopólio das municipalidades nos processos de reforma das áreas centrais das cidades. Esse arranjo obteve apoio tanto do partido trabalhista quanto do conservador e modernizou as organizações do terceiro setor dedicadas à habitação, abrindo espaço para sua incorporação no aparato do Estado voltado à habitação social.

Já no final dos anos 1970, a capacidade de construção de novas habitações sociais pelas autoridades locais foi drasticamente reduzida, à medida que passaram a ser impostas restrições para a tomada de crédito pelos governos locais. Ao mesmo tempo, o governo central passou a adotar estratégias de controle dos gastos públicos, e no que diz respeito à habitação, os governos locais passaram a ter que concorrer por recursos orçamentários do governo central, apresentando estratégias para cumprir os planos pretendidos.

Ao mesmo tempo, o partido trabalhista passou a incentivar também a aquisição de imóveis pela classe média. Para Lowe (2011), conforme crescia a parcela da população com casa própria, que passou a representar a maioria do eleitorado em meados dos anos 1960, o partido trabalhista começou a abandonar sua imagem como defensor da habitação municipal para todos e a defender a casa própria como um símbolo de vantagem social.

Em meados dos anos 1970, um terço da população no Reino Unido morava em habitação municipal, inclusive em torres de apartamentos, principalmente destinados à população removida de *slums*. Cabe notar que, neste processo, a identificação das torres de apartamentos como espaço de moradia dos mais pobres levou a um contexto de estigmatização desse tipo habitacional. As torres de apartamentos chegaram a representar grande parte da habitação municipal em determinadas cidades, atingindo 70% do estoque na Grande Londres (Lowe, 2011).

Ainda na década de 1970, começaram a ser criados mecanismos de aumento da participação de propriedades privadas em esquemas de locação social. Em 1973, foi implementado o National Rent Rebate Scheme para subsidiar aluguéis no mercado privado para famílias de baixa renda. Em 1982, esse esquema se transformou em pagamentos de *vouchers* para aluguel no setor privado, e passou a ser chamado de Housing Benefit.

Em 1977, foi instituído o Housing Homeless Act, tornando obrigatório o atendimento preferencial a grupos vulneráveis para acessar as habitações municipais.

2.6 Era Thatcher (Housing Act, 1980)

A ascensão de Margareth Thatcher ao poder marcou o fim do estado de bem-estar social no Reino Unido em moldes beveridgeanos e o início das políticas neoliberais e da reconfiguração do estado e de suas instituições (Malpass, 2005). Nesse processo, a política de habitação social passou a ser cada vez mais focalizada na população mais pobre, integrando as políticas de assistência social, enquanto fortalecia-se o apoio à aquisição da casa própria para as classes mais afluentes, com o abandono da política universalista do pós-guerra (Lowe, 2011).

Ao mesmo tempo, a má reputação de alguns conjuntos de habitações municipais, notadamente em torres de apartamentos, abriu flancos para ataques à habitação pública (Malpass, 2005). Assim, a política de habitação social da era Thatcher foi marcada pela visão, por parte do governo, da habitação municipal como um “estímulo à dependência” (Lund, 2011).

Com o Housing Act de 1980, foi lançado o programa Right to Buy, que havia sido uma proposta da campanha de Margareth Thatcher, vitoriosa nas eleições, em que inquilinos em habitação municipal, a partir de três anos de permanência, teriam o direito de comprar suas habitações com desconto de 33%. Tais descontos cresceriam com o tempo de permanência dos inquilinos, até chegar ao desconto máximo de 70%. Ao mesmo tempo, foram reduzidos os subsídios para as autoridades locais financiarem a construção de novas habitações municipais. Nesse período, a principal forma de apoio estatal para habitação social passou a ser por meio de *vouchers* para aluguéis, sendo instituído um novo sistema de benefícios para a habitação, o Housing Benefit, em 1982, financiado pelo orçamento da assistência social.

Na era Thatcher, cerca de 1 milhão de unidades de habitação municipal foram vendidas aos seus ocupantes, principalmente aqueles de renda mais alta. Ao mesmo tempo, com os processos de desindustrialização de determinadas áreas, reduziu-se a demanda por habitação social em determinadas regiões do país. Assim, reforçou-se o processo chamado de ‘residualização’ da habitação municipal, intensificando sua focalização nos mais pobres (Lowe, 2011).

O governo central passou a tratar as autoridades locais como 'habilitadoras' da produção habitacional por associações de moradores, locadores privados e construtoras, que forneceriam habitação acessível (*affordable housing*) (Lund, 2011).

O Housing Act de 1988 introduziu o princípio da *tenants choice*, que postula que os inquilinos dos conjuntos de habitação municipal poderiam escolher, por meio de plebiscito, entre permanecer sob a gestão das autoridades locais ou transferi-la para associações de moradores. Assim, muitas autoridades municipais passaram a estimular esse tipo de transferência, criando o que ficou conhecido como mecanismo de Large Scale Voluntary Transfer (LSVT). Por meio desse mecanismo, as autoridades locais passaram a transferir o estoque de habitação social para as associações de moradores, que, com o tempo, tornaram-se os principais gestores do sistema. Esse momento marcou a transformação do setor não governamental atuando em habitação (Boughton, 2018).

Assim, a partir do final dos anos 1980, parte do estoque de habitações de propriedade das autoridades locais passou a ser transferida para associações de moradores criadas especialmente para tanto, e em grande medida formadas por gestores que antes atuavam no setor habitacional dos governos locais (Pawson, 2006). Entre 1988 e 2015, as associações de moradores foram classificadas como organizações privadas e, desta forma, tinham vantagens sobre as autoridades locais quanto à tomada de empréstimos, uma vez que não estavam sujeitas às limitações impostas ao setor público. Ao longo desse período, essa vantagem financeira favoreceu a transferência de boa parte do estoque de habitação social das autoridades locais para as associações de moradores. Os recursos governamentais para as associações foram mantidos, agora com o nome de Social Housing Grant. As associações de moradores foram autorizadas a deixar os aluguéis subirem a níveis de mercado, ao mesmo tempo que foram aumentados os benefícios sociais (*housing benefits*) para subsidiar os aluguéis diretamente aos locatários.

Em contrapartida, ainda nos anos 1980, os governos conservadores adotaram programas de regeneração do estoque de habitação municipal remanescente, embebidos de sentido de transformação do ambiente social, por meio de ações envolvendo a participação dos moradores, segurança pública e mudanças no ambiente local. O primeiro desses programas foi o Priority Estates Program, voltado para os conjuntos habitacionais "com dificuldades para serem alugados". Posteriormente, em 1985, este programa foi relançado com o nome de Estate Action Program (Boughton). Em 1988, foi lançado o Housing Action Trust, que se propunha a regenerar os "piores" conjuntos habitacionais do país. Nesse esquema, vários conjuntos foram remodelados, com

TEXTO para DISCUSSÃO

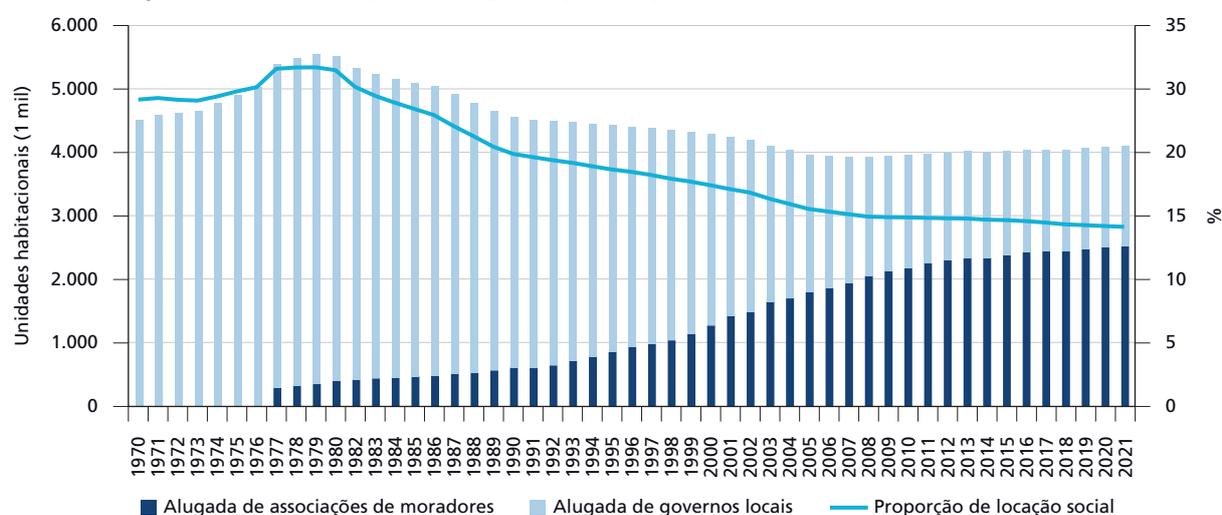
demolição de parte das habitações, reforma de outras e venda de parte dos imóveis para os antigos inquilinos. Nesses projetos, ações “anticrime” também foram instituídas (Boughton, 2018).

A partir de 1991, já no governo de John Major, do partido conservador, foi lançado o programa City Challenge, que tinha como base ações de qualificação profissional e educação em conjuntos habitacionais, em parceria com os governos locais. Assim, embora ainda fosse um programa de regeneração da habitação municipal, deixava-se de lado a retórica de passagem da gestão do setor público para o privado, desviando o foco para as ações sociais, e não tanto para a remodelação física dos conjuntos. As ações mais proveitosas dessas iniciativas foram as de policiamento comunitário, enquanto a reinserção econômica da população praticamente não foi alterada (Boughton). Outro aspecto principal do City Challenge era promover *mixed tenure*, ou seja, reduzir a proporção de habitação municipal nos conjuntos, oportunizando a heterogeneidade social em determinadas áreas. Ainda no governo conservador, em 1995, foi lançado o mecanismo Estates Renewal Challenge Fund, que voltava a focar na transferência de propriedade da habitação municipal para as associações de moradores.

No período de 1979 a 1997, os dispêndios públicos com habitação caíram de 5,8% para 1,5%, enquanto os benefícios sociais, ou *vouchers*, cresceram de 1,2% para 3,8% do orçamento total do governo central.

GRÁFICO 2

Locação social na Inglaterra por tipo de provedor (1970-2021)



Fonte: Department for Leveling Up, Housing and Communities, UK Government. Live table 104. Disponível em: <https://www.gov.uk/government/statistical-data-sets/live-tables-on-dwelling-stock-including-vacants>.

2.7 Governos da era Novo Trabalhismo (1997)

Os princípios básicos da política habitacional conservadora foram mantidos na era dos governos do Novo Trabalhismo. Assim, as associações de moradores continuaram a ser incentivadas como melhores gestoras do estoque de habitação social, as contenções no gasto público foram mantidas, assim como os programas de regeneração dos conjuntos habitacionais, em parceria entre setor público, setor privado e associações de moradores.

As políticas da era conservadora levaram a uma forte mudança na população abrigada em habitação municipal, que outrora atendia boa parte da classe média do país. Com as reformas, a maior parte dos moradores passaram a ser de baixa renda, de fora do mercado de trabalho e de grupos vulneráveis. Além disso, devido aos fortes cortes no gasto público, a gestão e a manutenção dos conjuntos foram prejudicadas. Com efeito, os conjuntos habitacionais públicos passaram a conformar um problema, demandando reforma sistêmica (Boughton, 2018).

No governo de Tony Blair, o termo “exclusão social” foi utilizado como a expressão do problema a ser enfrentado, compreendendo um processo multidimensional, em que várias formas de exclusão social eram combinadas, tais como: participação no processo decisório e político, acesso ao emprego e a recursos materiais e integração no processo cultural comum (Boughton, 2018). Assim, os bairros socialmente excluídos tornavam-se o foco da política pública. Em dezembro de 1997, foi criada a Unidade de Exclusão Social, no governo, com a incumbência de “reunir soluções para problemas reunidos”, sendo um de seus principais projetos o New Deal for Communities (NDC). Em 1998 e 1999, foram alvo do programa 39 bairros com maior privação na Inglaterra.

O NDC tinha como ideia central a criação de comunidades diversas (*mixed communities*), ou seja, objetivava-se misturar a população de diferentes classes de renda, desfazendo a característica de determinadas áreas como bolsões de exclusão social. Assim, boa parte dos recursos do programa destinava-se à regeneração das habitações, notadamente demolindo, ao menos parcialmente, as habitações municipais, construindo novas habitações para venda e transferindo os inquilinos restantes para habitações geridas por associações de moradores. As novas habitações para venda seriam erguidas em parceria com o setor privado.

Como destaca Boughton (2018), os plebiscitos necessários para viabilizar os projetos nem sempre foram favoráveis à intervenção proposta. Não obstante, apesar de mais demorados do que inicialmente previstos, tais projetos foram sendo paulatinamente

TEXTO para DISCUSSÃO

executados, resultando em uma reconfiguração de diversos conjuntos, com a redução das antigas habitações municipais e sua transferência para a gestão de associações de moradores e a construção de novas habitações para aluguéis acessíveis (*affordable rents*) e propriedade compartilhada (*shared equity*). Esse processo levou à remoção de boa parte dos moradores de baixa renda das áreas então regeneradas, que foram dispersos em outros locais. Para Boughton (2018, p. 226), nas áreas centrais e valorizadas de Londres, isso pode ser compreendido como um processo de “gentrificação conduzido pelo Estado”.

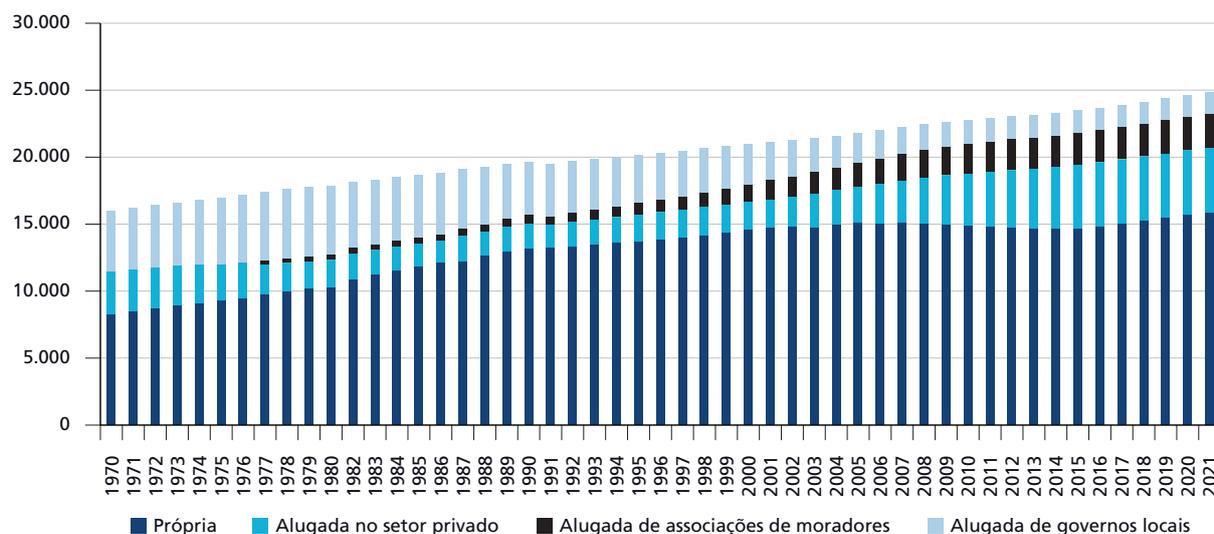
Os governos do Novo Trabalhismo também intensificaram o mecanismo de LSVT, que atingiu cerca de 100 mil propriedades anualmente transferidas, entre 2000 e 2002. Embora tenham surgido grupos de ativistas contra o LSVT, entre 133 plebiscitos realizados de 1999 a 2004, apenas dezesseis foram contrários à transferência. Por meio do programa Local Authority Voluntary Stock Transfer (LAVST), foram transferidas, no período 1997-2009, 1 milhão de habitações municipais para associações de moradores (Lund, 2016).

Assim, até o final dos governos trabalhistas, em 2010, as associações de moradores haviam se tornado os principais provedores de habitação social na Inglaterra (gráfico 2).

GRÁFICO 3

Estoque de habitações na Inglaterra por tipo de ocupação (1970-2021)

(Em 1 mil domicílios)



Fonte: Department for Leveling Up, Housing and Communities, UK Government. Live table 104. Disponível em: <https://www.gov.uk/government/statistical-data-sets/live-tables-on-dwelling-stock-including-vacants>.

Outra transferência de gestão promovida pelos governos do Novo Trabalhismo foi a instituição das Arms Lenght Management Organisation (ALMOs), companhias sem fins lucrativos, pertencentes às autoridades locais, constituídas para gerir e melhorar total ou parcialmente o estoque de habitação municipal das autoridades; eram controladas por diretorias compostas por inquilinos, membros independentes e pessoas indicadas pelas autoridades locais. Assim, as autoridades locais permaneceriam com a propriedade das habitações, mas a gestão era feita pelas ALMOs.

Em 2002, foi lançado o programa Housing Market Renewal Initiative, mais conhecido como Pathfinder, voltado para bairros decadentes devido à desindustrialização, onde as taxas de vacância dos imóveis eram muito altas, e o estoque de habitação municipal, difícil de alugar. O programa contratava o setor privado para a reestruturação do estoque de habitações, em um esquema financeiro atrativo para este, mas acarretava uma dívida de trinta anos para os governos locais. Os resultados desse programa foram bastante fracos.

Outra iniciativa desse período, com resultados melhores, foi o Decent Homes Programme, iniciado em 2000. Tal programa pretendia que todas as habitações no país tivessem um estado razoável de manutenção e contassem com equipamentos e serviços modernos. Assim, uma habitação com falta de três ou mais dos seguintes itens, seria considerada não decente: cozinha de desenho e tamanho adequado, com menos de vinte anos, banheiro adequado, com menos de trinta anos, ruídos, aquecimento e iluminação adequados, e no caso dos apartamentos, tamanho e desenho adequado das áreas comuns. Estimava-se, em 2001, que 1,6 milhão de habitações sociais não eram decentes. Em 2010, estimou-se que 92% das habitações atendiam ao padrão do programa, restando apenas 300 mil que ainda não o cumpriam.

Não obstante, mesmo o Decent Homes Program funcionou na mesma lógica das comunidades diversas, qual seja: com a remoção de imóveis indesejados, a introdução de casa própria, aluguéis acessíveis e habitação social e uma diversidade de tipos de habitações.

Como pôde ser observado no gráfico 1, na década de 2000 não houve praticamente nenhuma construção de habitação municipal, embora as associações de moradores tenham construído 350 mil novas habitações entre 1997 e 2010.

O mercado imobiliário na Inglaterra enfrentou uma bolha de realimentação de preços de imóveis, por meio do mecanismo de "rehipoteca" (*remortgage*) para financiar o consumo, o que levou ao *crash* de 2008-2009.

TEXTO para DISCUSSÃO

Em 1999, com o chamado processo de “devolução”, as políticas habitacionais em Inglaterra, Escócia, País de Gales e Irlanda do Norte passaram a ser organizadas e geridas pelos governos de cada país separadamente, e não mais pelo parlamento do Reino Unido (Lund, 2011).

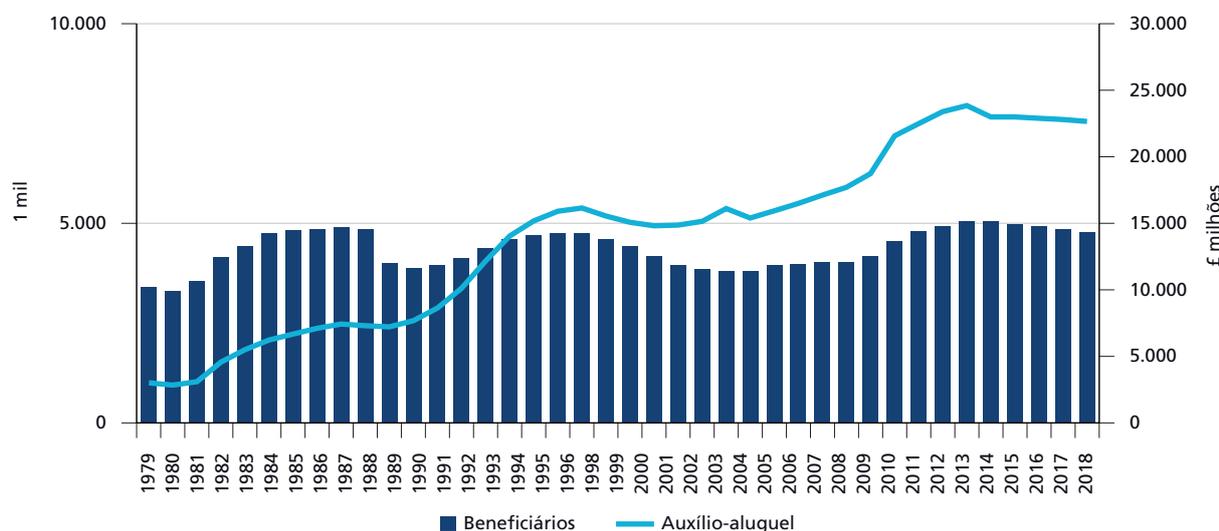
2.8 Governo de coalisão (2010-2015)

O governo de coalisão Conservador-Liberal Democrata adotou restrições orçamentárias e, no campo habitacional, estabeleceu o National Planning Policy Framework, submetendo os planos locais ao escrutínio nacional.

No que diz respeito à habitação social, a partir de então começaram as tentativas de eliminar o contrato ‘por toda a vida’, que garantia a permanência das famílias por tempo indeterminado, uma vez cumpridas as exigências. Os contratos de termos fixos passaram, então, a ser privilegiados. O Localism Act de 2011 empoderou os locadores sociais a oferecerem contratos de 2 a 5 anos (Boughton, 2018).

GRÁFICO 4

Auxílio-aluguel (valor total) e número de beneficiários na Inglaterra (1979-2018)



Fonte: The National Archives: benefit expenditure tables – benefit expenditure and caseload forecasts. Disponível em: <https://webarchive.nationalarchives.gov.uk/ukgwa/20130106150630/http://statistics.dwp.gov.uk/asd/asd4/index.php?page=expenditure>.

Em 2012, o governo de coalisão instituiu o imposto do quarto (*bedroom tax*), cobrando taxas de inquilinos em habitações maiores que o padrão determinado por família.

2.9 Governos conservadores (2015)

A partir de 2015, os governos conservadores intensificaram a política do direito de comprar (*right to buy*) e aumentaram os aluguéis em habitação municipal (Boughton, 2018).

Em 2015, no Housing and Planning Bill, o governo conservador tentou impor contratos de aluguel por tempo fixo para todas as habitações sociais. Essa medida, no entanto, foi arrefecida pelo parlamento (Câmara dos Lords), que abriu concessões para determinados grupos, como famílias com crianças, idosos e pessoas com deficiência, que poderiam ter contratos de prazos maiores.

Outro componente da política conservadora foi o mecanismo de pagar para ficar (*pay to stay*), impondo preços maiores para famílias que tivessem sua renda aumentada. Ao mesmo tempo, os cortes nos gastos em assistência social reduziram os tetos dos auxílios-aluguel (*housing benefits*).

As políticas de regeneração dos antigos conjuntos de habitações municipais (*council estates*) continuou, sobretudo nas áreas mais valorizadas das cidades, onde tais conjuntos passaram a ser vistos como *brownfield*, ou seja, terrenos propícios para derrubada de prédios antigos e construção de novas edificações. Os projetos de regeneração sob a lógica de criar comunidades diversas (*mixed communities*) permaneceram em vigor. Com o argumento de eliminar guetos e ambientes hostis, onde vigoraria o tráfico de drogas, muitos conjuntos populares foram demolidos e substituídos por casas para venda ou por propriedades de baixo custo (*shared ownership*), ficando a menor parte como aluguel social, geridos por associações de moradores (*housing associations*).

Em 2017, com o dramático episódio envolvendo um prédio de habitações sociais gerido por uma organização não governamental (ONG) do tipo associação de inquilinos (*tenant management organization – TMO*), o arranjo institucional que colocou as ONGs como principais gestoras do sistema começou a ser reavaliado. Nesse episódio, o edifício Grenfell Tower, de 24 andares, em Londres, pegou fogo, devido à má qualidade dos materiais usados para o revestimento do prédio e a falhas no sistema de segurança contra incêndios, causando a morte de 72 pessoas e deixando mais de 200 feridos.

3 PRINCIPAIS PROGRAMAS DE HABITAÇÃO SOCIAL NA INGLATERRA NA ATUALIDADE

Nesta seção, aborda-se a habitação social na Inglaterra, país que representa o maior contingente populacional do Reino Unido (83%). Tal individualização é necessária, pois, em 1999, cada país constituinte do Reino Unido (Inglaterra, País de Gales, Escócia e

Irlanda do Norte) passou a ser responsável pela legislação e execução de sua própria política habitacional (*devolution*), ainda que o Reino Unido continue sendo o governo de jure.

3.1 Principais programas

O governo da Inglaterra define como habitação social os esquemas de locação social, assim como os esquemas chamados de propriedade de baixo custo (*low cost home ownership*), de acordo com o *Housing and Regeneration Act 2008*, parte 2, capítulo 1, arts. 68, 69 e 70.

Como locação social, enquadram-se as habitações oferecidas a aluguéis abaixo do valor de mercado. Como propriedade de baixo custo, enquadram-se os esquemas de propriedade compartilhada, que são um tipo de *leasing*. Nesse caso, é possível comprar uma fração de um imóvel – entre 15% e 75% – e pagar aluguel ao proprietário sobre a fração restante. A legislação autoriza outros tipos de propriedade de baixo custo, que tratam também de esquemas de compra de frações de imóveis.

Em ambos os casos, locação ou propriedade de baixo custo, as habitações sociais devem ser oferecidas por provedores devidamente registrados na agência reguladora da habitação social (Regulator of Social Housing – RSH) e cumprir suas regras, assim como atender a pessoas que não têm acesso aos aluguéis a preços de mercado.

As unidades para locação social oferecidas por provedores governamentais referem-se ao estoque de habitação municipal, que são de propriedade dos governos locais. Atualmente, existem diferentes tipos de contrato de locação de habitação municipal, que variam desde contratos para a vida toda, até contratos muito semelhantes àqueles realizados com o setor privado. Inicia-se com um contrato temporário, ou de experiência (*trial*), de doze meses. Posteriormente, pode ser feito um contrato de seguro (*secure tenancy*), com o qual é possível ficar o resto da vida com a habitação, desde que suas regras sejam cumpridas, e optar pela compra do imóvel (por meio do programa Right to Buy). Outro tipo de contrato é o flexível, válido de 2 a 5 anos, que pode ser sucessivamente renovado, finalizado ou transformado em um contrato de seguro. Em geral, existe uma lista de espera para conseguir uma unidade desse tipo. De acordo com as instruções para aplicação para a habitação municipal, disponibilizadas pelo governo central,⁵ as regras, em geral, baseiam-se em um sistema de pontos de acordo com a necessidade de moradia, que privilegiam, por exemplo, os sem-teto,

5. Disponível em: <https://www.gov.uk/council-housing>.

aqueles que vivem em habitações precárias (*cramped conditions*) ou os que têm um problema de saúde agravado pelas condições habitacionais. Em algumas localidades não há fila de espera e os requisitantes podem escolher a partir de uma lista de habitações disponíveis.

As unidades em locação social oferecidas por provedores privados referem-se, em grande maioria, àquelas de propriedade de organizações sem fins lucrativos, notadamente associações de moradores (*housing associations*), que adquiriram, a partir da década de 1980, boa parte do estoque de *habitação municipal* dos governos locais (seção 2). No caso das unidades providas por associações de moradores, os tipos de contrato também variam, iniciando com contratos temporários de doze meses, que podem se transformar em contratos ‘assegurados’ que podem durar a vida toda, com a opção de compra do imóvel, ou contratos de termo fixo, normalmente de até cinco anos.⁶

Já as unidades na modalidade propriedade compartilhada são oferecidas, principalmente, por associações de moradores e outros provedores privados registrados, mas também por alguns governos locais. Podem ser novas habitações ou revendas de partes de imóveis. São habilitados a aplicar para este esquema aqueles que têm renda inferior a £ 80 mil (ou £ 90 mil em Londres), ou aqueles que não têm renda suficiente para adquirir uma hipoteca para comprar a habitação que desejam. Nesse esquema, pessoas com mais de 55 anos, pessoas com deficiência e membros das forças armadas têm vantagens especiais. Aqueles com mais de 55 anos, por exemplo, ao atingirem 75% de compra da propriedade, não pagam aluguel sobre os 25% restantes.⁷

3.2 Quadro geral da habitação social

Os dois tipos de esquema descritos na subseção 3.1 compreendem o estoque de habitação social na Inglaterra que, em 2022, era de cerca de 4,4 milhões de unidades, o que representava 17% dos domicílios ocupados do país. Destes, 95% destinavam-se à locação, e apenas 5% eram propriedades de baixo custo. Desse estoque, 2,8 milhões (65%) pertenciam a ONGs e a outros provedores privados (*private registered providers*), e 1,6 milhão (35%) pertencia a governos locais (*local authority registered providers*). As propriedades de baixo custo eram, majoritariamente, oferecidas por provedores privados.

6. Disponível em: <https://www.gov.uk/browse/housing-local-services/council-housing-association>.

7. Disponível em: <https://www.gov.uk/shared-ownership-scheme>.

TABELA 1

Habitação social na Inglaterra: estoque de habitações por tipo de provedor e programa (2022)

	Aluguel de baixo custo (£)	Propriedade (%)	Propriedade de baixo custo (£)	Propriedade (%)	Total da habitação social (£)	Propriedade (%)
Provedores privados	2.625.106	63	231.836	98	2.856.942	65
Governos locais	1.564.240	37	5.744	2	1.569.984	35
Todos	4.189.346	100	237.580	100	4.426.926	100

Fonte: RSH: registered provider social housing stock and rents in England 2022 – additional tables. Disponível em: <https://www.gov.uk/government/statistics/registered-provider-social-housing-stock-and-rents-in-england-2021-to-2022>.

3.3 Locação social: público geral e grupos específicos

Existem, basicamente, dois grandes conjuntos de habitações para locação social: um voltado para o público com necessidades gerais (*general needs*), e outro para o público com necessidade de assistência social (*supported housing*). O conjunto majoritário, com 3,6 milhões de habitações, é destinado a beneficiários com necessidades gerais, grupo delimitado principalmente por um determinado nível de renda. O segundo conjunto, com cerca de 500 mil habitações, é formado por grupos populacionais com necessidades específicas e que precisam de algum tipo de suporte. Tais grupos populacionais compreendem as seguintes categorias: idosos, idosos com necessidades de cuidados especiais, vítimas de violência doméstica, moradores de rua (*homeless*), pessoas com problemas relacionados a álcool ou drogas, pessoas com distúrbios mentais, pessoas com deficiências de aprendizado, pessoas com deficiência, pessoas infratoras ou em risco de cometer infração, jovens egressos de programas de cuidados e refugiados. Tanto as autoridades locais quanto as associações de moradores (ou outros provedores privados) oferecem habitações nesses dois grandes conjuntos. Os provedores privados oferecem 60% do total das habitações para necessidades gerais (*general needs*) e quase 80% delas para assistência social (*supported housing*).

TABELA 2**Locação social na Inglaterra por tipo de provedor e por tipo de atendimento (2022)**

	Aluguel de baixo custo – necessidades gerais	Propriedade (%)	Aluguel de baixo custo – assistência social	Propriedade (%)
Provedores privados	2.219.586	60	405.520	79
Governos locais	1.457.229	40	107.011	21
Todos	3.676.815	100	512.531	100

Fonte: RSH: registered provider social housing stock and rents in England 2022 – additional tables. Disponível em: <https://www.gov.uk/government/statistics/registered-provider-social-housing-stock-and-rents-in-england-2021-to-2022>.

3.4 Tipologia das habitações

A maior parte das habitações possui de 1 a 3 quartos, distribuídos de forma equilibrada, com aproximadamente um terço pertencente a cada categoria de número de quartos. Cerca de 2% das habitações são, na verdade, uma cama em um dormitório (*bedsit*), e 3% correspondem a propriedades de quatro quartos ou mais.

TABELA 3**Estoque de habitação social na Inglaterra por tipologia das habitações (2022)**

Tamanho	Habitação social – necessidades gerais	Propriedade (%)	Habitação social – assistência social	Propriedade (%)	Total	Propriedade (%)
Cama em alojamento	3.721	0	43.579	10	47.300	1
Quarto em habitação compartilhada	46.562	1	33.569	8	80.131	2
Habitação de um quarto	793.496	24	289.467	66	1.082.963	29
Habitação de dois quartos	1.181.005	36	66.484	15	1.247.489	34
Habitação de três quartos	1.112.842	34	3.094	1	1.115.936	30
Habitação de quatro ou + quartos	116.739	4	203	0	116.942	3
Total	3.254.365	100	436.396	100	3.690.761	100

Fonte: RSH: registered provider social housing stock and rents in England 2022 – additional tables. Disponível em: <https://www.gov.uk/government/statistics/registered-provider-social-housing-stock-and-rents-in-england-2021-to-2022>.

TEXTO para DISCUSSÃO

Quando separadas entre necessidades gerais (*general needs*) e assistência social (*supported housing*), observa-se que, no primeiro conjunto, 74% das habitações têm dois ou mais quartos; já no conjunto assistência social, 84% são *hostels* ou habitações de apenas um quarto.

Como pode ser observado na tabela 4, 56% das habitações para locação social foram construídas entre 1945 e 1980. Os tipos mais frequentes são as casas enfileiradas (*terraced houses*) (26,4%) e os prédios baixos (*low rise flats*) (38,2%). Quanto ao tamanho, 65% têm entre 50 m² e 90 m², embora 24% tenham menos de 50 m². Quanto à localização, um terço fica nos centros urbanos, mas a maior parte está situada em subúrbios residenciais (58%). Cerca de um quarto das habitações sociais está situada nas áreas mais pobres do país, mas a maior parte delas está em áreas socioeconômicas intermediárias (54%), e 20% em áreas acima da média.

TABELA 4

Estimativa de domicílios na Inglaterra, por tipologia, localização e tipo de ocupação e provedor (2021)

(Em %)

Domicílios ocupados	Setor privado			Habitação social			Todos os domicílios
	Próprio	Alugado	Total setor privado	Governos locais	Associações de moradores	Total habitação social	
Idade do domicílio							
Pré-1919	20,4	31,1	22,8	4,7	8,3	6,9	20,1
1919-1944	16,4	13,4	15,7	14,5	7,3	10,1	14,8
1945-1964	16,3	11,9	15,3	40,3	25,1	31,0	17,9
1965-1980	19,2	14,6	18,2	30,9	21,3	25,0	19,4
1981-1990	7,0	5,4	6,6	4,7	8,5	7,0	6,7
1991-2002	9,2	9,8	9,3	2,5	14,6	9,9	9,4
Pós-2002	11,5	13,9	12,0	2,3	14,9	10,0	11,7
Tipo de domicílio							
Casas enfileiradas	27,1	32,1	28,2	22,0	29,1	26,4	27,9
Casas geminadas	28,7	15,1	25,7	17,7	16,4	16,9	24,3
Casas individuais	25,7	4,0	21,0	0,6	0,5	0,5	17,6
Casas térreas	7,6	4,6	6,9	10,7	10,9	10,8	7,6
Apartamento convertido	2,1	13,7	4,6	1,9	3,2	2,7	4,3
Apartamento, prédio baixo	7,5	25,2	11,4	41,6	36,1	38,2	15,8
Apartamento, prédio alto	1,4	5,3	2,2	5,6	3,8	4,5	2,6

(Continua)

(Continuação)

Domicílios ocupados	Setor privado			Habitação social			Todos os domicílios
	Próprio	Alugado	Total setor privado	Governos locais	Associações de moradores	Total habitação social	
Tamanho							
Menos de 50 m ²	3,4	17,9	6,6	25,3	23,2	24,0	9,5
50 m ² a 69 m ²	14,1	32,1	18,1	35,0	34,3	34,5	20,8
70 m ² a 89 m ²	25,8	27,4	26,1	30,6	30,5	30,6	26,9
90 m ² a 109 m ²	19,0	12,5	17,6	6,3	9,0	8,0	16,0
110 m ² ou mais	37,7	10,1	31,6	2,8	3,1	3,0	26,9
Localização							
Centro da cidade	3,1	10,3	4,7	2,0	6,6	4,8	4,7
Outros centros urbanos	18,3	32,1	21,3	32,3	25,7	28,2	22,4
Subúrbio	58,4	46,9	55,9	58,9	57,6	58,1	56,2
Chácaras residenciais	12,4	4,6	10,7	5,5	8,0	7,0	10,1
Vilas campestres	4,9	3,6	4,6	1,0	1,9	1,6	4,1
Zona rural	3,0	2,4	2,9	0,3	0,3	0,3	2,4
Áreas vulneráveis							
Entre as 10% mais vulneráveis	5,1	11,2	6,4	26,9	22,5	24,2	9,4
Entre as 20%-50% mais vulneráveis	36,0	47,5	38,5	57,5	52,4	54,4	41,2
Entre as 60%-90% mais vulneráveis	46,6	34,9	44,0	14,7	24,1	20,5	40,1
Entre as 10% menos vulneráveis	12,3	6,3	11,0	0,9	0,9	0,9	9,3
Total de domicílios	65,1	18,2	83,3	6,5	10,2	16,7	100,0

Fonte: English Housing Survey 2020 to 2021: headline report – section 2: housing stock annex tables. Disponível em: <https://www.gov.uk/government/statistics/english-housing-survey-2020-to-2021-headline-report>.

3.5 Custo das habitações: aluguéis

Os provedores de locação social determinam os aluguéis por meio de duas regras básicas: a da fórmula do aluguel (*formula rent*); ou a do aluguel acessível (*affordable rent*).⁸

8. Disponível em: <https://www.gov.uk/government/publications/direction-on-the-rent-standard-from-1-april-2020/policy-statement-on-rents-for-social-housing>.

3.5.1 Fórmula do aluguel

No primeiro caso, o aluguel é determinado por uma fórmula que tem como parâmetros o valor de mercado da propriedade, o número de quartos e a renda da localidade, em relação aos valores médios do país. Assim, o valor semanal do aluguel é determinado por meio da seguinte fórmula: 70% do aluguel médio nacional multiplicado pela renda relativa da localidade e pelo peso do número de quartos, mais 30% do aluguel médio nacional multiplicado pelo valor relativo da propriedade. Nessa fórmula, a renda relativa da localidade significa a média da renda da localidade dividida pela renda média nacional. O valor relativo da propriedade significa o valor da propriedade dividido pelo valor médio das propriedades no país. Todos os valores da fórmula, exceto o valor da propriedade a ser alugada, são definidos e publicados em documento da autoridade reguladora. Já o valor da propriedade a ser alugada deve ser calculado de acordo com as regras de uma instituição nacional específica, como a Royal Institution for Chartered Surveyors (RICS).

O valor do aluguel resultante dessa fórmula é submetido a um 'valor-teto' (*rent caps*), que depende do tamanho da propriedade (número de quartos). Os valores-teto também são publicados pela autoridade reguladora para um determinado período, sendo reajustados pelo índice de preços até um teto de 7% anuais.

Os provedores de locação social podem aumentar o valor dos aluguéis em até 5% acima do valor da fórmula do aluguel, e no caso das propriedades para assistência social, esse aumento pode ser de até 10%.

No outro sentido, todos os provedores podem determinar níveis de aluguéis abaixo daquele determinado pela fórmula, de acordo com seu julgamento. Ainda, os aluguéis sociais devem respeitar o princípio da *fair rent*, determinado pelo *rent officer*.

A tabela 5 mostra os valores dos aluguéis semanais (em libras esterlinas) para locação social de necessidades gerais (*general needs*) e assistência social (*supported housing*), em 2022. Observa-se que o valor dos aluguéis sociais (definidos pela *formula rent*) representava cerca de 40% do valor de mercado no país, com variações relevantes entre as regiões.

TABELA 5**Habitação social na Inglaterra: aluguel semanal por região (2022)**

Região	Setor privado (a) (£)	Habitação social – necessidades gerais (b) (£)	% (b/a)	Habitação social – assistência social (c) (£)	% (c/a)
Midlands do leste	375,92	82,65	22	83,72	22
Leste da Inglaterra	241,38	98,51	41	93,50	39
Londres	219,23	116,16	53	108,29	49
Nordeste	207,23	78,89	38	85,60	41
Noroeste	167,54	83,57	50	86,42	52
Sudeste	157,15	105,42	67	96,89	62
Sudoeste	156,23	91,03	58	87,83	56
Midlands do oeste	152,54	86,53	57	88,82	58
Yorkshire e o Humber	133,15	78,98	59	86,49	65
Inglaterra	213,69	94,31	44	91,49	43

Fonte: RSH: registered provider social housing stock and rents in England 2022 – additional tables. Disponível em: <https://www.gov.uk/government/statistics/registered-provider-social-housing-stock-and-rents-in-england-2021-to-2022>.

3.5.2 Aluguel acessível

Os provedores registrados podem oferecer propriedades com valores mais altos do que os determinados pela fórmula do aluguel, desde que autorizados pelas agências reguladoras (Homes England ou Greater London Authority). Nesse caso, são chamados de aluguéis acessíveis e determinados como 80% do aluguel de mercado do imóvel. Esse valor não pode ser menor do que o determinado pela fórmula do aluguel e, nesse caso, é substituído por essa última fórmula.

Também no caso do aluguel acessível, a avaliação do valor de mercado do setor deve ser determinada de acordo com as regras da RICS, citada anteriormente.

No cômputo total, os aluguéis pagos em locação social representavam cerca da metade dos valores dos aluguéis privados na Inglaterra, sendo essa proporção ainda mais baixa em áreas supervalorizadas, como Londres, onde essa percentual era de 40%.

Como pode ser visto na tabela 6, os valores dos aluguéis cobrados por governos locais tendem a ser mais baixos que aqueles cobrados por associações de moradores.

TABELA 6
Valor dos aluguéis semanais, setor privado e locação social na Inglaterra (2022)

	Setor privado – governos locais		Associações de moradores		Todos os provedores sociais		Setor privado	Governos locais	Associações de moradores	Todos os provedores sociais
	£ por semana (média)	Proporção dos alugueis privados (%)	£ por semana (média) alugueis privados (%)	Proporção dos alugueis privados (%)	£ por semana (média) alugueis privados (%)	Proporção dos alugueis privados (%)				
2021-2022	353	37	152	43	141	40	330	123	137	125
	Londres									
2021-2022	166	54	102	62	97	59	150	85	97	92
	Inglaterra (excluindo Londres)									
2021-2022	209	48	110	53	106	51	173	91	101	97
	Total Inglaterra									

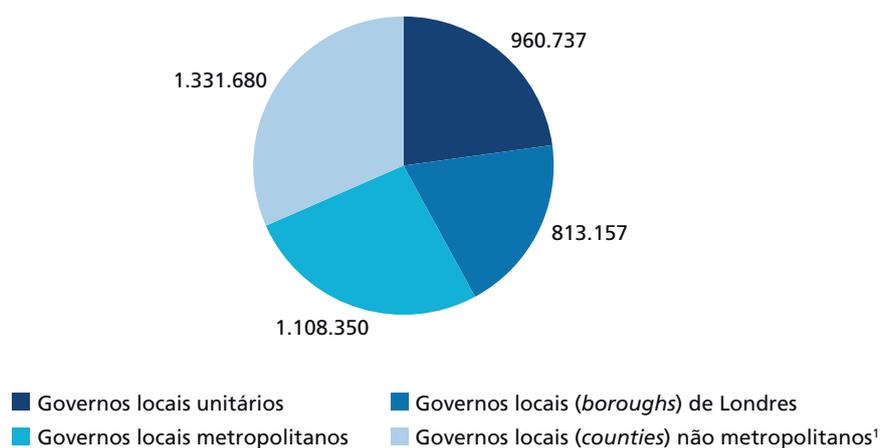
Fonte: 2021-2022 English Housing Survey Headline Report: section 1 – households annex tables. Disponível em: <https://www.gov.uk/government/statistics/english-housing-survey-2020-to-2021-headline-report>.

3.6 Áreas de concentração no país

O gráfico 5 mostra a concentração da habitação social por tipo de localidade: distritos isolados, região metropolitana de Londres, demais regiões metropolitanas e distritos não metropolitanos (*shire*). Enquanto a maior proporção de locação social está situada em distritos não metropolitanos e em distritos unitários (que também representam a maior parcela em termos de população), observa-se grande quantidade de habitação social nas regiões metropolitanas e, especialmente, na região metropolitana de Londres.

GRÁFICO 5

Estoque de locação social por tipo de localização na Inglaterra (2022)



Fonte: Department for Levelling Up, Housing and Communities, UK Government. Live table 100.

Nota: ¹ Subdivididos em áreas não metropolitanas (*shire districts*).

Com efeito, como pode ser observado na tabela 7, no total das áreas metropolitanas, inclusive Londres, o estoque de habitação social chega a 22% do total de domicílios, enquanto no total do país essa proporção é de 17%, e nas áreas não metropolitanas (*shire districts*), é de 14%. Assim, a habitação social é relativamente mais presente nas áreas metropolitanas.

TABELA 7
Distribuição dos domicílios na Inglaterra, por tipo de governo local e tipo de provedor (2022)

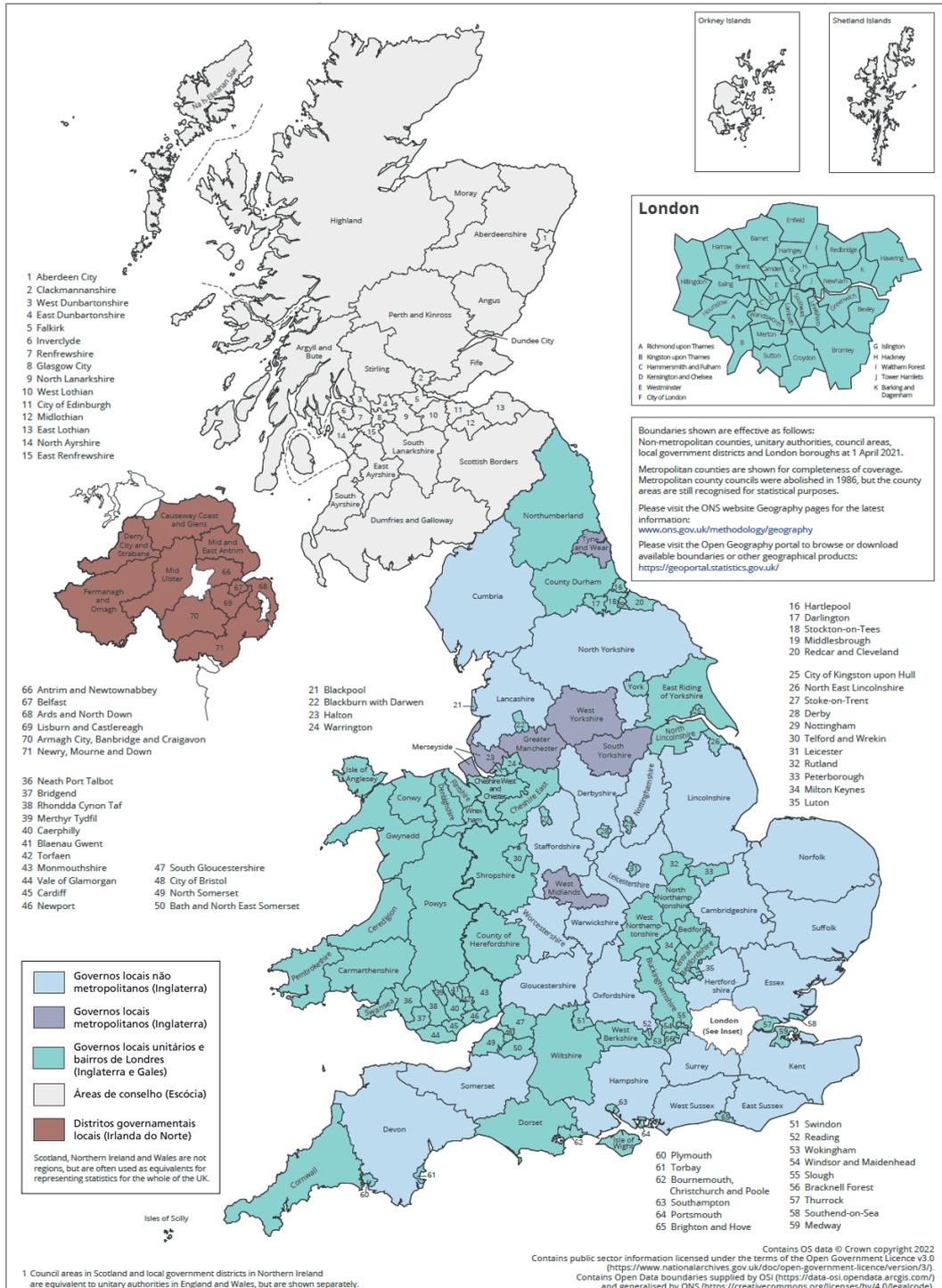
	Provedores						Total habitação social	Proporção no total (%)	Setor público – outros	Proporção no total (%)	Setor privado (P)	Proporção no total (%)	Total (P)
	Governos locais	Proporção no total (%)	Provedores privados de habitação social	Proporção no total (%)	Setor público – outros	Proporção no total (%)							
Inglaterra	1.581.413	6	2.598.546	10	33.965	0	4.213.924	17	20.659.397	83	24.873.321		
Governos locais unitários	308.838	5	642.063	10	9.836	0	960.737	16	5.222.263	84	6.183.000		
Governos locais de Londres ¹	390.298	11	418.586	11	4.273	0	813.157	22	2.857.675	78	3.670.832		
Governos locais metropolitanos	450.345	9	656.377	12	1.628	0	1.108.350	21	4.176.955	79	5.285.305		
Governos locais não metropolitanos ²	431.932	4	881.520	9	18.228	0	1.331.680	14	8.402.503	86	9.734.183		

Fonte: Department for Levelling Up Housing and Communities, UK Government. Live table 100. Disponível em: <https://www.gov.uk/government/statistical-data-sets/live-tables-on-dwelling-stock-including-vacants>.

Notas: ¹ Governos locais (*counties*) não metropolitanos subdivididos em distritos do condado (*shire districts*).

² Classificação por bairros (*boroughs*).

FIGURA 1
Governos locais no Reino Unido (2021)



Fonte: Office for National Statistics.

Obs.: Figura reproduzida em baixa resolução e cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

3.7 Perfil dos beneficiários

Os moradores das habitações em locação social estavam entre os domicílios 40% mais pobres da Inglaterra, isto é, pertenciam aos dois primeiros quintis de renda, em 2022. Tal situação refletia a inserção econômica do chefe do domicílio, pois embora 43% estivessem ocupados (em período integral ou parcial), 8% estavam desempregados; além dos 25% aposentados, 22% dos chefes de domicílios eram inativos por outro motivo. Nesse grupo, destaca-se a grande proporção de domicílios com pessoas com algum tipo de deficiência ou enfermidade incapacitante (54%).

Quanto às características demográficas, embora a proporção entre faixas etárias dos moradores fosse similar ao total do país, alguns números chamam a atenção. Cerca de 19% dos moradores pertenciam a minorias étnicas (sobretudo negros), e 26% tinham famílias com filhos e apenas um responsável. Nota-se, ainda, que 43% dos domicílios eram compostos por apenas um morador.

TABELA 8
Habitação social e perfil dos moradores na Inglaterra (2022)

	Proprietários privados	Inquilinos no setor privado	Governos locais	Associações de moradores	Inquilinos de habitação social	Todos os domicílios
Idade do(a) chefe do domicílio (%)						
16-24 anos	0,7	10,3	4,6	3,8	4,1	3,1
25-34 anos	9,3	32,6	15,0	12,9	13,7	14,5
35-44 anos	15,4	21,9	14,4	16,9	15,9	16,7
45-54 anos	18,9	16,1	18,8	20,6	19,9	18,5
55-64 anos	19,8	10,3	17,3	19,6	18,7	17,8
65 anos ou mais	35,8	8,7	29,9	26,2	27,6	29,3
Situação econômica do(a) chefe do domicílio (%)						
Trabalhador(a) em período integral	52,3	66,1	27,7	29,1	28,5	51,0
Trabalhador(a) em meio período	8,1	11,4	14,0	15,3	14,8	9,8
Aposentado(a)	36,0	6,8	26,6	24,9	25,5	28,7
Desempregado(a)	0,8	3,6	8,2	7,8	7,9	2,5
Estudante em período integral	0,1	3,8	1,2	1,4	1,3	1,0
Outros inativos	2,7	8,3	22,4	21,6	21,9	7,0

(Continua)

(Continuação)

	Proprietários privados	Inquilinos no setor privado	Governos locais	Associações de moradores	Inquilinos de habitação social	Todos os domicílios
Raça ou cor do(a) chefe(a) do domicílio (%)						
Asiática	5,5	9,3	4,5	3,6	4,0	6,0
Preta	1,1	5,7	10,3	7,7	8,7	3,3
Outra	1,8	7,7	8,1	5,7	6,7	3,7
Todas as minorias étnicas	8,4	22,6	22,9	17,0	19,3	13,0
Branca	91,6	77,4	77,1	83,0	80,7	87,0
Tipo de família (%)						
Casal sem filhos(as) menores	33,1	21,8	12,7	10,0	11,1	27,3
Casal com filhos(as) menores	18,3	17,1	9,8	12,4	11,3	16,9
Casal com filhos(as) menores e maiores	3,0	2,1	1,9	2,0	1,9	2,7
Casal com filhos(as) maiores	6,9	2,3	3,0	3,5	3,3	5,4
Monoparental com filhos(as) menores	2,5	11,2	14,6	15,0	14,8	6,2
Monoparental com filhos(as) maiores e menores	0,4	0,5	2,7	3,5	3,1	0,9
Monoparental com filhos(as) maiores	3,5	2,9	10,3	6,2	7,8	4,1
Duas ou mais famílias	1,3	1,1	2,2	1,5	1,8	1,4
Pessoa sozinha dividindo com outras pessoas	1,3	7,2	1,9	2,0	2,0	2,5
Um homem	12,5	21,2	20,1	21,3	20,8	15,6
Uma mulher	17,1	12,7	21,0	22,6	22,0	17,1
Incapacidade ou doença permanente (%)						
Sim	30,1	30,1	51,8	55,5	54,0	34,1
Não	69,9	69,9	48,2	44,5	46,0	65,9
Renda semanal bruta do domicílio (%)						
Primeiro quintil	13,2	19,8	45,7	47,4	46,7	20,0
Segundo quintil	17,5	21,3	29,2	27,0	27,9	20,0
Terceiro quintil	20,2	25,1	14,1	12,8	13,3	20,0
Quarto quintil	23,0	20,2	7,3	9,0	8,3	20,0
Quinto quintil	26,1	13,5	3,7	3,7	3,7	20,0
Domicílios com acesso residencial à internet (%)						
Sim	94,7	94,8	80,6	83,8	82,5	92,7
Não	5,3	5,2	19,4	16,2	17,5	7,3

(Continua)

TEXTO para DISCUSSÃO

(Continuação)

	Proprietários privados	Inquilinos no setor privado	Governos locais	Associações de moradores	Inquilinos de habitação social	Todos os domicílios
Todos os domicílios (%)	64,3	19,1	6,5	10,1	16,6	100,0
Número médio de pessoas por domicílio						
	2,28	2,27	2,18	2,22	2,20	2,26

Fonte: 2021-2022 English Housing Survey Headline Report.

Com base na tabela 9, embora os valores dos aluguéis sejam bem mais baixos nas habitações para locação social, como a renda dos beneficiários também é baixa, a proporção da renda gasta com aluguéis é, em média, acima de 30% para qualquer tipo de locação – social ou privada. É importante observar que, nas locações por meio dos governos locais, essa proporção é a mais baixa (33%), ao passo que, nos aluguéis por meio das associações de moradores, chega a 37% o nível de comprometimento da renda, e no mercado privado, a 38%.

Esse dispêndio com aluguel, entretanto, é arrefecido pelo efeito dos *vouchers*, ou seja, dos benefícios sociais para aluguel, que cobrem a diferença entre o valor do aluguel cobrado e a capacidade de pagamento das famílias.

3.8 Auxílio-aluguel: *vouchers*

As pessoas que vivem na Inglaterra, maiores de dezoito anos e de baixa renda ou desempregadas são elegíveis ao Universal Credit (Crédito Universal), que contém um componente relativo a um auxílio-aluguel (*housing costs*). Esse auxílio também fica disponível para aposentados e pensionistas de baixa renda, mas como estes não são elegíveis ao Crédito Universal (e sim ao crédito pensão), o auxílio-aluguel permanece como um benefício avulso para esse grupo. O Crédito Universal também não é válido para estudantes ou *training* em período integral. É importante observar que, para ter *status* de morador na Inglaterra, a pessoa deve ter visto de permanência, portanto, o Crédito Universal não inclui imigrantes irregulares.

O Crédito Universal para cada pessoa é calculado de acordo com uma série de condições pessoais e familiares,⁹ que estão atreladas à idade, ao estado civil, à existência de filhos dependentes, a pessoas com deficiência ou morbidade séria, assim como aos custos dos aluguéis ou prestações habitacionais. Obviamente, existe um limite máximo para cada um desses componentes, assim como para o montante total a ser recebido.

O componente do Crédito Universal relativo à habitação é o Universal Credit Housing Costs. É importante observar que esse benefício pode ser utilizado para arcar com despesas de hipotecas e dívidas contraídas tendo o imóvel como garantia; no caso dos aluguéis, serve para qualquer tipo, seja em habitações privadas, sejam aquelas pertencentes ao estoque de habitação social tratado anteriormente. O auxílio também pode ser usado para necessidades gerais, habitação social e assistência social, em determinadas circunstâncias.

No caso dos pagamentos relativos a hipotecas ou empréstimos sobre o imóvel, o auxílio é oferecido como um empréstimo, porém, este só será pago quando o imóvel for vendido ou transferido para outra pessoa, a menos que a pessoa queira pagá-lo antecipadamente.

Em relação aos pagamentos para esquemas de propriedades de baixo custo, o auxílio-aluguel é pago para o beneficiário e o auxílio ao pagamento das prestações é pago ao proprietário do imóvel.

9. Disponível em: <https://www.gov.uk/universal-credit>.

O montante a ser recebido do auxílio-aluguel depende do tamanho da família, assim como da idade de seus membros, pois há uma padronização de imóveis a partir desses parâmetros.

No caso dos aluguéis em habitação social (governo local ou associações de moradores), é possível obter o pagamento total do valor do aluguel. Já no caso dos aluguéis no setor privado, o valor a ser recebido depende do valor do Subsídio de Habitação Local (Local Housing Allowance – LHA) em cada área. O LHA é calculado pela Valuation Office Agency, que coleta dados de aluguéis no setor privado, de acordo com as características do imóvel, para um conjunto de áreas do país, e os publica anualmente.

O componente dos custos da habitação do Crédito Universal não pode ser utilizado para habitações temporárias, em esquemas de assistência social, em que os moradores recebem cuidados e são supervisionados, tampouco em casos de violência familiar ou de pessoas refugiadas.

É importante observar que, no caso de pessoas solteiras menores de 35 anos, o imóvel designado corresponde a um quarto em uma habitação compartilhada.

Além disso, o componente de custos com habitação não cobre as despesas com as contas da casa (*utility*), mas as pessoas podem pleitear outros benefícios relacionados a tais contas.

Em 2022, cerca de 3,4 milhões de domicílios recebiam auxílio para o aluguel na Inglaterra, sendo 2,3 milhões em habitações sociais, e 1,1 milhão em habitações privadas. Assim, 25% dos inquilinos de propriedades privadas recebiam aluguel social, enquanto 57% dos inquilinos em habitações sociais recebiam o auxílio. Os valores recebidos eram, em média, £ 127,00 por semana para aluguéis privados e £ 87,00 nos aluguéis sociais.

TABELA 10
Estimativas de domicílios que recebiam auxílio-aluguel e média do valor recebido na Inglaterra (2008-2022)

	2008-2009	2009-2010	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019	2019-2020	2020-2021	2021-2022
	1 mil													
Aluguéis no setor privado	598	797	890	982	988	1.120	1.139	1.074	1.049	889	924	901	1.140	1.155
Aluguéis em habitação social	2.269	2.276	2.395	2.439	2.416	2.478	2.446	2.304	2.330	2.361	2.277	2.242	2.380	2.299
	%													
Aluguéis no setor privado	19,5	23,7	24,6	25,5	25,0	25,6	26,6	23,7	22,4	19,6	20,3	20,3	25,7	25,0
Aluguéis em habitação social	59,1	61,9	62,6	64,0	65,6	63,2	62,5	58,8	59,0	59,7	57,4	56,4	59,7	57,1
	Média do valor recebido por semana (£)													
Aluguéis no setor privado	100	112	107	115	109	108	108	111	103	100	119	113	128	127
Aluguéis em habitação social	62	67	71	73	77	78	80	81	82	81	80	81	85	86
	Tamanho da amostra													
Aluguéis no setor privado	2.223	2.331	2.470	2.079	2.103	2.058	2.087	2.061	2.507	2.406	2.483	2.438	900	1.735
Aluguéis em habitação social	3.200	3.089	3.049	3.191	3.269	3.449	3.270	3.659	3.156	3.719	3.498	3.430	807	2.400

Fonte: English Housing Survey, full household sample.

3.9 Arquitetura institucional

3.9.1 Governo do Reino Unido

O gasto do governo do Reino Unido destinado à habitação social na Inglaterra girava em torno de £ 34 bilhões, entre 2019 e 2023, ou 2% do produto interno bruto (PIB). Entre 2022 e 2023, metade desse valor correspondia aos benefícios na forma de *vouchers* de locação social, enquanto cerca de 30% correspondiam à construção de novas habitações sociais e 10% ao desenvolvimento comunitário. Nota-se também que os recursos para habitação social na forma de habitação municipal passaram a crescer após 2019.

TABELA 11

Gasto público do governo central com habitação na Inglaterra (2018-2022)

	2018-2019		2019-2020		2020-2021		2021-2022		2022-2023	
	£ milhões	%								
Habitação e equipamentos urbanos										
Provisão habitacional por:	7.161	21	8.753	26	8.124	25	9.412	29	11.404	33
Governos locais	5.447	16	6.415	19	5.962	18	7.449	23	9.168	27
Outras provedores sociais	1.714	5	2.338	7	2.162	7	1.963	6	2.236	7
Desenvolvimento urbano	3.000	9	3.440	10	3.584	11	3.473	11	3.874	11
Água	793	2	798	2	797	2	970	3	1.127	3
Iluminação pública	775	2	752	2	762	2	821	2	884	3
Pesquisa e desenvolvimento em equipamentos urbanos	2	0	1	0	1	0	2	0	3	0
Equipamentos urbanos	419	1	469	1	419	1	542	2	498	1
Total de habitação e equipamentos urbanos	12.149	35	14.212	42	13.687	42	15.219	46	17.790	52
Benefícios sociais										
Auxílio-aluguel (<i>vouchers</i>)	22.315	65	19.792	58	18.854	58	17.653	54	16.559	48
Gasto total com habitação	34.464	100	34.004	100	32.541	100	32.872	100	34.349	100

Fonte: HM Treasury. Public Expenditure Statistical Analysis. Disponível em: <https://www.gov.uk/government/statistics/public-expenditure-statistical-analyses-2023>.

3.9.2 Os ministérios envolvidos

Department for Levelling Up, Housing and Communities

O principal ministério relacionado à habitação no Reino Unido é o Department for Levelling Up, Housing and Communities.¹⁰ Além da habitação, o departamento é responsável por supervisionar o planejamento local e as normas construtivas, além de promover o desenvolvimento local. Como indica a tabela 12, o departamento empregava mais de 5,6 mil pessoas em período integral, entre 2021 e 2023, sendo cerca de 3 mil no próprio ministério.

TABELA 12

Departamento de Habitação e Comunidades e número de empregados na Inglaterra (2021-2023)

	Empregados permanentes	Outros	Ministros	Consultores especiais	Total 2021-2022	Total 2022-2023
Departamento central	2.929	424	7	5	2.931	3.365
Agências	763	20	-	-	760	783
Outros órgãos vinculados	1.965	189	-	-	2.014	2.154
Total	5.657	633	7	5	5.705	6.302

Fonte: Department for Levelling Up, Housing and Communities. Annual Report.

Sob o ministério encontram-se dezesseis órgãos, entre os quais um órgão de registro de propriedades (HM Land Registry), uma agência de planejamento local (Planning Inspectorate), assim como o órgão de registro dos arquitetos profissionais (Architects Registration Board). No que diz respeito à locação social, os órgãos mais importantes vinculados ao ministério são a agência de financiamento de novas habitações, Homes England, e a agência reguladora da habitação social, RSH.

A agência Homes England (nome fantasia da Housing and Community Agency – HCA) é um órgão ‘quango’ (quase governamental), e foi instituída pelo Housing and Regeneration Act de 2008. A HCA tem as funções de identificar, promover e disponibilizar terrenos com infraestrutura, assim como impulsionar os programas habitacionais na Inglaterra, exceto na Grande Londres. Essa agência é a principal financiadora de novas habitações, ou de aquisição de habitações, para os programas de locação social e propriedades de baixo custo.

10. Disponível em: <https://www.gov.uk/government/organisations/department-for-levelling-up-housing-and-communities>.

O RSH também foi instituído pelo Housing and Regeneration Act de 2008 e, atualmente, é o órgão responsável por registrar e desfazer o registro dos provedores da habitação social – locação social e propriedades de baixo custo –, sejam eles públicos, na forma das autoridades locais, ou provedores privados, em que se incluem organizações não governamentais, cooperativas e organizações privadas com fins lucrativos. O RSH avalia periodicamente os provedores de habitação social por meio de pesquisas amostrais (*surveys*) e dados, que devem ser enviados à agência regularmente, e dá notas de avaliação que devem ser publicadas, podendo levar ao descredenciamento dos provedores.

Na ponta do sistema estão os governos locais (*councils* etc.) e os provedores privados, sendo esses últimos, em sua maioria, associações de moradores (*housing associations*).

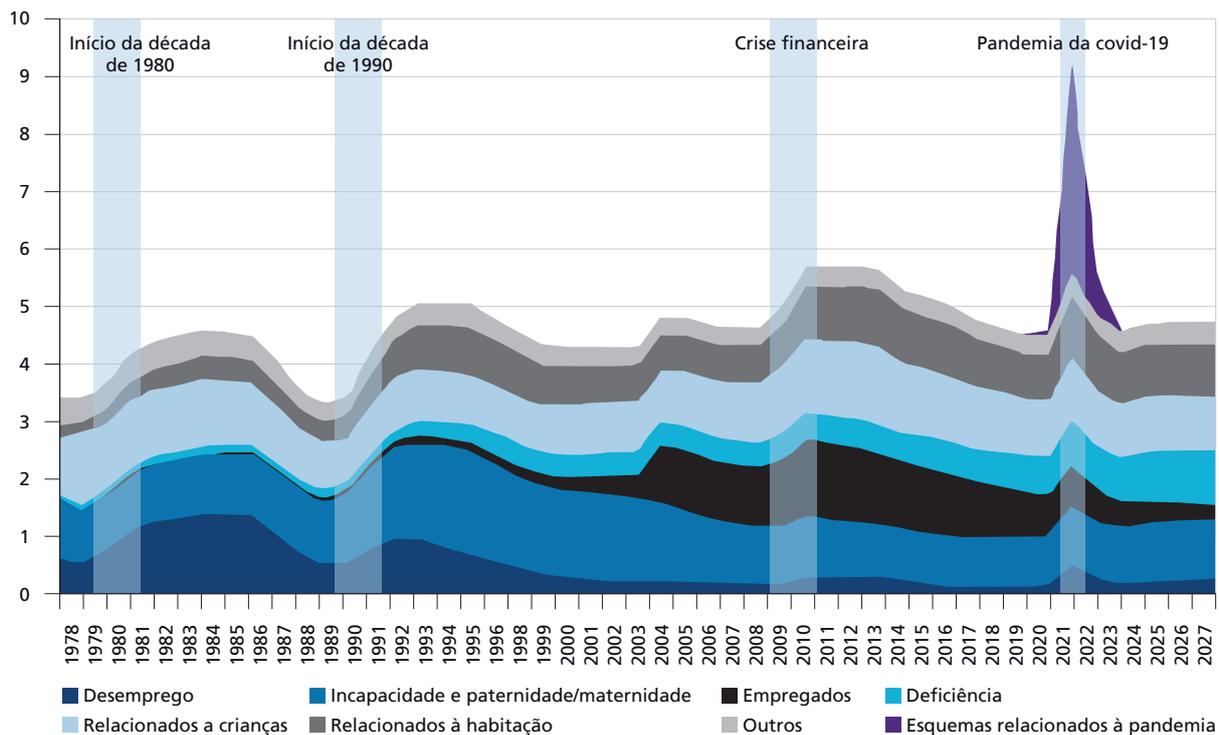
Department of Work and Pensions

O Department of Work and Pensions (DWP) é responsável por um conjunto de benefícios previdenciários e sociais visando à manutenção da renda e ao encorajamento ao trabalho. A partir de 1979, a estratégia do governo central para a habitação social passou a ser direcionada para os benefícios condicionados à renda (*means-tested benefits*), com vistas ao consumo, desviando-se do incentivo à produção habitacional. A partir de então, criou-se o Housing Benefit, que atualmente está sendo incorporado ao Crédito Universal.

Como pode ser visto no gráfico 6, os benefícios sociais voltados para a habitação eram um dos principais pagos pelo governo inglês nas últimas décadas, representando cerca de 1% do PIB.

GRÁFICO 6**Proporção do PIB em benefícios sociais na Inglaterra (1979-2022)**

(Em %)



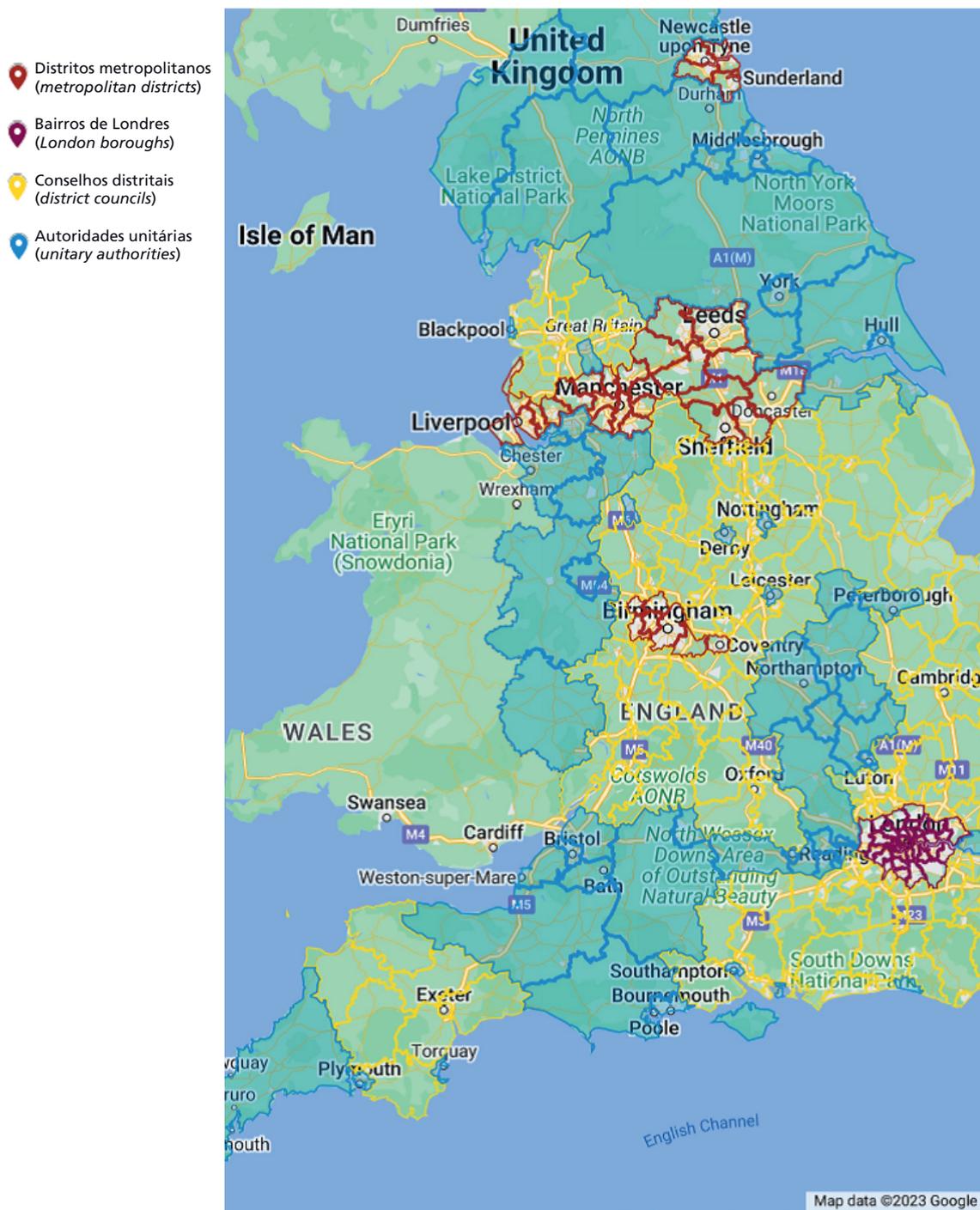
Fonte: DWP, His Majesty's Revenue and Customs (HMRC) e Office for Budget Responsibility (OBR).

3.9.3 Governos locais

Em muitas partes da Inglaterra, há dois tipos de autoridades locais, isto é, os *county councils* e os *district, borough* ou *city councils*, que são subdivisões dos *county councils*. Onde prevalece tal divisão (governos locais não metropolitanos, na figura 1), as matérias relacionadas à habitação são geridas pelos *district councils*. Em outras partes, há apenas um nível de governo local, que pode ser de três tipos: i) autoridades unitárias em áreas de condado (*shire areas*); ii) bairros (*boroughs*) de Londres; e iii) distritos de regiões metropolitanas. Nesses casos, as matérias relativas à habitação são geridas pelas autoridades unitárias (*boroughs* ou *district councils*).¹¹ No caso de Londres, o prefeito é responsável pelo planejamento habitacional, assim como pela distribuição dos investimentos, enquanto nas demais áreas da Inglaterra, essas funções são de atribuição da HCA (Lund, 2011).

11. Disponível em: <https://www.ons.gov.uk/methodology/geography/ukgeographies/administrativegeography/england>.

FIGURA 2
Governos locais na Inglaterra



Fonte: Google Maps, 2023.

Obs.: Figura reproduzida em baixa resolução e cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

3.9.4 Associações de moradores

De acordo com dados do RSH, em 2022, havia 1396 provedores privados de habitação social registrados, sendo apenas 64 deles classificados como organizações com fins lucrativos (*for profit*), e os demais, como ONGs. A maior parte dessas organizações era de pequeno porte, sendo 883 delas provedoras de até 250 habitações cada, e representavam apenas 1,6% do estoque total de habitações sociais na Inglaterra. Em contrapartida, as 81 maiores ONGs eram provedoras de mais de 10 mil habitações sociais cada, e mantinham 72,4% do estoque de habitações sociais na Inglaterra.

TABELA 13

Provedores de habitação social (locação e propriedade de baixo custo), por tipo de provedor e classes de provedores e por tamanho do estoque de sua propriedade

Número de propriedades sociais	Número de provedores privados registrados	Número de governos locais registrados	Número total de provedores registrados	Habitações de provedores privados, por tamanho do provedor (%)	Habitações de governos locais, por tamanho do provedor (%)	Habitações sociais, por tamanho do provedor (%)
0	113	17	130	0,0	0,0	0,0
1-250	883	35	918	1,6	0,1	1,1
251-1.000	166	3	169	2,9	0,1	1,9
1.001-2.500	53	9	62	2,9	1,0	2,2
2.501-10.000	100	101	201	20,2	34,5	25,2
10.001-50.000	75	51	126	57,7	57,1	57,5
Mais de 50.000	6	2	8	14,7	7,2	12,1
Todos	1.396	218	1.614	100,0	100,0	100,0

Fonte: RSH. RP social housing stock and rents in England 2022. Disponível em: <https://www.gov.uk/government/statistics/registered-provider-social-housing-stock-and-rents-in-england-2022-to-2023>.

As associações de moradores são ONGs sem fins lucrativos (*not for profit*) comandadas por uma diretoria (*management board*) de membros voluntários não eleitos, que podem ser pagos, cujo objetivo é prover habitações sociais. Quando registradas no RSH, elas podem pleitear recursos governamentais e se enquadram como “provedores privados registrados” (Lund, 2011).

De acordo com Lund (2011), há na literatura sobre as associações de moradores um debate sobre as características dessas organizações que compreende, grosso modo, diferenciadamente a forma de gestão das pequenas e grandes ONGs. As pequenas ONGs seriam mais atreladas a objetivos sociais, inclusive quanto ao desenvolvimento local, enquanto as maiores ONGs estariam mais próximas da forma de atuação do setor privado, na medida em que estão mais preocupadas em gerar resultados financeiros e em termos de eficiência.

Parte das características sociais das associações de moradores são captadas pelo termo *housing plus*, tendo em vista que, além das habitações, muitas associações ainda promovem emprego e apoio para capacitação em diversas habilidades para os moradores, por meio da sua própria demanda por trabalho e oferta de projetos nas comunidades.

4 COMENTÁRIOS FINAIS

A história das políticas de habitação social no Reino Unido revela que o país superou os graves problemas habitacionais de suas grandes cidades principalmente por meio de fortes investimentos públicos no setor e da constituição de um sistema de habitação social gerido ou regulado pelo Estado, que não se baseia unicamente na aquisição da casa própria.

Entre as décadas de 1920 e 1970, o setor de habitação social na modalidade de locação sob gestão pública ampliou seu espaço, ainda que concomitantemente ao aumento da proporção da casa própria no total de domicílios. Assim, embora se consolidasse um mercado imobiliário privado, a locação social foi um elemento importante para a garantia do *status* de cidadania para amplas camadas da população. Essa estratégia propiciou moradia digna para aqueles que não conseguiam adquirir ou alugar imóveis a preços de mercado, sem comprometer os demais itens necessários para alcançar um padrão mínimo de qualidade de vida nas cidades.

Nesse ponto, é importante notar que, nos esquemas de habitação social baseados unicamente na aquisição da casa própria, ainda que subsidiada, o estoque de habitação social 'perde-se' do ponto de vista da gestão ou regulação pública, uma vez que é considerado propriedade privada. Nessa modalidade, aqueles que, porventura, tenham que deixar os imóveis por falta de pagamento das prestações, ou por qualquer outro motivo, deixam de ser assistidos. Ao mesmo tempo, nada garante que o estoque de

habitação social construído permaneça atendendo aqueles que são seu público-alvo, uma vez que é possível “passar a casa” no mercado privado formal ou mesmo informal.

A história mostra também que a guinada neoliberal das políticas macroeconômicas, a partir dos anos 1980, no sentido de contenção do papel do setor público, que antes estimulava a demanda agregada para a sustentação do pleno emprego, se, por um lado, operou uma mudança estrutural na forma de gestão da locação social no Reino Unido e causou a redução da parcela da população atendida por esses programas, por outro, não foi capaz de realizar a completa transferência da propriedade e da gestão da habitação municipal para o setor privado. Com efeito, a partir dos anos 1990, essa mudança tomou o rumo da ‘terceira via’ (Giddens, 1998), e as organizações sem fins lucrativos ocuparam boa parte do espaço de gestão deixado pelo setor público. Não obstante, o papel do setor público permaneceu com grande importância e peso no sistema de habitação social, tendo em vista que não deixou de ser o principal financiador da área.

No Brasil, o contexto macroeconômico da década de 1980 e as políticas de cunho neoliberal também operaram uma mudança no setor de habitação social, porém, pode-se dizer que a partir de então houve uma fragmentação das políticas, sem conformar propriamente um novo sistema, a despeito dos esforços normativos nesse sentido. A participação de organizações sem fins lucrativos no setor de HIS também se observa no Brasil, no entanto, não existe órgão regulador do sistema, o que impede que se compreenda o papel dessas organizações na produção habitacional. Ao mesmo tempo, à medida que não se consolidou ainda um novo sistema de habitação social, após a debacle do sistema BNH-Cohabs, o próprio papel dos governos locais na provisão e na gestão da habitação social não está bem definido.

Sem pretender recomendar a transposição de modelos de HIS de outros países, o estudo desses sistemas pode servir como ponto de comparação com o caso brasileiro, com vistas a uma melhor definição do sistema de HIS no Brasil.

REFERÊNCIAS

BEST, R. Housing associations, a sustainable solution? *In*: WILLIAMS, P. (Ed.). **Directions in housing policy**. London: Paul Chapman Publishing, 1997. p. 103-119.

BOUGHTON, J. **Municipal dreams**: the rise and fall of council housing. London: Verso, 2018.

BYRNE, E.; FORBES, T. **Homes for heroes 100**. Bristol: Doveton Press, 2019. Disponível em: <https://www.bristolideas.co.uk/wp-content/uploads/2021/03/Homes-for-Heroes100-Comic-8MB.pdf>.

DICKENS, C. **Hard times**. [s.l.]: Guttemberg Project, 1997.

ENGELS, F. **A situação da classe trabalhadora na Inglaterra**. São Paulo: Boitempo, 2008.

ESPING-ANDERSEN, G. As três economias políticas do Welfare State. **Lua Nova**, v. 24, p. 85-116, 1991.

GIDDENS, A. **The third way, the renewal of social democracy**. Cambridge: Polity Press, 1998.

HALL, P. **Cidades do Amanhã**. São Paulo: Perspectiva, 2016.

HOLMANS, A. E. **Historical statistics of housing in Britain**. Cambridge: CCHPR, 2005.

KENNETT, P. Differentiated citizenship and housing experience. *In*: MARSH, A.; MULLINS, D. (Ed.). **Housing and public policy: citizenship, choice, and control**. Buckingham: Open University Press, 1998. p. 264.

KEOHANE, N.; BROUGHTON, N. **The politics of housing**. [s.l.]: SMF, 2013.

KEYNES, J. Cheap money, wise spending and the means to prosperity. *In*: JOHNSON, E.; MOGGRIDE, D. (Ed.). **The collected writings of John Maynard Keynes**. Cambridge: Royal Economic Society, 1978. p. 112-202.

LEE, P. Housing policy, citizenship and social exclusion. *In*: MARSH, A.; MULLINS, D. (Ed.). **Housing and public policy: citizenship, choice and control**. Buckingham: Open University Press, 1998. p. 57-78.

LOWE, S. **The housing debate, policy and politics in the twenty first century**. Bristol: Policy Press, 2011.

LUND, B. **Understanding housing policy**. Bristol: Policy Press, 2011.

_____. **Housing politics in the United Kingdom, power planning and protest**. Bristol: Bristol University Press, 2016.

MALPASS, P. **Housing and the welfare state, the development of housing policy in Britain**. Hampshire: Pgrave Macmillan, 2005.

MARSH, A.; MULLINS, D. **Housing and public policy, citizenship, choice and control**. Buckingham: Open University Press, 1998.

MARSHALL, T. H. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MURIE, A. Secure and converted citizens? Homeownership in Britain. *In*: MARSH, A.; MULLINS, D. (Ed.). **Housing and public policy**: citizenship, choice and control. Buckingham: Open University Press, 1998. p. 264.

PAWSON, H. Restructuring England's social housing sector since 1989: undermining or underpinning the fundamentals of public housing? **Housing Studies**, v. 21, n. 5, p. 767-783, Sept. 2006.

RODRIGUES, R. I.; KRAUSE, C. Os programas de urbanização de favelas e habitação do governo federal: passado recente e perspectivas para um novo ciclo de planejamento. **Políticas Sociais**: acompanhamento e análise, n. 30, 2023.

UNITED KINGDOM. Housing and regeneration act 2008. **Legislation.gov.uk**, 2008. Disponível em: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2008/17/contents>.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Coordenação

Aeromilson Trajano de Mesquita

Assistentes da Coordenação

Rafael Augusto Ferreira Cardoso

Samuel Elias de Souza

Supervisão

Aline Cristine Torres da Silva Martins

Revisão

Bruna Oliveira Ranquine da Rocha

Carlos Eduardo Gonçalves de Melo

Crislayne Andrade de Araújo

Elaine Oliveira Couto

Luciana Bastos Dias

Rebeca Raimundo Cardoso dos Santos

Vivian Barros Volotão Santos

Deborah Baldino Marte (estagiária)

Luíza Cardoso Mendes Velasco (estagiária)

Editoração

Aline Cristine Torres da Silva Martins

Camila Guimarães Simas

Leonardo Simão Lago Alvite

Mayara Barros da Mota

Capa

Aline Cristine Torres da Silva Martins

Projeto Gráfico

Aline Cristine Torres da Silva Martins

*The manuscripts in languages other than Portuguese
published herein have not been proofread.*

Missão do Ipea
Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro
por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria
ao Estado nas suas decisões estratégicas.



ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DO
PLANEJAMENTO
E ORÇAMENTO

