

EFEITOS SOCIO-ECONÔMICOS DO CONTROLE DE ALUGUÉIS

FREIRE, Frederico Ferreira

Resumo: O controle de preços nos contratos de aluguel é talvez a política pública mais danosa para uma cidade, pois danificou e ainda prejudica várias cidades por todo o mundo. Seus efeitos foram analisados por economistas como Bertrand de Jouvenel, Milton Friedman, Friedrich Hayek e Henry Hazlitt, que não se surpreenderam com os resultados, pois conheciam com mais profundidade a ciência econômica. O controle chamou atenção até de socialistas e intervencionistas, pois não é comum a percepção do desastre dessas políticas. O socialista sueco Lassar Lindbeck, por exemplo, afirmou que depois de um bombardeamento, o controle de aluguéis é a maneira mais eficiente de destruir uma cidade.

Palavras-Chave: Aluguéis. Congelamento. Contratos. Favelas. Getúlio Vargas. Inflação. Investimentos.

Abstract: Price control in lease agreements is perhaps the most harmful public policy to a city since it has damaged and still undermines many cities all over the world. Its effects had been reviewed by economists like Bertrand de Jouvenel, Milton Friedman, Friedrich Hayek e Henry Hazlitt, and they didn't get amazed since they deeply knew economic theory. The control got attention even from socialists and interventionists, since it's not common to see the disaster of this policy. Swedish socialist Lassar Lindbeck, for instance, said that after a bombing, rent control is the most efficient way to destroy a city.

Keywords: Rentals, Control, Agreements, Slums, Getúlio Vargas, Inflation, Investments

Introdução

No Brasil, pouco se é divulgado sobre a história do controle dos contratos de aluguéis, ao contrário do que ocorre no exterior. Seguindo a regra do intervencionismo, o congelamento dos aluguéis trouxe graves consequências não intencionais como a escassez de habitação, a redução da construção civil voltada para o aluguel, a dificuldade em encontrar espaços urbanos propícios, a emergência da cobrança de luvas, de conflitos e da violência típicos de mercados negros, bem como a ocupação de áreas ambientalmente frágeis e em péssimas condições de moradia em favelas que já existiam e nas que vieram a existir. Nada diferente do que houve em outras cidades estrangeiras, inclusive, com semelhanças incríveis na (falta de) qualidade e no potencial destrutivo.

Mercado imobiliário e situação econômica brasileira

Aluguéis são preços, e como qualquer bem, os preços dos imóveis para locação possuem oferta e demanda, variável e interdependente em todas as suas características. Assim como qualquer recurso escasso, o acesso ao imóvel deve ter um mecanismo de racionamento que possibilite o planejamento. Em um livre mercado, esse mecanismo natural e imparcial é operado por preços e, no caso dos mercados de locação, pelos aluguéis.

Seguindo as leis de mercado, a oferta de imóveis expande para cobrir a demanda, portanto quando houver elevação de preços em decorrência da escassez de imóveis, as pessoas encontraram uma maneira para economizar espaço e o sistema de preços alocará os recursos na melhor maneira possível mediante as circunstâncias econômicas e ao decorrer do tempo, a oferta e demanda de encontrarão de acordo com a utilidade marginal individual saneando o problema da escassez.

Até 1942, a construção habitacional brasileira voltada para o mercado de aluguéis era relativamente pouco regulada pelo estado. Contratos eram firmados entre as partes e não havia riscos elevados de inadimplência, pois o não pagamento dos aluguéis poderia facilmente resultar em despejos. O Código Civil era liberal no que tange as relações entre proprietários e inquilinos. Contratos tinham poder legal e deveriam ser respeitados por todos

com poder de lei. A facilidade no despejo de inadimplentes facilitava e barateava a oferta de imóveis para locação devido à segurança institucional já que respeitava a propriedade privada.

Desde o Império até o começo do Estado Novo, investimentos privados no setor imobiliário era uma ótima opção devido ao grande fluxo de imigrantes que o país recebeu no período, que foi o segundo maior em toda história, perdendo somente para os Estados Unidos, somado ao enorme desenvolvimento econômico, que colocaram o Brasil na segunda metade do século XIX entre as economias em ascensão mais promissoras junto com Estados Unidos, Japão e Argentina, e também na ausência de outros meios previdenciários e de poupança, acabaram impulsionando a criação de associações de mutuários e dos clubes de investimentos que reuniam poupança e a direcionavam para a construção civil de aluguel, viabilizando as obras e o aumento do estoque imobiliário para os recém-chegados e para a população que enriquecia no ambiente urbano. No futuro, inclusive, esses recém-chegados poderiam investir e beneficiar os novos imigrantes, tanto em quantidade como em qualidade de oferta.

Também foi importante a criação de vilas operárias por várias indústrias para abrigar seus funcionários. Elas, embora tivessem um volume menor de habitação em relação as moradias de aluguel, eram uma alternativa importante no provimento de moradia até a década de 40.

Segundo o Histórico Demográfico do município de São Paulo, em 1890 a população era de 65 mil habitantes, em 1900, já contava com 240 mil pessoas (6 vezes maior) e mais de um 1.300.000 em 1940, sendo que 94% em áreas urbanas. Em 50 anos, a população paulistana aumentou 20 vezes. O fluxo de imigrantes em poucos anos fez os preços do solo e das habitações apresentarem ótimas perspectivas de ganhos para investidores, atraindo mais e mais produtores para esse mercado aumentando assim a oferta constantemente. Conseqüentemente ocorreu uma forte expansão urbana e valorização de prédios, glebas e terrenos. Investimentos na habitação era a principal forma de poupança e investimento previdenciário. Conforme Nabil Bonduki, casas de aluguel de todos os tipos eram um excelente investimento desde a segunda metade do século XIX, pois além da renda mensal, havia

ainda uma grande valorização imobiliária devido o crescimento econômico das cidades. Uma casa de aluguel servia como fonte de renda e reserva de valor, atraindo vultosos investimentos desta maneira. Em suma o aluguel rendia cerca de 12 a 18% ao ano, além da valorização do terreno, já que a cidade se expandia acentuadamente, em época de baixa inflação.

A inflação no período imperial era em torno de 1%, já no republicano apresentava variações com uma média de 3,5% entre 1900 e 1940. Os únicos períodos de grande elevação foram entre 1914 e 1918, quando, devido a primeira guerra mundial, o índice de 1914 chegou a 43,5% e entre 1921 e 1923, quando teve uma enorme oferta de café e o governo inflacionou a economia para comprar o excedente de produção, como ocorria desde o Convênio de Taubaté. Os índices negativos mais expressivos ocorreram em 1900, com -17% e em 1929, com -17,9%. Inflação é uma política governamental feita através da manipulação da base monetária, afetando assim os preços dos terrenos e materiais de construção, como também a concentração espacial. Apesar de os índices de preços apresentarem flutuações positivas e negativas expressivas e uma média relativamente pequena no agregado, eles não conseguem mostrar o impacto específico da inflação monetária em cada nicho de mercado. Haja vista a crescente produtividade da economia no início do século XX, a inflação de preços agregada parecia baixa, entretanto, o mercado começara apresentando grandes elevações e a concentração de renda começava a ser acentuada, consequência direta da manipulação da base monetária e dos métodos de sua dispersão pela economia.

Apesar dessa elevação nos preços do solo, até a década de 1940 a iniciativa privada promoveu a construção de grande número de moradias de aluguel, com opções para todos os bolsos. Neste ano, 70% da população moravam de aluguel. Formas alternativas de moradia existiam para as pessoas de menor renda na espécie de lotes ocupados nas, entretanto o aluguel era a forma mais difundida de habitação, principalmente para os imigrantes, para as classes de menor renda e para as pessoas que enriqueciam criando uma classe média cada vez maior. O aluguel era amplamente difundido na economia, na forma de investimento, que formavam a base de cálculo para a venda de construções, como ocorre nas economias livres intervenção estatal

no setor creditício. O índice de custo da moradia de São Paulo, calculado pela Subdivisão de Documentação Social da Prefeitura, utilizava o aluguel somente.

Controle

Em 1921 ocorreu a primeira tentativa de regular os contratos com através do decreto 4403/21, revogado 1928, criado na tentativa de acabar a crise imobiliária devido a diminuição de construções no período da à Primeira Guerra Mundial. Também foi consequência de agitações socialistas que abalaram grandes cidades ao redor do mundo como São Paulo, Rio de Janeiro, Nova York, Roma, Paris e Buenos Aires a partir de 1917 devido a Revolução Russa.

O decreto legislava que os reajustes fossem feitos apenas após dois anos o prazo de notificação, o que significava um congelamento de preços por prazo indefinido. Para contornar, os donos retomavam o imóvel depois de 3 meses de notificação, que era permitido legalmente, para não serem penalizados pelo decreto. No decreto dispunha que o prazo mínimo contratual de um ano, por decreto. Segundo Anacleto de Oliveira Faria, “ao que tudo indica, o decreto de 1921 teve poucas consequências no que se refere à defesa do inquilino”. Também ocorreu o despejo de 50 mil pessoas no Rio de Janeiro.

Era Vargas

As políticas desenvolvimentistas iniciadas por Getúlio Vargas fizeram surgir o grande período inflacionário que afetou muito o país no século XX. Nesse ambiente e de escassez, surgiu o decreto-lei 4598/42, imposto por Getúlio Vargas, tentando aliviar os custos de vida dos trabalhadores congelando os aluguéis por dois anos aos preços vigentes em 31/12/1941; proibia cobrança de luvas, taxas e impostos; criava critérios para a locação e revogação contratual, sendo julgadas as litigações pelo Tribunal de Segurança Nacional. Neste período o direito de propriedade privada foi suprimido sobre a alegação de segurança nacional e defesa da Economia Popular.

Em 1943, veio o decreto-lei 1569/43, modificando o primeiro e estendendo o controle para todas as espécies de locação. O decreto também aprovou a retomada do imóvel para uso próprio do dono e familiares.

Para sanar esses problemas causados pelos decretos anteriores, foi feito o decreto-lei 6739/44, que atacava diretamente o direito a propriedade privada.

Surgiu assim à cobrança de luvas para contornar o congelamento, algo que sempre ocorre em uma situação desça como demonstrado Scheuttinger e Butler. De modo a reduzir essa cobrança, o novo decreto limitou o valor do aluguel de móveis até 30% do residencial. Os móveis teriam preço de custo, desde que aceito pelas autoridades. Ocorreu também o tabelamento dos preços de hotéis e pensões, já que com a escassez de moradia, aumentou a sua demanda entre as pessoas que foram despejadas. Também ocorreu a fuga de investimentos no setor imobiliário graças à inflação e escassez.

As expansões creditícias das políticas desenvolvimentistas inflaram uma bolha imobiliária, culminando na Lei 6739/44 que queria incentivar novas construções com a liberação de novos aluguéis pelos proprietários em acordo com os inquilinos e foram permitidas revisões nos contratos antigos.

Quem não estivesse satisfeito, era obrigado em alugar em até 60 dias. No fim ocorreu uma piora enorme na qualidade habitacional, insegurança jurídica, aumentos de preços e escassez de moradias; exatamente o contrário da intenção original.

Governo Dutra

Em 1945 foi aprovado o decreto-lei, 7466/45, que alterou poucas coisas do anterior. Em 1946, já no governo de Dutra, o decreto-lei 9669/46 foi criado, prorrogado pela lei 847/49 estabelecido já em uma crise habitacional na quais proprietários e inquilinos ameaçaram iniciar uma revolta, o que era nem um pouco positivo para políticos. A lei permitiu um reajuste de 20% nos contratos assinados antes de 1/1/39 e de 15% aos contratos até 1/1/46. Ambos os reajustes eram nada perante aos 214% de inflação entre 1939 e 1946 e de 124% de 1942 a 1946. O decreto proibia a majoração dos aluguéis firmados a partir do decreto-lei 6739/44, que tentou incentivar a construção liberando

preços. Foi uma jogada suja da democracia que havia prometida segurança institucional e proibiu reajustes posteriores.

O decreto liberava o despejo dos trabalhadores demitidos dos imóveis em que o dono fosse o empregador, mas proibiu que o senhorio cedesse seu espaço para seus familiares, liberando somente a ocupação cômodos, o que estimulando a locação de quartos e de imóveis nos lotes do proprietário; ocupação urbana que se tornou comum nas periferias das cidades.

O decreto 9840/46, art. 2º, incluiu as infrações da Lei do Inquilinato como crimes contra a Economia Popular, com penas muito mais severas, inafiançáveis e sem de suspensão de penas ou livramento condicional. As penas eram tão altas em relação ao crime que ocorreu um elevado número de absolvições nos tribunais, porém somente o risco de ser punido por fazer um contrato imobiliário espantou investimentos, diminuindo a oferta de moradias e a rentabilidade dos aluguéis, impedindo inclusive a compra e venda de prédios de aluguel.

A Lei 1300/50 (prorrogada pelas Leis 1708/52 e 2328/54) vigorou até 1963 e deixou claro que a relação entre proprietários e inquilinos não seria mais livre.

Ramos e Juscelino

Em 1955 a Lei 2699/55 foi sancionada, permitindo reajuste sob arbitramento, permite a retomada do imóvel para familiares e a liberação dos aluguéis dos imóveis de propriedade de instituições filantrópicas. Depois a Lei 3085/56 foi criada, prorrogada pela Lei 3336/57, que permite reajustes dos aluguéis, que eram ínfimos perante a inflação, somente para proprietários de “categorias indefesas” como viúvas e menores, pessoas jurídicas com fins de utilidade pública e solteiras acima de 50 anos de idade que não tivessem outra fonte de renda. Entretanto, esses aumentos eram tabelados. Segundo Anacleto de Oliveira Faria, era orientação do legislador não permitir que ninguém vivesse de rendas.

A Lei 3494/58 bloqueou a brecha de estabelecer reajustes automáticos nos contratos que viraram a norma para fugir do congelamento de preços

limitando esses reajustes a 5% do valor do aluguel, valor irrisório perante a inflação de 37% em 1958, 34% em 1959 e de 38% em 1960.

O congelamento criou inclusive um aumento absurdo dos aluguéis dos novos imóveis, pois como os donos sabiam que os preços seriam no futuro congelados, elevavam para evitar prejuízos.

A Lei 3844/60 que permitia incluir no aluguel a diferença de impostos sobre os índices vigentes em 31/12/41. Não diminuiu a escassez de moradia.

Quadros e João Goulart

No ano seguinte, a Lei 3912/61, prorrogada pela Lei 4008/61, liberava o reajuste, desde que fosse acordado pelas partes estivesse firmado e, em caso de recusa do inquilino, o senhorio não poderia requerer o imóvel dentro de um ano.

A Lei 4240/63 que criou uma tabela de reajustes conforme com os anos de vigência dos contratos: 61/62-10%; 59-61-30%; 57-59-50%; 55/57-70%; 50/55-100% e anteriores a 50, 200%. Na prática, isso era ínfimo relacionado à inflação de 2.571% de 1950 a 1963 (contra os 200% do aluguel) e de 165% entre 1960 e 1963 (perante os 10% dos aluguéis). Um apartamento com sala e 2 quartos em Copacabana custava Cr\$ 700,00 em 1941, valor que ficou congelado, e o salário mínimo era de Cr\$ 240,00 naquele ano. A correção do aluguel, sendo vinculado ao salário mínimo que sofreu os reajustes de inflação – de Cr\$ 6.000,00 em 1959 –, levaria o valor da locação para Cr\$ 17.500,00. Mesmo se a lei do salário mínimo fosse respeitada, ficando 25% de seu valor destinado para a moradia, aquele aluguel de Copacabana deveria ser de Cr\$ 1.500,00, ou seja, 6,25 vezes maior que o congelado.

Regime Militar

A Lei 4494/64 revogava todas as anteriores, deixando claro as anteriores a Lei 1300/50, proibida que os preços das sublocações fossem maiores que os da locação. Buscando extinguir a indústria da sublocação e prorrogava indefinidamente os contratos feitos antes restringindo os reajustes aos valores

tabelados que já tinham sido reajustados por lei anteriormente e liberava até a data da lei os que ainda estivessem abaixo do valor ajustado.

A Lei 4494/64 também mantém os herdeiros nos imóveis locados por tempo indefinido. Os despejos eram liberados caso os inquilinos não cumprissem sua parte contratual e não pagarem o aluguel, ou se o dono requeresse o imóvel para sua moradia própria ou de familiares. Liberou novos preços para prédios e novos contratos entre as partes após fim do contrato e reajustes perante os índices de preços.

Fim do controle

Novas leis sancionadas em 1979, 1985, 1986, 1987 e 1991 (Lei 8245/91) que vigoram até hoje com revisão realizada em 2009 – Lei 12.112/09. O comum entre elas foi a abolição gradual do congelamento, embora tentassem aliviar os problemas feitos pelas legislações antepassadas.

As Leis do Inquilinato criadas entre 1946 e 1963 tiraram as relações de moradia da esfera pacífica do mercado e entraram na arena violenta da política, causando problemas econômicos, déficit habitacional e cizânia social.

Consequencias do controle

O estado brasileiro não apenas congelou o valor dos contratos, como interferiu no mercado creditício imobiliário. Segundo a Associação Comercial do Boletim Semanal nº 18 de 1943, havia capital mais que suficiente para investimentos e financiamento, atraentes margens de lucro, estrangeiros que preferiam manter suas riquezas nas formas de imóveis do que em bancos.

As políticas inflacionistas de Getúlio Vargas, e dos governos seguintes de Dutra, Juscelino e João Goulart somado a alta intervenção no mercado fizeram que, mesmo com alta demanda por moradia, era preferível construir prédios e deixar-os vazios apreciando com a inflação. Decreto de 1944 buscou obrigar a locação tentando resolver os problemas criados pelo o de 1942 e pelo crédito fácil de forma violenta, violando o direito a propriedade privada.

O Observador Econômico e Financeiro de setembro de 1946 afirma que em todas as cidades importantes brasileiras, estava ocorrendo um surto de

escassez imobiliária, ao contrario de anteriormente em que se encontravam facilmente anúncios de residências para alugar em todos os jornais do país.

As consequências para a população foram diversas: teve aqueles que foram privilegiados por contratos congelados repassaram o custo para os proprietários, mas aqueles que não tinham contrato foram obrigados a encontrar outras soluções. De acordo com Nabil Bonduki “criaram-se, assim, as condições econômicas para o surgimento e a proliferação de novas ‘soluções’ habitacionais de baixo custo ou de custo monetário nulo – como a casa própria em favelas ou loteamentos particulares”. Raquel Rolnik ainda afirma que após o estabelecimento da lei de inquilinato, a autoconstrução ganhou impulso na periferia, ainda assim ela ainda era vista como algo bom, que defendia a “economia popular”, mas na realidade acelerou despejos e acabou com os investimentos em infra-estrutura habitacional e como efeito o aparecimento das primeiras favelas em São Paulo.

Antes de Getúlio Vargas, na pior das hipóteses a alternativa a favelas era o cortiço, que, segundo Coutinho Viana, embora não fornecesse condições adequadas, ficavam pertos dos centros urbanos, facilitando a integração econômica de seus habitantes, já que ficavam próximos de seus locais de trabalhos, economizando assim com a condução.

Os preços congelados ficaram tão alto depois do decreto de 1942 que se tornou mais vantajoso adquirir ou ocupar áreas nas periferias, construir com as mão próprias a casa própria de forma irregular sem qualquer conhecimento específico da área do que se sujeitarem ao mercado extremamente regulado.

Considerações finais

Em nenhum lugar do mundo, em nenhum momento da história do congelamento de preços de serviços e salários, foi benéfico para a economia e a sociedade como um todo. Em todos os casos, geraram distorções na alocação de recursos e por consequência escassez de bens e elevação de preços, seja o *Edictum De Pretiis Rerum Venalium* de Diocleciano. O congelamento de preços de alimentos e outros bens básicos durante o cerco de Antuérpia pelas tropas de Alessandro Farnese, Duque de Parma e Piacenza, durante a Guerra dos Oitenta Anos; a Lei de Maximum de

Robespierre durante a Revolução Francesa; o Plano Cruzado, o Plano Bresser de Bresser-Pereira, o Plano Verão de Maílson da Nóbrega, todos durante o governo Sarney. Com congelamento de preços dos contratos de aluguéis iniciado durante o governo Vargas e continuado pelos subsequentes não foi diferente e suas consequências afetam a sociedade brasileira até hoje, já que boas intenções não governam a realidade.

Referências

BLOCK, Walter e OLSEN, Edgar. **Rent Control Myths & Realities International Evidence of the Effects of Rent Control in Six Countries.** Fraser Institute. Vancouver, 1981.

BONDUKI, Nabil. **Origens da Habitação Social no Brasil: Arquitetura Moderna.** Lei do Inquilinato e Difusão da Casa Própria. 5ª edição. Estação da Liberdade. São Paulo, 2011. p. 227.

FARIA, Anacleto de Oliveira. **As Alterações do Contrato de Locação de Imóveis Residenciais Urbanos no Direito Brasileiro.** Faculdade de Ciências Econômicas e Administrativas da USP. São Paulo, 1963.

FAUSTO, Boris e DEVOTO, Fernando J. **Brasil e Argentina: Um ensaio de história comparada (1850-2002).** 2. ed. São Paulo: Editoria 34, 2005, p. 26, 37, 46 e 48.

FRANCO, Gustavo H. B.; do LAGO, Luiz Aranha Correa. **A Economia da República Velha, 1889-1930.** Texto para Discussão. Departamento de Economia. PUCRIO, 2011. p. 55.

KINGSTON, Jorge. **A Lei do Inquilinato, um caso de patologia econômica.** Revista do Conselho Nacional de Economia – Jan./Fev. 1959.

LINDBECK, Assar. **The Political Economy of the New Left.** Harper and Row. New York. 1972. p. 39.

MISES, Ludwig Von. **Intervencionismo, uma Análise Econômica**. Instituto Ludwig Von Mises. 2ª edição. São Paulo, 2010. p. 46

Prefeitura Municipal de São Paulo – PMSP. Histórico Demográfico.

ROLNIK, Raquel. **Cada um no seu Lugar**. Dissertação de Mestrado apresentada à FAU-USP. São Paulo, 1981.

SCHUETTINGER, Robert L.; BUTLER, Eamonn. **Forty Centuries of Wage and Price Controls: how not to fight inflation**. The Heritage Foundation. Washington, D.C, 1978.

VIANA, J. Coutinho. **O Ideal em Habitação Coletiva**. In Revista do Arquivo Municipal – 82, 1942, p. 134. Apresentado por Nabil Bonduki, 2011, p. 287.

VILLELA, Annibal V.; SUZIGAN, Wilson. **Política de Governo e Crescimento da Economia Brasileira 1889-1945**. IPEA/INPES. Rio de Janeiro, 1975.