



Universidade Federal do Rio de Janeiro  
Escola Politécnica  
Programa de Engenharia Urbana

James Patrick Maher Junior

**INSTRUMENTOS DE FINANCIAMENTO A PROGRAMAS  
HABITACIONAIS DE LOCAÇÃO SOCIAL: DESAFIOS E  
OPORTUNIDADES**

Rio de Janeiro  
2015



**UFRJ**

James Patrick Maher Junior

**INSTRUMENTOS DE FINANCIAMENTO A PROGRAMAS  
HABITACIONAIS DE LOCAÇÃO SOCIAL: DESAFIOS E  
OPORTUNIDADES**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Engenharia Urbana, Escola Politécnica, da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre em Engenharia Urbana.

Orientadora: Prof. Angela Maria Gabriella Rossi, D.Sc.

Rio de Janeiro  
2015

MAHER JUNIOR, James Patrick.

Instrumentos de financiamento a programas habitacionais de locação social: desafios e oportunidades / James Patrick Maher Junior. – 2015. 141 f.: 29 il. ; 30 cm.

Dissertação (Mestrado em Engenharia Urbana) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Escola Politécnica, Programa de Engenharia Urbana, Rio de Janeiro, 2015.

Orientador(es): Angela Maria Gabriella Rossi

1. Locação Social. 2. Política Habitacional. 3. Financiamento Habitacional. 4. Habitação de Interesse Social. I. Rossi, Angela Maria Gabriella. II. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Escola Politécnica. III. Título.



**UFRJ**

James Patrick Maher Junior

**INSTRUMENTOS DE FINANCIAMENTO A PROGRAMAS  
HABITACIONAIS DE LOCAÇÃO SOCIAL: DESAFIOS E  
OPORTUNIDADES**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Engenharia Urbana, Escola Politécnica, da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre em Engenharia Urbana.

Aprovada pela Banca:

---

Presidente, Prof. Dra. Angela Maria Gabriella Rossi, UFRJ

---

Membro, Prof. Dr. Luis Otávio Cocito de Araújo, UFRJ

---

Membro, Prof. Dr. Luis Fernando Valverde Salandia, IPP/PCRJ

## DEDICATÓRIA

Aos meus pais, James Patrick Maher (*in memoriam*)  
e Terezinha de Jesus Machado Maher, pelo apoio  
incondicional e contínuo estímulo intelectual.

## **AGRADECIMENTOS**

Ao Programa de Apoio à Pós-Graduação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) pela oportunidade dada, agradecendo especialmente a Ricardo Ramos, Rodolfo Torres, Florinda Pastoriza e Jonathan Vidal pela colaboração na viabilização do apoio institucional do Banco à minha participação no Curso de Mestrado Profissional em Engenharia Urbana da Escola Politécnica da UFRJ.

À Prof<sup>a</sup> Angela Maria Gabriella Rossi, orientadora dessa dissertação, pela atenção e sugestões sempre oportunas.

À Terezinha Maher, Daniela Motisuke, Adriana Barbosa Dantas Zeraik e Caio Seconelo, pelas observações e contribuições que enriqueceram o presente trabalho.

À Ricardo Tannure e Gustavo Fiche, pelos esclarecimentos conceituais de ordem jurídica, isentando-os, naturalmente, das incorreções porventura remanescentes no texto.

Aos colegas do BNDES, cabendo mencionar, em especial, Rodrigo Moreira, Rafael Pimentel, José Roberto Rezende e os colegas do Setorial de Desenvolvimento Urbano (Adriana, Carlos Malburg, Filipe Souza e Renato Berer).

Aos colegas da CDHU (Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo), onde tive meu primeiro contato profissional com a questão habitacional, agradecendo em especial os antigos colegas da SAE e à turma de “juniores” (Cesar Peretti, Marcio Ishibashi, Flavio Oshiro e Fernando Francischetti).

À minha família (Diogo, Teca, Cristina, Daniel, Denise, Felipe) e aos amigos daqui, de lá, em qualquer lugar, pelo eventual compreensão e constante apoio.

## RESUMO

MAHER JUNIOR, James Patrick. **Instrumentos de Financiamento a Programas Habitacionais de Locação Social: Desafios e Oportunidades**. Rio de Janeiro, 2015. Dissertação (Mestrado) – Programa de Engenharia Urbana, Escola Politécnica, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015.

A pluralidade das necessidades habitacionais a serem atendidas e a diversidade do perfil da demanda habitacional, bem como a constatação de ineficiências na produção do espaço urbano, têm posto em questionamento o predomínio da promoção do acesso à casa própria no Brasil em detrimento da provisão de formas alternativas de acesso à moradia. A locação social apresenta-se, então, como uma alternativa de oferta habitacional à casa própria para viabilizar a universalização do acesso à moradia. Assim sendo, esse trabalho – fruto de pesquisa bibliográfica - tem como objetivo geral levantar instrumentos financeiros para a provisão de locação social existentes no Brasil e analisar se os mesmos se aplicam à oferta sustentável de unidades habitacionais para locação social. Os objetivos específicos consistem na identificação de experiências internacionais de financiamento à provisão habitacional de locação social e na comparação das mesmas entre si e com a experiência brasileira. Procurou-se, inicialmente, apresentar o contexto histórico da locação na política habitacional brasileira, bem como apresentar os diversos aspectos que caracterizam os programas de locação social, inclusive aqueles que devem ser considerados na promoção de empreendimentos mais sustentáveis e eficientes. Embora haja diretrizes para a provisão de locação social propostas pela Política Nacional de Habitação (2004) e pelo Plano Nacional de Habitação (2010), constatou-se que não há, até o presente momento, instrumentos de apoio financeiro à produção de unidades habitacionais para locação social. Recomenda-se, para maior efetividade dessas diretrizes, a implantação de um sistema de informações habitacionais para um melhor dimensionamento das ações e dos recursos necessários para a efetivação de um Programa Público de Locação Social e para a superação de resistências à oferta de crédito através da diminuição de incertezas relacionadas à locação social.

Palavras-chave: habitação de interesse social; locação social; política habitacional; financiamento habitacional.

## ABSTRACT

MAHER JUNIOR, James Patrick. **Instrumentos de Financiamento a Programas Habitacionais de Locação Social: Desafios e Oportunidades**. Rio de Janeiro, 2015. Dissertação (Mestrado) – Programa de Engenharia Urbana, Escola Politécnica, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015.

The variety of housing needs and the diversity of the housing demand profiles, as well as inefficiencies in the production of urban space, have raised doubts concerning the predominance of home ownership as a housing policy aim in Brazil at the expense of alternative housing tenure forms. Social rental housing has, therefore, been considered as an alternative towards universal access to housing. Bearing this in mind, the general purpose of this dissertation, a result of bibliographic research, is to scope out current funding and financial instruments for social rental housing programmes in Brazil and analyse if these instruments are suitable for sustainable social rental housing supply. Its specific purposes are identifying international experiences in social rental housing finance and comparing these experiences to the Brazilian ones on this issue. Initially, this work presents, from a historical perspective, how Brazilian housing policies have contemplated rental housing. It also discusses the main features that have characterized social rental housing projects, including those that should be considered in order to promote more sustainable and efficient projects. Despite the guidelines on social rental housing proposed by the National Housing Policy (2004) and the National Housing Plan (2010), this research has noticed that, thus far, there are not any funding and financial instruments for social rental housing programs in Brazil. In order to improve these guidelines' effectiveness, this work recommends the implementation of a housing information system for a better evaluation of the actions and resources required by a social rental housing public program and for overcoming resistance to credit supply by reducing uncertainties related to social rental housing issues.

Key-words: social housing, social rental housing, housing policy, housing finance.



## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Ocupação da Moradia por Região (Fonte: BLANCO et al., 2014) .....	2
Figura 2 - Evolução da composição do déficit habitacional em relação ao total de domicílios entre 2007 e 2012 (Fonte: IPEA, 2013).....	8
Figura 3 – Panfleto promocional da Vila Economizadora Paulista (1911) em São Paulo, um dos empreendimentos habitacionais para aluguel mais notórios do período anterior à Lei do Inquilinato (Fonte: BATISTA, 2011).....	11
Figura 4 – Conjunto do IAPI em Realengo (1942), cujas unidades inicialmente eram parcialmente destinadas à locação (fonte:ALVIM, 2014) .....	13
Figura 5 - Distribuição de Domicílios por Tipo de Ocupação no Brasil (1940-2010) (Fonte IBGE (2010); BONATES (2007)) .....	16
Figura 6 - Participação da locação social no estoque habitacional total (Fonte: CECODHAS 2011; CENSO IBGE 2010;. National Summary Tables - AHS 2013) ...	20
Figura 7 - Conjunto Habitacional de Sarcelles, construído nos subúrbios de Paris, considerado um dos símbolos da produção habitacional de grande escala nos “trente glorieuses” (Fonte: CITÉ, 2010) .....	21
Figura 8 - Participação da locação social no estoque de novas construções e no estoque habitacional total (Fonte: CECODHAS 2011; CENSO IBGE 2010;. National Summary Tables - AHS 2013).....	22
Figura 9 – Estágios de um empreendimento de base imobiliária (Fonte: ROCHA LIMA Jr., 1995).....	24
Figura 10 – Fatores de Depreciação (Fonte: PORTO, 2010).....	25
Figura 11 - Tour Bois-le-Prêtre, edifício de 17 pavimentos com 96 apartamentos para locação social em região central de Paris/França (XVII <sup>e</sup> arrondissement) em sua fase de construção em 1959 (esq.), reabilitação em 1990 (centro) e projeto de nova reabilitação em 2005 (dir.) (Fonte: BRIAND, 2012).....	32
Figura 12 - Empreendimentos de locação social na França (Fonte: APUR, 2014) ...	32
Figura 13 - Antes e depois de reabilitação de apartamentos para locação social no Centro Histórico de Wrocław (Księża Witolda st.45/47), Polônia (Fonte: CECODHAS, 2010). .....	33
Figura 14: Sobrados geminados em construção (1970) no Conjunto Residencial de Wesselerbrink, Enschede-Zuid, Países Baixos (Fonte: STRAATBEELD, 2010).....	33
Figura 15 - Casarão no qual funcionam as “repúblicas” Renascer e Vitória (Fonte: Portal G1, 2012) .....	55
Figura 16 – Empreendimento Parque do Gato (Fonte: MORIYAMA, 2012).....	59
Figura 17 – Empreendimentos Olarias (esq.) e Vila dos Idosos (dir.) (Fontes: PMSP/SEHAB,2008).....	60
Figura 18 - Valores contratados – ProMoradia/FGTS (em R\$ mil) (Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Relatório FGTS - <a href="https://webp.caixa.gov.br/Portal/Relatorio_asp/contratacoes.asp">https://webp.caixa.gov.br/Portal/Relatorio_asp/contratacoes.asp</a> ) .....	70

Figura 19 - Número de unidades habitacionais produzidas com recursos do Pro-Moradia (Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Relatório FGTS) .....	71
Figura 20 - Cité Charles-I´Hermite, em Paris, exemplo de empreendimento construído nos anos 1930 pelas organizações de HBM (Fonte: APUR, 2014) .....	84
Figura 21 - Cité des Courtilières (1954), em Pantin, exemplo de empreendimento construído no período pós-II Guerra Mundial (Fonte: APUR, 2014).....	85
Figura 22 - Reabilitação de edificações para locação social em Paris (Fonte: APUR, 2014) .....	88
Figura 23 - Distribuição das tipologias no estoque habitacional de locação social nos Países Baixos (fonte: AEDDES, 2015) .....	90
Figura 24 - Conjunto residencial situado na Van Beuningenstraat em Amsterdam, construído pela WoCo Rochdale, em 1909 (à esq.) e em 2009 (à dir.) (Fonte: VAN ZIJP, 2009).....	91
Figura 25 - Conjunto residencial situado na Palmstraat em Amsterdam, construído pela Corporação Municipal de Amsterdã (hoje privatizada) em 1981 (Fonte: ACIOLY, 2008) .....	92
Figura 26 - Composição de fontes de recurso do Fundo Nacional de Habitação – KFM (Fonte: MEŁUCH, 2009) .....	97
Figura 27 – Reabilitação de edificações antigas por TBS em Konin, com destaque para dispositivos de captação de energia solar (Fonte: ZANIEWSKA e BAREK, 2009) .....	97
Figura 28 - Estrutura de Financiamento aos Empreendimentos TBS em 2008 (Fonte: PEPPERCORN e TAFFIN, 2013).....	98
Figura 29 - Empreendimentos TBS em Poznań e Katowice (Fonte: ZANIEWSKA e BAREK, 2007) .....	99

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Quantidade de unidades habitacionais para locação social .....	20
Tabela 2: Tipos de provedores de locação social .....	27
Tabela 3 - Comprometimento máximo da renda conforme faixa no “Programa de Locação Social” da PMSP .....	58
Tabela 4 – Situação de mudança nas condições de propriedade e posse – Programa Pró-Moradia Conjuntos Habitacionais (2002-2004) .....	72
Tabela 5 – Situação do atendimento das exigências em relação à adesão ao SNHIS (2013) .....	74
Tabela 6 - Taxas de juros e de subvenção por tipo de empréstimo (2012) .....	86
Tabela 7 - Características gerais do crédito para construção habitacional para locação na Colômbia (2012) .....	107

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABECIP - Associação Brasileira das Entidades de Crédito Imobiliário e Poupança

ABNT - Associação Brasileira de Normas Técnicas

AEDES – *Vereiniging van Wonongcorporaties* / Associação Holandesa de Organizações Habitacionais.

ANAH - *Agence Nationale de L'habitat* / Agência Nacional do Habitat

BACEN – Banco Central do Brasil

BCH - *Banco Central Hipotecário* (Colômbia)

BGK - *Bank Gospodarstwa Krajowego* / Banco Nacional Polonês

BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento

BNH - Banco Nacional da Habitação

CAIXA – Caixa Econômica Federal

CBCS - Conselho Brasileiro de Construção Sustentável

CDC - *Caisse de Dépôts et Consignations* / Caixa de Depósitos e Consignações

CDHU - Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo

CECODHAS – *Comité Européen de Coordination de l'Habitat Social*

CEPAC - Certificados de Potencial Adicional de Construção

CFV - *Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting* / Fundo Central de Habitação Social

CMN - Conselho Monetário Nacional

COHAB-ST - Companhia de Habitação da Baixada Santista

DHP/DF – Departamento de Habitação Popular do Distrito Federal

DTF – *Depósito à término fijo* (Colômbia)

FAS - Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social

FAT - Fundo de Amparo ao Trabalhador

FCP - Fundação da Casa Popular

FGTS - Fundo de Garantia por Tempo de Serviço

FINCOHAP - Fundo de Incentivo a Construção de Habitações Populares

FMDU - Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano (Rio de Janeiro)

FNHIS - Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social

FPH - Fundo Paulista de Habitação

FRA - Fundo de Reposição de Ativos

FUNDHAB - Fundo Municipal de Habitação (Campo Grande/MS)

HBB – Programa Habitar Brasil BID

HBM - *Habitation á bon marché*

HIS - Habitação de Interesse Social

HLM – *Habitation á Loyer Moderé*

HMP - Habitação de Mercado Popular

IAP's - Institutos de Aposentadoria e Pensão  
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
ICT - *Instituto de Crédito Territorial* (Colômbia)  
INPS - Instituto Nacional de Previdência Social  
IPMF - Imposto Provisório sobre Movimentações Financeiras  
IPTU - Imposto Predial Territorial Urbano  
IRM - *Instytut Rozwoju Miast* / Instituto Polonês de Desenvolvimento Urbano  
ISO – *International Organization for Standardization* / Organização Internacional para Padronização  
ITBI - Imposto de Transição sobre Bens Imóveis  
KFM - *Krajowy Fundusz Mieszkaniowy* / Fundo Nacional de Habitação  
LEED - Leadership in Energy and Environmental Design  
MCidades – Ministério das Cidades  
MCMV – Programa “Minha Casa Minha Vida”  
MCMV-E - Programa Minha Casa, Minha Vida – Entidades  
NBR – Norma da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT)  
OGU - Orçamento Geral da União  
ONG – Organização Não Governamental  
OODC - Outorga Onerosa do Direito de Construir  
OSCIP - Organização da Sociedade Civil de Interesse Público  
OUC – Operação Urbana Consorciada  
PALULOS - *Prime à l'Amélioration des Logements à Usage Locatif et à Occupation Sociale* / Prêmio à Melhoria Habitacionais para Locação e à Ocupação Social  
PAR - Programa de Arrendamento Residencial  
PIB – Produto Interno Bruto  
PLAI - *Prêt locatif aidé d'intégration* / Empréstimo Locativo de Auxílio à Integração  
PLANHAB – Plano Nacional de Habitação  
PLHIS – Plano Local de Habitação de Interesse Social  
PLS - *Prêt locatif social* / Empréstimo Locativo Social  
PLUS - *Prêt locatif à usage social* / Empréstimo Locativo ao Uso Social  
PMH - Plano Municipal da Habitação de São Paulo  
PMS – Prefeitura Municipal de Santos  
PNH - Política Nacional de Habitação  
PPP - Parceria Público-Privada  
Pro-Moradia - Programa de Atendimento Habitacional através do poder público  
PSH - Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social  
PSM - Programa de Produção Social de Moradia  
SBPE - Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo

SFH - Sistema Financeiro da Habitação

SNHIS - Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social

SRU - *Loi Solidarité et Renouvellement Urbain* / Lei de Solidariedade e Renovação Urbana

SUSHI - Sustainable Social Housing Initiative

TBS – *Towarzystwo Budownictwa Społecznego* / Sociedade para Habitação Social

TPC - Transferência de Potencial Construtivo/do Direito de Construir

UNEP-FI - United Nations Environment Programme / Finance Initiative

UN-HABITAT – Agência/Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos

UPAC - *Unidad de poder adquisitivo constante* (Colômbia)

WOCOS – *Woningcorporaties* / Organizações Habitacionais

WSW - *Waarborgfonds Sociale Woningbouw* / Fundo Garantidor de Locação Social

ZEIS - Zonas Especiais de Interesse Social

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	01
1.1 TEMA .....	01
1.2 OBJETIVOS.....	08
1.3 METODOLOGIA .....	08
1.4 CONTRIBUIÇÃO CIENTÍFICA ESPERADA .....	08
1.5 ESTRUTURA DO TRABALHO .....	09
<b>2 CONTEXTO HISTÓRICO DA PROVISÃO HABITACIONAL PARA LOCAÇÃO NO BRASIL</b> .....	10
<b>3 PERFIL DA PROVISÃO DE LOCAÇÃO SOCIAL: CARACTERIZAÇÃO E ANÁLISE COMPARATIVA</b> .....	18
3.1 ESTOQUE EM NÚMEROS ABSOLUTOS E RELATIVOS .....	18
3.2 PERFIL ETÁRIO.....	20
3.3 TIPOS DE PROVEDOR .....	26
3.4 PÚBLICO-ALVO .....	28
3.5 TIPOLOGIAS .....	30
3.6 CUSTOS .....	33
<b>4 INSTRUMENTOS DE FINANCIAMENTO À PROVISÃO DE LOCAÇÃO SOCIAL NO BRASIL</b> .....	39
4.1 APOIO FINANCEIRO À OFERTA .....	39
4.1.1 Apoio à Oferta Privada no Brasil .....	44
4.1.1.1 Apoio Local à Oferta Privada.....	45
4.1.1.2 Apoio Federal à Oferta Privada .....	46
4.1.2 Apoio à Oferta Pública no Brasil.....	52
4.1.2.1 Apoio Local à Oferta Pública .....	53
4.1.2.2 Apoio Federal à Oferta Pública .....	66
4.2 APOIO FINANCEIRO À DEMANDA.....	75
<b>5 EXPERIÊNCIAS DE FINANCIAMENTO À PROVISÃO HABITACIONAL DE LOCAÇÃO SOCIAL</b> .....	80
5.1 A EXPERIÊNCIA FRANCESA: <i>HABITATION Á LOYER MODERÉ</i> (HLM) .....	81
5.2 A EXPERIÊNCIA HOLANDESA: <i>WONINGCORPORATIES</i> (WOCOS).....	88
5.3 A EXPERIÊNCIA POLONESA: <i>TOWARZYSTWO BUDOWNICTWA SPOLECZNEGO</i> (TBS) .....	94
5.4 A EXPERIÊNCIA COLOMBIANA: <i>PLAN TERRAZAS</i> .....	101
<b>6 CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	108
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	114

## 1 INTRODUÇÃO

No que segue, são delineados os contornos da pesquisa realizada para compor esta dissertação de mestrado.

### 1.1 TEMA

A habitação se caracteriza como o espaço ocupado pela população entre jornadas de trabalho para o desempenho de tarefas primárias de natureza fisiológica (alimentação, descanso), social (convívio familiar) e até como espaço para atividades de trabalho em determinadas situações. As múltiplas funções/necessidades atendidas pela habitação implicam que essa não deve ser entendida como uma necessidade em si mesma, mas como um satisfator sinérgico de necessidades integrado de forma adequada ao seu entorno: ao satisfazer uma determinada necessidade, a habitação contribui para a satisfação simultânea de outras necessidades (ABIKO, 1995; CENAC, 2007).

A provisão habitacional é estruturada a partir da interação entre a estrutura social, econômica, política e cultural que governa tanto o processo de provisão e de consumo de habitação em um dado contexto quanto os diferentes agentes envolvidos nesse processo (consumidores finais, proprietários de terras, investidores, incorporadores, gestores públicos, políticos, financiadores, movimentos sociais, ONG's, entre outros). As relações entre esses agentes, ponderadas pela sua estrutura de capital próprio em suas diferentes configurações, determinam a forma final da estrutura e, ao mesmo tempo, são influenciados por essa estrutura (WERNA et al., 2004; BOURDIEU, 2006).

A pluralidade das necessidades a serem atendidas e dos agentes envolvidos na provisão habitacional implica na existência de diferentes perspectivas e distintas expectativas. Nem sempre essas perspectivas e expectativas convergem, o que explica porque a provisão de habitação se destaca entre os temas que geram conflitos nos processos de intervenção no espaço urbano.

Dentre tais divergências, ressaltam-se as diferentes perspectivas da habitação enquanto *serviço* ou *bem de consumo* e, ao mesmo tempo, enquanto *investimento*<sup>1</sup>.

---

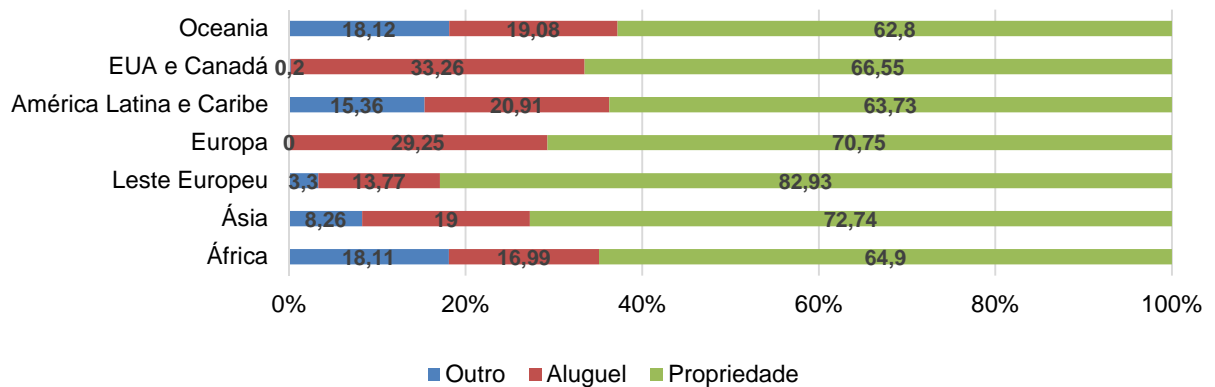
<sup>1</sup> O consumo corresponde aos bens e serviços adquiridos pelos consumidores para satisfazer necessidades e divide-se em três categorias: bens não-duráveis (bens com curto período de duração, como alimentos e roupas), duráveis (bens com maior período de duração, como automóveis e



Conforme Harvey (1982), o estímulo à aquisição de unidades habitacionais estimula moradores-usuários a se tornarem moradores-proprietários, envolvendo-os numa luta de apropriação de valores e de captação de externalidades. Desse modo, sujeita-se a economia doméstica à lógica capitalista de produção de mercadorias, na qual a habitação adquire, além do seu valor de uso, um valor de troca. A difusão de externalidades distorce preços e permite auferir rendas e lucros de monopólio espacial<sup>2</sup>, acirrando conflitos e descontentamentos principalmente nas camadas da população que não conseguem ter acesso à habitação pelos mecanismos de mercado. A política de crédito habitacional contribui para a geração de conflitos ao induzir ao surgimento de estratégias de acumulação de patrimônio econômico em

(...) categorias que se encontravam pouco inclinadas a fazerem da compra da casa uma forma principal de aplicação e que teriam constituído uma clientela natural a uma política visando favorecer a criação de alojamentos públicos (casas individuais ou edifícios) destinados ao arrendamento (...) (BOURDIEU, 2006, p.59-60).

A hegemonia dos modelos que priorizam o acesso habitacional por meio da aquisição da casa própria, independente do grau de desenvolvimento dos países (conforme apontado pelo Relatório da UN-HABITAT, 2003, p.11, e ilustrado pelo gráfico abaixo), explica o aumento, nos últimos vinte ou trinta anos, do número de proprietários – formais ou informais – na maior parte das áreas urbanas.



**Figura 1 - Ocupação da Moradia por Região (Fonte: BLANCO et al., 2014)**

máquinas de lavar) e serviços (os quais se referem à compra de serviços pessoais, como corte de cabelo ou consulta médica) (MANKIW, 1998; SANDRONI, 1999). Já o investimento consiste na aquisição de bens por indivíduos e empresas a fim de aumentar seu estoque de capital. Pode ser dividido em três categorias: investimentos fixos das empresas (equipamentos e instalações comprados pelos empresários para utilizar na produção futura), investimentos em estoques (variação da quantidade de bens que as empresas mantêm em estoque, incluindo matéria-prima e componentes, trabalho em processo e produtos acabados) e investimento residencial (moradias novas que são compradas para residência própria ou para aluguel). (MANKIW, 1998).

<sup>2</sup> Conforme Harvey (1982, p.9), “o caráter fixo e imóvel do ambiente construído acarreta a produção e uso de mercadorias sob condições de competição monopolística espacial, com fortes efeitos de ‘vizinhança’ ou de ‘externalidades’”.

Uma das críticas mais frequentes a modelos que priorizam o financiamento da aquisição da casa própria é a incapacidade dos instrumentos de financiamento disponíveis de atender a capacidade de pagamento das faixas da população com menor poder aquisitivo. Segundo o PLANHAB – Plano Nacional de Habitação (2010, p.73), 70% do déficit habitacional acumulado até 2006 (i.e., aproximadamente 5,5 milhões de domicílios) concentra-se em famílias sem renda ou com renda líquida abaixo da mínima necessária para assumir um compromisso de pagamento regular e estruturado de um financiamento. Não obstante os méritos de programas como o *Minha Casa, Minha Vida* (MCMV) na ampliação do acesso ao financiamento habitacional (inclusive por meio de subsídios como os disponibilizados pelo PSH - Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social), eles são passíveis de críticas. Questiona-se, por exemplo, a sua sustentabilidade a longo prazo e a sua suscetibilidade à conjuntura macroeconômica, conforme atesta a recente revisão das condições de financiamento do SFH (a qual ainda não atingiu o MCMV)<sup>3</sup>. Tais critérios devem ser analisados frente aos benefícios sociais trazidos por programas dessa natureza, bem como os custos advindos da sua não-realização (custo de oportunidade).

Outro fator agravante quando se considera os modelos calcados exclusivamente na oferta da moradia-propriedade é o fato de que metade do déficit habitacional apontado pelo PLANHAB está localizado nas regiões metropolitanas brasileiras, onde o valor da terra é maior. Frequentemente, o alto valor da terra inviabiliza a oferta de moradias em áreas centrais e consolidadas para os setores de menor poder aquisitivo. Conforme relatado pelo Observatório do Uso do Solo e da Gestão Fundiária do Centro de São Paulo (LABHAB et al., 2006), por mais que se consiga reduzir os custos de obtenção de terrenos, a localização central é mais cara e não permite os artifícios que a política habitacional brasileira tem adotado para viabilizar uma “casa própria” para a população de menor renda (lotes sem serviços, “embriões”, etc.).

---

<sup>3</sup> Ver “Caixa sobe juros para financiar casa própria; FGTS e 'Minha Casa' não mudam.” Portal UOL São Paulo, São Paulo, 15 jan. 2014. Disponível em: <<http://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2015/01/15/caixa-sobe-taxas-de-financiamento-da-casa-propria-fgts-e-mcmv-nao-mudam.htm>>. Acesso em: 07 mar. 2015.

Outro ponto de contestação é o discurso em defesa da “universalização da casa própria” e o seu argumento de que seria possível zerar o déficit habitacional somente com oferta de moradia por aquisição. Conforme aponta o Relatório da UN-HABITAT sobre Locação Social (2003, p. 104), esse argumento não procede, inclusive em países desenvolvidos. Segundo Bonduki (2008), há setores para os quais a aquisição de um imóvel fixo não é atraente devido à ausência de capacidade de tomar financiamento para aquisição de imóvel (caso de idosos ou casais jovens) ou à necessidade de maior mobilidade/transitoriedade (caso de estudantes e trabalhadores informais e transitórios).

Por ser uma forma de ocupação muito mais flexível do que a casa própria, a *locação* tem maior potencial para atender as diferentes demandas ao longo do ciclo de vida domiciliar<sup>4</sup>, já que a transferência entre unidades locadas motivadas pela alteração de necessidades apresenta um custo menor de transação do que a transferência entre unidades próprias via compra e venda. A quitação e transferência de IPTU (Imposto Predial Territorial Urbano), ITBI (imposto de Transição sobre Bens Imóveis), tarifas cartoriais (registros de compromisso de compra e venda e averbação em matrícula/certidão de Registro de Imóveis) estão entre os custos que compõem a transição entre imóveis próprios no Brasil, os quais inexistem ou são reduzidos na transição entre imóveis locados. Nesse contexto, a insuficiência de oferta habitacional para locação induz à ineficiências na alocação do estoque habitacional e contribui para um grau maior de imobilidade residencial: afim de evitar custos transacionais elevados, proprietários se veem presos a moradias inadequadas às suas necessidades habitacionais e arcam, muitas vezes, com custos de manutenção e impostos além de sua real capacidade de pagamento (JARAMILLO e IBAÑEZ, 2002; BLANCO et al., 2014).

Outras formas de acesso à moradia (locação, arrendamento) podem eventualmente ser consideradas mais vantajosas se permitirem uma alocação mais eficiente de uma “poupança prévia” em outros investimentos mais rentáveis a longo prazo (por ex.: em atividades empreendedoras para geração de renda, “negócio” próprio) do

---

<sup>4</sup> O conceito de “ciclo de vida domiciliar” baseia-se, como as demais teorias sobre ciclo de vida, na ideia de que, à medida que a idade avança, os indivíduos atravessam etapas que modificam suas necessidades e os seus padrões de uso e consumo de recursos. O ciclo de vida domiciliar, portanto, é determinado pela série de estágios demográficos que as famílias atravessam ao longo do tempo, sendo cada estágio definido pela composição etária do domicílio (i.e, pela idade de seus ocupantes). (CAMPOS, 2014).

que a alocação na aquisição de uma casa própria. Além disso, a disponibilização de modos alternativos de oferta habitacional abre perspectivas de compra de um imóvel melhor no médio prazo (DAMASO, 2008; SILVA, 2013). Cabe ressaltar aqui que tais decisões de alocação de recursos dependem, antes de mais nada, de cotejamento entre o custo e retorno dos investimentos feitos.

É necessário assinalar que o desenvolvimento de uma política habitacional direcionada a modalidades alternativas de acesso habitacional não necessariamente implica na exclusão da oferta de financiamento à aquisição da casa própria. Assim sendo, o apoio financeiro a tais modalidades deve ser encarado como um complemento à oferta da casa própria e não como um substituto excludente no que tange à oferta habitacional.

O arrendamento tem sido apresentado como uma importante modalidade alternativa no acesso à moradia para a população de menor poder aquisitivo. Essa foi a única alternativa ao modelo tradicional de financiamento à provisão habitacional por compra/venda apresentada pelo Governo Federal até os anos 2000. O arrendamento, contudo, se alinha em ação e escopo com os demais programas de produção habitacional com fins de propriedade, tal como explicado no Capítulo 2 desta dissertação. Além disso, há que se considerar que o arrendamento não consegue garantir o acesso universal à moradia devido aos custos inerentes a essa modalidade (MOURA e SANTOS, 2007; UN-HABITAT, 2003). Segundo Moura e Santos (2007), a locação, que também se configura como uma alternativa possível, apresenta maior capacidade de universalização do atendimento habitacional do que à aquisição ou o arrendamento.

Ao longo do último século, a locação tem sido a modalidade preferencial de provisão habitacional por alguns países europeus, ainda que esse apoio esteja perdendo espaço para os modelos calcados na aquisição da casa própria. Um mercado eficiente e equitativo de locação deveria atender a todas as faixas de renda de modo a garantir a universalização do acesso à moradia. Entretanto, a existência de falhas nesse mercado impede que isso aconteça.

A provisão sistêmica de habitação para locação em parte da Europa se dá por meio dos chamados “programas de locação social”. Tais programas se destinam ao apoio sistematizado, pelos poderes públicos nacional e local, tanto aos provedores públicos e privados (oferta) de habitação para locação quanto aos usuários-

locatários (demanda). Eles atuam sobre as falhas do mercado de locação e, em um contexto maior, sobre o mercado de habitação como um todo.

A locação social é consensualmente definida pela literatura especializada como a oferta habitacional para aluguel abaixo do valor de mercado oferecida, ou viabilizada, pelo poder público. Ela pode contemplar, segundo Silva (2008), diferentes atividades, tais como: produção de novas unidades em terrenos vazios; produção de novas unidades por reforma de edifícios existentes; subsídio para acesso ao mercado local de aluguel e mobilização de unidades residenciais existentes (agrupadas ou dispersas).

Essa última modalidade de provisão possibilita o fornecimento de unidades habitacionais para diversos usos e padrões em áreas centrais urbanas, nas quais a disponibilidade de terrenos vazios tende a ser bem menor, via reforma ou reciclagem de edificações vazias ou parcialmente ocupadas (LABHAB et al., 2006).

Conforme apontam Whitehead e Scanlon (2007), a provisão de parques habitacionais de locação social pode gerar externalidades positivas para o seu entorno: algumas são tangíveis (tais como geração de espaços para serviços e atividades voltados para toda a comunidade local) e outras intangíveis, com efeitos e impactos de difícil mensuração (tais como promoção de reabilitação e maior coesão social, bem como influência sobre os aluguéis de mercado). Além disso, a oferta de locação social também pode atenuar efeitos perversos associados à oferta exclusiva da casa própria como o excessivo espraiamento urbano (“urban sprawl”), pois a elevação dos preços das habitações obriga as pessoas a se mudarem para locais cada vez mais afastados dos centros urbanos. Isso implica em maior necessidade de deslocamentos em termos de transporte intraurbano e consequente aumento de custos públicos e privados em infraestrutura urbana (JARAMILLO e IBAÑEZ, 2002; PEPPERCORN e TAFFIN, 2013).

São justamente os impactos e efeitos causados pela forma de ocupação habitacional sobre os diversos (sub)sistemas de infraestrutura urbana (mobilidade urbana, saneamento ambiental, energia, telecomunicações, entre outros) que reforçam a necessidade de trazer essa questão para debate no campo da Engenharia Urbana, não o restringindo aos círculos de debate sobre gestão habitacional.

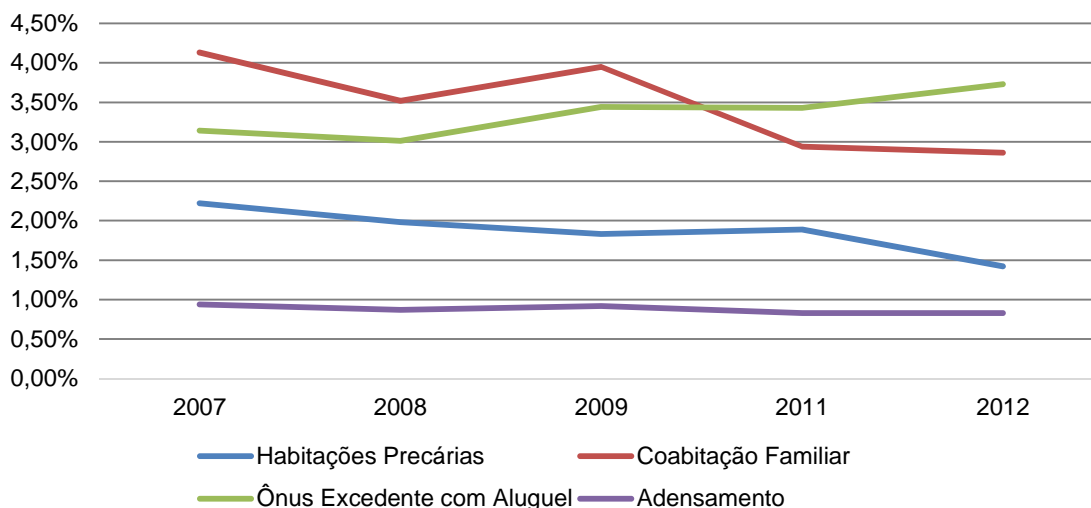
A hegemonia da moradia enquanto propriedade na política habitacional brasileira cessou formalmente a partir de 2004, quando a nova Política Nacional de Habitação (PNH) passou a definir, entre as diretrizes para a provisão habitacional, o desenvolvimento de “programa e linha de financiamento destinado à produção de unidades habitacionais dirigidas à locação social” (BRASIL, 2004, p. 42), inclusive no contexto de ações necessárias para a reabilitação de áreas urbanas centrais. Considerando que esta política completa uma década, é necessário verificar se de fato foram implantados instrumentos financeiros para estimular a provisão habitacional de locação social, bem como à sua manutenção.

Cabe ressaltar que ainda há demanda para ações em locação social nas áreas urbanas brasileiras. Isso é indicado pela existência de um grande contingente de famílias afetadas pelo ônus excessivo com aluguel (um dos quatro componentes que definem o déficit habitacional no Brasil<sup>5</sup>), o qual ocorre quando mais de 30% da renda média mensal de famílias em domicílios urbanos com renda de até três salários mínimos se encontra comprometida com o pagamento de aluguel. Conforme apontado pelo IPEA (2013), cerca de 2,29 milhões de domicílios urbanos em 2012 encontram-se em situação de ônus excessivo com aluguel. O número de domicílios afetados pelo ônus excessivo com aluguel dobrou em relação a 2000, quando cerca de 1,2 milhão de famílias locatárias com rendimento de até 3 salários mínimos se encontravam em situação semelhante (BRASIL, 2004).

É preciso também assinalar que o ônus excessivo com aluguel foi o único componente do déficit habitacional que apresentou elevação entre 2007 e 2012, tendo aumentado aproximadamente 30% nesse período, conforme demonstrado no gráfico a seguir (IPEA, 2013).

---

<sup>5</sup> Os componentes do déficit habitacional no Brasil, além do **ônus excessivo com aluguel**, são: a **coabitação familiar forçada**, caracterizada pela existência de domicílios nos quais hajam famílias conviventes (aquelas que residem no mesmo domicílio com pelo menos outra família) com intenção declarada de se mudar; a **habitação precária**, i.e, domicílios improvisados ou rústicos (casas e apartamentos que não sejam de alvenaria ou madeira emparelhada, cujo material predominante seja de taipa não revestida, madeira aproveitada, palha ou outro material); e o **adensamento excessivo em domicílios locados**, o que ocorre nos domicílios alugados nos quais hajam mais de 3 habitantes (V0105) por cômodo, que sirva, permanentemente, como dormitório (IPEA, 2013).



**Figura 2 - Evolução da composição do déficit habitacional em relação ao total de domicílios entre 2007 e 2012 (Fonte: IPEA, 2013)**

Deve-se, ainda, assinalar a existência de um amplo mercado informal de locação em crescimento nas cidades brasileiras, por meio do qual se dá a entrada dos setores populares nos assentamentos informais. Trata-se de um fenômeno a ser considerado na implantação de um programa de locação social, que deve considerar e buscar superar as vantagens comparativas oferecidas pelo mercado de locação informal, conforme argumenta Abramo (2008).

## 1.2 OBJETIVOS

O objetivo geral deste trabalho consiste em identificar instrumentos de financiamento à provisão habitacional existentes no Brasil e analisar se os mesmos se aplicam à oferta sustentável de unidades habitacionais para locação social.

Os objetivos específicos consistem na identificação de instrumentos de financiamento à provisão habitacional de locação social existentes em quatro países (França, Holanda, Polônia e Colômbia) e na comparação dos mesmos entre si e com os instrumentos de financiamento existentes no Brasil, se houver.

## 1.3 METODOLOGIA

O estudo aqui descrito caracteriza-se por ser uma pesquisa básica, isto é, uma investigação destinada à produção de conhecimentos que possam, futuramente, se constituir em subsídios a serem utilizados em pesquisas aplicadas. Sua abordagem qualitativa é de caráter exploratório: busca-se, apenas, lançar luz acerca de alguns aspectos que envolve a definição de instrumentos de financiamento à provisão

habitacional existentes no Brasil. Os procedimentos metodológicos utilizados para a determinação do *corpus* investigado incluiu pesquisa bibliográfica de modo a permitir maior domínio e análise dos instrumentos levantados.

#### **1.4 CONTRIBUIÇÃO CIENTÍFICA ESPERADA**

A expectativa é de que este trabalho possa, ainda que minimamente, contribuir para pesquisas aplicadas acerca do tema aqui focalizado.

#### **1.5 ESTRUTURA DO TRABALHO**

Esta dissertação está estruturada em 6 capítulos. Neste primeiro capítulo, procurou-se, inicialmente, introduzir o tema da locação social enquanto alternativa complementar de oferta habitacional para a universalização do acesso à moradia, para, em seguida, apresentar os objetivos, a metodologia e a finalidade da pesquisa discutida neste trabalho.

O segundo capítulo contextualiza a locação na história da provisão habitacional no Brasil, desde a Era Vargas – quando foram efetuadas as primeiras intervenções públicas na provisão de moradias – até os dias de hoje.

No terceiro capítulo, buscou-se caracterizar o empreendimento habitacional voltado à locação social, bem como elencar aspectos construtivos (tecnológicos e gerenciais) que devem ser considerados para viabilizar a promoção de empreendimentos mais sustentáveis e eficientes, tanto para locadores quanto para locatários.

Os resultados do levantamento quanto a existência de instrumentos para o financiamento à provisão de locação social no Brasil, tanto pelo setor público (poder público e instituições financeiras públicas), quanto pelo setor privado são apresentados no quarto capítulo desta dissertação.

O quinto capítulo apresenta e discute algumas experiências internacionais de financiamento à provisão habitacional de locação social, a título de comparação com a experiência brasileira e como forma de oferecer subsídios para eventuais experiências futuras em nosso país.



Por fim, são apresentadas as considerações finais, com conclusões provenientes do levantamento dos instrumentos disponíveis e da análise comparativa das experiências estudadas, bem como sugestões para trabalhos futuros.

## 2 CONTEXTO HISTÓRICO DA PROVISÃO HABITACIONAL PARA LOCAÇÃO NO BRASIL

O confronto entre a visão da habitação como fundo de consumo *versus* habitação como capital fixo tem permeado historicamente as iniciativas do setor público na questão habitacional (ou justificado a ausência destas), principalmente a partir do período pós-2ª guerra.

No Brasil, até os anos 1940, a ausência de atuação do Estado na provisão habitacional fez com que restasse à iniciativa privada as providências relacionadas à ocupação do espaço urbano. Investir na construção de habitações para aluguel era, então, uma atividade econômica de alta rentabilidade, com possibilidade de acúmulo de capital<sup>6</sup>. O investimento era seguro, com riscos “baixos, e (...) a valorização imobiliária, sobretudo em cidades de grande crescimento e dinamismo econômico”, era garantida (BONDUKI, 2011, pg. 44), inexistindo qualquer controle estatal aos valores dos aluguéis.



**Figura 3 – Panfleto promocional da Vila Economizadora Paulista (1911) em São Paulo, um dos empreendimentos habitacionais para aluguel mais notórios do período anterior à Lei do Inquilinato (Fonte: BATISTA, 2011)**

<sup>6</sup> Bonduki (2011) aponta quatro tipos de locadores: (i) aqueles que, sem desenvolverem atividade produtiva, tinham à mão recursos que precisavam ser investidos para gerar rendimentos (herdeiros e profissionais liberais); (ii) empregadores que precisavam construir casas para seus funcionários; (iii) empregados que conseguiam juntar alguma poupança para investir e garantir renda complementar; e (iv) instituições de previdência privada (como as companhias mútuas e instituições de seguro).

A provisão habitacional de iniciativa privada foi seriamente abalada pela promulgação da Lei de Inquilinato de 1942, a qual, ao congelar os preços dos “aluguéis por dois anos, foi várias vezes renovada, desestimulando a aplicação de capital em imóveis de aluguel”, contribuindo, assim, “para inverter a forma de morar da maioria da população, que passou gradativamente de inquilino para proprietário” (SAMPAIO, 1994, p.26). Propalada como uma medida populista para reduzir o custo de vida da população urbana (até então majoritariamente formada por locatários), a Lei de Inquilinato também atendeu – ao desestimular a inversão em empreendimentos de base imobiliária para locação – à necessidade de captação de recursos para o desenvolvimento incipiente da indústria nacional (BONDUKI, 2011).

Consagra-se, a partir daí, o modelo da casa própria como “solução hegemônica” – expressão apropriadamente utilizada por Tsukumo (2007) – para a questão habitacional. Esse modelo foi sacramentado pelo início da produção estatal de habitação social por meio da construção dos primeiros conjuntos habitacionais financiados da Fundação da Casa Popular (FCP) e pelos Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAP's), bem como pelo estímulo não-oficial ao autoempreendimento da casa própria (muitas vezes por meios informais) em loteamentos periféricos ou favelas. A mudança no paradigma da produção habitacional se deu em meio ao crescimento vertiginoso do Brasil urbano em função do êxodo rural, o que também explica o aumento de número de favelas e loteamentos periféricos. A título de exemplo, é utilizada a expansão das favelas na cidade do Rio de Janeiro: essas somavam 105 localidades em 1948, que abrigavam 138.837 habitantes; doze anos mais tarde, já somavam 147 localidades abrigando 335.063 pessoas. Até 1939, o número de lotes aprovados nos municípios da Baixada Fluminense, Niterói e São Gonçalo era de aproximadamente 40.000; dez anos mais tarde, o número de lotes aprovados era quatro vezes maior (ABREU, 2008).

Cabe ressaltar que, em um primeiro momento, boa parte das unidades habitacionais construídas com recursos do Plano A do *Programa de Carteiras Prediais* do IAP's (tais como os conjuntos residenciais de Realengo e outros) e do DHP/DF (Conj. Res. Pedregulho) foram destinadas à locação. Entretanto, com a criação do *Banco Nacional da Habitação* (BNH) em 1964, o Governo Federal determinou<sup>7</sup> a venda destas unidades remanescentes (preferencialmente aos locatários ocupantes) para

---

<sup>7</sup> Ver Art.65 da Lei 4.380/1964 , lei que instituiu o BNH.

arrecadação de recursos para aquisição e/ou construção de imóveis dos Institutos (posteriormente unificados no INPS - Instituto Nacional de Previdência Social).



**Figura 4 – Conjunto do IAPI em Realengo (1942), cujas unidades inicialmente eram parcialmente destinadas à locação (fonte:ALVIM, 2014)**

A instituição do Banco Nacional da Habitação (BNH) e do Sistema Financeiro da Habitação (SFH), que serviu de suporte para suas atividades, consolidou o modelo da casa própria por meio da disponibilização de financiamento da construção ou da aquisição com recursos do FGTS (Fundo de Garantia por Tempo de Serviço) e do SBPE (Carta de Crédito do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo). Cabe assinalar aqui a ausência de recursos não-onerosos e de incentivos para a ampliação do parque habitacional de locação social (BONDUKI, 2008).

Somente após a Constituição Federal de 1988 (reforçada pela promulgação do Estatuto das Cidades em 2001), com a municipalização da gestão das políticas públicas de desenvolvimento urbano, inclusive habitacional, será aberto espaço para a inovação institucional e programática. Entretanto, o fortalecimento do poder local na gestão de programas urbanos veio acompanhado do contingenciamento de programas e ações do Orçamento Geral da União (OGU) e de aumento de rigidez nas liberações financeiras por parte da União (DANTAS *et al.*, 2012).

De todos os programas habitacionais que foram instituídos pelos Governo Federal e Estadual até os anos 2000, a única alternativa ao modelo tradicional de financiamento à provisão habitacional por compra/venda foi o Programa de Arrendamento<sup>8</sup> Residencial (PAR), gerenciado pela CAIXA (instituição financeira substituta do BNH no SFH após a extinção deste em 1986) e voltado a famílias com renda entre 3 a 6 salários mínimos. Nesse programa, as unidades são arrendadas por 180 meses, com taxa mensal de 0,7% do valor da unidade. Após este período, as famílias têm a opção de comprar ou não o imóvel (LABHAB et al., 2006, p.210). Entretanto, o mesmo não pode ser encarado como um programa de locação social propriamente dito, pois não vem “a sanar o vácuo que uma política de locação social é capaz de preencher”, já que a soma de custos de locação e amortização do valor do imóvel inerente a esse Programa “demanda uma oneração dos recursos públicos superior aos de um programa de locação social, além de se voltar (...) para um extrato de maior renda ” (MOURA e SANTOS, 2007, pgs. 4-5). Por fim, tanto Moura e Santos (2007) como a UN-HABITAT (2003) concluem, que apesar de suas especificidades, o PAR se alinha, em ação e escopo, com os demais programas de produção habitacional com fins de propriedade.

A locação somente despontará no cenário dos instrumentos de política habitacional com a Política Nacional de Habitação (PNH) instituída em 2004. Tal política surge após a criação do Ministério das Cidades em 2003, como uma alternativa de provisão habitacional para a população de menor poder aquisitivo. Entre as diretrizes para a provisão habitacional, a PNH destaca o desenvolvimento de “programa e linha de financiamento destinado à produção de unidades habitacionais dirigidas à locação social” (BRASIL, 2004, p.42). Além disso, a PNH insere a reabilitação de imóveis para locação social pública e privada – inclusive com recursos do FNHIS (Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social)<sup>9</sup> – no contexto de ações necessárias para a reabilitação de áreas urbanas centrais, ressaltando que a locação social, aliada “a medidas de incentivo à utilização de imóveis do mercado secundário de imóveis para fins residenciais, poderia contribuir para criar condições

---

<sup>8</sup> O arrendamento é um contrato de cessão de um fator de produção, pelo qual seu proprietário o entrega a outro para ser explorado, mediante determinada remuneração.

<sup>9</sup> A locação social foi incluída entre as ações vinculadas aos programas de habitação de interesse social passíveis de aplicação de recursos do FNHIS na lei que regulamenta esse fundo (Lei 11.124, Art. 11, inciso I).

de equilíbrio do mercado e, conseqüentemente, reduzir o déficit habitacional.” (BRASIL, 2004, p.46).

Sob a perspectiva de que o Plano Nacional de Habitação (PLANHAB), apresentado em 2010 pelo Ministério das Cidades, é um desdobramento (e não somente uma mera atualização) das políticas definidas pela PNH de 2004, pode-se afirmar que as potencialidades da locação social apresentadas pela PNH foram bastante restringidas nesse Plano. A utilização da locação social como alternativa de provisão ficou restrita no PLANHAB à promoção pública de locação social em Centros Históricos e Áreas Urbanas Consolidadas, destinada a subsidiar parte das locações pela população de menor poder aquisitivo (Grupos 1 e 2) em áreas consolidadas de regiões metropolitanas e centros regionais. Conforme enfatiza Bonduki (2008), a modelagem que estava sendo desenvolvida para a elaboração do PLANHAB partiu da priorização ao financiamento da unidade nova para venda: priorizou-se o atendimento à demanda por meio de aquisição de unidades complementado por ações de locação social destinadas às faixas da população que não têm capacidade de endividamento. Os eixos “Política Urbana e Fundiária”, “Cadeia Produtiva da Construção Civil” e “Desenvolvimento Institucional” do Plano contemplariam, ainda, ações de estímulo à oferta de locação social, bem como a necessidade de se trabalhar com os novos agentes voltados para a este tipo de locação. Entretanto, na versão final do Plano (de 2010), não se verifica nenhuma diretriz específica à promoção de locação nestes eixos.

No que tange o auxílio à demanda por locação, o Plano prevê que

os valores máximos do repasse federal para aluguel social e percentuais máximos de comprometimento da renda do beneficiário serão calculados com base nos rendimentos daqueles Grupos... [sendo os contratos] firmados entre os proprietários de imóveis, e os beneficiários finais avaliados periodicamente para verificação dos requisitos necessários para acesso aos aluguéis subsidiados. (PLANHAB, 2010, p.156-157).

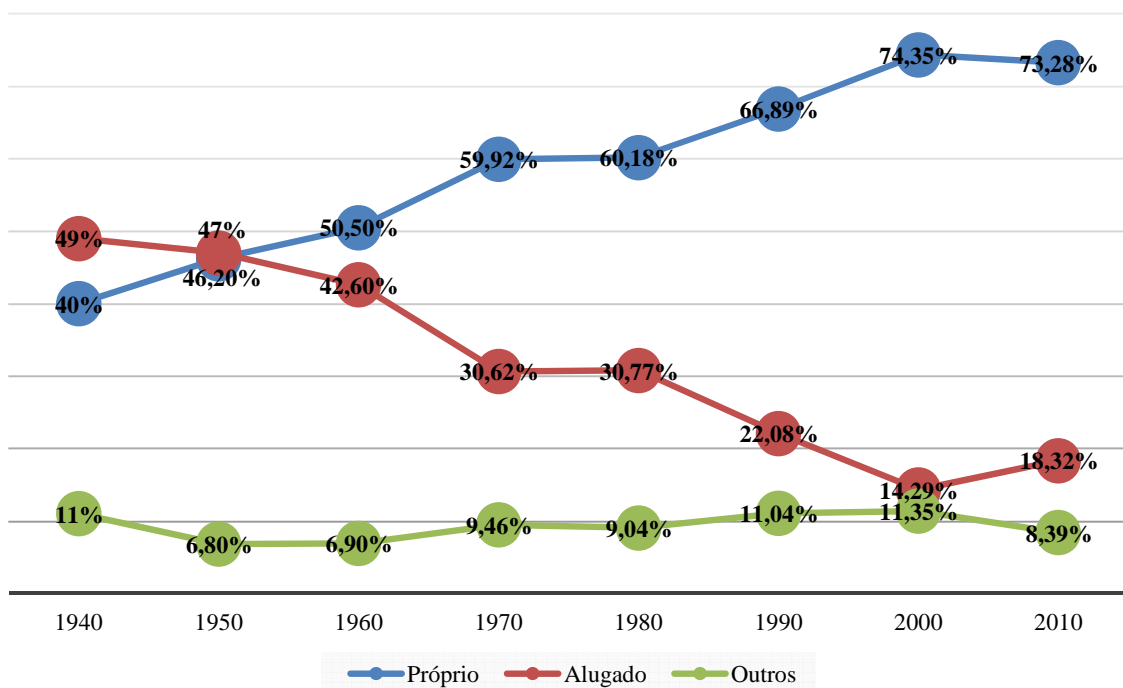
Conforme aponta Silva (2013), o direcionamento cada vez mais restrito dado à locação social no processo de evolução da PNH para o PLANHAB é um reflexo da ausência de debate sobre esse tipo de provisão habitacional no Brasil. Trata-se de

uma proposta que já nasce limitada do ponto de vista de sua abrangência, se assemelha muito a uma política exemplar, experimental e localizada, que não dá margem à possibilidade de maior abrangência, visando uma alteração do quadro mercadológico. (SILVA, 2013, p.73).

Em 2009, paralelamente ao desenvolvimento do PLANHAB, foi lançado, pelo Governo Federal, o Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV), voltado para a redução do déficit habitacional brasileiro. Esse programa tem como meta a construção de dois milhões de unidades habitacionais, das quais 60% voltadas para famílias de baixa renda. Apesar das previsões de estímulo a ações em locação social na PNH, não houve, no âmbito do MCMV, até o presente momento, o estabelecimento de ações específicas para subsidiar a produção de unidades habitacionais para a locação social.

Persiste, portanto, a inexistência de investimento institucional em locação, o que implica em baixo nível de transações de aluguel, conforme argumenta Damaso (2008). Segundo esse autor, esse fato é evidenciado pelo baixo número de ofertas imobiliárias de aluguel nos classificados dos jornais de grande circulação.

Cabe ressaltar que os dados do último Censo Demográfico do IBGE, de 2010, vão de encontro ao viés histórico em favor da propriedade como modelo de provisão habitacional: entre 2000 e 2010, verifica-se - pela primeira vez nos últimos setenta anos - (ligeira) diminuição da taxa de propriedade no Brasil, acompanhada por um aumento inédito no percentual de domicílios alugados, visualizado pelo gráfico a seguir.



**Figura 5 - Distribuição de Domicílios por Tipo de Ocupação no Brasil (1940-2010) (Fonte IBGE (2010); BONATES (2007))**

Segundo Blanco *et al.* (2014), tal reversão é um fenômeno recente verificado em diversas cidades da América Latina e do Caribe. Para os autores, isso se deve a uma combinação de fatores que desestimulam a aquisição da casa própria, tais como: os efeitos adversos gerados pelas políticas vigentes de provisão habitacional (insuficientes para atender a demanda e ineficientes em função dos padrões de uso da terra que geram), o crescimento exacerbado das cidades (obstáculo ao acesso à moradia com boa localização) e as mudanças no perfil demográfico (redução do tamanho médio das famílias, aumento das taxas de divórcio e da mobilidade da mão de obra). Pasternak e Bógus (2014), por sua vez, apresentam algumas outras hipóteses para a ocorrência de tal fenômeno no Brasil:

- abrandamento da Lei do Inquilinato, o qual teria estimulado o investimento em moradias de aluguel;
- aumento da oferta de unidades para locação na periferia das cidades, promovida por pequenos proprietários em processo de autoconstrução e viabilizada pela melhora na renda desses;
- redução da oferta habitacional para aquisição em função da existência de investimentos financeiros com melhor remuneração até 2009, quando é instituído o Minha Casa Minha Vida; até então havia condições mais vantajosas para outros tipos de investimento que não o habitacional.

Moura e Santos (2007, p. 7) sustentam que a instituição de uma política de locação social concomitante ao MCMV poderia atenuar a expansão acentuada dos valores de venda de imóveis e terrenos “na medida em que diminuiria a demanda por aquisição de imóveis, com conseqüente contenção de expansão dos preços de oferta dos mesmos”. A mensuração dessa atenuação, entretanto, é difícil de ser aferida e se constitui em um desafio mesmo em contextos em que a locação social já se encontra consolidada, conforme apontado por Tutin (2008).

No entanto, o que se verificou, nos últimos cinco anos, foi a alta no mercado de compra e venda, também acompanhada pela alta no mercado de locação, o que poderia explicar porque o ônus excessivo com aluguel foi o único componente do déficit habitacional que apresentou elevação entre 2007 e 2012, conforme mencionado na introdução dessa dissertação.



Cabe, portanto, aqui questionar se a reversão da taxa de propriedade no Brasil é efetivamente resultado de uma política de estímulo à provisão habitacional por locação – um fenômeno que teria derivado dos instrumentos preconizados pela Política Nacional de Habitação – ou se essa reversão é um fenômeno produzido justamente pela falta de efetividade dos instrumentos propostos pela PNH.

### 3 PERFIL DA PROVISÃO DE LOCAÇÃO SOCIAL: CARACTERIZAÇÃO E ANÁLISE COMPARATIVA

*Resumidamente, a provisão de habitação por locação assume uma variedade de configurações. A configuração precisa é determinada de acordo com as condicionantes nacionais e locais e qualquer política sensata em relação ao setor deve reconhecer tal diversidade (UN-HABITAT, 2003, p.27).*

Nos países que possuem programas de locação social, o perfil dos empreendimentos habitacionais direcionados a esses programas varia consideravelmente em termos de porte, peso no sistema habitacional, idade, tipologia, organização, financiamento, propósito, trajetória histórica, entre outras variáveis. Tal fato impossibilita análises comparativas precisas no que tange à oferta de locação social. Há que se considerar, além disso, que a política habitacional da qual emana cada perfil se situa em contextos específicos e complexos, característicos de cada realidade em que estão inseridas, sendo instrumento e estratégia de uma determinada sociedade. (ABIKO et al., 1994; UN-HABITAT, 2003; WHITEHEAD e SCANLON, 2007; MALPASS, 2008).

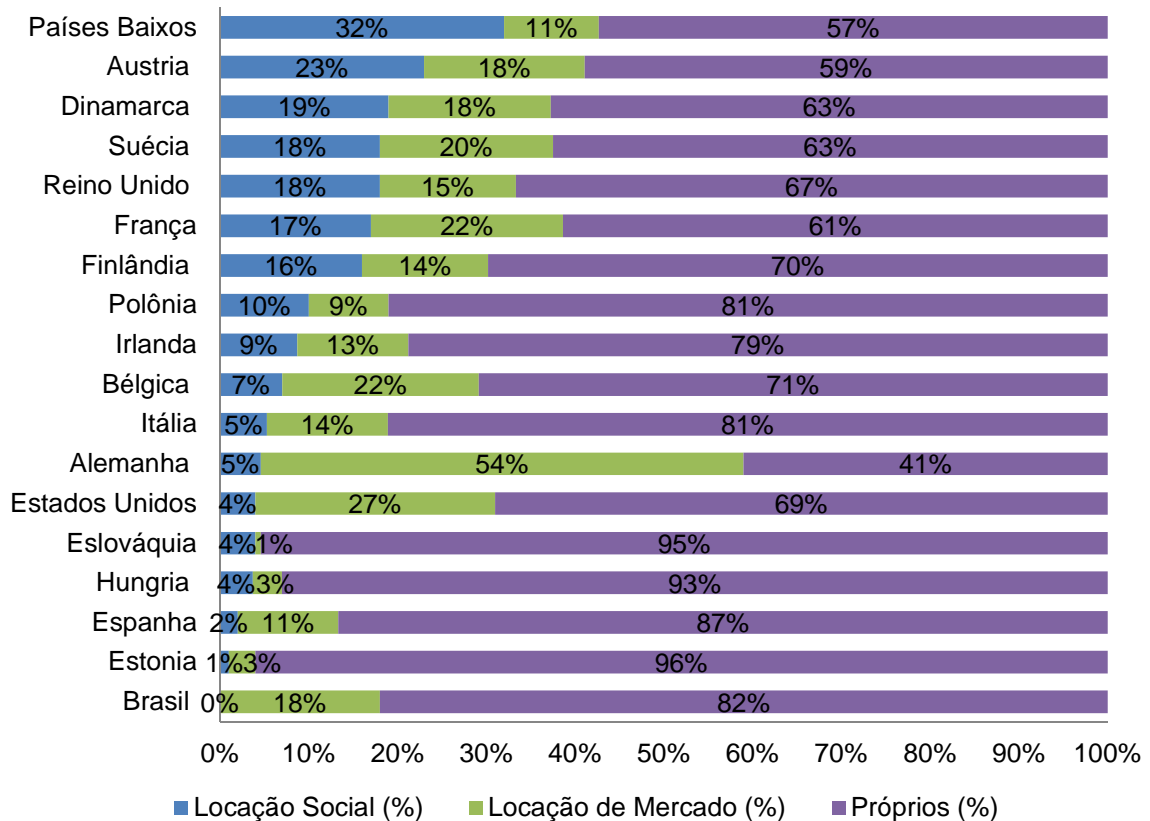
Torna-se uma tarefa difícil, portanto, fazer generalizações quanto à natureza da locação social, bem como estabelecer diretrizes para uma política habitacional de locação social. É apresentado a seguir uma síntese dos diferentes perfis de provisão de locação social para subsidiar a reflexão sobre tais diretrizes. Nesse processo, é encampada a recomendação de Abiko *et al.* (1994, p.1), para quem todo cuidado deve ser tomado na análise, pois são conhecidas

*diversas práticas consagradas em outros países que para aqui foram transplantadas e redundaram em equívocos. Esse alerta é necessário pois existem movimentos procurando trazer esses programas ao Brasil e é necessário fazê-los com a devida precaução e contextualização. (ABIKO et al., 1994, p.1).*

#### 3.1 ESTOQUE EM NÚMEROS ABSOLUTOS E RELATIVOS

A participação do estoque de locação social no total da oferta habitacional varia bastante de país para país. Pode ser quase inexistente (caso do Brasil) ou pode alcançar até um terço do parque habitacional consolidado (caso dos Países Baixos). Peppercorn e Taffin (2013) afirmam que, na maior parte dos países emergentes, quase não há provisão de locação social; quando há, a provisão é direcionada (ver mais detalhes sobre direcionamento no item 3.4).

Conforme demonstrado na Figura 2, a posição relativa da locação social frente a outras formas de locação (i.e, locação de mercado formal ou informal) também é bastante variada. A locação social predomina sobre a locação de mercado em alguns países, como os Países Baixos, a Áustria e a Polônia; em outros países, como a França, a Alemanha e a Espanha, a locação de mercado possui um peso maior do que a locação social.



**Figura 6 - Participação da locação social no estoque habitacional total (Fonte: CECODHAS 2011; CENSO IBGE 2010; National Summary Tables - AHS 2013)**

A oferta de locação social não chega a ameaçar a hegemonia da casa própria em nenhum dos países que adotam programas habitacionais dessa natureza. Esse fato é sinalizado tanto pela Figura 6 quanto pela Tabela 1 abaixo.

**Tabela 1: Quantidade de unidades habitacionais para locação social**

	Estoque habitacional de locação social – número de unidades (1)	Unidades para locação social por 1000 habitantes (2)	Total de unidades habitacionais por 1000 habitantes (2)
Estados Unidos	5.551.000	16,27	407
França	4.230.000	86,5	509
Reino Unido	4 105 000	80	443
Países Baixos	2.400.000	138	431
Alemanha	1.800.000	22,6	490
Polônia	1.330.200	34,9	348

Bélgica	1.260.750	32	457
Itália	1.135.000	29	479
Austria	800.000	100	436
Suécia	780.000	84	479
Dinamarca	530.000	95	500
Espanha	500.000	10,9	544
Finlândia	445.440	85	531
Hungria	167.000	15,9	429
Eslováquia	42.000	8,5	326
Estônia	6.510	5	485
Brasil	853	0,004	293

Fonte.: (1) CECODHAS 2011; Whitehead e Scanlon (2007); CENSO IBGE 2010; National Summary Tables - AHS 2013 (2) CECODHAS 2011; CENSO IBGE 2010; National Summary Tables - AHS 2013

### 3.2 PERFIL ETÁRIO

O perfil etário das construções destinadas à locação social também é bastante diversificado. O período de produção habitacional mais intensa na Europa corresponde às três décadas que se seguiram à Segunda Guerra Mundial, período conhecido como os *“trente glorieuses”* (os gloriosos trinta).



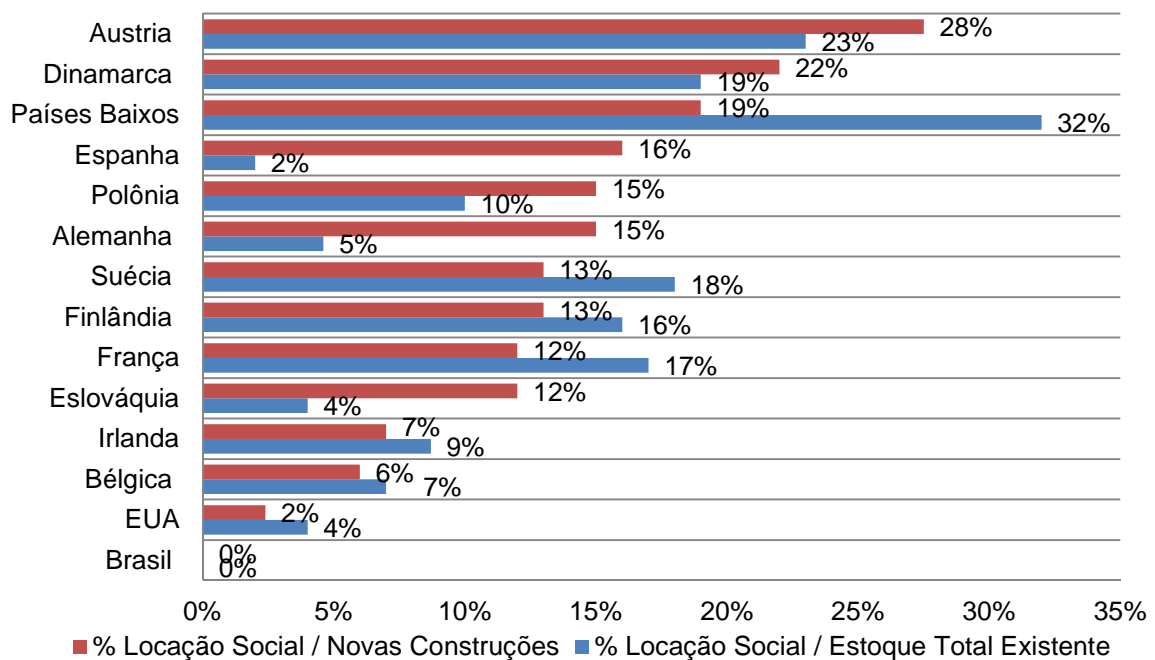
**Figura 7 - Conjunto Habitacional de Sarcelles, construído nos subúrbios de Paris, considerado um dos símbolos da produção habitacional de grande escala nos “trente glorieuses” (Fonte: CITÉ, 2010)**

O pico de produção se deu entre a segunda metade dos anos 1960 e a primeira metade dos anos 1970. Nesse período, chegou-se a produzir, na França, mais de 110.000 unidades por ano, quantidade quase três vezes maior do que a produção anual francesa no início dos anos 2000. A produção intensiva nesse período se deve ao fato da provisão habitacional subvencionada ter se tornado um dos eixos das políticas de bem-estar social, incentivada pela instituição de subsídios públicos à construção e formação de atores importantes, como cooperativas e organizações habitacionais sem fins lucrativos, muitas das quais ligadas a governos locais (LEVY-

VROELANT et al., 2008; ELSINGA & WASSENBERG, 2007; LEVY-VROELANT & TUTIN, 2007).

A partir da metade dos anos 1970 e na esteira das crises econômicas que assolaram essa década, a provisão habitacional deixa de ser prioridade política na Europa. Os Estados gradualmente deixam de intervir, seja pela redução de subsídios à construção, seja pela privatização de unidades para locação e de companhias habitacionais públicas (LEVY-VROELANT et al., 2008).

Em decorrência desses acontecimentos, boa parte do estoque atual de locação social tem mais de 40 anos; em alguns países - como a França e a Suécia - construções anteriores a 1975 correspondem a mais da metade do estoque. Se, por um lado, a idade consideravelmente avançada de boa parte do parque de locação social é um indicador da diminuição da produção habitacional para locação social nas últimas décadas, essa idade também pode ser explicada pelo estímulo à reforma e reabilitação de edificações em áreas de requalificação urbana.



**Figura 8 - Participação da locação social no estoque de novas construções e no estoque habitacional total (Fonte: CECODHAS 2011; CENSO IBGE 2010; National Summary Tables - AHS 2013)**

O gráfico acima (Figura 8), ao comparar o percentual das edificações destinadas à locação social, em relação ao total de novas edificações em construção, com o percentual de participação das edificações destinadas à locação social no estoque habitacional total, permite vislumbrar tendência ao envelhecimento ou renovação do

parque habitacional de locação social em cada país, ainda que não possibilite fazer considerações quanto à qualidade vigente desses parques. Uma análise comparativa expedita não permite apontar qualquer homogeneidade ou convergência entre as tendências de envelhecimento ou renovação do estoque em função do tipo de provisão (privada, pública) ou do porte (número de unidades, participação no estoque total).

A idade das construções é um fator que deve ser considerado no planejamento e na gestão de empreendimentos habitacionais para locação social, seja pelo Poder Público, seja pela iniciativa privada.

Conforme Rocha Lima Jr. (1996), o desenvolvimento de qualquer empreendimento<sup>10</sup> implica em alocar uma certa massa de investimentos para suportar as ações intrínsecas à atividade do mesmo e tomar decisões diante de uma determinada expectativa relacionada com o futuro comportamento do empreendimento. Assim, a quantificação dos investimentos necessários exige, por sua vez, a apreciação do ciclo de vida do empreendimento.

Empreendimentos voltados à locação, ao se destinarem à exploração de seu espaço físico para a oferta de um serviço, com recebimento de renda em longo prazo, são enquadrados como **empreendimentos de base imobiliária**.

O ciclo de um empreendimento de base imobiliária (Fig. 8) é constituído basicamente pelos seguintes estágios (SALLES, 2013; ROCHA LIMA Jr., 1995):

- **Ciclo de implantação:** é o período com duração entre 2 e 3 anos, no qual se faz investimentos sem a contrapartida de retorno de caixa. Este ciclo culmina com a implantação do empreendimento (ou seja, com o projeto do empreendimento e sua construção) e consolidação do lastro, o qual é a base para geração de retorno dos investimentos feitos.

---

<sup>10</sup> Um empreendimento, a luz da NBR 14.653, é o “conjunto de bens capaz de produzir receitas por meio de comercialização ou exploração econômica” (ABNT, 2001, p.4), sendo classificado em cinco tipos: (i) imobiliário (em imóvel destinado ao parcelamento do solo ou construção de benfeitorias, com o objetivo de venda das unidades geradas), (ii) de base imobiliária (em imóvel destinado à exploração de comércio ou serviços), (iii) industrial (destinado à transformação industrial), (iv) mineral (destinado à extração ou beneficiamento mineral) e (v) rural (destinado à exploração das atividades agrícolas e pecuárias; à extração e à exploração vegetal e animal e à transformação de produtos agrícolas ou pecuários, sem que sejam alteradas a composição e as características do produto in natura).

- **Ciclo de operação:** é o período iniciado após a implantação do empreendimento, no qual esse é capaz de gerar renda nos padrões para os quais foi planejado (através dos contratos de locação) e perceber o retorno dos investimentos aplicados para implantar o empreendimento. Neste ciclo, o empreendimento está sujeito a riscos de mercado (pelo preço e vacância, uma vez que há dificuldade em prever o comportamento do mercado em ciclo longo) e de inadimplência dos locatários. Nessa fase, o empreendimento sofre atualizações funcionais cobertas com recursos recolhidos para um Fundo de Reposição de Ativos (FRA).
- **Período de exaustão<sup>11</sup>:** é o período que sucede o ciclo operacional (compreendendo um segundo ciclo de operação), no qual é percebida a necessidade de investimentos de reciclagem no empreendimento, a serem aplicados ao final do ciclo operacional para que continue oferecendo a qualidade exigida. No caso de empreendimentos de mercado, estes investimentos são necessários para manter os mesmos padrões de atratividade do investidor.



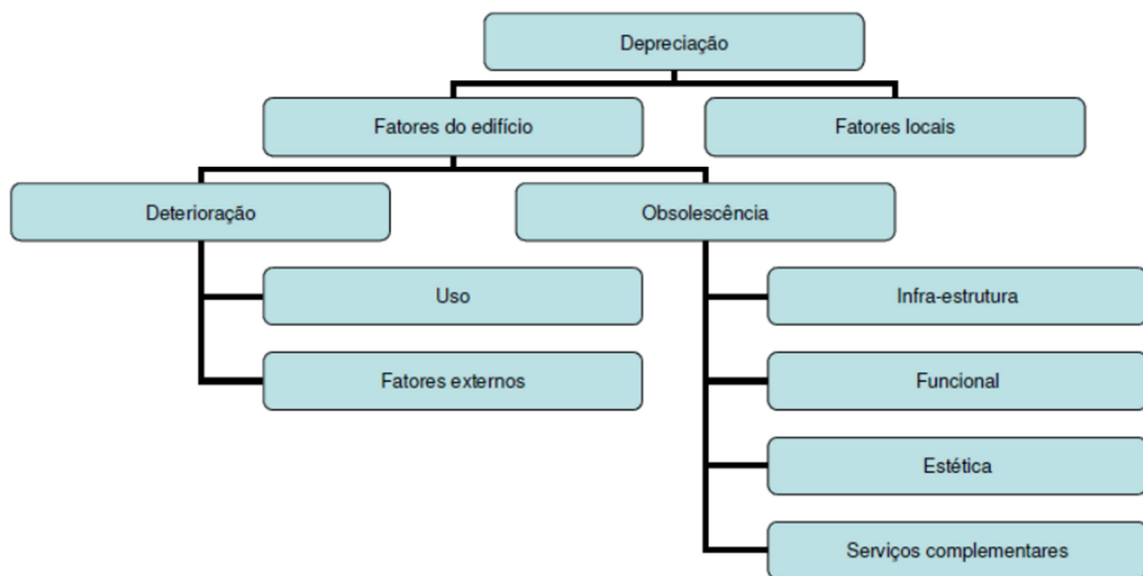
**Figura 9 – Estágios de um empreendimento de base imobiliária (Fonte: ROCHA LIMA Jr., 1995)**

Note-se que, em empreendimentos imobiliários, as unidades habitacionais são postas à venda pelo empreendedor assim que sua construção for concluída, cessando a responsabilidade do empreendedor sobre a solidez e segurança da

<sup>11</sup> Segundo Rocha Lima Jr. (1995, p.28), “o termo exaustão se insere para estabelecer uma dissociação entre os investimentos originais para implantação e os destinados à reciclagem.”

construção em cinco anos após a conclusão da venda<sup>12</sup>. Em contrapartida, a viabilidade de empreendimentos de locação social (assim como de mercado) exige um modelo de sustentação econômico-financeira que considere não apenas sua implantação, mas sua operação e manutenção a longo prazo. Um empreendimento dessa natureza só será financeiramente sustentável “se a equação de fundos tiver equilíbrio no ciclo de implantação e uma configuração que atenda os interesses ou necessidades do empreendedor no ciclo operacional” (ROCHA LIMA Jr., 1995, p. 36).

Tais interesses e necessidades advêm do fato de que, como qualquer ativo imobilizado (tais como máquinas, veículos, móveis e instalações), imóveis estão sujeitos à depreciação, causada por fatores de deterioração e de obsolescência (Fig. 9).



**Figura 10 – Fatores de Depreciação (Fonte: PORTO, 2010)**

A deterioração é causada principalmente pelo desgaste físico de um imóvel e a consequente perda de funcionalidade dos seus componentes, devido ao uso contínuo ou por fatores externos (como contaminação do solo, ventos, sol, etc.), os quais podem ser mitigados por meio de uma manutenção adequada. Por outro lado, a obsolescência traduz-se no declínio na utilidade do ativo e não está diretamente vinculada apenas aos aspectos físicos ou à idade da edificação. Ela está também vinculada à infraestrutura do edifício (ineficiência dos sistemas de ar condicionado, de aquecimento, de serviços elétricos, de água ou de elevadores), a aspectos

<sup>12</sup> Conforme disposto pelo Art. 618 do Código Civil Brasileiro (Lei 10.406 de 10 de janeiro de 2002).



estéticos e/ou funcionais (ausência de flexibilidade da planta, pé-direito inadequado) ou à ausência de serviços complementares necessários ao uso do imóvel (PORTO, 2010).

Segundo Porto (2010), os impactos de obsolescência não são previsíveis; portanto, sua antecipação e mitigação são difíceis. Já os impactos gerados pela deterioração são constantes e, assim, mais previsíveis. A dificuldade de previsão de impactos acarreta, conseqüentemente, na dificuldade de previsão dos investimentos necessários para a sua mitigação. No Reino Unido, a título de exemplo, 37% do parque público e 27% do parque privado de locação social ainda está abaixo dos padrões mínimos vigentes de habitabilidade determinado pelo governo britânico, apesar das melhorias promovidas no estoque de locação social na última década. Whitehead (2007) destaca que a principal razão pela qual essas edificações não atingem o padrão mínimo é a ausência de dispositivos que permitam melhor aproveitamento de insolação natural e promoção de eficiência energética, indicadores de obsolescência.

### **3.3 TIPOS DE PROVEDOR**

A estrutura de provisão de locação social também é bastante heterogênea. Em alguns países, como na Hungria e na Suécia, a propriedade e gestão do parque de locação social existente é 100% pública; por sua vez, em outros países como na Dinamarca ou nos Países Baixos, o estoque pertence quase que integralmente a organizações privadas. No meio termo, países como a França, o Reino Unido e os Estados Unidos possuem tanto imóveis para locação social de propriedade pública, quanto privada, conforme explicitado na Tabela 2.

Peppercorn e Taffin (2013) apontam tendência atual, nos países europeus, de retorno a situação anterior à 2ª Guerra Mundial, antes do advento das organizações públicas e privadas de grande porte que surgiram a partir dos anos 1930 e 1940, quando a provisão de locação era feita, predominantemente e de modo pulverizado, pelo setor privado (i.e, por proprietários de pequeno porte, ONG's – Organizações Não-Governamentais e associações sem fins lucrativos).

No caso dos empreendimentos públicos, a propriedade geralmente é da administração municipal ou de empresas municipais criadas especificamente para a gestão desses empreendimentos<sup>13</sup>.

A maior parte dos empreendimentos privados pertence a organizações sem fins lucrativos, embora a participação de fundos de *private equity* e fundos de pensão na aquisição e gestão desses empreendimentos seja cada vez maior, especialmente em países como a Alemanha e o Reino Unido (WHITEHEAD e SCANLON, 2007; WHITEHEAD, 2008; PEPPERCORN e TAFFIN, 2013).

Observe-se que, em alguns países, começaram a despontar modelos de parceria público-privada (PPP) para a implantação e gestão de empreendimentos de locação social através do financiamento privado à provisão em imóveis públicos e, em menor escala, do envolvimento do setor privado na operacionalização (CECODHAS, 2011; SCANLON, 2008).

**Tabela 2:** Tipos de provedores de locação social

	<b>Governo Local</b>	<b>Empresa Pública</b>	<b>Organizações sem fins lucrativos</b>	<b>Organizações com fins lucrativos</b>
Alemanha				
Austria				
Bélgica				
Brasil				
Dinamarca				
Eslováquia				
Espanha				
EUA				
Estônia				
Finlândia				
França				
Hungria				
Itália				
Países Baixos				
Polônia				
Reino Unido				
Suécia				

Fonte.: (1) CECODHAS 2011; Whitehead e Scanlon (2007); (2) CECODHAS 2011; CENSO IBGE 2010; National Summary Tables - AHS 2013.

Cabe mencionar a seguir, a título de exemplo, duas experiências de PPP distintas, com diferentes graus de sucesso, apresentadas por Hegedüs (2007): as experiências na Bósnia-Herzegovina e na Hungria.

<sup>13</sup> A exceção fica por conta de alguns países como Malta e Chipre, nos quais o governo central ainda atua como provedor de locação social (CECODHAS, 2011).

Na Bosnia-Herzegovina, foi instituída uma PPP para locação social, por meio da qual uma organização austríaca sem fins lucrativos adquiriu uma edificação para fins de locação social e a arrendou por 30 anos para o Cantão de Sarajevo. Essa organização paga um aluguel anual correspondente à 5% do valor do projeto via recursos obtidos por arrecadação tributária.

O governo húngaro elaborou, em 2004, uma proposta de PPP para investimentos em construções para locação ancorado em um programa de auxílio moradia para os locatários. A contrapartida financeira pública se daria durante a fase de operação por meio da cobertura da diferença de receita entre os aluguéis sociais e de mercado via subsídios pelos governos central e local. Entretanto, conforme aponta Hegedüs (2007), o programa não saiu do papel porque os empreendedores exigiram que o setor público garantisse receitas com aluguel, cujo valores chegavam ao dobro do valor de mercado.

### **3.4 PÚBLICO-ALVO**

A definição do público-alvo de um programa de locação social em um dado território está geralmente associada à percepção local do grau necessário de mobilidade residencial e à capacidade do mercado habitacional em oferecer unidades adequadas às diferentes demandas. O ciclo de vida doméstico (casais jovens sem filhos e idosos, por exemplo, demandam unidades menores do que casais com filhos), a renda familiar (determinante da capacidade de pagamento) e a mobilidade/transitoriedade da força de trabalho são alguns dos fatores que implicam na diversidade da demanda e requerem diversidade de oferta habitacional.

Logo, o perfil dos beneficiários de um programa de locação social é bastante diverso, sendo determinado por variáveis como renda familiar, ocupação (por ex.: servidores públicos), composição familiar ou grau de vulnerabilidade de um estrato social específico (por ex.: minorias étnicas, idosos, estudantes, portadores de necessidades especiais), entre outras.

A questão do público-alvo acalenta uma das questões mais polêmicas do debate sobre a provisão locação social, de acordo com Scanlon (2008, p.8): a contraposição entre o modelo de provisão em massa (universalista, típico dos Países Baixos e dos países escandinavos) e o modelo de provisão residual (provisão focada à grupos de menor poder aquisitivo e estratos sociais específicos, presente nos Estados Unidos,

no Reino Unido e em países do sul da Europa). O modelo residual implica em provisão minimalista de apoio à criação de uma rede de seguridade social, oferecendo habitação subvencionada àquela parcela menos bem-sucedida da sociedade para a qual o mercado se demonstra incapaz de prover acesso à habitação decente. Já o modelo de massa implicaria em um melhor padrão de provisão abrangendo grupos de baixa e média renda, e não somente os mais pobres. Ele seria aplicável em períodos de (re)construção, crescimento econômico e menores restrições fiscais, o que de fato ocorreu na Europa após a II Guerra Mundial (HARLOE, 1995 apud MALPASS, 2008).

Apesar das respostas diferentes após a crise dos anos 1970, a locação social vem assumindo, desde então, um papel cada vez mais residual, com a diminuição de seu peso na oferta habitacional em benefício da aquisição da casa própria e consequente redução da diversidade social dentro do parque locacional (BOURDIEU, 2006; MALPASS, 2008; REINPRECHT et al., 2008). A tendência à residualização traz, na Europa, preocupações com a viabilização de novos empreendimentos, devido à redução no potencial de arrecadação de receitas, o que limita o poder de ação de promotores para além da mera provisão pelo estoque existente. Além disso, a residualização implica em concentração cada vez maior de locatários de baixa renda nos parques de locação social, o que pode criar enclaves de baixa renda e aumentar o grau de segregação socioespacial nas cidades nas quais esse tipo de provisão é disponibilizado (TUTIN, 2008; WHITEHEAD, 2008).

Diversas estratégias, com diferentes graus de sucesso, têm sido adotadas para combater processos de segregação e promover diversificação social. Dentre elas, destacam-se:

- promoção de formas diversificadas de provisão habitacional em um mesmo imóvel (locação social, locação de mercado, moradores-proprietários);
- reabilitação de parte do parque de locação social existente através da demolição de unidades obsoletas e construção de novas unidades com formas distintas de ocupação, trazendo moradores-proprietários;
- indução ao aumento de oferta de locação social em novos empreendimentos ou áreas desprovidas deste tipo de moradia e

- instituição de percentual de oferta de unidades para locação social tanto para empreendimentos habitacionais de mercado - inclusive em caso de reabilitação de edificações existentes - quanto para municípios como um todo<sup>14</sup>.

Tais estratégias se apoiam na seguinte constatação de Scanlon (2008, p. 10, tradução nossa):

(...) se não é possível alcançar a diversidade social desejada dentro do quadro vigente da locação social, isso significa que famílias com maior poder aquisitivo devem ser atraídas para áreas com predominância de locação social ou que a locação social (e seus locatários de baixa renda) deve ser inserida em *clusters* de alta renda.

Entretanto, cabe aqui observar que estratégias de diversificação social baseadas exclusivamente na manipulação e mistura das diferentes formas de ocupação habitacional nem sempre obtêm resultados bem sucedidos (SCANLON, 2008; MURIE, 2008). A título de exemplo, é pertinente mencionar a política das “portas para pobres” (*poor doors*) em empreendimentos residenciais socialmente diversificados implantados, recentemente, em Londres e Nova Iorque. Essas metrópoles possuem entradas e instalações (bicicletários, lixeiras, caixas postais) separadas entre proprietários (de maior renda) e locatários sociais (de menor renda). Ao invés de atenuar a segregação, as soluções adotadas a reforçam ao evitar contato entre os diferentes tipos de moradores (O GLOBO, 2014; THE GUARDIAN, 2014).

Além da diversificação social, é necessário sublinhar a importância da promoção da diversificação de usos em empreendimentos de locação social, já que, “para que a habitação cumpra as suas funções, é necessário que, além de conter um espaço confortável, seguro e salubre, esteja integrada de forma adequada ao entorno, ao ambiente que a cerca” (ABIKO, 1995, p.3). A oferta de espaços de uso misto, ao viabilizar atividades e serviços comunitários voltados ao atendimento das necessidades dos moradores do empreendimento e das regiões circunvizinhas (tais como centros comerciais e de serviços, equipamentos de saúde, educação, assistência social, entre outros), contribui para a melhor integração do empreendimento com o seu entorno e para uma maior coesão social.

---

<sup>14</sup> Vide experiência francesa apresentada no capítulo 5 desta dissertação.

A disponibilização de espaços comerciais ou de serviços para locação pode contribuir para a viabilidade econômico-financeira desses empreendimentos, compensando gastos com aquisição de imóveis ou custos e despesas operacionais. Em países nos quais a provisão de locação social está a cargo de organizações privadas sem fins lucrativos (caso dos Países Baixos, cuja experiência é apresentada no capítulo 5 desse trabalho), os fundos provenientes da diversificação comercial de atividades fornecem subsídios cruzados para a manutenção ou ampliação do parque de locação social.

### **3.5 TIPOLOGIAS**

No que tange à diversidade de tipologias, Abiko e Barreiros (1993, p. 998-999) propõem duas tipologias habitacionais distintas possíveis para empreendimentos destinados à locação social, a partir de observações sobre a experiência francesa<sup>15</sup> (as quais podem ser replicadas para outras experiências, como a polonesa e a holandesa):

- uma voltada às áreas centrais, constituída por torres residenciais com mais de doze andares, sendo os pavimentos térreos destinados a usos comerciais ou de serviços, além de garagens (subterrâneas ou não), que também poderiam ser comercializadas. Essa tipologia, caracterizada por uma maior densidade habitacional, deve-se à busca pela otimização dos investimentos públicos instalados nas áreas centrais das cidades, as quais costumam ser melhor servidas por rede de infraestrutura, transportes e serviços públicos. Logo, os preços dos terrenos aí são elevados e suas dimensões mais restritas, se comparadas com as áreas mais periféricas, o que demanda maior adensamento.

---

<sup>15</sup> Essa experiência também será apresentada com maiores detalhes no Capítulo 5 deste trabalho.



**Figura 11 - Tour Bois-le-Prêtre, edifício de 17 pavimentos com 96 apartamentos para locação social em região central de Paris/França (XVII<sup>e</sup> arrondissement) em sua fase de construção em 1959 (esq.), reabilitação em 1990 (centro) e projeto de nova reabilitação em 2005 (dir.) (Fonte: BRIAND, 2012)**

- outra, caracterizada por edifícios de quatro pavimentos, sem elevadores, entremeados com eventuais torres de apartamentos, é recomendada por Abiko e Barreiros (1993) para bairros urbanizados não pertencentes às áreas centrais das cidades. Essa tipologia visa atender aos vetores de expansão dos grandes centros urbanos em direção a áreas periféricas, podendo também abranger usos diferenciados de âmbito local para o atendimento das necessidades dos locatários aí instalados.



**Figura 12 - Empreendimentos de locação social na França (Fonte: APUR, 2014)**

A reforma e reabilitação de edificações existentes em áreas de requalificação urbana também são recomendadas pelos autores. Entretanto, os mesmos afirmam não ser possível a proposição de um padrão arquitetônico para essas áreas, no Brasil,



devido às especificidades das edificações a serem reformadas/reabilitadas, bem como à ausência “em nosso país, de uma tradição consolidada de reforma e reciclagem de edificações e áreas para fins com tipologia específica.” (ABIKO e BARREIROS, 1993, p.999).



**Figura 13 - Antes e depois de reabilitação de apartamentos para locação social no Centro Histórico de Wrocław (Księża Witolda st.45/47), Polônia (Fonte: CECODHAS, 2010).**

Apesar da hegemonia de edificações multifamiliares, a tipologia residencial unifamiliar (casas/sobrados isolados ou geminados) também está presente no parque habitacional de locação social na França ainda que em menor escala. As edificações unifamiliares correspondiam, em 2004, a cerca de 14% das unidades para locação (LEVY-VROELANT & TUTIN, 2007). Por outro lado, a participação de residências unifamiliares no estoque total para locação nos Países Baixos corresponde a 41% das unidades, predominando em cidades de pequeno e médio porte (AEDES, 2015; ELSINGA e WASSENBERG, 2007).



**Figura 14: Sobrados geminados em construção (1970) no Conjunto Residencial de Wesselerbrink, Enschede-Zuid, Países Baixos (Fonte: STRAATBEELD, 2010).**



### 3.6 CUSTOS

O planejamento de empreendimentos para locação deve antecipar e mitigar, na medida do possível, custos de implantação (i.e., aqueles referentes ao projeto do empreendimento e a sua construção) e de operação de modo a tornar o empreendimento mais sustentável e eficiente para locadores e locatários.

A NBR-5674 estima que os custos anuais de operação e manutenção das edificações variam entre 1% e 2% do seu custo de implantação. Embora possa parecer pequeno, o valor acumulado ao longo da vida útil das edificações chega a ser equivalente, ou até superior, ao seu custo de construção (ABNT, 1999). Assim, esforços para redução de custos operacionais são cruciais para a viabilidade de empreendimentos habitacionais para locação social, especialmente em países como a Irlanda, a Austrália, os Estados Unidos e em algumas municipalidades alemãs, cujos programas de locação social vinculam o valor dos aluguéis a serem cobrados à (baixa) renda dos locatários, o que pode acarretar em receitas menores do que as despesas operacionais (WHITEHEAD e SCANLON, 2007).

Esse esforço de mitigação e antecipação deve manifestar-se desde a etapa de elaboração do projeto. Conforme aponta Picchi (1993) *apud* Thomaz (2001, p.98), o ato de “projetar com vistas à maximização da relação custo/benefício, o que envolve certamente a vida útil e os custos de operação e manutenção da obra” está entre os cinco requisitos fundamentais que devem reger o desenvolvimento de qualquer projeto.<sup>16</sup>

A mitigação de custos não se resume à etapa de projeto e se estende também à construção em si: problemas de âmbito gerencial e tecnológico durante a etapa de construção incorrem em significativos custos marginais vinculados à baixa produtividade, acidentes de trabalho, reexecução de serviços e desperdícios de materiais, os quais, em sua maioria, têm sido absorvidos pelos usuários finais na

---

<sup>16</sup> Os outros quatro requisitos são: “projetar a parte, tendo conhecimento geral dos requisitos de desempenho da obra (segurança, durabilidade, conforto termo-acústico, estanqueidade etc.); conhecer as manifestações patológicas mais frequentes do objeto de estudo, procurando evitá-las ao nível de detalhes construtivos e das especificações; conhecer as principais interferências com outros projetos, procurando equacioná-las em cada projeto específico; e projetar com vistas à maior racionalidade do processo construtivo / construtibilidade.” (PICCHI, 1993 *apud* THOMAZ, 2001, p.97)

forma de produtos e serviços mais caros e manutenções mais constantes e onerosas (THOMAZ, 2001).

A adoção de sistema de gestão da qualidade, fundamentado nas normas do Sistema ISO 9000, bem como em seus desmembramentos enfocados em gestão ambiental (ISO 14000) ou gerenciamento de projetos (ISO 10006), pode contribuir para a superação desses problemas no campo da construção:

(...) projetos individuais de boa qualidade não garantem a boa qualidade global do projeto, assim como especificações corretas de materiais e serviços, por seu turno, não garantem a boa qualidade da construção. Do ponto de vista dos materiais e componentes, aplicando-se mesma linha de raciocínio, não se conseguirá atingir uma qualidade pré-determinada através de controles compartimentados da matéria-prima, dos equipamentos, dos métodos de produção etc., sem a globalização num único e eficiente programa de qualidade. (THOMAZ, 2001, p.43)

Entretanto, a adoção de sistemas de gestão da qualidade não garante por si só um bom desempenho do produto. Thomaz (2001) adverte que a gestão da qualidade deve atuar de forma complementar ao aprimoramento contínuo da competência técnica e eficiência das tecnologias a serem aplicadas em uma obra.

A gestão da qualidade não se encerra na etapa de implantação e deve ser estendida também à fase operacional do empreendimento, através de elaboração ou compilação de normas e procedimentos do sistema de manutenção (incluindo documentação técnica para a execução dos serviços de manutenção), supervisão da qualidade das atividades desenvolvidas e avaliação contínua da continuamente a eficiência do sistema (ABNT, 1999), considerando aspectos como:

- tempo médio de resposta às solicitações dos usuários e intervenções de emergência;
- relação entre custo e tempo estimados e efetivamente realizados;
- taxa de sucesso das intervenções, medida pela incidência de retrabalho necessário;
- satisfação dos usuários da edificação, medida por meio de pesquisas de opinião e
- desempenho econômico do sistema.

O desenvolvimento de tecnologias voltadas à redução de custos operacionais apresenta-se bastante vinculado ao de tecnologias ambientais sustentáveis, já que a inclusão de fatores de sustentabilidade na gestão da qualidade pode contribuir para “agregar eficiência ao uso e manutenção, provocando um reflexo positivo na utilidade do ativo e no valor do mesmo, em vista da possibilidade de redução das despesas de operação, bem como a possibilidade de redução do FRA [Fundo de Reposição de Ativos].” (PORTO, 2010, p.93). Ressalte-se também as externalidades positivas associadas a implantação desse tipo de tecnologia por meio da redução dos custos de manutenção e da necessidade de novas obras de infraestrutura pública urbana, tais como as promovidas por bacias de retenção/retardo e pisos permeáveis no combate, por exemplo, a enchentes. Ademais, a importância cada vez mais reconhecida dos requisitos de sustentabilidade em habitação traz de volta o papel pioneiro da locação social na promoção de experimentos técnicos e sociais (cujo pico se deu durante a produção habitacional europeia em larga escala do período pós-2ª guerra), o que é corroborado por fortes argumentos de eficiência econômica relacionados com externalidades intergeracionais. (TUTIN, 2008).

Destacam-se entre as tecnologias ambientais sustentáveis que podem acarretar em redução de custos (SALLES, 2013; JOHN e PRADO, 2010; CBCS e UNEP/SUSHI, 2010):

- implantação de sistema de captação de águas pluviais e reuso de águas cinzas (com instalação de estação de tratamento de água composta para reuso) para limpeza de áreas externas, bacias sanitárias e irrigação de áreas verdes (cujo projeto deve priorizar a seleção de espécies mais propensas ao menor consumo de água);
- instalação de dispositivos economizadores de água (como sensores de presença, arejadores de vazão nos tanques e torneiras de serviços), bem como individualização da medição do consumo de água;
- implantação de elevadores com sistema regenerativo, que capta energia na descida e a utiliza na partida de outro elevador, bem como adoção de sistema com controle inteligente de tráfego;

- fontes alternativas de energia (energia solar fotovoltaica, energia eólica, energia produzida a partir de biomassa), proporcionando menor consumo de energia por meio da geração e conservação por fontes renováveis;
- sistema de aquecimento solar para redução do consumo de energia elétrica ou de gás no aquecimento de água, o qual também já é obrigatório em alguns municípios brasileiros e
- revestimento de fachadas com argamassas pigmentadas, revestimentos texturizados de cimento e resinas orgânicas (com alta espessura), revestimentos cerâmicos e com pedras naturais para redução das atividades de manutenção (as quais apresentam custos elevados, particularmente para moradores de habitação de interesse social) e dos impactos ambientais associados à pintura frequente da fachada.

A adoção dessas ações em empreendimentos de locação social deve ser objeto de análise parcimoniosa, avaliando o seu custo *versus* sua efetividade. Salles (2013) e CBCS e UNEP/SUSHI (2010) apontam que algumas decisões, não obstante seu mérito do ponto de vista ambiental, implicam em aumento de custos operacionais, tais como:

- implantação de áreas verdes e permeáveis acima do mínimo exigível pela legislação;
- implantação de bacia de retenção de águas pluviais, composta por tanque de retardo e bombas<sup>17</sup>;
- instalação de filtros de areia para retenção de sólidos suspensos;
- pavimentos permeáveis (como macadame hidráulico, blocos intertravados e gramacadame), cujo impacto ambiental positivo esbarra em custos de investimento inicial e manutenção normalmente maiores do que outras soluções tradicionais de pavimentação (concreto, asfalto).

Isso não significa que a adoção dessas tecnologias deva ser descartada. É necessária, no entanto, como já afirmado, uma análise muito criteriosa da sua efetividade, considerando uma escala mais ampla de impactos e efeitos benéficos,

---

<sup>17</sup> É importante ressaltar que a adoção de tanques de retardo é obrigatória em alguns Estados e Municípios, como no Rio de Janeiro e em São Paulo.

os quais podem compensar ineficiências pontuais. Cabe reproduzir aqui o lamento de Porto (2010) quanto à ausência de dados históricos que permitam vincular claramente o impacto dos atributos ambientais e sociais no desempenho econômico do investimento. Para uma avaliação mais apurada nesse sentido, é importante superar a atual escassez de avaliações quanto ao desempenho econômico, em todo o seu ciclo de vida, de empreendimentos habitacionais de interesse social que adotem as chamadas “práticas sustentáveis” (como as ações mencionadas acima), de modo a aprimorar a compreensão do seu impacto nos custos operacionais de empreendimentos dessa natureza. As avaliações pós-ocupação de empreendimentos do MCMV que considerem aspectos econômicos e financeiros poderão fornecer insumos importantes para outras considerações relevantes para a viabilização de empreendimentos de locação social.

Além da redução por embarque de tecnologia, custos operacionais podem também ser reduzidos por meio do gerenciamento adequado do empreendimento em sua fase operacional. A mitigação de custos pode ser mais ou menos eficiente conforme a qualidade da gestão da administração, ou de acordo com as necessidades específicas de cada empreendimento, razão pela qual é difícil estabelecer o real peso das tecnologias inseridas na redução de custos operacionais (SALLES, 2013). É importante também frisar que a eficiência da mitigação de custos passa pela qualidade da comunicação entre proprietários-locadores e usuários-locatários.

A cooperação entre locadores e locatários é considerada crucial para a redução de custos operacionais, pois as escolhas dos usuários de uma edificação sobre os equipamentos a serem instalados, os recursos consumidos e o modo como se utilizam as tecnologias disponíveis podem explicar melhor o desempenho de uma edificação do que o projeto e a construção da edificação em si. Sem um alto nível de participação dos locatários, os proprietários ou gestores de um empreendimento de locação não conseguem reduzir o consumo energético da edificação, nem a geração ou reciclagem de resíduos sólidos. Enquanto iniciativas unilaterais de locadores permitem a redução de consumo energético em até 10% ao longo de três anos, a gestão conjunta permite alcançar redução de até 20% em apenas um ano (UNEP-FI, 2009). Por outro lado, falhas de comunicação e participação dos moradores foram apontadas como uma das razões para o insucesso de programa de substituição de

lâmpadas incandescentes por lâmpadas econômicas em conjuntos habitacionais da CDHU na Baixada Santista<sup>18</sup> (CBCS e UNEP/SUSHI, 2010).

Para a consolidação de um ambiente colaborativo, a literatura especializada e as certificadoras de sustentabilidade, como a LEED (*Leadership in Energy and Environmental Design*) e o Selo Casa Azul, recomendam a elaboração de manual de orientação para futuros moradores sobre o uso e a operação do edifício. Esses manuais devem conter informações detalhadas sobre uso e manutenção dos equipamentos instalados no empreendimento (UNEP-FI, 2009; JOHN e PRADO, 2010; CBCS e UNEP/SUSHI, 2010; SALLES, 2013). Observe-se que a elaboração de manuais de uso, operação e manutenção de edificações no Brasil é normatizada pela NBR 14037:1998.

---

<sup>18</sup> Alguns usuários venderam suas novas lâmpadas ao perceberem que estas tinham um maior valor de mercado e adquiriram novamente lâmpadas incandescentes como substitutas (CBCS e UNEP/SUSHI, 2010).

## **4 INSTRUMENTOS DE FINANCIAMENTO À PROVISÃO DE LOCAÇÃO SOCIAL NO BRASIL**

Conforme visto no capítulo anterior, a provisão de locação social requer fontes de recurso que viabilizem sua sustentabilidade a longo prazo. A priori, há três maneiras de prover recursos para oferta habitacional de locação, por meio: da receita auferida com as locações existentes; de empréstimos com juros a serem pagos no futuro; e de recursos obtidos de terceiros, via futuros locatários, proprietários dos imóveis, entidades patronais e poder público (WHITEHEAD, 2008).

A participação relativa de cada uma dessas fontes deve ser suficiente para cobrir os custos e despesas associados à implantação e operação desses empreendimentos. A equação fica ainda mais complexa ao considerarmos que geralmente a provisão é direcionada a grupos de menor poder aquisitivo por organizações sujeitas a alto grau de restrições orçamentárias, como entes públicos ou organizações sem fins lucrativos.

Reside aí a importância da disponibilização de instrumentos de apoio financeiro à provisão habitacional de locação social. Enquanto forma de provisão habitacional de interesse social, um programa de locação social vincula-se à ideia de habitação, como serviço (e não somente como um bem de consumo) e direito garantidos pela Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, pela Constituição Federal de 1988 e pelo Estatuto da Cidade de 2001. Requer, portanto, a existência de políticas públicas que não se restrinjam ao estímulo à produção e financiamento de habitação destinada à população de baixa renda, mas que também orientem, induzam e regulamentem a prestação do serviço habitacional enquanto serviço insubstituível, legítimo e necessário, sujeito às imperfeições e às falhas da concorrência e da lógica do mercado (BONDUKI, 2011; BOURDIEU, 2006; SILVA, 2013).

O apoio financeiro pode ser basicamente dividido em dois tipos: apoio financeiro à oferta, isto é, à implantação e operação de empreendimentos para locação pelo setor público ou privado; e apoio financeiro à demanda, isto é, ao usuário final das unidades produzidas.

### **4.1 APOIO FINANCEIRO À OFERTA**

O apoio financeiro à oferta de locação social pode ser feito por meio de:

- **concessão de recursos não-reembolsáveis** (também conhecidos como repasses ou empréstimos a fundo perdido) **ou reembolsáveis** (via financiamento) por instituições financeiras públicas ou privadas;
- e **subsídios públicos** (inclusive via incentivos tributários).

O apoio via concessão de recursos reduz a necessidade do empreendedor público, ou privado, de aportar capital próprio no empreendimento, viabilizando a ampliação do número de unidades a serem construídas. Nesse contexto, o financiamento a longo prazo tem um papel importante, já que juros menores e prazos de amortização maiores geram serviços da dívida mensais menos onerosos. A diluição do serviço da dívida no tempo leva à redução de despesas operacionais, o que aumenta a receita líquida e traz retornos mais favoráveis do que condições de financiamentos de curto-prazo, a juros maiores. É desejável também o envolvimento do governo local na provisão de terrenos (a custo-zero ou de baixo custo) ou na utilização do sistema de planejamento de uso do solo para viabilizar a provisão de terras (WHITEHEAD e SCANLON, 2007; PEPPERCORN e TAFFIN, 2013).

Para a tomada de decisão quanto à concessão de recursos reembolsáveis a qualquer tipo de empreendimento (o que inclui empreendimentos para locação residencial), as instituições financeiras - enquanto investidores racionais - podem adotar os seguintes critérios na avaliação dos seguintes critérios, segundo Peppercorn e Taffin (2013, p.16):

- avaliação quanto a **rentabilidade**<sup>19</sup> de seu portfólio de investimentos, o qual poderá incluir (ou não) empreendimentos voltados à locação após análise e considerações quanto à capacidade de receita com aluguéis, redução de despesas e ganhos de capital via revenda, bem como à capacidade de valorização da propriedade e existência de incentivos tributários;
- avaliação quanto aos **riscos de crédito**<sup>20</sup> envolvidos, tais como: receitas de aluguel abaixo das expectativas; altos custos de manutenção e de reabilitação do ativo (propriedade); adversidades conjunturais do mercado imobiliário; e a

<sup>19</sup> A rentabilidade é entendida aqui como o grau de rendimento proporcionado por determinado investimento (SANDRONI, 1999).

<sup>20</sup> Adota-se, aqui, a definição de Sandroni (1999) para “risco”. Para o autor, uma situação de risco é aquela “em que, partindo-se de determinado conjunto de ações, vários resultados são possíveis e as probabilidades de cada um acontecer são conhecidas. Quando tais probabilidades são desconhecidas, a situação denomina-se incerteza. Em sentido mais concreto, é a condição de um investidor, ante as possibilidades de perder ou ganhar dinheiro.”



liquidez do empreendimento financiado, isto é, a facilidade/dificuldade de venda da propriedade, a qual por sua vez depende do valor dessa e é função da receita líquida efetiva e potencial, bem como das condições conjunturais do mercado, especialmente diante de um cenário de restrição de crédito.

As condições de concessão de recursos a serem reembolsados (cobrança de juros<sup>21</sup>, prazo de carência<sup>22</sup>, prazo de amortização<sup>23</sup>, exigência de garantias<sup>24</sup>) podem variar conforme o projeto financiado e/ou a capacidade do tomador dos recursos. Para Peppercorn e Taffin (2013), essas condições podem ser definidas com base em premissas que afetam a relação entre risco e retorno dos investimentos em empreendimentos residenciais voltados à locação. Tais premissas incluiriam:

- estimativa de despesas e custos operacionais com a infraestrutura do empreendimento, com sua manutenção e gestão e com investimentos estruturantes durante o ciclo de vida do empreendimento, bem como com impostos e tributos;
- previsão de eventuais inadimplementos, bem como despesas judiciais com despejos;
- conjuntura econômica futura (projeção de inflação e índices vinculados ao reajuste de aluguéis);
- riscos político-institucionais (corte de subsídios ou aumento/redução de impostos e taxas);
- seguros necessários para cobertura desses riscos;

---

<sup>21</sup> O juro é a remuneração do capital no tempo, isto é, é a remuneração paga a quem possui os recursos financeiros. Segundo Silva (2008), ao se dispor a aplicar recursos, “o detentor do capital espera receber uma taxa de juros, que depende de diversos fatores, entre eles o risco da operação (probabilidade de perda do capital), a inflação (desvalorização do poder aquisitivo da moeda), a liquidez do investimento (prazo) e o valor do capital aplicado. O juro é sempre proporcional ao valor do capital aplicado (ou emprestado) e ao tempo de duração da operação financeira.”

<sup>22</sup> Período compreendido entre a assinatura do contrato de financiamento e o pagamento da primeira parcela de amortização do valor emprestado (principal).

<sup>23</sup> Período após o término da carência, quando tem início do pagamento de parcelas do valor contratado mais os encargos (juros).

<sup>24</sup> Garantia é um ativo, um título de crédito, um contrato, uma fiança ou um aval que quem concede os recursos exige visando se garantir para uma futura perda da capacidade de pagamento do empréstimo concedido.

- custos financeiros envolvidos (amortização de eventuais financiamentos, bem como juros);
- estratégia corporativa e estrutura de gestão e governança do tomador de recursos;
- complementaridade/sinergia do empreendimento com outras atividades econômicas efetuadas pelo empreendedor (p.ex., construtoras, companhias imobiliárias, administradoras de bens, etc.) e
- viabilidade do projeto, através da análise das taxas de vacância (demanda potencial) na área do projeto, de leis e regulamentos locais, bem como de empreendimentos existentes ou em perspectiva (tais como indústrias ou centros comerciais), que poderão impactar, positiva ou negativamente, o projeto em questão.

Nesse contexto, a disponibilização de **subsídios públicos** também se apresenta como um instrumento relevante à consolidação de um parque habitacional de locação social. Pode ser oferecido diretamente ao empreendedor-beneficiário, sob forma de aporte financeiro à implantação do empreendimento, ou indiretamente, sob diversas formas, tais como oferta de financiamento público a juros reduzidos ou de garantia pública a financiamentos privados. Whitehead (2008) aponta tendência de redução de subsídios à receita e aos juros de financiamento (devido à dificuldade na previsão de recursos necessários ao longo do tempo) em favor do financiamento direto à parte dos investimentos. Essa tendência se deve à limitação inerente de recursos alocados e à melhor capacidade de direcionamento ao público-alvo e às localidades de intervenção preferenciais.

Peppercorn e Taffin (2013) sustentam que os subsídios diretos são mais transparentes e fáceis de serem mensurados do que subsídios indiretos, já que não implicam em comprometimento a longo prazo e reduzem o montante a ser financiado, reduzindo riscos para a instituição financeira e consequentemente estimulando a concessão de crédito. Corroborando a preferência por subsídios diretos, Blanco et al. (2014) defendem que:

As políticas de incentivos tributários (créditos fiscais, isenções, exonerações, taxas diferenciadas, etc.) somente deveriam ser utilizadas como segunda opção, já que ocultam o real valor do subsídio e criam ineficiência na arrecadação. Por sua vez, os subsídios que afetam os preços

relativos — como o das taxas de juros — devem ser evitados, não apenas por criarem ineficiências na distribuição, afetando assim as decisões de investimento dos agentes econômicos, mas também porque é difícil quantificar sua sustentabilidade fiscal no longo prazo. (BLANCO *et al.*, 2014, p.36).

Apesar do consenso envolvido, há que se considerar que o aporte direto está sujeito às restrições orçamentárias fiscais do poder público concedente e, conseqüentemente, a pressões para a redução desse tipo de subsídio.

O subsídio sob forma de incentivos tributários também pode ser um instrumento de incentivo à oferta de unidades para locação social, ao reduzir custos de implantação e de manutenção/operação. É preciso ter em mente, no entanto, que a escala de tais incentivos deve considerar o seu impacto, a médio e longo prazo, sobre as finanças públicas, o qual deve ser avaliado e monitorado com cautela. Tradicionalmente, as políticas tributárias têm sido utilizadas, tanto para estimular, quanto para desestimular a oferta de imóveis para locação. Uma tributação elevada pode estimular o aluguel de unidades vazias existentes, mas pode, ao mesmo tempo, desestimular a oferta de novas unidades e a promoção de melhorias no parque existente. Além disso, ela opera como um incentivo para que locadores de pequeno porte não declararem rendimentos com locação, contribuindo para a evasão fiscal.

Previamente à instituição de subsídios à locação, deve ser analisada a possibilidade de redução de desigualdades de tratamento tributário, as quais já atuariam como um estímulo à oferta de locação por si só. Tais desigualdades, ao favorecer moradores-proprietários em detrimento de locadores, estimulam a oferta de habitação para aquisição e, ao mesmo tempo, desestimulam a oferta para locação (PEPPERCORN e TAFFIN, 2013; BLANCO *et al.*, 2014). As diferenças de tratamento se manifestam geralmente através da instituição dos instrumentos tributários abaixo elencados, sendo equacionadas através da calibragem (ou supressão) dos mesmos:

- deduções fiscais sobre os juros pagos em financiamento ou hipotecas;
- restrição (ou inexistência) de deduções de depreciação de edificações, bem como de despesas relacionadas com a operação de empreendimentos para locação;
- diferenciação de impostos prediais e territoriais entre imóveis próprios e alugados, em benefício dos primeiros; e

- tributação sobre ganhos de capital auferidos com a valorização de imóveis.

Em relação aos incentivos tributários, faz-se necessário mencionar que, no Brasil, a taxa de depreciação de edificações máxima permitida para fins de cálculo do Imposto de Renda é de 4% (considerando vida útil de 25 anos)<sup>25</sup>, não sendo permitido deduzir depreciação com instalações, máquinas e equipamentos, bem como despesas com arrendamento. As regras vigentes permitem ao locador também deduzir impostos, taxas e emolumentos, despesas pagas para cobrança ou recebimento do aluguel e despesas de condomínio, quando pagas por ele. Despesas com benfeitorias não são dedutíveis, pois se entende que agregam valor aos rendimentos de aluguel<sup>26</sup>.

#### **4.1.1 APOIO À OFERTA PRIVADA NO BRASIL**

A instituição de programas de locação social que contemplem prestação privada do serviço habitacional tem como mérito a diminuição do grau de responsabilidade do Poder Público na oferta habitacional, aliviando a carga tributária e aumentando a disponibilidade de recursos públicos para outros setores mais dependentes de aporte público (ABIKO et al., 1994; BLANCO et al., 2013). É preciso reiterar, entretanto, que o apoio financeiro à oferta privada de locação social, ao implicar em compromissos do Poder Público com o empreendedor, deve exigir contrapartidas que sejam de interesse social e que sejam alicerçadas na política habitacional, tal como o direcionamento de unidades a grupos com renda mais baixa mediante cobrança de aluguéis a preços menores que o valor de mercado.

A oferta privada inserida em um sistema de locação social diferencia-se, assim, das primeiras iniciativas habitacionais promovidas por atores privados, caracterizadas pela ausência de envolvimento do Poder Público na questão habitacional, seja na provisão, na regulamentação ou na gestão da oferta habitacional no Brasil e em outros países (REINPRECHT et al., 2007; BONDUKI, 2011).

---

<sup>25</sup> Conforme a Instrução Normativa SRF nº 162 de 31 de dezembro de 1998.

<sup>26</sup> Segundo o Caderno de Perguntas e Respostas / IRPF-2014, disponível em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br/publico/perguntao/irpf2014/perguntaserespostasirpf2014.pdf>>. Acesso em: 31/10/2014.

#### 4.1.1.1 APOIO LOCAL À OFERTA PRIVADA

Alguns planos municipais de habitação já estão incluindo a possibilidade de oferta privada na constituição dos parques locais de locação social. Em Campo Grande (MS), o plano municipal<sup>27</sup> determina, em seu Artigo 9º, que a Prefeitura deverá viabilizar o fornecimento de projetos, incluindo especificação de materiais, e assistência técnica a pequenos empreendedores que construam “vilas de casas para locação” em seus lotes, por meio de parceria, de modo a estimular a produção de imóveis para locação nas ZEIS (Zonas Especiais de Interesse Social) do Município. Além disso, o plano sinaliza, em seus artigos 10º e 11º, a possibilidade de apoio financeiro aos projetos de locação social com recursos do FUNDHAB (Fundo Municipal de Habitação<sup>28</sup>) ou por meio de aplicação de instrumentos urbanísticos, como a transferência do direito de construir, a operação urbana consorciada e o direito de superfície.

Entre as diretrizes referentes ao conjunto de ações de provisão de novas unidades habitacionais, o Plano Municipal da Habitação de São Paulo (PMH 2009-2024) vigente inclui o estabelecimento de parcerias com a iniciativa privada e entidades, de modo a ampliar a capacidade de atuação do Município. Nesse sentido, o Plano propõe a extensão do Programa de Locação Social (experiência também apresentada no item 4.1.2. – “Apoio à Oferta Pública”, por ser composta apenas por imóveis públicos) para o parque locativo privado, como forma de atender o déficit por ônus excessivo com aluguel (PMSP/SEHAB, 2011).

Além disso, a Prefeitura de São Paulo também estaria explorando a possibilidade de implantar um programa de locação social com uso misto por meio de Parceria Público-Privada (PPP), de modo a otimizar o uso do estoque existente na área central (PEPPERCORN e TAFFIN, 2013). Entretanto, o governo estadual se adiantou à Prefeitura lançando, em setembro/2014, o edital de licitação para

---

<sup>27</sup> Política Municipal de Habitação de Interesse Social (POLHIS), instituído pela Lei Complementar nº 109 de 21/12/2007.

<sup>28</sup> Trata-se de fundo destinado à ações de regularização fundiária, produção habitacional de interesse social, inclusive por meio de melhoria da infraestrutura e qualificação ambiental e de financiamento da execução de programas municipais, composto por recursos provenientes: do orçamento municipal, de repasses da orçamento da União, do FNHIS (Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social), do FGTS e do FAT (Fundo de Amparo ao Trabalhador); de doações efetuadas, com ou sem encargo, por pessoas jurídicas de direito público ou privado, nacionais ou estrangeiras, bem assim por organismos internacionais ou multilaterais; de receitas provenientes das taxas de utilização de área de domínio público; e da aplicação dos instrumentos urbanísticos fixados no Plano Diretor, entre outros.

implantação da “PPP Casa Paulista”. Esse Programa é destinado à implantação de Habitação de Interesse Social (HIS), de Habitação de Mercado Popular (HMP) e a prestação de serviços nos condomínios de HIS, em quatro lotes localizados no centro expandido do Município de São Paulo. O investimento inicial, cujo valor total é estimado em R\$ 3,5 bilhões, será do parceiro privado; o aporte de contrapartida pelo Estado (estimada em R\$ 1,8 bilhão, ao longo dos 20 anos) somente terá início após a entrega das unidades. A Prefeitura deverá apoiar o projeto com a cessão de imóveis e recursos financeiros, os quais equivalem nesta fase a R\$ 280 milhões (PAULO, 2014).

A modelagem urbanística e econômica apresentada não contempla a provisão de locação social, o que tem sido objeto de questionamento e críticas de movimentos de moradia, organizações não-governamentais ligadas a questão habitacional, acadêmicos e até do Poder Judiciário (via Núcleo de Habitação e Urbanismo da Defensoria Pública). Essas críticas estão reunidas no documento “Manifestação Encaminhada à Consulta Pública do Projeto de Parceria Público Privada da Agência Casa Paulista”, do qual foi extraído o excerto a seguir:

Um programa de habitação social do porte do programa de PPPs, que atua sobre áreas centrais sujeitas a processos de valorização e objetiva atender prioritariamente a população de menor renda, não pode ter como única modalidade de política habitacional a propriedade privada. A curto ou médio prazo poderá ser iniciado um processo de repasse das habitações e a transferência do subsídio público para as classes mais altas sejam porque os moradores não conseguiram arcar com os custos do financiamento, ou porque foram induzidos a vender seus imóveis devido à valorização imobiliária. Para essa camada da população é necessário que seja montado um parque de locação social (público ou em parceria com empreendedor privado), onde os moradores paguem o aluguel de acordo com a renda. (ACJSJ et al., 2013).

#### **4.1.1.2 APOIO FEDERAL À OFERTA PRIVADA**

No que tange à concessão de recursos federais à oferta privada de unidades habitacionais para locação no Brasil, é necessário apontar que tal oferta não é permitida pelo Sistema Financeiro de Habitação (SFH) vigente, instituído pela Lei nº 4.380/1964 para viabilizar o financiamento à produção habitacional a condições financeiras mais favoráveis ao tomador do empréstimo do que as oferecidas pelo mercado. O direcionamento do SFH à casa própria é expresso pelo Art. 9º da lei acima mencionada, o qual determina que todas as aplicações do sistema, terão por objeto, fundamentalmente, a aquisição de casa para residência do adquirente, sua

família e seus dependentes. Os financiamentos com recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço - FGTS (uma das principais fontes de recurso que compõe o SFH) são concedidos diretamente ao beneficiário final e não se aplicam, portanto, à produção de unidades habitacionais para locação.

No caso dos recursos advindos dos depósitos de poupança do SBPE (Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo), outra fonte relevante de recursos do SFH, os financiamentos podem ser feitos diretamente ao produtor de unidades habitacionais, ainda que a taxas superiores às do SFH.

Embora não haja atualmente vedação expressa ao financiamento de produção de imóveis residenciais para locação com recursos do SBPE no âmbito do SFH, o tratamento da questão pelo Conselho Monetário Nacional (CMN)<sup>29</sup> abre espaço para interpretações ambíguas. Até 1997, o CMN vetava explicitamente a aplicação de recursos do SBPE no âmbito do SFH para a produção de unidades residenciais para locação. A Resolução CMN nº 1980 (de 30/04/1993) determinava, no Art. 46, que financiamentos à produção de unidades residenciais deveriam ser feitos à taxa de mercado, com encargos financeiros convencionados entre as partes.

A revogação deste artigo, em 1997, deixou a questão em suspenso. Entretanto, a resolução vigente (Resolução CMN nº 3.932, de 16/12/2010) deixa implícito que as operações de financiamento passíveis de aplicação de recursos do SBPE no âmbito do SFH destinam-se à aquisição ou construção da casa própria, já que o Art. 14 da resolução traz obrigações em relação ao mutuário final (i.e, o adquirente da unidade produzida) que devem ser observadas em todas as operações no âmbito do SFH.

A CAIXA, gestora do FGTS e entidade participante do SBPE, disponibiliza atualmente cinco linhas de financiamento (produtos) para a produção habitacional, todos voltados para a produção de moradias para aquisição<sup>30</sup>. Não há uma linha específica, nem condições favoráveis à produção de imóveis para locação. Além da

---

<sup>29</sup> O Conselho Monetário Nacional é um órgão colegiado normativo responsável pela regulamentação de todos instrumentos de investimento no âmbito do mercado financeiro e, portanto, é responsável pela normatização das condições da operacionalização do SFH, “determinando o que está incluído ou não no sistema, o que pode ser considerado uma operação de financiamento habitacional do SFH” (ROYER, 2009, p.122).

<sup>30</sup> As linhas são: Apoio à Produção, Imóvel na Planta, Alocação de Recursos, Plano Empresa da Construção Civil (Plano Empresário) e Minha Casa Minha Vida. Esta última linha também apoia empreendimentos para arrendamento vinculados ao PAR, através de empréstimos de recursos do FAR (Fundo de Arrendamento Residencial).

CAIXA, o SBPE reúne atualmente outras treze entidades captadoras de poupança<sup>31</sup> (bancos, associações de poupança e empréstimo e sociedades de crédito imobiliário). Em nenhuma das entidades foi encontrada linhas de crédito específicas para a produção de imóveis para locação.

Fora do âmbito do SFH, uma fonte de recursos não-onerosa disponível para a oferta habitacional privada (mais especificamente, para entidades privadas sem fins lucrativos), em operação desde 2007, é o FNHIS (Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social), voltado para a provisão habitacional para a população de menor renda, a qual não consegue ter acesso (capacidade de pagamento) aos financiamentos no âmbito do SFH.

A composição inicialmente prevista para o FNHIS era um *mix* de recursos onerosos do FGTS para habitação, bem como recursos não onerosos provenientes do Orçamento Geral da União. Logo, o FNHIS substituiria os demais programas de financiamento habitacional no âmbito do FGTS, eliminando planos específicos de financiamento. Entretanto, a proposta (materializada em projeto de lei) enfrentou a oposição da equipe econômica do Governo Federal, pois a vinculação compulsória de recursos do FGTS e do orçamento no FNHIS diminuiria a liberdade na gestão do orçamento fiscal e na utilização dos recursos (BONDUKI, 2008b).

O Fundo, estabelecido pela Lei 11.124 de 16/06/2005, foi instituído como fundo contábil, ao invés de ser institucionalizado como fundo financeiro lastreado por um *mix* de recursos (BONDUKI, 2008b; ROYER, 2009). É constituído basicamente por recursos orçamentários e recursos do Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social – FAS. Pode-se ainda receber, nos termos do Art. 8º da lei mencionada, recursos provenientes de: (i) empréstimos externos e internos para programas de habitação; (ii) contribuições e doações de pessoas físicas ou jurídicas, entidades e organismos de cooperação nacionais ou internacionais; (iii) receitas operacionais e patrimoniais de operações realizadas com recursos do FNHIS e (iv) da alienação de imóveis da União.

---

<sup>31</sup> As demais representantes do SBPE, conforme consulta ao *site* da ABECIP (Associação Brasileira das Entidades de Crédito Imobiliário e Poupança) em 22/08/2014, atualmente são: Associação de Poupança Empréstimo – Poupex; Banco Bradesco S.A.; Banco Citibank S.A.; Banco Cooperativo SICREDI S.A.; Banco de Brasília S.A.; Banco do Brasil S.A.; Banco do Estado do Pará S.A.; Banco do Estado do Rio Grande do Sul S.A.; Banco Itaú S.A.; Banco Mercantil do Brasil S.A.; Banco Safra S.A.; Banco Santander S.A. e HSBC Bank Brasil S.A.



Inicialmente, o FNHIS era voltado exclusivamente à provisão por entes públicos (Estados e Municípios). Entretanto, dois anos após a instituição do Fundo, a lei que o regulamenta foi alterada<sup>32</sup>, permitindo o repasse de recursos também a entidades privadas sem fins lucrativos. Essa alteração se deu em função da pressão dos movimentos de moradia,

com papel destacado para o Fórum Nacional de Reforma Urbana, que reivindicaram do Ministério das Cidades a alteração da lei do FNHIS de forma a viabilizar o acesso aos recursos do Fundo pelas cooperativas e associações populares vinculadas à questão habitacional, possibilitando apresentação de projetos como forma de acessar diretamente recursos do FNHIS. Isto implica numa mudança nos critérios e procedimentos de gestão do Fundo, para permitir que cooperativas e associações possam dispor das mesmas prerrogativas dos estados e municípios. (AGUIAR, 2008, p.97)

O acesso dessas entidades aos recursos do FNHIS foi condicionado, entre outros parâmetros determinados pela Lei 11.578 de 26/11/2005, a: (i) compatibilidade do objeto social da entidade com o projeto a ser implementado com os recursos repassados; (ii) funcionamento regular da entidade por no mínimo 3 (três) anos; (iii) vedação de repasse a entidades que tenham como dirigentes membros dos três Poderes, do Ministério Público e do Tribunal de Contas da União e servidores públicos vinculado ao Conselho Gestor do FNHIS ou ao Ministério das Cidades (bem como seus respectivos cônjuges, companheiros e parentes em linha reta, colateral ou por afinidade até o 2º grau); e (iv) realização prévia de chamada pública às entidades sem fins lucrativos, para seleção de projetos ou entidades que tornem mais eficaz o objeto da aplicação.

O apoio via FNHIS à oferta habitacional por entidades privadas sem fins lucrativos se deu através do Programa de Produção Social de Moradia (PSM), com a destinação de R\$ 196 milhões para a execução de 112 empreendimentos comunitários, selecionados através de duas chamadas públicas em 2009 e 2010.

Entre as ações vinculadas aos programas de habitação de interesse social às quais destinam os recursos do FNHIS, conforme o Art. 11º da Lei que o instituiu, está a “aquisição, construção, conclusão, melhoria, reforma, **locação social** e arrendamento de unidades habitacionais em áreas urbanas e rurais”<sup>33</sup>.

---

<sup>32</sup> Lei 11.124 de 16/06/2005, alterada pela Lei 11.578 de 26/11/2007.

<sup>33</sup> As demais ações são: “Produção de lotes urbanizados para fins habitacionais”; “Urbanização, produção de equipamentos comunitários, regularização fundiária e urbanística de áreas caracterizadas de interesse social”; “Implantação de saneamento básico, infraestrutura e

Assim, poderia se afirmar que o FNHIS teria se constituído no primeiro instrumento federal de apoio à oferta habitacional de locação social por entidades privadas. Entretanto, ao regulamentar a operacionalização do repasse de recurso às entidades privadas, o Ministério das Cidades determinou, na Instrução Normativa<sup>34</sup> que regulamenta esse programa, que

As unidades habitacionais ou lotes urbanizados adquiridos ou produzidos devem refletir **compromisso de constituição de direito real sobre o imóvel em favor da família beneficiária**, podendo ser utilizados, alternativamente à transferência de propriedade: cessão de uso; concessão de direito real de uso; concessão de uso especial para fins de moradia; usucapião especial urbano; aforamento; direito de superfície; ou doação ou alienação. (BRASIL, 2008, grifo nosso)

Tal exigência vai de encontro à provisão de locação social e denota enviesamento do programa à aquisição da casa própria, pois não existe no regime de locação um compromisso de transferência de propriedade ou de posse definitiva do imóvel.

Outra questão advinda da normativa estabelecida pelo Ministério das Cidades é a delegação às entidades da responsabilidade de seleção dos beneficiários finais a serem contemplados com as unidades construídas, bem como a exigência de filiação desses beneficiários às entidades promotoras. Isso pode eventualmente comprometer a capacidade de gestão do programa local de locação social pelo ente público promotor, pois limita o poder de selecionar os beneficiários do programa.

Atualmente, o PSM se encontra alocado no Programa Moradia Digna, na ação “Apoio à Provisão Habitacional de Interesse Social”. As unidades habitacionais construídas com recursos dessa ação podem ser promovidas por entes públicos ou privados sem fins lucrativos. Entretanto, a utilização das unidades habitacionais para fins de locação social é restrita àquelas que sejam propriedades públicas (providas pelo ente público ou transferida para o seu domínio), conforme determina o Manual de Instruções disponível no sítio eletrônico do Ministério das Cidades:

Nos casos em que o Proponente/Agente Executor julgar adequado em vista do perfil socioeconômico dos beneficiários, em especial moradores em situação de rua, as unidades habitacionais adquiridas, produzidas ou requalificadas poderão ficar na propriedade municipal ou estadual, tendo as

---

equipamentos urbanos, complementares aos programas habitacionais de interesse social”; “Aquisição de materiais para construção, ampliação e reforma de moradias”; “Recuperação ou produção de imóveis em áreas encortiçadas ou deterioradas, centrais ou periféricas, para fins habitacionais de interesse social”; e outros programas e intervenções na forma aprovada pelo Conselho Gestor do FNHIS”.

<sup>34</sup> Instrução Normativa MCidades nº 47 de 08/10/2008.

famílias acesso à moradia por meio da locação social, ficando a gestão patrimonial e condominial sob responsabilidade municipal ou estadual, conforme o caso. (BRASIL, 2012, p.13)

A atuação do Programa de Produção Social de Moradia (PSM) após o advento do Programa Minha Casa, Minha Vida - Entidades (MCMV-E), foi enfraquecida, visto que não há chamadas públicas desde 2010 (BALBIM e KRAUSE, 2014; BRASIL, 2013a). Cabe ressaltar que o financiamento pelo MCMV-E é feito diretamente aos beneficiários finais ou às entidades sem fins lucrativos, as quais atuam como substitutas temporárias, sendo o financiamento vinculado à contratação futura com os beneficiários finais. Logo, o MCMV-E não pode ser aplicado à oferta habitacional para locação, enquanto isso era possível no PSM, apesar dos entraves apontados.

O PLANHAB (2010) recomendou a criação de linha de crédito com recursos onerosos do FGTS para o financiamento de reformas e melhorias de unidades habitacionais localizadas em centros históricos e áreas urbanas consolidadas destinadas à locação social. Porém, até o presente momento, a CAIXA, gestora dos recursos do FGTS, ainda não estabeleceu linha de crédito específica para empreendimentos dessa natureza.

O cenário atual de oferta de crédito habitacional permite inferir que não há, no Brasil, instrumentos específicos de apoio financeiro à oferta privada de imóveis para locação, seja de mercado, seja de interesse social. Observe-se, entretanto, que não se trata de uma realidade exclusiva a nosso país:

Infelizmente, não há instrumentos de financiamento a longo prazo para empreendimentos de locação na maior parte dos países emergentes, embora possam haver instrumentos para curto ou médio prazo (i.e, para construção ou reabilitação de edificações). Assim, empreendedores em potencial devem contar com uma participação maior de capital próprio do que empreendimentos habitacionais de curto prazo. Isso, na prática, inviabiliza a participação de investidores institucionais em projetos dessa natureza, a não ser que o preço de aquisição da propriedade seja muito baixo. A ausência de financiamento a longo prazo também desestimula empreendimentos de menor porte, já que esses tipos de empreendedores deverão contar apenas com suas poupanças individuais para promover os investimentos necessários. Investidores de pequeno ou médio porte poderão até empreender, mas a escassez de investimentos implica em maior dependência no fluxo de caixa, o que por sua vez significa menor oportunidade de promover manutenção, melhorias ou reabilitação das unidades locadas. (PEPPERCORN e TAFFIN, 2013, pp.44-45, tradução nossa).

Abiko et al. (1994, p. 10) elencam três motivos básicos para a baixa participação de instituições financeiras privadas no financiamento à construção de empreendimentos para locação social:

- alto prazo necessário de engajamento financeiro em empreendimentos para locação (entre 25 e 40 anos) ao passo que o prazo médio de engajamento no mercado privado de financiamento é de 7 a 10 anos;
- demanda concentrada por empréstimos no setor de locação social, com número restrito de clientes/beneficiários e forte concentração de investimentos, o que torna as instituições financeiras mais vulneráveis a pressões instabilizadoras sobre suas expectativas de lucro e
- instituições financeiras privadas podem, geralmente, contar com oferta de garantias sólidas, como participação no controle acionário das empresas tomadoras de empréstimos e com alta taxa de liquidez, o que não é o caso de parte significativa das organizações que atuam em locação social, sem fins lucrativos e com baixa liquidez.

O baixo nível de oferta de crédito também pode se dar em função da ausência de um mercado de locação desenvolvido no Brasil, já que em países com mercado pouco desenvolvido não há informação suficiente para avaliar riscos e incertezas jurídicas e construir um modelo que reflita adequadamente um equilíbrio econômico ajustado aos riscos envolvidos (PEPPERCORN e TAFFIN, 2013), o que leva a uma atitude mais conservadora e avessa a riscos por parte das instituições financeiras.

#### **4.1.2 APOIO À OFERTA PÚBLICA NO BRASIL**

O suporte financeiro às poucas experiências de provisão pública de locação social no Brasil (basicamente, Santos e São Paulo) foi feito com recursos próprios dos Municípios que capitanearam essas experiências e com recursos de empréstimos por eles tomados.

Esse protagonismo local é um reflexo do fortalecimento do papel municipal promovido pela Constituição Federal de 1988 e pelo Estatuto das Cidades (Lei nº 10.257/2001) na gestão de políticas públicas de desenvolvimento urbano em função de sua maior proximidade com os cidadãos. Esse fortalecimento cria condições para a alocação mais eficiente dos recursos públicos e maior controle social e converte os

Municípios em *loci* importantes de inovação institucional e programática (MELO, 2002; BONDUKI, 2008b).

Entretanto, esse fortalecimento foi acompanhado, principalmente a partir da segunda metade da década de 90, por um controle maior na

execução orçamentária, através do contingenciamento de programas e ações do Orçamento Geral da União (OGU) e do rígido acompanhamento das liberações financeiras (controle na “boca do caixa”) por parte dos Ministérios do Planejamento e Orçamento e da Fazenda, respectivamente (SOUTO, 2007, p. 6).

Conforme aponta Melo (2002), programas de desenvolvimento urbano, como os programas habitacionais, não dispõem de fontes relativamente estáveis de financiamento garantidas através de mecanismos de transferência constitucionais (ao contrário de setores como a Educação e a Saúde) e, por serem tipicamente programas de crédito e de investimento, são particularmente vulneráveis à situação fiscal do Governo Federal.

Logo, a menor disponibilidade de recursos federais (sejam reembolsáveis ou não) implicou, até meados dos anos 2000, na necessidade de maior participação de recursos próprios ou provenientes de instituições financeiras internacionais (como o BID, Banco Mundial, entre outras) na provisão pública de habitação.

#### **4.1.2.1 APOIO LOCAL À OFERTA PÚBLICA**

No que tange a oferta com recursos próprios, cabe ressaltar aqui o pioneirismo santista nessa área de atuação, recordando que esse município possui o programa mais antigo de locação social em andamento, o Programa “República dos Idosos”. Esse programa, instituído em 1996, é atualmente gerido pela Secretaria Municipal de Assistência Social e destina-se à provisão de moradias em imóveis reformados destinadas à locação para segmentos da população com baixa renda e acima de 60 anos.

O parque é composto por quatro “repúblicas” (Bem Viver, Fraternidade Renascer e Vitória), as quais estão localizadas próximo ao Centro Histórico da cidade. Cada república abriga cerca de 10 idosos (OLIVEIRA, 2009; PMS, 2009). A primeira república (Bem-Viver) é mantida com recursos da COHAB Santista e da Prefeitura. A segunda república (Fraternidade, implantada em 1999) é mantida com recursos da Prefeitura em parceria com a ONG Asilo de Inválidos de Santos. As outras duas

repúblicas, implantadas em 2000, são mantidas exclusivamente com recursos da Prefeitura. O valor pago pelos locatários inclui taxas de administração e de manutenção do imóvel, alcançado cerca de R\$ 37,00 em 2004, sendo que deste valor, R\$ 2,00 seriam destinados a um fundo de reserva. Apesar da existência desse fundo, Oliveira (2009, p. 42) indica dificuldades de reparos e manutenção, as quais teriam implicado na desativação de um dos pisos de uma das quatro repúblicas.



**Figura 15 - Casarão no qual funcionam as “repúblicas” Renascer e Vitória (Fonte: Portal G1, 2012)**

Cabe ressaltar aqui que o Programa “República dos Idosos” foi um desdobramento do Programa de Locação Social de Santos, de 1995<sup>35</sup>, o qual constituiu-se na primeira proposta de locação social com participação de imóveis particulares no Brasil, mas não chegou a ser efetivamente implantado.

Esse programa previa a locação de imóveis de particulares pela COHAB-ST (Companhia de Habitação da Baixada Santista) para provisão de moradias para famílias de baixa renda, cuja soma total da renda mensal fosse igual, ou inferior, a cinco salários mínimos, com preferência para famílias que já residissem em habitação coletiva precária de aluguel (cortiços). Além disso, o programa previa a

<sup>35</sup> Instituído pela Lei Municipal nº 1447, de 12/12/1995.

utilização de imóveis próprios do Município e de desapropriações em casos de emergência (PMS, 2009).

O programa foi inspirado na experiência francesa de revitalização de áreas centrais por meio da locação social<sup>36</sup> e previa a locação dos imóveis pela COHAB e sublocação aos beneficiários finais por nove anos (OLIVEIRA, 2009, p.51). Conforme determinado pelo Art. 5º da lei que instituiu o programa, os imóveis privados somente seriam alugados pela COHAB-ST se o locador concordasse, expressamente, com seu repasse aos beneficiários do Programa mediante sublocação. Entretanto, é preciso esclarecer que a promoção da adequação das condições físicas deste às necessidades de habitabilidade e segurança e execução das reformas imprescindíveis pela Companhia necessitariam de um aval prévio do locador-proprietário do imóvel.

A fonte de recursos prevista era o FINCOHAP<sup>37</sup> e o comprometimento máximo da renda familiar com o aluguel seria definido por um decreto específico, a ser regulamentado (PMS, 2009). Caberia à COHAB-ST ressarcir-se, tanto o quanto possível, junto aos sublocatários do valor integral da locação, a fim de que o Programa se tornasse menos oneroso ao FINCOHAP. Verifica-se, portanto, que a gestão operacional do parque santista ficaria a cargo da COHAB-ST (bem como os ônus envolvidos), não envolvendo o locador-proprietário no compartilhamento de riscos operacionais.

Apesar do caráter pioneiro, a implantação do Programa se resumiu à provisão habitacional em imóveis públicos ou cedidos e direcionou-se somente a idosos com baixa renda.

Em 2006, o Município instituiu lei<sup>38</sup> que reserva 5% das unidades de todo núcleo de habitação popular construído por iniciativa ou intermediação do Município para idosos de baixa renda, com idade igual ou superior a 60 anos e renda mensal não superior a um salário mínimo. O decreto<sup>39</sup> que regulamentou a lei determinou que a cessão dos imóveis em áreas de ZEIS (Zona Especial de interesse Social) aos

---

<sup>36</sup> A ser abordada mais pormenorizadamente, como já mencionado, no capítulo 5 desta dissertação.

<sup>37</sup> O FINCOHAP – Fundo de Incentivo a Construção de Habitações Populares – é um fundo rotativo alimentado com recursos orçamentários do Município e gerido pela COHAB-ST para financiamento de projetos habitacionais.

<sup>38</sup> Lei Municipal nº 2366, de 02/01/2006.

<sup>39</sup> Decreto Municipal nº4.705 de 04/12/2006.

idosos se daria por locação social, cujo valor deve ser associado aos investimentos realizados nos imóveis e não deveria ultrapassar 30% da renda (PMS, 2009).

Entendendo que “a locação social na área central coloca-se como importante alternativa a produção habitacional onde o valor da terra é elevado, assegurando desta forma a permanência da população moradora em área já consolidada”, o Plano Municipal de Habitação de Santos buscou, em 2009, ampliar a abrangência do Programa de Locação Social, atualmente restrita a idosos, para moradores de cortiços e outros segmentos de baixa renda.

Esse plano defende que a ampliação da provisão se dê em parque habitacional público (com reforma ou construção de novas unidades), ou em imóveis privados ou pertencentes a outros entes públicos (i.e. já construídos) via transferência, cessão de uso ou “parceria com proprietários”:

O aprimoramento e ampliação do Programa requerem, por parte do poder público municipal, a elaboração de estudo de viabilidade técnico-financeira indicando estratégias apropriadas para ampliação e manutenção do parque habitacional público, partindo do entendimento de que, em Santos, essa seja a maneira mais indicada para implementação do Programa. (PMS, 2009, p.58).

A ampliação do parque santista de locação social se apoia basicamente em recursos públicos não-onerosos das três esferas de governo (tais como o FINCOHAP, o Fundo Paulista de Habitação (FPH), o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e repasses do Orçamento Geral da União), bem como na aplicação de recursos provenientes das mesmas linhas de financiamento destinadas ao Programa de Produção Pública de Unidades Habitacionais Novas (PMS, 2009).

Na capital do Estado de São Paulo, foi instituída, em 2002, uma linha de atuação em locação social, no âmbito do Programa Morar no Centro, voltado à melhora das condições de vida de quem já vive no Centro, à promoção de inclusão social da população de baixa renda e à atração de novos moradores para a região. Esse programa, por sua vez, inseria-se dentro de um programa maior voltado à reabilitação da área central de São Paulo (Programa “Ação Centro”). Uemura (2008) também elenca os seguintes objetivos e diretrizes relacionados a essa nova linha de atuação (denominada “Programa de Locação Social”):

- evitar o processo de expulsão geralmente ligado às políticas de reabilitação de centros urbanos;
- incentivar a diversidade social;



- estimular a reforma de prédios vazios e de valor arquitetônico; e
- combinar soluções habitacionais com ações de geração de renda.

Conforme Tsukumo (2007, p.82), o Programa de Locação Social buscava ampliar a oferta de unidades com valores de aluguel viáveis para famílias de 1 a 3 salários mínimos através da constituição de um parque público formado por edificações novas ou reformadas. Os valores despendidos nos investimentos retornariam ao Fundo Municipal de Habitação através do pagamento dos aluguéis, estipulados em função da renda familiar e do número de membros na família (Tab.3).

**Tabela 3:** Comprometimento máximo da renda conforme faixa no “Programa de Locação Social” da PMSP

<b>Renda Familiar [em s.m.]</b>	<b>Comprometimento máximo da renda com aluguel [%]</b>
De 1 a 2 s.m.	10%
De 2 a 3 s.m.	15%

*Fonte: Tsukumo, 2007.*

O valor dos aluguéis, de acordo com Uemura (2008), é calculado parcelando o valor investido na unidade habitacional pelo prazo de 30 anos, sendo que o teto para investimento em construção seria de R\$ 30.000,00 (em 2003). O valor a ser subsidiado seria composto pela diferença entre o valor do aluguel e o valor de referência (valor formado pelo investimento, taxas de administração e manutenção).

As despesas de condomínio devem ser pagas pelos moradores e os custos com manutenção de elevadores e reformas preventivas estão sob a responsabilidade do Fundo Municipal. Para a gestão condominial, por sua vez, haveria três alternativas: auto-gestão, gestão terceirizada (empresa administradora de condomínios, ONG, OSCIP ou cooperativas) por condomínio ou concessão da gestão do parque público como um todo. Conforme SEHAB/PMSP (2008), a gestão condominial dos empreendimentos estava, até maio de 2008, a cargo de uma única empresa administradora.

A implantação do programa se deu com recursos próprios, provenientes do Fundo Municipal de Habitação, e de financiamento contratado com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). O processo de captação de recursos junto ao BID para financiamento da construção de um parque público de locação social não foi fácil e demonstra que a postura cautelosa e conservadora das instituições de crédito em

relação a empreendimentos de locação social não se restringe somente à oferta privada, conforme relata uma das gestoras do Programa Morar no Centro:

(...) No desenvolvimento dessas discussões, a SEHAB insistiu na necessidade de ter um parque de unidades de locação social e negociou o financiamento de um conjunto de projetos envolvendo entre 1200 e 1600 unidades no âmbito do empréstimo. Essa negociação não foi fácil, tendo os consultores do BID manifestado muita desconfiança na capacidade de gestão do programa por parte da COHAB e o que chamavam de "fracasso" das experiências internacionais baseadas na locação. Finalmente, a principal justificativa para a aceitação da locação social foi a inexistência de linhas de financiamento compatíveis com a capacidade de pagamento de famílias com renda inferior a 3 salários mínimos em programas a realizar-se na área central. (SILVA, 2007, p. 21)



**Figura 16 – Empreendimento Parque do Gato (Fonte: MORIYAMA, 2012).**

Embora a meta inicial (em 2002) fosse a implantação de 1.627 unidades habitacionais distribuídas em 12 empreendimentos (TSUKUMO, 2007, p.83), efetivamente foram concluídas 853 unidades distribuídas em cinco empreendimentos<sup>40</sup>:

- Parque do Gato, com um total de 486 unidades habitacionais (81 “conjugados”, 243 apartamentos de 01 dormitório e 162, de 02 dormitórios), distribuídas em 9 blocos (população: 1.590 hab.);

<sup>40</sup> Dos cinco empreendimentos, dois (Senador Feijó e Asdrúbal do Nascimento) foram entregues em 2009.

- Olarias, com um total de 137 unidades habitacionais (21 quitinetes, 24 apartamentos de 01 dormitório, 92, de 02 dormitórios), distribuídas em 3 blocos (população: 507 hab.);
- Vila dos Idosos/Pari A, com um total de 145 unidades habitacionais (88 quitinetes, 57 apartamentos de 01 dormitório), distribuídas em 3 blocos (população: 189 hab.);
- Senador Feijó, com 45 unidades habitacionais, distribuídas em 15 conjugados e 30 apartamentos de 01 dormitório e
- Asdrúbal do Nascimento, com 40 unidades habitacionais, distribuídas em 7 conjugados, 29 apartamentos de 01 dormitório e 04 apartamentos de 02 dormitórios.



**Figura 17 – Empreendimentos Olarias (esq.) e Vila dos Idosos (dir.) (Fontes: PMSP/SEHAB,2008)**

Tsukumo (2007) aponta alguns problemas relativos ao funcionamento dos empreendimentos do Programa de Locação Social, tais como: (i) manutenção física do parque público; (ii) sustentabilidade econômica, pois além do aluguel os moradores precisam pagar as taxas condominiais e (iii) necessidade de acompanhamento social constante dado a condição socioeconômica vulnerável da população moradora (ex-moradores de rua, de albergues e de favelas, catadores, idosos).

Segundo dados disponibilizados pela SEHAB/PMSP (2008), o índice de inadimplência é relativamente alto nos empreendimentos Parque do Gato (56,93%) e

Olarias (70,61%); na Vila dos Idosos, o índice de inadimplência é baixa (15,17%). A Secretaria assinala, ainda, uma série de problemas, verificados após a implantação dos empreendimentos, elencados a seguir :

- população não nucleada com demonstração de interesse em ser tutelado pelo poder público;
- problemas de Manutenção (entupimentos - bomba d'água);
- prédios com elevadores (Res. Olarias) - em 04 anos de existência, funcionaram apenas por 04 meses. (01 mês após a ocupação e 03 meses após o conserto - 2006), com furto de peças fundamentais;
- questões administrativas não atendidas - aumento de subsídio na taxa do aluguel (Res. Parque do Gato- 44 e Res. Olarias - 09), regularização dos contratos;
- vandalismo.

Além das experiências de Santos e São Paulo, cabe mencionar a experiência de Curitiba. Apesar de não haver um programa institucionalizado de locação social, muito embora o mesmo esteja previsto no Plano Municipal de Habitação de Interesse Social, Moreira (2014) informa que a COHAB curitibana vem, desde 2008, disponibilizando unidades habitacionais retomadas por falta de pagamento do mutuário para oferta de locação social. Não se trata, portanto, de provisão programada de locação social, mas originada a partir da gestão do parque público de habitação. A oferta (de baixa monta, abrangendo 148 unidades entre 2008 e 2010) é destinada ao atendimento a famílias que precisam de moradia transitória em áreas que passam por intervenções da Companhia.

Por fim, faz-se necessário abordar os instrumentos de recuperação de mais-valia fundiária urbana como fonte de recursos para provisão pública habitacional de locação social. De acordo com Smolka (2013), a recuperação de mais-valia fundiária urbana é a mobilização, visando promover melhorias locais,

de uma parte ou a totalidade dos incrementos de valor da terra (benefícios indevidos ou mais-valias fundiárias) que tenham sido decorrentes de ações alheias às dos proprietários de terras, tais como investimentos públicos em infraestrutura ou alterações administrativas nas normas e regulamentações de usos do solo (SMOLKA, 2013, p.2).

Tais incrementos podem ser originários de investimentos públicos e privados, ou de atos administrativos públicos que impliquem em alterações do uso do solo tais como:

conversões de uso; permissão de maiores densidades, taxas de ocupação ou edificabilidade e flexibilização de regulamentos de zoneamento.

A receita auferida com os instrumentos de recuperação de mais-valia fundiária urbana pode complementar os recursos orçamentários fiscais disponíveis, reforçando a viabilidade financeira de projetos de requalificação urbana, inclusive daqueles que contemplem a provisão de locação social. Mais do que uma nova fonte potencial de receitas, tais instrumentos são, segundo Smolka (2014, p. 62), “um mecanismo para mitigar as imperfeições do mercado de terras urbanas e facilitar o planejamento e o desenvolvimento urbanos”

Os instrumentos são convencionalmente categorizados como impostos, contribuições, taxas, exações (aportes urbanísticos ou financeiros) e contrapartidas regulatórias. No que tange à disponibilização de recursos para a oferta pública de unidades para locação, cabe aqui um exame mais aprofundado desses dois últimos instrumentos.

A determinação dos aportes ou contrapartidas pode ser baseada em normas específicas (contrapartida regulatória) ou pode ser objeto de negociação caso a caso (exação). Tanto as exações quanto as contrapartidas regulatórias redundam em aportes urbanísticos ou financeiros voltados à recuperação dos incrementos de valor causados por excepcionalizações às normas e regulamentações urbanas permitidas pelas autoridades municipais de planejamento, tais como contrapartidas a aprovações ou permissões especiais para urbanização ou edificação. Os aportes em espécie (bens) requerem que os incorporadores reservem parte das terras para instalações públicas, inclusive vias, escolas, parques ou áreas de conservação ambiental.

No Brasil, a aplicação de tais aportes tem se dado, desde os anos 1970, por meio da Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC), também conhecida como “solo-criado”. As exações ou contrapartidas regulatórias que emanaram da aplicação das OODC's foram viabilizadas por diversas modalidades, como as Operações Interligadas e as Operações Urbanas Consorciadas<sup>41</sup> (XAVIER, 2011).

---

<sup>41</sup> Xavier (2011) também inclui a Transferência de Potencial Construtivo/do Direito de Construir entre as modalidades de OODC. Entretanto, conforme aponta Furtado (2007), a TPC não implica em levantamento de recursos advindos da valorização fundiária e, portanto, não será abordada neste trabalho.

As Operações Interligadas surgiram em 1986, em São Paulo, permitindo a compra de exceções à lei do zoneamento (tais como o direito de construir além do permitido, o aumento da ocupação do terreno ou a instalação de atividade não prevista pela legislação). Os recursos arrecadados com tais excepcionalizações eram destinados ao Fundo Municipal de Habitação, destinando-se geralmente à provisão de unidades habitacionais de preço mais acessível. Inicialmente, dirigiam-se a proprietários de terras ocupadas por favelas, de modo a viabilizar financeiramente o reassentamento dos moradores nos mesmos locais. Em 1988, a aplicação do instrumento foi estendida para proprietários de terra em geral. De 1987 a 1998, 13.000 unidades de habitação social foram viabilizadas por 328 operações interligadas, as quais movimentaram US\$ 122,5 milhões.

De 1996 a 2000, esse instrumento também foi instituído no Rio de Janeiro, na esteira do Plano Diretor de 1992. Entretanto, ao contrário de São Paulo, os recursos originários das Operações Interligadas foram aplicados em outros usos que não a provisão habitacional, tais como: obras de infraestrutura urbana, construção ou reforma de prédios públicos municipais; preservação ou recuperação do meio ambiente ou do patrimônio cultural; e aporte de recursos no Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano (FMDU). Segundo Xavier (2011), esse último uso foi a contrapartida mais adotada, tendo sido revertidos para o Fundo cerca de US\$ 26,7 milhões destinados preferencialmente à urbanização de áreas precárias. Essa mesma autora afirma que

No caso do Rio de Janeiro, esses recursos foram encaminhados para o Projeto Favela-Bairro, a cargo da Secretaria Municipal de Habitação. Nem sempre, porém, as contrapartidas se expressavam monetariamente. Muitas vezes seu valor se traduzia em melhorias urbanísticas e ambientais e também na implantação de serviços coletivos (escolas e hospitais). (XAVIER, 2011, p.114)

A instituição de Operações Interligadas em São Paulo e no Rio de Janeiro foram interrompidas em 1998 e 2000, respectivamente. Tal interrupção foi causada por questionamentos quanto à legalidade constitucional do instrumento, bem como por irregularidades apontadas no processo de aprovação das mesmas. Entre as irregularidades observadas, consta a subestimação dos valores a serem aportados

em contrapartida e a ausência de participação de órgãos colegiados, a quem caberia avaliar as operações<sup>42</sup> (SMOLKA, 2014; XAVIER, 2011).

A aplicação indiscriminada do instrumento em bairros de maior interesse do mercado imobiliário em São Paulo e no Rio de Janeiro<sup>43</sup> também foi questionada. Smolka (2014) afirma que as experiências com Operações Interligadas ensejaram gentrificação dos bairros atingidos, já que a maioria das novas habitações de interesse social foi construída na periferia urbana. Além disso, conforme aponta Fix (2004, p.186), a proliferação de Operações Interligadas em pontos concentrados do território, de maior interesse do mercado imobiliário,

gera a médio prazo sobrecarga na infraestrutura e conseqüente pressão para a realização de novos investimentos (túneis, avenidas, vias expressas, etc.), muito mais dispendiosos do que os recursos em contrapartidas (habitações sociais) obtidos no primeiro momento. Como se trata de áreas ocupadas pela população com maior poder de pressão sobre o Estado, não é difícil obter os recursos necessários para novas obras drenando os investimentos de outras áreas, reforçando-se a concentração de renda. Assim, ao contrário de ser um mecanismo redistributivo ou de justiça social, como se costuma dizer, a Operação Interligada favorece a concentração de investimentos públicos e privados nas áreas de interesse do mercado (FIX, 2004, p.186).

A polêmica quanto a inconstitucionalidade das OODC's somente foi encerrada em 2001 com a sua inclusão enquanto instrumento de política urbana pelo Estatuto das Cidades<sup>44</sup>, bem como com sua regulamentação.

Segundo os artigos 28 e 29 do Estatuto, as OODC's somente poderão ser aplicadas em áreas fixadas previamente pelo Plano Diretor. Nessas áreas, tanto a alteração do uso do solo, quanto a ampliação do direito de construir somente poderão ser exercidas mediante contrapartida a ser prestada pelo empreendedor interessado. Para a ampliação do direito de construir, o Estatuto determina que o Plano Diretor deverá determinar o coeficiente de aproveitamento básico (relação entre a área edificável e a área do terreno), acima do qual poderá ser cobrada a outorga onerosa. Entretanto, deverão ser estabelecidos os limites máximos a serem atingidos pelos

---

<sup>42</sup> Foi o caso, no Rio de Janeiro, da aprovação de operações sem o parecer do Conselho Municipal de Política Urbana, em descumprimento do Plano Diretor de 1992 e a lei que regulamentou o instrumento (Lei Complementar nº. 2.128, de 18 de abril de 1994).

<sup>43</sup> Em São Paulo, as operações se concentraram na região Sudoeste, enquanto no Rio de Janeiro a maior parte das operações aprovadas se concentrou na Barra de Tijuca e adjacências (SMOLKA, 2014; XAVIER, 2011).

<sup>44</sup> Lei 10.257 de 10/07/2001.

coeficientes de aproveitamento, os quais devem considerar a proporcionalidade entre a infraestrutura existente e o aumento de densidade esperado em cada área.

Além disso, o Estatuto determina, em seu artigo 30, que a fórmula de cálculo para a cobrança, os casos passíveis de isenção do pagamento da outorga e as contrapartidas cabíveis deverão ser estabelecidas em lei municipal específica.

O Art. 31 do Estatuto das Cidades elenca os seguintes usos possíveis com recursos arrecadados com as OODC's:

- regularização fundiária;
- **execução de programas e projetos habitacionais de interesse social;**
- constituição de reserva fundiária;
- ordenamento e direcionamento da expansão urbana;
- implantação de equipamentos urbanos e comunitários;
- criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes;
- criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental e
- proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico.

Em levantamento realizado em 2005-2006 sobre a aplicação da OODC como instrumento de política urbana municipal em 12 cidades, Furtado et al. (2007) identificaram que somente em Curitiba (PR) houve a canalização integral de recursos totalmente para a provisão habitacional de interesse social. Verificou-se, ainda, destinação parcial de recursos para a habitação em Niterói (RJ) e Campo Grande (MS).

No caso das Operações Urbanas Consorciadas (OUC's), diferentemente das Operações Interligadas, a contrapartida a ser exigida dos proprietários, usuários permanentes e investidores privados em função da utilização dos benefícios determinados pelo Art. 32 do Estatuto das Cidades<sup>45</sup> somente podem ser aplicados na própria área na qual será promovida a OUC. Os recursos destinam-se, conforme disposto por esse mesmo artigo do Estatuto das Cidades, a um

---

<sup>45</sup> Aquisição de potencial adicional de construção ou regularização de construções, reformas ou ampliações executadas em desacordo com a legislação vigente.



conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental.

Cabe ressaltar que não é obrigatório que esse conjunto de intervenções e medidas não necessariamente deve contemple provisão habitacional de interesse social.

As OUC's possuem como fonte adicional de recursos a emissão de Certificados de Potencial Adicional de Construção (CEPAC), os quais podem ser alienados em leilão ou utilizados diretamente no pagamento das obras necessárias à própria operação. No entanto, conforme aponta Smolka (2014, p. 57), a inclusão de ações de provisão de interesse social em projetos urbanos a serem financiados por CEPAC's pode reduzir os lances de oferta abaixo do limite mínimo dos custos de investimentos públicos em função da "percepção de externalidades negativas". Por outro lado, o autor afirma também que a decisão de não-inclusão de provisão habitacional de interesse social pode levar a gentrificação da área, com aumento da segregação socioespacial urbana. Operações urbanas consorciadas por esse tipo de instrumento financeiro apresentam, portanto, um *trade-off* entre a maximização dos benefícios sociais e a maximização dos rendimentos a serem auferidos com o leilão dos CEPAC's, o que suscita dúvidas quanto à adequação desse instrumento no apoio à oferta habitacional pública.

Ainda que seja necessária uma análise mais aprofundada sobre os impactos de operações financiadas com recursos de OUC's e OODC no território sob o prisma da redistribuição/concentração de renda (análise essa que foge ao escopo deste trabalho), cabe aqui ressaltar que promoção de locação social pode reforçar o viés redistributivo, o qual dependerá da escala e dispersão dos investimentos no território, isto é, do projeto de requalificação urbana em si. Nesse sentido, são reproduzidas aqui as ponderações de Maricato e Ferreira (2002) quanto à neutralidade das OUC's, da OODC e os demais instrumentos do Estatuto das Cidades, os quais podem ter um efeito benéfico ou perverso no que tange à produção democrática e equitativa do espaço urbano:

A questão está em sua formulação e implementação no nível municipal. Dependendo delas, dificilmente sua aplicação deixará de ser antissocial. Tem portanto algo a ver com a técnica, mas é antes de mais nada uma questão política, uma vez que seu efeito progressista depende da capacidade de mobilização da sociedade civil para garantir que seja

regulamentado de forma a assegurar uma implementação segundo os interesses da maioria e não apenas das classes dominantes, e que permita o controle efetivo do Estado e a possibilidade de controle social na sua aplicação (MARICATO; FERREIRA, 2002, p.215).

Está em andamento, em junho/2015, a elaboração de Plano de Habitação de Interesse Social específico para a Região Portuária do Rio de Janeiro (PHIS-Porto), no âmbito da OUC Porto Maravilha, operação urbana direcionada para a “ampliação, articulação e requalificação dos espaços livres de uso público da região do Porto, visando à melhoria da qualidade de vida de seus atuais e futuros moradores, e à sustentabilidade ambiental e socioeconômica da região” (BATISTA, 2014, p.79).

Esta Operação Urbana não inclui investimentos em habitação no escopo original e o PHIS-Porto se apresenta como uma ferramenta para contribuir “para a permanência dos atuais moradores na área e para a melhoria de sua qualidade de vida, para o adensamento da região e do centro da cidade como um todo” (CDURP, 2015). A implantação de programa de Locação Social - direcionado à trabalhadores de baixa renda e estudantes que não buscam morar definitivamente no Centro - está entre as linhas de ação previstas preliminarmente para o plano. Nesse sentido, a Prefeitura pretende promover, em julho/2015, seminário de discussão pública para a eventual implantação de um programa de locação social. Conforme aponta a CDURP (2015), as estratégias e fontes de financiamento às ações desse plano serão objetos de discussão e definição ao longo do processo de elaboração desse plano.

#### **4.1.2.2 APOIO FEDERAL À OFERTA PÚBLICA**

Para fins de apoio a provisão pública de habitação até meados dos anos 2000, o Governo Federal disponibilizou apenas duas linhas de financiamento: o Programa Pró-Moradia, financiamento reembolsável cuja fonte de recursos era o FGTS e o Programa Habitar Brasil (HBB), financiamento não reembolsável composta por recursos próprios, advindos do Orçamento Geral da União, e de financiamento firmado pelo Governo Federal com o BID. Conforme relata Royer (2009), os dois programas apresentaram um desempenho insatisfatório em função da baixa capacidade de pagamento e da falta de capacitação de Estados e Municípios, bem como da política de contingenciamento ao setor público. Embora não houvesse óbices à produção de moradias para locação social, a venda das unidades habitacionais produzidas com recursos dessas linhas aparentemente foi a tônica dominante.

Criado em 1993, no governo Itamar Franco, o Programa Habitar Brasil era, inicialmente, financiado apenas com recursos orçamentários da União e do Imposto Provisório sobre Movimentações Financeiras (IPMF). Até 1998, haviam sido alocados, por meio desse Programa, cerca de R\$ 1 bilhão de reais no atendimento habitacional a aproximadamente 437 mil famílias (CARDOSO, 2002). Em 1999, ele foi reformulado em função da contratação de financiamento com o BID, dividindo-se em dois componentes, com ações interdependentes e simultâneas:

- **Desenvolvimento Institucional**, voltado à capacitação das prefeituras na gestão habitacional e urbana e
- **Urbanização de Assentamentos Subnormais**, voltada à implantação de projetos integrados de urbanização de assentamentos subnormais.

De 1999 a 2005, 119 Municípios celebraram contratos para o repasse não oneroso (i.e., não reembolsável) dos recursos do BID com a CAIXA, responsável pela operacionalização desse Programa, bem como pelas atividades de análise, aprovação, acompanhamento e avaliação dos projetos integrados. O valor de investimento previsto foi de US\$ 298,9 milhões, dos quais US\$ 178,9 milhões seriam recursos de financiamento e US\$ 120 milhões seriam advindos de recursos da União, a título de contrapartida mínima. Os Estados e Municípios beneficiados também deveriam aportar contrapartida financeira mínima, a qual variava de 5 a 20% do valor de investimento do projeto integrado, definida em função da precariedade dos domicílios e nível de renda da população. Até junho de 2006, já haviam sido investidos R\$ 1,084 bilhão de reais, sendo R\$ 807,7 milhões do MCidades e R\$ 277 milhões de contrapartida de estados e municípios (BRASIL, 2007). O número de famílias beneficiadas pelo Programa (o qual se encontra em fase final, conforme o sítio eletrônico do Ministério das Cidades<sup>46</sup>) foi estimada em 89.437.

A provisão habitacional no HBB se deu no contexto do componente de regularização urbanística e fundiária de assentamentos subnormais, com destinação exclusiva aos moradores que tiveram que ser removidos de áreas inadequadas à habitação, tais como: áreas de risco, de preservação ambiental ou imprescindíveis à regularização urbanística do bairro, para implantação de infraestrutura e/ou sistema viário (BRASIL, 1999). O HBB, a priori, não veda a produção de unidades habitacionais

---

<sup>46</sup> Ver <<http://www.cidades.gov.br/index.php/programas-e-acoas/507-hbb.html>>. Acesso em: 12 jan. 2015.

para locação, desde que destinadas ao público-alvo, isto é, a moradores removidos de suas antigas habitações.

Note-se que que um dos produtos exigidos pelo HBB é uma proposta de viabilização da regularização fundiária e dominial da área de intervenção e/ou da área pretendida para reassentamento, “visando a titulação da posse ou da propriedade dos imóveis resultantes às famílias a serem beneficiadas na conclusão do projeto integrado que concluirá pelas alternativas definidas ou aprovadas de titulação” (BRASIL, 1999, p.25). Se considerarmos que um contrato de locação entre o Município (enquanto locador) e os beneficiários finais (locatários) constitui uma titulação de posse indireta, não se pode afirmar que a provisão de locação social iria de encontro à regularização fundiária.

Entretanto, não houve, aparentemente, provisão de unidades para locação. Os relatórios das avaliações pós-ocupação disponibilizados pelo Ministério das Cidades em seu sítio eletrônico<sup>47</sup> demonstram esforços para titulação da posse direta (mediante instrumentos jurídicos como usucapião coletiva ou concessão de uso especial para fins de moradia) ou da propriedade dos imóveis para cada um dos beneficiários finais.

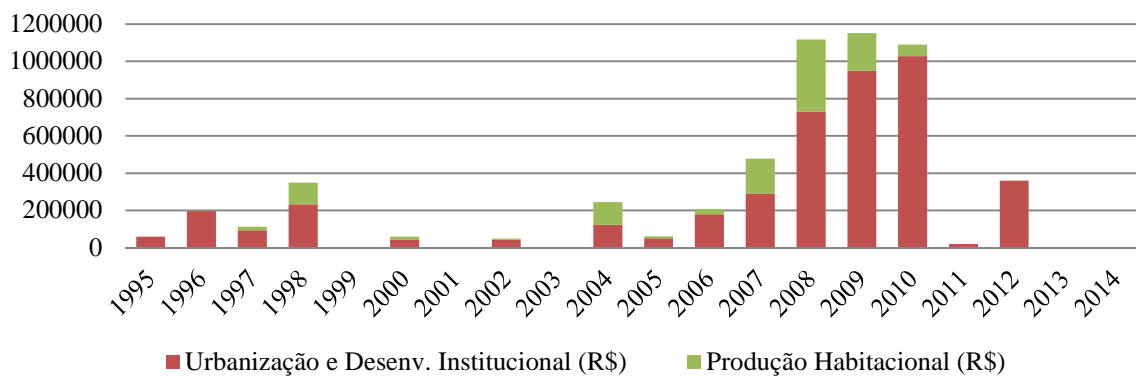
O Manual de Operacionalização do Programa denota preocupação com a sustentabilidade financeira dos projetos financiados. Determina que, no caso de comercialização (seja por compra/venda ou locação) dessas unidades, “deverão ser indicados os mecanismos previstos para recuperação de custos por domicílio, incluído na área de intervenção do projeto, bem como para contribuição para fundos habitacionais, quando for o caso” (BRASIL, 1999), respeitando a capacidade financeira dos beneficiários e a sua disposição para assumir tais encargos.

Criado em 1995, o Programa de Atendimento Habitacional através do Poder Público (**Pro-Moradia**) também possuía foco na urbanização de áreas precárias (BONDUKI, 2008b; BRASIL, 2010). Entretanto, apesar desse foco, desde 2000 foram contratados cerca de R\$ 1 bilhão para produção pelo setor público de aproximadamente 45 mil novas moradias. Cabe ressaltar que, ao contrário do HBB, a provisão habitacional não se destina exclusivamente a moradores de áreas de risco ou de áreas inadequadas para o uso habitacional.

---

<sup>47</sup> Disponíveis em: <<http://www.cidades.gov.br/index.php/programas-e-acoas/510-relatorios-de-avaliacao-de-pos-ocupacao-dos-projetos-concluidos.html>>. Acesso em: 12 jan. 2015.

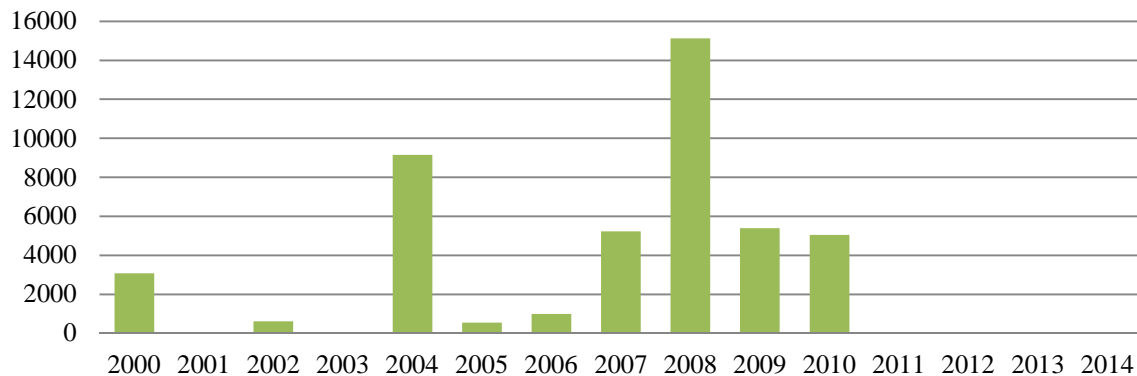
O Pro-Moradia foi paralisado em 1998 e só retomou uma produção significativa a partir de 2004, quando aumentou a disponibilidade de recursos federais para a oferta pública de habitação (conforme demonstrado na Figura 18) por meio de descontingenciamentos graduais de recursos do FGTS. Isso se deu em resposta às reivindicações da sociedade civil (especialmente dos movimentos de moradia e do setor da construção civil) e em função da melhoria do cenário macroeconômico, a qual fundamentou a flexibilização da política econômica de contingenciamento de gastos públicos.



**Figura 18 - Valores contratados – ProMoradia/FGTS (em R\$ mil) (Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Relatório FGTS - [https://webp.caixa.gov.br/Portal/Relatorio\\_asp/contratacoes.asp](https://webp.caixa.gov.br/Portal/Relatorio_asp/contratacoes.asp))<sup>48</sup>**

O salto na produção, a partir de 2007, foi viabilizado somente pelos sucessivos descontingenciamentos iniciados em janeiro daquele ano. Esse processo ampliou a capacidade de endividamento de estados e municípios na contratação de operações de crédito voltadas ao atendimento habitacional de população de baixa renda, o que não ocorria há cerca de uma década. Em 2009, o valor total descontingenciado alcançava R\$ 5,5 bilhões para projetos de urbanização de assentamentos precários e produção de novas habitações (BRASIL, 2010). A ausência de descontingenciamentos após 2009 explica a queda abrupta de contratações para produção habitacional pelo setor público e, conseqüentemente, de unidades produzidas com os recursos do Programa, conforme evidencia a figura 19.

<sup>48</sup> Produção Habitacional inclui as modalidades “Produção de Conjuntos Habitacionais”, “Produção Unid Hab e/ou Lote Urb”, “Cesta Básica de Materiais e Lotes Urbanizado” e “Situação de Emergência e Calamidade Pública”; Urbanização e Desenvolvimento Habitacional abrange as modalidades restantes do Pró-Moradia.



**Figura 19 - Número de unidades habitacionais produzidas com recursos do Pro-Moradia (Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Relatório FGTS)<sup>49</sup>**

A criação, em 2003, do Ministério das Cidades para a gestão integrada das políticas setoriais de desenvolvimento urbano (habitação, saneamento, mobilidade), não obstante sua importância na articulação e qualificação dos diferentes atores públicos envolvidos, teve ingerência limitada sobre o aumento de recursos para o setor público. Se, por um lado, a gestão da aplicação dos recursos do FGTS e a definição de metas a serem alcançadas nos programas de habitação popular, saneamento básico e infraestrutura urbana financiados pelo Fundo passaram a ser responsabilidade do Ministério das Cidades desde a sua criação (Royer, 2009), o arcabouço institucional estabelecido limitou a sua autonomia financeira na implementação da política habitacional:

Apesar do avanço que representou a criação do Ministério, é necessário ressaltar que uma das suas debilidades é sua fraqueza institucional, uma vez que a Caixa Econômica Federal, agente operador e principal agente financeiro dos recursos do FGTS, é subordinada ao Ministério da Fazenda. Em tese, o Ministério das Cidades é o responsável pela gestão da política habitacional, mas, na prática, a enorme capilaridade e poder da Caixa, presente em todos os municípios do país, acaba fazendo que a decisão sobre a aprovação dos pedidos de financiamentos e acompanhamento dos empreendimentos seja sua responsabilidade (BONDUKI, 2008b, p.96).

De acordo com Dantas et al. (2012), são também limitadores da autonomia do Ministério das Cidades:

- a necessidade de prévio descontingenciamento<sup>50</sup> de recursos pelo Conselho Monetário Nacional (CMN) para a contratação de financiamentos pelo setor público;

<sup>49</sup> Consideradas as unidades produzidas nas modalidades “Produção de Conjuntos Habitacionais”, “Produção Unid Hab e/ou Lote Urb”, “Cesta Básica de Materiais e Lotes Urbanizado” e “Situação de Emergência e Calamidade Pública”.

- a necessidade de avaliação, pela Secretaria de Tesouro Nacional, da capacidade de endividamento e de pagamento do ente público tomador de recursos e
- a necessidade de verificação do cumprimento das exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Assim como no HBB, não há vedação expressa de aplicação de recursos do Pro-Moradia na construção de unidades habitacionais para locação. Contudo, uma análise das diretrizes vigentes do Programa (estabelecidas pela Instrução Normativa MCIDADES nº 16 de 17/03/2011) sugere um certo enviesamento à produção de unidades habitacionais para compra pelo beneficiário final. Isso é evidenciado, por exemplo, em diretriz específica que determina:

cobrança, sempre que possível, pelos mutuários [i.e., pelo ente público contratante], de retorno financeiro dos beneficiários finais, sob a forma de parcelas mensais ou poupança prévia, de forma que cada família contribua, dentro de suas possibilidades, com o retorno dos investimentos aplicados **em obras destinadas a sua propriedade individual**, de modo a compor, preferencialmente, recursos do fundo local de habitação de interesse social, quando existente (BRASIL, 2011, grifo nosso).

O último relatório de avaliação disponível do Programa Pró-Moradia Construções Habitacionais é de 2009 e se refere aos empreendimentos financiados entre 2002 e 2004<sup>51</sup>. Embora o relatório não traga dados objetivos sobre a forma de ocupação final das unidades produzidas, é possível inferir, através do indicador “Mudanças nas Condições de Propriedade e Posse”, que a grande maioria das unidades habitacionais (ao menos 82%) produzidas no período foram adquiridas, ou estavam em processo de aquisição, pelos beneficiários finais. Não é possível afirmar que as unidades restantes necessariamente tenham sido destinadas à locação.

**Tabela 4** – Situação de mudança nas condições de propriedade e posse – Programa Pró-Moradia Conjuntos Habitacionais (2002-2004)

<b>Situação de mudança</b>	<b>% da amostra</b>
Situação anterior: aluguel ou posse Situação atual: própria quitada	12,70
Situação anterior: cedida/emprestada ou ocupada/invadida Situação atual: própria quitada	10,61

<sup>50</sup> Segundo Souza (2011), o contingenciamento de crédito ao setor público é o estabelecimento de limites globais de oferta de crédito aos governos estaduais e municipais pelas instituições financeiras, controlando, desta forma, a contratação de operações de crédito interna pelos governos subnacionais. Iniciou-se com a Res. BACEN nº 831/83 e estava suspenso desde 1999.

<sup>51</sup> Os resultados foram obtidos a partir de entrevistas com mutuários, tomadores de recursos, prefeituras municipais, imobiliárias, bem como o preenchimento de questionários de empreendimentos, dentro de uma amostra estatística.

Situação anterior: própria (quitada ou em amortização)	20,00
Situação atual: própria quitada	
Situação anterior: aluguel	17,91
Situação atual: própria amortização	
Situação anterior: cedida/emprestada ou ocupada/invadida	7,91
Situação atual: própria amortização	
Situação anterior: própria em amortização	1,83
Situação atual: própria em amortização	
Situação anterior: própria quitada	11,13
Situação atual: própria amortização	
<b>Qualquer outra combinação de alternativas de situação anterior e situação atual</b>	<b>17,91</b>
Total	100,00

*Fonte: Relatório de Avaliação dos Programas do FGTS – Programa ProMoradia – Conjunto Habitacional, 2009.*

Cumprir notar que a parametrização do indicador selecionado para a avaliação denota que a mudança da situação de aluguel/posse para propriedade é considerada como um impacto positivo do Programa. Os dois relatórios de avaliação do FGTS posteriores ao de 2009 não abrangem os financiamentos do Pró-Moradia destinados à produção de novas unidades habitacionais<sup>52</sup>.

Conforme já mencionado no Capítulo 2 desta dissertação, o advento do FNHIS (Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social), em 2005, acarretou em uma nova fonte de recursos destinada à provisão habitacional pública, aplicável inclusive à oferta de locação social. Assim como o HBB, os recursos do FNHIS não são aportados diretamente em projetos e empreendimentos, mas são repassados à Estados e Municípios, os quais executarão os projetos com recursos do Fundo. Nesse sentido, a mesma lei que instituiu o FNHIS também instituiu o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) com o objetivo, dentre outros, de articular, compatibilizar, acompanhar e apoiar a atuação das instituições e órgãos que desempenham funções no setor da habitação. Esse sistema foi inspirado em outros sistemas nacionais setoriais, como o SUS - Sistema Unificado de Saúde, mobilizando entes estaduais e municipais na criação de uma estrutura institucional, de modo a racionalizar a aplicação dos recursos, articulando planos locais habitacionais com os Planos Diretores e “definindo programas específicos, adequados à realidade local, na perspectiva de organizar o enfrentamento do

<sup>52</sup> O relatório de 2011 (referente aos empreendimentos contratados/concluídos entre 2005 e 2008) abrange apenas os financiamentos do Pró-Moradia na modalidade de Urbanização de Áreas Precárias. O relatório de 2013 (referente aos empreendimentos concluídos em 2009 e 2010) não trazem dados sobre o desempenho do Pró-Moradia.



problema e evitar concessão de créditos que excedesse os valores compatíveis com as necessidades locais” (BONDUKI, 2008b, p.94).

Para acessar os recursos do FNHIS, os Estados e Municípios devem aderir ao SNHIS e cumprir, nos termos do Artigo 12 da Lei 11.124/2005, as seguintes exigências:

- constituir fundo com dotação orçamentária própria destinado a implementar Política de Habitação de Interesse Social e receber os recursos do FNHIS;
- constituir conselho que contemple a participação de entidades públicas e privadas, bem como de segmentos da sociedade ligados à área de habitação;
- apresentar Plano Habitacional de Interesse Social, considerando as especificidades do local e da demanda;
- elaborar relatórios de gestão e
- observar os parâmetros e diretrizes para concessão de subsídios no âmbito do SNHIS determinados naquela lei.

De acordo com dados do Relatório do Gestão do FNHIS de 2013, até o final daquele ano, todos os Estados e o Distrito Federal e 97,5% dos Municípios brasileiros haviam aderido ao SNHIS. Entretanto, a constituição de fundo próprio, conselho gestor e plano habitacional de interesse social ainda se encontrava em curso, conforme se desprende da tabela a seguir.

**Tabela 5** – Situação do atendimento das exigências em relação à adesão ao SNHIS (2013)

<b>Exigência</b>	<b>% em 31/12/2013</b>
Apresentação Lei Fundo	87,07
Apresentação Lei Conselho	87,07
Apresentação do Plano Habit. Int.Social (PLHIS)	42,12

*Fonte: Relatório de Gestão FNHIS (2013)*

De 2006 a 2009, o Governo Federal aportou R\$ 4,4 bilhões no FNHIS, em cumprimento ao compromisso firmado pelo então Governo Lula em aportar R\$ 1 bilhão por ano para subsidiar os programas habitacionais, compensando a não-inclusão do FGTS no *funding* do FNHIS (ROYER, 2009; CARDOSO et al., 2011).

Assim como ocorreu no programa voltado às entidades privadas sem fins lucrativos (PSM), a regulamentação inicialmente estabelecida pelo Ministério das Cidades para

os programas de provisão habitacional por entes públicos<sup>53</sup> exigia compromisso de constituição de direito real sobre as unidades produzidas em favor da família beneficiária. Os casos excepcionais deveriam ser submetidos à apreciação da Secretaria Executiva do Ministério das Cidades mediante análise técnica de viabilidade.

Tal exigência somente foi revista em 2009<sup>54</sup>, quando foi estabelecido que

As unidades habitacionais ou lotes devem refletir compromisso de constituição de direito real sobre o imóvel em favor da família beneficiária, podendo ser utilizados, alternativamente à transferência de propriedade, os seguintes instrumentos: a) cessão de uso; b) concessão de direito real de uso; c) concessão de uso especial para fins de moradia; d) usucapião especial urbano; e) aforamento; f) direito de superfície; ou g) doação ou alienação. **Nos casos em que o Proponente / Agente Executor julgar adequado, as unidades poderão ser mantidas em sua propriedade, tendo as famílias acesso à moradia por meio da locação social, ou seja, por um contrato de aluguel compatível com sua renda.** Nestes casos, a gestão condominial fica sob responsabilidade do Proponente / Agente Executor. (BRASIL, 2009, grifo nosso).

Atualmente, os recursos do FNHIS são aportados em quatro objetivos do Programa de Governo “Moradia Digna”, constante do Plano Plurianual 2012-2015, e elencados a seguir.

- 0382 – Melhorar a condição de vida das famílias de baixa renda que vivem em assentamentos precários, desenvolvendo iniciativas necessárias à regularização urbanística e fundiária, à promoção da segurança e salubridade e à melhoria das condições de habitabilidade, por intermédio da execução de ações integradas de habitação, infraestrutura e inclusão socioambiental.
- 0383 – Ampliar por meio de produção, aquisição ou melhoria o acesso à habitação, de forma subsidiada ou facilitada, priorizando o atendimento à população de baixa renda, com auxílio de mecanismos de provisão habitacional articulados entre diversos agentes e fontes de recursos, fortalecendo a implementação do Programa Minha Casa, Minha Vida.
- 0385 – Fortalecer a capacidade técnica e institucional dos agentes do Sistema Nacional de Interesse Social para implementação da política habitacional sob

<sup>53</sup> Instrução Normativa MCidades nº 14 de 25/04/2007 – Anexo “Manual para Apresentação de Propostas – 2007”.

<sup>54</sup> Através da Instrução Normativa MCidades nº 60 de 12/11/2009.

os princípios de descentralização, articulação intergovernamental e intersetorial, participação e controle social.

- 0756 – Promover a qualidade da inserção urbana dos empreendimentos habitacionais, assim como contribuir para a inserção socioeconômica das famílias beneficiadas por programas habitacionais.

O apoio financeiro à oferta habitacional de interesse social se dá no âmbito dos programas 382 e 383. No caso do programa 382, os recursos do FNHIS atualmente estão sendo canalizados na ação “Apoio à Melhoria das Condições de Habitabilidade de Assentamentos Precários”. Já no programa 383, os recursos são voltados à ação “Apoio à Provisão Habitacional de Interesse Social”, dentro das modalidades PSM – Apoio à Produção Social da Moradia e AT – Assistência Técnica para Habitação de Interesse Social.

Na ação “Apoio à Melhoria das Condições de Habitabilidade de Assentamentos Precários”, a oferta via aquisição ou edificação das unidades habitacionais somente é permitida nos casos de reassentamento, remanejamento ou substituição de unidades irrecuperáveis (BRASIL, 2010b). Já no caso da ação “Apoio à Provisão Habitacional de Interesse Social”, a oferta é restrita a entidades privadas sem fins lucrativos (via PSM). Portanto, verifica-se que atualmente não há apoio financeiro disponível, no âmbito do FNHIS, à oferta pública de habitação de interesse social que seja desvinculada de projetos de urbanização de áreas precárias.

Tal situação condiz com a constatação de Cardoso et al. (2011) de que, desde o lançamento do “Programa Minha Casa Minha Vida” em 2009, os recursos do FNHIS passaram a se concentrar nas ações de urbanização de assentamentos precários e de desenvolvimento institucional, por orientação do Ministério das Cidades acatada pelo Conselho Gestor. No modelo do PMCMV, a participação dos Estados e Municípios resumiu-se, desde então, ao papel de:

(...) organizar a demanda, através de cadastros encaminhados à CEF para a seleção dos beneficiários e, ainda, o de criar condições para facilitar a produção, através da desoneração tributária e da flexibilização da legislação urbanística e edilícia dos municípios. Em alguns casos, considera-se que estados e municípios poderiam ainda viabilizar o atendimento à demanda de baixa renda através da cessão de terrenos públicos. De qualquer forma, o promotor do empreendimento deixa de ser o setor público e passa a ser o setor privado. (CARDOSO et al., 2011, p. 7).

Por fim, é preciso destacar que a concessão de recursos a programas públicos de desenvolvimento urbano (inclusive os de provisão habitacional) costuma ser mais lenta do que a programas semelhantes promovidos pela iniciativa privada. A concessão de recursos ao setor privado costuma ser feita, em geral, por intermédio de linhas de financiamento de balcão (i.e, com requisitos padronizados e análises mais expeditas, o que confere mais agilidade ao desembolso de recursos) e depende somente da negociação contratual com o agente financeiro. Já a concessão a programas promovidos por entes públicos requer o descontingenciamento de recursos e autorização para contratação pela Secretaria do Tesouro Nacional, a aprovação de leis, provisão de terrenos públicos, processos de aprovação urbanística e outros trâmites administrativos (ROYER, 2009). Além disso, os programas públicos dessa natureza não raramente enfrentam problemas de planejamento e gestão que atrasam a sua execução (e conseqüentemente, o desembolso dos recursos contratados), tais como: atrasos nos processos licitatórios; deficiências de projetos básicos e executivos; deficiências de gerenciamento e fiscalização de obras (causada por equipes técnicas insuficientes para gestão de programas desse porte) e escassez de recursos próprios dos municípios para aportar a contrapartida necessária para a conclusão dos projetos (DANTAS et al., 2012; BRASIL, 2013b).

#### **4.2 APOIO FINANCEIRO À DEMANDA**

O apoio financeiro à demanda está presente em quase todos os sistemas consolidados de locação social. Também está presente em países nos quais não há programas de locação social estabelecido. Voltado a locatários que em geral enfrentam situação de adversidade ou vulnerabilidade social, esse tipo de apoio financeiro destina-se, assim, àqueles que não possuem renda familiar suficiente para arcar com o aluguel. Em alguns países, o apoio à demanda destina-se também a cobrir aumentos de aluguel necessários por conta de obras de reciclagem e reabilitação das edificações.

Tal apoio financeiro se dá através do repasse de recursos ao locatário para complemento do aluguel (auxílio-moradia). Esse repasse pode ser feito também diretamente ao locador, desde que o imóvel locado esteja inserido no sistema de locação social. O auxílio pode ser calculado em função de variáveis como as

despesas estimadas com habitação (aluguel mais despesas com utilidades como água, luz, gás), a renda do locatário, o perfil médio local onde a unidade alugada se encontra e o número de ocupantes. Nos Estados Unidos, há também o sistema de *vouchers*, no qual o locatário escolhe uma residência e o locador recebe a diferença entre uma porção da renda declarada do locatário e um valor estabelecido para o aluguel, determinado por fórmulas que contemplam a avaliação do mercado local de locação ou os custos de construção da unidade locada. Os *vouchers* dariam, em teoria, maior liberdade aos beneficiários para escolher a moradia de sua preferência. Entretanto, nem sempre os locadores estão dispostos a aceitá-los (WHITEHEAD, 2008; PEPPERCORN e TAFFIN, 2013).

A literatura especializada aponta que, em geral, o apoio financeiro à demanda guarda uma relação de complementaridade com o apoio à oferta, necessária para a efetividade do sistema de locação social. A adoção exclusiva de subsídios à oferta não é suficiente para garantir acesso ao estrato de menor renda. Logo, a alocação de recursos deve também contemplar subsídios à demanda de menor poder aquisitivo. Por sua vez, os subsídios à demanda possuem potencial inflacionário nos aluguéis de mercado e a sua instituição desarticulada de incentivos à oferta pode causar distorções e aumento de preços prejudiciais a famílias não-beneficiárias, bem como redução de eficácia do apoio às famílias beneficiárias. Isso é exemplificada pela política norte-americana de oferta de *vouchers*, a qual levou ao aumento em até 16% do valor de aluguel voltado aos segmentos de baixa renda (BLANCO et al., 2014; PEPPERCORN e TAFFIN, 2013).

Apesar das possibilidades de atuação complementar e sinérgica, o apoio financeiro à demanda vem gradualmente tomando espaço do apoio à oferta em quase todos os países que possuem sistemas consolidados de locação social (LEVY-VROELANT & TUTIN, 2007; PEPPERCORN e TAFFIN, 2013). Tal substituição é fundamentada na alegação de que subsídios à oferta (especialmente à oferta privada) seriam menos eficientes e equitativos, pois não asseguram que a oferta seja direcionada permanentemente para a demanda com maior necessidade. Além disso, os subsídios a demanda aprimorariam não somente a utilidade dos consumidores de habitação num dado estoque, mas também permitiriam melhorar a qualidade do estoque existente de locação, tanto social quanto de mercado. Por sua vez, a substituição do apoio à oferta pelo apoio à demanda pode conduzir à diminuição do

incentivo aos investimentos adicionais e declínio dos níveis de provisão e dar margem à captura desses subsídios pelos locadores através do aumento de preços, o que implica em maiores custos e ineficiência (TUTIN, 2008; WHITEHEAD, 2008).

Conforme alertam Peppercorn e Taffin (2013, p. 57), em períodos de crise econômica, o apoio à demanda pode ser alvo de cortes orçamentários, os quais podem implicar, no limite, em desalojamento de locatários incapazes de arcar com o aluguel na ausência de subsídios e consequente redução do acesso à moradia. Por outro lado, esse subsídio pode ser visto como um estímulo do tipo keynesiano à recuperação econômica, fortalecendo o impacto social desse instrumento.

Se comparado aos instrumentos de apoio à oferta, o auxílio à demanda possui um papel reduzido enquanto instrumento de política urbana ou regional. Devido ao menor impacto sobre a configuração territorial, o apoio financeiro à demanda é mais percebido, em muitos países, mais como um instrumento voltado à assistência social do que como um instrumento de política habitacional, fazendo parte dos serviços de assistência social e não do sistema financeiro habitacional (WHITEHEAD e SCANLON, 2007; SILVA, 2013).

No Brasil, o apoio à demanda vem sendo efetuado em diversos municípios sob instrumentos variados de natureza semelhante (bolsa-aluguel, auxílio-moradia, aluguel social), com foco no atendimento a famílias atingidas por desastres ou por grandes projetos que envolvam remoção, as quais necessitam de um abrigo temporário até o seu reassentamento definitivo. No Município do Rio de Janeiro, o chamado “aluguel social” foi instituído no final da década de 1990 através do Programa Morar sem Risco como estratégia para atender situações emergenciais (SILVA, 2013). Entretanto, o apoio tem se dado de maneira deficiente e desarticulada de planos ou de programas de provisão habitacional, o que tem causado dificuldades de acesso a moradias adequadas. Conforme atesta Silva,

Embora tais valores [do aluguel social] tenham recebido acréscimos e os processos de repasses tenham melhorado, são ainda insuficientes para que as famílias possam acessar uma boa casa, bem localizada e exercendo seu direito de escolha “livremente”, como prevê o próprio mercado. Não é isso que ocorre na realidade, as famílias são obrigadas a procurar suas casas em lugares restritos à sua capacidade de pagamento, conseguindo unidades bastante precárias e de qualidade muitas vezes inferior às que ocupavam anteriormente. (SILVA, 2013, p.85).

Moura e Santos (2007) mencionam experiências pontuais de emprego de recursos para Locação Social voltada para a população idosa em Araraquara (SP). De fato, em 2006, o Poder Legislativo daquele município autorizou a implantação de Programa de Locação Social, destinado a prover moradias para famílias de baixa renda, permitindo a locação de imóveis particulares, promoção de desapropriações, pelo Poder Público, em caso de situação de emergência, e a permissão de uso de imóveis municipais aos beneficiários do Programa de Locação Social por prazo determinado. Entretanto, não foi possível obter maiores detalhes quanto ao desempenho desse programa no município de Araraquara.

O PLANHAB estabeleceu, em 2009, o repasse de recursos não-onerosos do FNHIS aos Fundos Estaduais e Municipais para o subsídio de aluguéis sociais de moradias em centros históricos e áreas urbanas consolidadas. Outras condições e outros parâmetros para programas de locação social, tais como prazos de concessão do benefício e a gestão das unidades, também foram descentralizadas pelo PLANHAB para os planos locais (estaduais e municipais).

Entretanto, não foi constatado a existência de iniciativas locais em locação social após a elaboração do Plano Nacional, o que é corroborado por Silva (2013, p.138):

Salvo as ações pontuais e descentralizadas, voltadas ao pagamento dos diversos formatos de aluguel social temporário, não foi possível identificar na pesquisa nenhuma experiência de locação social proveniente da Política Nacional de Habitação.

Mesmo após o lançamento do PLANHAB, em 2009, o aluguel social tem sido adotado de maneira desarticulada de uma política habitacional. Esse foi o caso do Programa Estadual “Morar Seguro”, instituído pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro, em 2010, para o reassentamento temporário de famílias em área de risco, bem como em outras situações emergenciais, como a ocorrência de incêndios (SILVA, 2013). A operacionalização do pagamento desse subsídio tem sido, geralmente, efetuada pela CAIXA por intermédio da conta do Bolsa Família, ou de conta simplificada.

## 5 EXPERIÊNCIAS DE FINANCIAMENTO À PROVISÃO HABITACIONAL DE LOCAÇÃO SOCIAL

Ao contrário da experiência brasileira, a política habitacional de boa parte dos países da Europa Ocidental foi pautada, após a 2ª Guerra, pela oferta de locação social por meio da construção de grandes empreendimentos habitacionais públicos para aluguel. Entretanto, a tendência geral na Europa, atualmente, é de redução do estoque habitacional para locação social em termos proporcionais. Essa tendência, porém, vem sendo acompanhada por um aumento na demanda por locação social, consequência da elevação de preços oferecidos no mercado da habitação (o que dificulta o acesso de locatários à casa própria), de maior concentração de renda no continente e de fatores demográficos, como maior presença de imigrantes. (TSUKUMO, 2007; WHITEHEAD e SCANLON, 2007; SILVA, 2013).

A maioria dos países continua construindo habitações para locação social, ainda que em escala reduzida. Isso se deve à escassez de recursos para a promoção desses investimentos. Os subsídios públicos para novas construções ou reabilitação das edificações existentes estão sendo cada vez mais limitados e direcionados a públicos-alvo específicos, o que tem levado à residualização da demanda atendida. Tal direcionamento tem sido apontado pela literatura especializada como um dos fatores responsáveis pelo maior grau de segregação sócio-espacial e menor grau de coesão social e urbana visto atualmente nas cidades europeias. Além disso, a residualização é considerada obstáculo à viabilização econômico-financeira de projetos de locação social (WHITEHEAD e SCANLON, 2007; TUTIN, 2008).

Por sua vez, tem se buscado, nesses países, o envolvimento cada vez maior do setor privado (de forma voluntária ou não) na construção, no financiamento e, em menor escala, na operacionalização de empreendimentos de locação social, inclusive por meio de parcerias público-privadas e envolvimento de fundos de “private equity” na aquisição do estoque existente (privatização) (WHITEHEAD e SCANLON, 2007).

Como visto no capítulo 2, o perfil de provisão de locação social é bastante diverso tanto em termos de oferta (diversidade quanto à idade e tipologia do parque locativo, peso no total da oferta habitacional, perfil de provedores e estrutura de financiamento) quanto da demanda (restrita às faixas de menor renda ou público-alvo mais amplo, acolhendo trabalhadores de baixa ou média renda). Tal diversidade



impôs a necessidade de selecionar aquelas que serão estudadas com maior detalhe no âmbito dessa dissertação. Considerando o cenário relatado acima, escolheu-se estudar a experiência francesa (por possuir o maior parque de locação da Europa em termos absolutos, bem como por ser reconhecidamente um modelo de provisão de locação social com forte presença do Poder Público) e a experiência dos Países Baixos (maior parque de locação da Europa em termos relativos, cujo modelo atualmente caracteriza-se por menor participação do setor público na gestão da provisão).

Como os modelos de ambos os países se encontram lastreados por décadas de atuação na provisão habitacional de locação social, será discutida também a recente experiência polonesa de criação de um modelo de oferta de locação social, embasada nos moldes da experiência francesa.

Por fim, pretende-se apresentar, neste capítulo, a experiência colombiana de financiamento à oferta em pequena escala de habitações para locação em assentamentos produzidos informalmente, o *Plan Terrazas*, uma alternativa de oferta em um contexto caracterizado pela presença significativa da autoconstrução informal da casa própria, muito semelhante ao contexto brasileiro.

## **5.1 A EXPERIÊNCIA FRANCESA: HABITATION Á LOYER MODERÉ (HLM)**

Entre os países europeus, a França se destaca por possuir o maior estoque habitacional para locação social: são aproximadamente 4,3 milhões de domicílios (os quais abrigam cerca de 10 milhões de pessoas), correspondentes a 17% do total de domicílios e 45% do total de domicílios alugados.

O parque de locação social francês é predominantemente urbano. Schaeffer (2008) estima que 90% do estoque de locação social está concentrado em menos de 2.000 das 36.300 municipalidades francesas, as quais concentram 60% da população. Cabe ainda destacar que mais de um terço desse parque (36,4 %) se encontra em cidades com mais de 100 mil habitantes. 76% das unidades habitacionais situa-se em edificações multifamiliares, possuindo em média 70 m<sup>2</sup> e três dormitórios (APUR, 2014).

Aproximadamente 70.000 unidades para locação social foram produzidas em 2007 e 2008 (o que corresponde a 17% das novas unidades habitacionais produzidas no

período), frente a uma demanda estimada por Schaeffer (2008) em 1,2 milhões de unidades.

Desde 1989 o acesso à moradia é um direito fundamental na França, o que trouxe às municipalidades francesas a obrigação de construir moradia social, podendo sofrer punições financeiras, caso não a cumpra. O caráter compulsório da oferta de moradia social foi reforçado pela Lei de Solidariedade e Renovação Urbana (*Loi Solidarité et Renouvellement Urbain - SRU*), aprovada em 2000. Essa lei define que todos os municípios ou aglomerações urbanas com mais de 50.000 moradores deverão ter, no mínimo, 20% de habitação social em seus territórios num prazo de 20 anos. Até 2007, muitos municípios não haviam atendido a essa exigência, mesmo diante das penalidades pré-estabelecidas. Apesar do desempenho abaixo do previsto, em janeiro de 2013, uma revisão da Lei não apenas reforçou as penalidades, como aumentou a meta de percentual mínimo de habitação social para 25% até 2025.

O grande porte do parque francês de locação social é resultante do fato da questão do acesso à moradia estar no cerne do debate político desde a metade do século XIX, o qual subsidiou o aprofundamento das políticas habitacionais a serem implantadas no século XX. Conforme Abiko et al. (1994, p.3), o debate se deu em torno do confronto entre o estímulo ao acesso à propriedade e a implantação de um sistema de locação social, fundamentado nos seguintes argumentos:

- A favor do acesso à propriedade:
  - incentivo à poupança, favorável ao equilíbrio econômico nacional;
  - incremento da responsabilidade individual;
  - sistema favorável à produção industrial habitacional crescente.
- A favor da locação social:
  - acesso à moradia maior para os mais pobres;
  - favorecimento à maior mobilidade residencial;
  - proximidade do local de trabalho;
  - maior liberdade individual face ao não endividamento.

Até os anos 1960, a construção e administração da locação para a população de baixa renda ficava exclusivamente a cargo das organizações privadas (as chamadas *sociétés des habitations á bon marché – HBM*), mediante fundos filantrópicos e fundos de entidades patronais.



**Figura 20 - Cité Charles-I'Hermite, em Paris, exemplo de empreendimento construído nos anos 1930 pelas organizações de HBM (Fonte: APUR, 2014)**

O déficit enorme de habitações após a II Guerra Mundial (a qual deixou um saldo de 452.000 casas totalmente destruídas e 1.436.000 casas parcialmente avariadas) tornou imperativa a reconstrução das habitações destruídas e a recuperação do número de unidades anterior à Guerra (o qual já era insuficiente frente a demanda). A iniciativa privada não conseguia construir moradias em número suficiente e os cortiços se ampliavam com o crescimento populacional. O Estado foi, então, impelido a pôr em prática uma política habitacional de locação social que agisse efetivamente sobre o enorme déficit, promovendo a construção das habitações e, ao mesmo tempo, garantindo moradia a todas as faixas de renda, via mecanismos de subsídio (ABIKO e BARREIROS, 1993; ABIKO et al., 1994; DIOGO, 2004).

A necessidade de ampliar a escala de produção habitacional levou à industrialização do processo de construção civil, com predominância da pré-fabricação de elementos construtivos. Além disso, a produção foi influenciada pelas diretrizes modernistas de reurbanização das cidades, as quais prescreviam a setorização do meio urbano em função do uso do solo, a verticalização e o agrupamento de habitações. Nesse

contexto, surgem os conjuntos habitacionais em forma de barras/fitas e torres, os quais simbolizam a produção habitacional do período.



**Figura 21 - Cité des Courtilières (1954), em Pantin, exemplo de empreendimento construído no período pós-II Guerra Mundial (Fonte: APUR, 2014)**

Para operacionalizar essa política, o Estado francês assumiu o protagonismo no financiamento à oferta de locação social (em substituição aos fundos filantrópicos e fundos de entidades patronais) e instituiu um sistema de provisão habitacional por aluguel moderado, conhecido como HLM (*Habitation à Loyer Modéré*). Nesse sistema, a provisão financiada pelo Estado é feita por organizações públicas e privadas de HLM – as quais atualmente chegam a 800 –, classificadas em quatro tipos (DIOGO, 2004, p.79-80):

- ofícios públicos de direito público, gerido pelas municipalidades ou pelos departamentos (subdivisão regional francesa);
- sociedades anônimas de direito privado, formadas por pessoas físicas (compram ações para investir) e empresas privadas (esse investimento é uma alternativa ao pagamento da contribuição fiscal obrigatória de 1% destinada à habitação social). Podem fazer empreendimentos mistos, de caráter social e para classes de renda mais alta;

- sociedades cooperativas, formadas por grupos de moradores que se reúnem para construir e
- cooperativas de crédito imobiliário ou instituições financeiras de crédito que financiam a construção com recursos subsidiados.

Os auxílios que o Estado injeta nas faixas subsidiadas do mercado imobiliário podem, conforme a situação, ser direcionados à produção (atuação sobre a oferta), à pessoa (atuação sobre a demanda) ou ser de natureza fiscal (DIOGO, 2004, p.84).

As fontes de recursos disponíveis para a construção de empreendimentos de locação social no sistema de HLM são, basicamente, os recursos próprios das organizações de HLM (obtidos através das receitas dos aluguéis), empréstimos subsidiados oferecidos por um banco público (a *Caisse de Dépôts et Consignations*), subsídios públicos oferecidos pelos governos central e local e aportes diretos por empresas privadas (alternativa ao imposto de 1% para habitação social).

Desde 1977, o auxílio à oferta se dá por intermédio de convênios entre o poder público e os empreendedores de locação social. Esses últimos teriam acesso à subsídios e financiamentos específicos em troca da observância de valores máximos de aluguel a serem cobrados e de faixas de renda familiar de locatários a serem alojados. Há três faixas de locação social, correspondentes aos três tipos de empréstimos que o governo disponibiliza às organizações de HLM para atuar sobre a oferta de locação social ou reabilitação das construções existentes: alta (financiada pelos empréstimos PLS<sup>55</sup>), média (empréstimos PLUS<sup>56</sup>) e baixa (empréstimos PLAI<sup>57</sup>).

Quanto mais alta a faixa, maiores são os custos financeiros (juros) envolvidos nos empréstimos e menor é a taxa de subvenção (a qual depende, por sua vez, de outras particularidades do projeto), conforme demonstrado na Tabela 6 a seguir.

**Tabela 6** - Taxas de juros e de subvenção por tipo de empréstimo (2012)

<b>Tipo de empréstimo</b>	<b>Taxa de juros [%]</b>	<b>Taxa de subvenção [%]</b>
PLAI	2,05	20 a 35
PLUS	2,85	5 a 22
PLS	3,36	não há

Fonte: *Ministère de L'Egalité des Territoires et des Logements, 2012.*

<sup>55</sup> Prêt locatif social (Empréstimo Locativo Social, tradução nossa).

<sup>56</sup> Prêt locatif à usage social (Empréstimo Locativo ao Uso Social, tradução nossa)

<sup>57</sup> Prêt locatif aidé d'intégration (Empréstimo Locativo de Auxílio à Integração, tradução nossa)

O público-alvo de cada faixa é determinado pelo teto da renda familiar, o qual é significativamente abrangente (35% das famílias são habilitadas para a faixa baixa; 71% são habilitadas para a faixa média; e 89% para a faixa alta). Apesar disso, conforme Levy-Vroelant e Tutin (2007), a renda familiar média dos locatários sociais é menor do que a média das outras formas de ocupação (locação de mercado e moradores-proprietários). Os empréstimos PLAI e PLUS são oferecidos exclusivamente pela *Caisse de Dépôts et Consignations* (CDC) e seu prazo de amortização é de 40 anos (podendo ser estendido por mais 10 anos em troca de uma quota do imposto sobre a propriedade (*charge foncière*). Já os empréstimos PLS podem ser oferecidos por outros agentes financeiros além da CDC e o prazo de amortização é de 15 a 40 anos. Os três empréstimos podem cobrir até 100% do preço de custo e os recursos provêm da poupança dos mutuários da CDC, com garantia do governo central.

As comunas (governos locais municipais) também podem atuar no financiamento de programas de locação social, por meio do aporte direto de recursos no financiamento de empreendimentos (limitado a 30% do valor do investimento) ou, indiretamente, por intermédio de garantias cedidas a empréstimos tomados pelas organizações de HLM (limitadas a 20% do valor emprestado). Além do apoio financeiro, as comunas podem contribuir por meio da cessão de terrenos para empreendimentos de locação social por até 55 anos ou da venda dos mesmos, a preços abaixo do valor de mercado. Desde 2004, as comunas também podem ser responsáveis pela alocação de recursos nacionais para a construção de novos empreendimentos via empréstimos não-reembolsáveis (os quais podem alcançar até 5% dos custos de construção).

A partir dos anos 1970, os efeitos econômicos advindos da crise do petróleo, acompanhados de uma avaliação crítica do desempenho dos sistemas construtivos pré-fabricados, implicaram na revisão do modelo de produção de conjuntos habitacionais em larga escala. Além disso, os preceitos modernistas de produção do espaço urbano também foram objeto de revisões críticas devido aos problemas causados pelo excessivo funcionalismo. Os novos programas habitacionais passam a preconizar empreendimentos de menor escala, melhor inseridos na malha urbana existente, bem como a reabilitação de edificações obsoletas do ponto de vista do seu uso ou do seu consumo energético.

Na esteira dessa revisão, o governo francês instituiu um prêmio para melhoramentos de habitações em uso locacional social (PALULOS), destinado à reabilitação de unidades com mais de 15 anos que já fazem parte do parque público de locação social. Esse prêmio pode cobrir de 10 a 40% dos custos estimados. Os custos restantes da reabilitação do parque público, bem como a reabilitação de imóveis de propriedade das organizações privadas de HLM, também podem ser financiados pela CDC à mesma taxa de juros do PLUS, com amortização em até 25 anos. A Lei de Solidariedade Urbana buscou estimular a demolição, reconstrução e reabilitação de conjuntos habitacionais. Entretanto, conforme apontam Levy-Vroelant e Tutin (2007, p. 84), as unidades de locação social demolidas frequentemente não têm sido substituídas na mesma quantidade, o que implica no reassentamento dos antigos moradores em outras áreas.



**Figura 22 - Reabilitação de edificações para locação social em Paris (Fonte: APUR, 2014)**

Imóveis de propriedade privada também podem acessar os recursos da ANAH (*Agence Nationale de L'habitat*) para fins de reabilitação. Segundo Levy-Vroelant e Tutin (2007), no entanto, a atuação da ANAH é restrita devido à falta de recursos diante da demanda e às dificuldades de ação em áreas com escassez de oferta e, portanto, com valorização excessiva. Cumpre ressaltar, ainda, que apesar dos valores mais altos, nem sempre a oferta de locação pelo setor privado é de melhor qualidade. A maior parte dos domicílios para locação abaixo dos padrões franceses de habitabilidade (sem banheiros ou aquecimento, por exemplo), que corresponderam a 19% do total da oferta em 2007, não fazem parte do parque de locação social.

O auxílio à pessoa se dá por subvenções a famílias de baixa renda. O valor do aluguel na França é determinado por fórmulas vinculadas ao custo original da construção e ao seu financiamento. Nos casos em que o valor do aluguel social não é compatível com a renda da família, ela pode solicitar o auxílio à pessoa para complementar o valor a ser pago. Os auxílios são disponibilizados diretamente aos locatários (no caso de imóveis privados não cadastrados pelo Estado) ou aos locadores (no caso de imóveis cadastrados), os quais devem se comprometer a alugar o imóvel por um valor controlado.

Os auxílios de natureza fiscal se dão por renúncia fiscal para incentivo de provisão habitacional, seja pela redução de alíquotas da taxa sobre o valor agregado, descontos sobre impostos de renda, de empresas e de transmissão de bens ou pela isenção de impostos fundiários/taxas para equipamentos urbanos.

Em consonância com a tendência mundial de aumento de número de proprietários, Gorrichon (2008) constatou que - apesar dos subsídios à locação - houve diminuição, em números relativos, do estoque locatício em proveito da propriedade (de 45% de proprietários em 1975 para 56% em 2005). Entretanto, foi constatado também o aumento do estoque locatício social, enquanto o estoque locativo privado manteve-se estável e houve diminuição do estoque locativo institucional<sup>58</sup>.

## **5.2 A EXPERIÊNCIA HOLANDESA: *WONINGCORPORATIES* (WOCOS)**

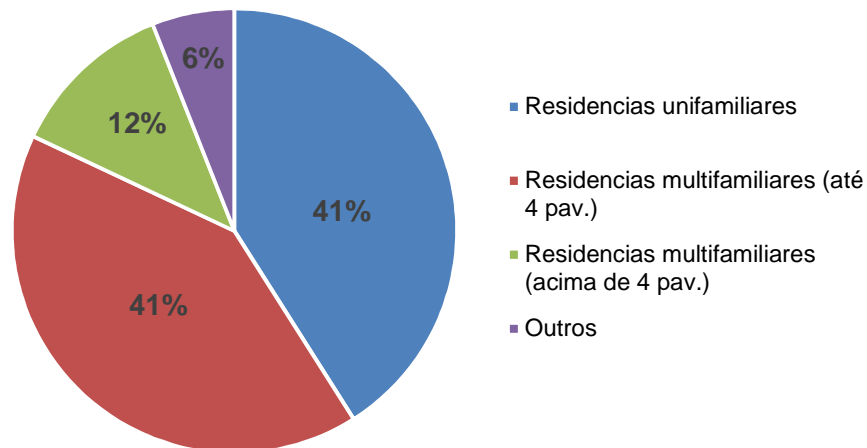
Como já mencionado, enquanto a França possui o maior estoque habitacional para locação social na Europa em números absolutos, os Países Baixos possuem o maior estoque europeu em números relativos: 32% dos domicílios são direcionados à locação social (2,4 milhões de unidades em números absolutos), os quais correspondem à 74% dos domicílios alugados (CECODHAS, 2011).

Conforme já mencionado no Capítulo 2 deste trabalho, a participação de edificações unifamiliares no estoque de locação social é bastante significativa, como pode ser visto na figura a seguir.

---

<sup>58</sup> Estoque de propriedade de instituições (bancos e seguradoras).





**Figura 23 - Distribuição das tipologias no estoque habitacional de locação social nos Países Baixos (fonte: AEDES, 2015)**

As edificações acima de quatro pavimentos costumam se concentrar em cidades de maior porte, como Amsterdã, Roterdã, Haia e Utrecht. Em compensação, essas cidades apresentam menor presença de edificações unifamiliares (17%, em média) que o restante do país. O parque de locação social nas cidades de maior porte tende a ser menor e mais antigo. A metragem média das unidades habitacionais nas cidades mencionadas é de 54 m<sup>2</sup>, enquanto a média nacional é de 61 m<sup>2</sup>. Nessas cidades, 26% do estoque existente em 2000 foi construído antes da II Guerra Mundial, mais que o dobro da média holandesa de 11% (ACCIOLY, 2008; ELSINGA e WASSENBERG, 2007).

Quase todo o estoque voltado para a locação social pertence a organizações privadas sem fins lucrativos, denominadas *Woningcorporaties* (WOCOS). Essas organizações operam em bases comerciais, mas devem necessariamente aportar o lucro na reabilitação ou ampliação do estoque. Atualmente, essas organizações são responsáveis por 60% das novas unidades habitacionais nos Países Baixos, dos quais um terço são direcionados à locação social (CECODHAS, 2011; AEDES, 2013).

Assim como na França, a oferta de locação social para operários remonta, na Holanda, à segunda metade do século XIX e se deu por meio de iniciativas de caráter filantrópico, sem participação governamental. O Poder Público somente começa a intervir a partir de 1901, apoiando financeiramente as organizações privadas que atendessem a critérios pré-estabelecidos de atendimento habitacional

e estimulando a criação de companhias habitacionais municipais com o mesmo fim (ACIOLLY, 2008).



**Figura 24 - Conjunto residencial situado na Van Beuningenstraat em Amsterdam, construído pela WoCo Rochdale, em 1909 (à esq.) e em 2009 (à dir.) (Fonte: VAN ZIJP, 2009)**

A neutralidade do país na 1ª Guerra Mundial permitiu que o processo de produção habitacional de locação social, antes concentrado nas cidades maiores, fosse ampliado para todo o território holandês. A crise de 1929 levou ao congelamento de subsídios e a uma maior participação do setor privado. A necessidade de reconstrução de boa parte do estoque habitacional holandês após a 2ª Guerra Mundial (cerca de 20% do estoque foi destruído ou danificado), aliado ao *baby boom* demográfico, conferiu à provisão habitacional um *status* altamente prioritário nos anos 50 e 60. O auge se deu no início dos anos 70 com a construção média de 150.000 unidades/ano, metade das quais foram direcionadas à locação social.

Conforme explicam Levy-Vroelant e Wassenberg (2008), o acesso amplo à locação social contribuiu para a distribuição da riqueza gerada pelo crescimento econômico à maioria da população e para a consolidação do sistema de assistência social. O apoio público a esse processo se deu via subsídios diretos à construção e estímulo ao surgimento de novos atores para a gestão habitacional, tais como cooperativas e organizações sem fins lucrativos, algumas das quais vinculadas aos governos locais (companhias municipais).



**Figura 25 - Conjunto residencial situado na Palmstraat em Amsterdam, construído pela Corporação Municipal de Amsterdã (hoje privatizada) em 1981 (Fonte: ACIOLY, 2008)**

No entanto, a partir da crise econômica dos anos 70, os governos central e local foram gradualmente se retirando do setor habitacional. As companhias municipais de habitação foram pouco a pouco sendo convertidas em organizações privadas sem fins lucrativos. A aquisição de unidades passou a ser encorajada e os subsídios diretos à oferta foram sendo paulatinamente substituídos pelos subsídios indiretos (isenções fiscais) e subsídios à demanda, tais como auxílio moradia (LEVY-VROELANT e WASSENBERG, 2008). Em 1995, o governo liquidou todas as dívidas públicas contraídas pelas organizações habitacionais, em troca da supressão de todos os subsídios públicos diretos à oferta. Desde então, qualquer investimento em locação social deve ser feito com capital próprio das organizações, provindo dos aluguéis cobrados, venda de propriedades e da gestão financeira prudente. Ao mesmo tempo, o governo desregulamentou a maior parte dos controles sobre os aluguéis a serem cobrados, permitindo parâmetros diferenciados de cobrança, ainda que sob um teto máximo definido pelo governo (que varia de organização para organização).

Apesar da independência financeira dessas organizações, as mesmas ainda devem observar as diretrizes e os marcos regulatórios governamentais para ter acesso a isenções fiscais (especificamente a isenção de impostos sobre sociedades corporativas<sup>59</sup>), a subsídios na aquisição de terrenos públicos para construção de

---

<sup>59</sup> O bom desempenho financeiro dessas organizações tem suscitado debates quanto à abolição dessa isenção, prevista para 2011, segundo Stephens et al. (2008).

novas habitações e as garantias fornecidas pelo Fundo Central para a Locação Social e pelo Fundo Garantidor de Locação Social<sup>60</sup>(STEPHENS et al., 2008).

Ainda que não haja mais apoio financeiro público direto a empreendimentos de locação social promovidos pelas WOCOs, os empréstimos tomados por essas organizações em bancos privados são apoiados por um sistema de garantias destinado a viabilizar crédito em três níveis, descritos a seguir.

1. Fundo Central de Habitação Social (CFV), um fundo público voltado à supervisão das WOCOs. No caso de dificuldades financeiras, as organizações podem acessar os recursos financeiros do CFV, o qual é mantido com recursos provenientes de taxas cobradas de todas as WOCOs. O Fundo analisa anualmente a capacidade de liquidez e solvência dessas organizações e faz recomendações que devem ser cumpridas pelas mesmas, para que continuem tendo acesso aos recursos.
2. Fundo Garantidor de Locação Social (WSW), um fundo privado também constituído por contribuições financeiras das organizações. Esse fundo atua como uma segunda garantia no caso de insuficiência (ou excessivo comprometimento) de recursos do CFV. Este fundo foi criado em 1983 para aporte de recursos exclusivamente em programas de renovação do estoque de locação social. Mais tarde, foi permitida a aplicação geral dos recursos em provisão e gestão.
3. Por último, os governos central e local atuam com garantidores em última instância aos empréstimos oferecidos pelo WSW, no caso de comprometimento excessivo desse Fundo.

Estas últimas garantias públicas jamais foram acionadas, segundo a AEDES (2013), e possuem um papel de caráter mais complementar. A função desse sistema é oferecer garantias que permitam que as organizações consigam acesso a crédito privado com condições mais favoráveis (juros mais baixos e maiores prazos de carência e amortização) e com o menor risco possível para os entes públicos envolvidos. Isso reduz o custos globais de empreendimentos habitacionais, viabilizando o aumento do número de unidades habitacionais construídas ou reabilitadas.

---

<sup>60</sup> Os recursos que compõem esse Fundo provêm das próprias organizações e possuem garantia do governo, diminuindo seu risco de crédito e viabilizando acesso a financiamento de baixo custo.

Atualmente, a provisão e gestão de locação social é feita por 375 organizações privadas sem fins lucrativos, as quais possuem em média 6.450 unidades cada. As organizações de maior porte chegam a possuir até 77.000 unidades em carteira (CFV, 2013). Algumas organizações providenciam uma variedade de serviços além do habitacional, tais como seguros, auxílio a mudanças, descontos em lojas, dentre outros. Além disso, elas provêm espaços para serviços e atividades comunitárias (creches, manutenção ambiental, centros comerciais) voltados para promoção de qualidade de vida dos conjuntos e de seu entorno, o que contribui para a geração de receitas adicionais (ELSINGA e WASSENBERG, 2007).

As organizações holandesas de locação social têm conseguido se sustentar financeiramente e acumular capital próprio<sup>61</sup>, em função de boa gestão financeira, de redução na taxa de juros no início dos anos 2000 e de captura de valorização imobiliária na venda de ativos. O bom desempenho financeiro acarretou em maiores pressões políticas para a ampliação de suas atribuições. Tal ampliação incluiria: participação na subvenção ao auxílio-moradia; ampliação do público atendido por essas instituições (inclusive atendendo à demanda alocada tradicionalmente a serviços de assistência social como alojamento a sem-tetos, portadores de necessidade especial, idosos etc.); e maior responsabilidade na provisão e gestão de equipamentos públicos (como escolas e áreas comerciais). Além disso, conforme Elsinga e Wassenberg (2007), o governo holandês tem estimulado o debate quanto a um maior protagonismo das organizações em projetos de reabilitação/renovação urbana, face à diminuição de recursos públicos disponíveis.

O público-alvo da provisão de locação social é razoavelmente abrangente: mais de 40% da população é elegível, embora as organizações também ofereçam moradia de aluguel a preços de mercado acessíveis. A abrangência de atuação do sistema holandês de locação social tem sido posta em xeque desde que a Comissão Europeia definiu habitação social como aquela destinada a cidadãos em desvantagem ou grupos socialmente em desvantagem social que, por razões econômico-financeiras, não conseguem ter acesso à oferta de mercado. Assim, a provisão de locação subsidiada deve destinar-se apenas para grupos-alvo

---

<sup>61</sup> De acordo com Stephens et al. (2008), a participação de capital próprio no balanço contábil das organizações aumentou de 11%, em 2001, para 16%, em 2005.

específicos, o que vai de encontro à tradição universalista de provisão habitacional de locação social nos Países Baixos e em outros membros da União Europeia<sup>62</sup>

Em 2009, a Comissão Europeia determinou um teto de renda familiar (o qual cobriria 43% da população holandesa, mas exclui parcela da população com limitações de solvência) para alocação de 90% das novas unidades subsidiadas produzidas pelas organizações holandesas. Além disso, determinou uma divisão entre quais atividades das organizações seriam subsidiáveis (atividades de caráter social e comunitário) e quais não seriam (atividades comerciais), não tendo, portanto, direito aos fundos garantidos pelo governo ou a incentivos tributários (AEDES, 2013). Conforme aponta Ghekiere (2008), o atendimento às determinações rígidas e restritivas da Comissão Europeia sobre a questão pode comprometer a capacidade do sistema holandês de promover oferta habitacional socialmente diversificada e acelerar de processos de residualização e segregação sócio-espacial, bem como eliminar subsídios cruzados que viabilizem a oferta de novas residências à demanda cada vez maior por locação social.

### **5.3 A EXPERIÊNCIA POLONESA: *TOWARZYSTWO BUDOWNICTWA SPOŁECZNEGO* (TBS)**

Assim como no restante dos países do Leste Europeu, a transição do socialismo para a economia de mercado na Polônia, durante os anos 1990, foi acompanhada pela privatização de boa parte do estoque habitacional (até então, propriedade estatal), a partir da venda ou cessão de unidades pelas municipalidades aos locatários-ocupantes ou da restituição aos antigos proprietários do período anterior à II Guerra Mundial. Atualmente, mais de quatro quintos do estoque habitacional (81%) é constituído por propriedades dos moradores (CECODHAS, 2011).

A forma de ocupação do restante do estoque é bastante diversificada. 3% das unidades habitacionais são locadas por cooperativas/associações condominiais, as quais também produzem unidades para venda a cooperados, que correspondem a cerca de 17% do estoque. Formalmente, 6% das unidades são destinados à locação de mercado. Entretanto, o número de unidades locadas pode ser ainda maior em

---

<sup>62</sup> Assim como no sistema holandês, o monopólio da CDC na provisão de locação social na França (considerada bastante abrangente e não-residualizada, como já mencionado) tem sido objeto de contestação junto à Comissão Europeia por bancos privados.

função do grau de informalidade das locações. Muzioł-Węclawowicz (2012) estima que 10% das unidades próprias são locadas informalmente, o que aumentaria a participação da locação de mercado para 14% do estoque total. De acordo com Peppercorn e Taffin (2013) a evasão fiscal (fuga de impostos) é razão preponderante para o alto grau de informalidade no setor. Os 10% restantes são destinados à locação social, a qual é operada por três tipos de gestores-locadores, tal como segue.

- Governos locais (municipalidades), os quais herdaram o estoque não-privatizado do período comunista e também se responsabilizam por albergues e habitações para portadores de necessidade especial;
- Organizações institucionais específicas que provém moradias para estudantes, militares, policiais e outros servidores públicos.
- Organizações privadas sem fins lucrativos ou públicas municipais para provisão de locação social (TBS – *Towarzystwo Budownictwa Społecznego / Sociedade para Habitação Social*);

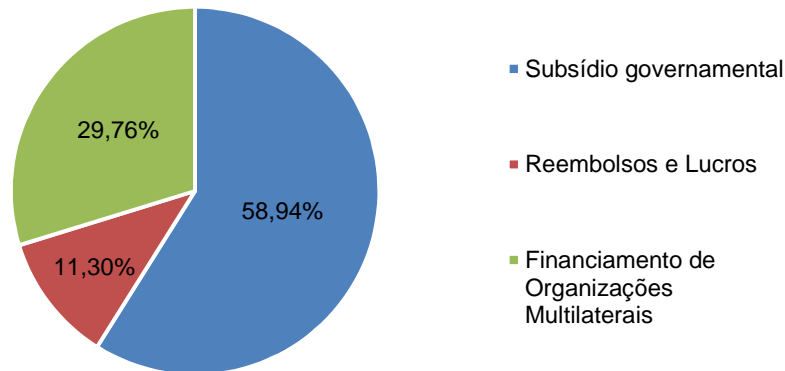
Ao contrário da maior parte dos países do Leste Europeu, a Polônia incluiu o estímulo à oferta de locação como componente de sua política habitacional, tanto ao nível nacional, quanto ao nível local, devido às implicações dessa oferta na mobilidade de trabalhadores. Inspirado no modelo francês de provisão via organizações de HLM, o governo polonês determinou as bases para criação das TBS's por meio do Ato de 25 de outubro de 1995. Por intermédio desse ato, também foi instituída uma fonte adicional de recursos, o Fundo Nacional de Habitação - KFM<sup>63</sup> (operado por um banco público, o BGK<sup>64</sup>), para apoiar financeiramente a construção de moradias para locação social, tanto pelas TBS's, quanto por cooperativas. Inicialmente, o Fundo contou apenas com recursos orçamentários do governo polonês. Com o crescimento da demanda por empréstimos, cujo pico foi entre 2000 e 2003, o Fundo passou a contar também com recursos de financiamento tomado pelo governo polonês junto a duas instituições multilaterais, assumindo a composição de fontes apresentada na figura a seguir (fig. 26).

---

<sup>63</sup> *Krajowy Fundusz Mieszkaniowy.*

<sup>64</sup> *Bank Gospodarstwa Krajowego.*





**Figura 26 - Composição de fontes de recurso do Fundo Nacional de Habitação – KFM (Fonte: MEŁUCH, 2009)**

O programa nacional de fomento à provisão pelas TBS foi direcionado às faixas “intermediárias” da população incapazes de financiar a aquisição da casa própria e, ao mesmo tempo, excluídas da faixa de atendimento por locação social municipal<sup>65</sup>. O principal objetivo era induzir a mobilidade social, provendo moradias para locação mais novas e de melhor qualidade para essas faixas “intermediárias”, o que liberaria o parque público para o atendimento às faixas de renda com menor poder aquisitivo (PEPPERCORN e TAFFIN, 2013; MUZIOŁ-WĘCŁAWOWICZ, 2012).



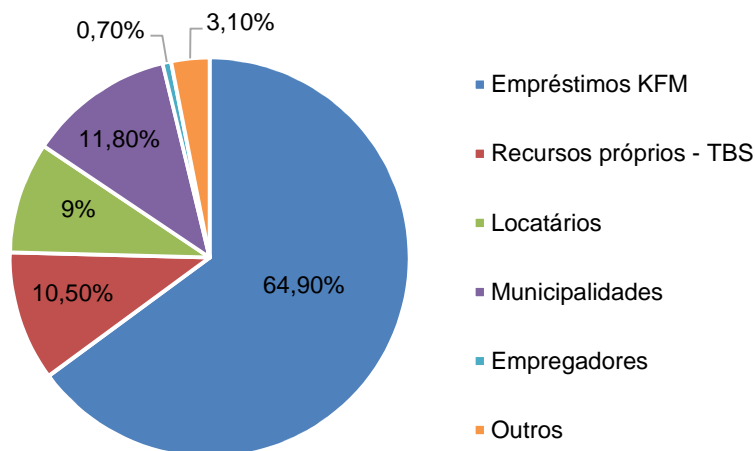
**Figura 27 – Reabilitação de edificações antigas por TBS em Konin, com destaque para dispositivos de captação de energia solar (Fonte: ZANIEWSKA e BAREK, 2009)**

<sup>65</sup> Conforme aponta Muzioł-Węclawowicz (2012), estima-se que cerca de 70% da população polonesa não possui renda suficiente para financiar a aquisição da casa própria. Estima-se também que, para a universalização do atendimento habitacional, seja necessário manter, no mínimo, 30% do estoque habitacional.



Para acessar os recursos do KFM, os empreendimentos deveriam observar um teto máximo de custos de construção (o qual não poderia exceder os custos de outros empreendimentos multifamiliares na mesma região) e cumprir padrões construtivos mínimos referentes à metragem das unidades, definida em função do número de usuários. Dentre os critérios exigidos, os de eficiência energética tinham um peso relevante: empreendimentos financiados pelo KFM deveriam apresentar uma demanda energética inferior em, pelo menos, 15% em relação aos padrões nacionais exigidos para construções habitacionais. Eram admitidos custos adicionais imputados pela instalação de dispositivos como medidores e reguladores automáticos, desde que esses promovessem redução de consumo energético e, conseqüentemente, de custos operacionais. Os custos adicionais de construção implicariam na necessidade de cobrança de valores mais altos de aluguel. Por outro lado, eles diminuiriam o impacto dos custos operacionais nos orçamentos dos locatários, o que seria um contraponto ao baixo padrão de desempenho do parque público existente, nos quais os valores de aluguel são baixos e os custos operacionais altos (MUZIOŁ-WEĆŁAWOWICZ, 2003).

Os empréstimos feitos pela KFM/BGK não poderiam ultrapassar 70% do valor de investimento do empreendimento e o valor restante poderia ser oriundo de recursos próprios da TBS, dos futuros locatários, de empregadores e das municipalidades. O gráfico a seguir apresenta a composição de fontes do conjunto dos empreendimentos produzidos pelas TBS.



**Figura 28 - Estrutura de Financiamento aos Empreendimentos TBS em 2008 (Fonte: PEPPERCORN e TAFFIN, 2013)**

Assim como no modelo francês, alguns empregadores colaboram para o financiamento das TBS, mas com uma participação pequena. O recurso aportado pelos locatários é reembolsado se esses deixarem o sistema, sendo reajustado pelos índices de construção regionais. Entretanto, a contribuição dos locatários não dá qualquer direito de aquisição às unidades locadas.

A participação de recursos públicos municipais no financiamento ao empreendimento facilita o acesso de locatários com menor poder aquisitivo às unidades produzidas. O aporte de recursos públicos diminui a necessidade de empréstimos, o qual, por sua vez, reduz o valor do aluguel a ser cobrado para cobrir a dívida. Por outro lado, isso também permite que os governos locais selecionem os locatários. Eventualmente, a municipalidade pode também alugar unidades do empreendimento e repassá-las, a um valor subsidiado, a locatários que não teriam recursos para alugar diretamente (PEPPERCORN e TAFFIN, 2013; MUZIOŁ-WEŃCŁAWOWICZ, 2012).

Houve aderência dos governos locais à provisão pelas TBS: dentro do conjunto das diversas políticas locais de habitação na Polônia, a satisfação das necessidades habitacionais através da intensificação da construção habitacional para locação social, com apoio das TBS, é considerado o principal objetivo a ser alcançado. Outros objetivos considerados importantes nas políticas locais de habitação são o aprimoramento dos padrões mínimos de provisão habitacional e a redução da degradação do estoque municipal de locação social, inclusive através da sua reabilitação (LUX, 2003 apud LUJANEN, 2003).



**Figura 29 - Empreendimentos TBS em Poznań e Katowice (Fonte: ZANIEWSKA e BAREK, 2007)**

Atualmente, há 393 organizações TBS, que podem ser organizações privadas, públicas ou ainda sociedades de economia mista. A maior parte das organizações foram estabelecidas pelos governos locais e os aluguéis são calculados em função dos custos, mas não podem ultrapassar 4% de um custo referencial de construção determinado pelo governo regional. A receita obtida pelos aluguéis deve cobrir os custos de manutenção e conservação, bem como garantir o pagamento do financiamento tomado junto ao governo (HEGEDÜS, 2007b; CECODHAS, 2011).

Em paralelo e ao mesmo tempo em que o governo criou o KFM e viabilizou o surgimento das TBS, o parlamento polonês instituiu o auxílio-moradia, inspirado no “auxílio à pessoa” que fundamenta o sistema francês de locação social (SŁABKOWIC, 2003).

Apesar dos esforços empreendidos, a efetividade das ações para ampliar a oferta de locação social ficou aquém da prevista. A demanda por locação social na Polônia, segundo estimativas do Instituto Polonês de Desenvolvimento Urbano – IRM<sup>66</sup>, era de 215 mil unidades em 2008, quantidade muito superior aos cerca de 90 mil apartamentos para locação social produzidos com recursos do KFM até 2010.

De 1996 a 2010, foram construídos cerca de 73,2 mil apartamentos pelas TBS, dos quais 60,8 mil pelas organizações privadas e 12,3 mil pelas organizações municipais. A média de apartamentos produzidos por ano entre 2005 e 2009 foi de 4,7 mil, quantidade baixa se for considerado que a demanda necessária por unidades da TBS em 2008 era de 90 mil.

A reduzida quantidade de unidades construídas pelas TBS se deve a insuficiência de recursos aportados pelo governo nacional (via KFM) no programa. Para Chiquier e Lea (2009), a estrutura de financiamento do KFM – excessivamente dependente de recursos orçamentários do governo nacional e, portanto, vulnerável a cortes de orçamento – afetou o desempenho do mesmo, já que a receita advinda da amortização dos empréstimos do Fundo (cerca de 11%, conforme apresentado na figura 26) é considerada “marginal” pelos autores.

Muzioł-Węclawowicz (2012) aponta também redução de apoio financeiro às TBS por parte das municipalidades após 2004 devido à maior acessibilidade dos governos locais a fundos da União Europeia. Cabe notar que a redução de apoio municipal às

---

<sup>66</sup> *Institut Rozwoju Miast.*

TBS se deu na esteira de críticas à canalização de recursos na produção de unidades pelas TBS, os quais também poderiam ter sido destinados à ampliação de um parque público que já não atendia, desde então, à demanda existente. Além disso, os aluguéis oferecidos – mesmo que a preços controlados – eram muito altos para boa parte da demanda (ZAWISLAK, 2003; HEGEDÜS, 2007b).

Outro fator apontado como causa da insuficiência de recursos foi o encarecimento dos custos de construção após o aquecimento do mercado imobiliário residencial na Polônia, que começou a ocorrer a partir da segunda metade dos anos 2000.

A média de apartamentos produzidos pelas municipalidades com recursos próprios (i. e, apartamentos não-TBS) foi, entre 2005 e 2009, de 3,4 mil por ano, quantidade também considerada insuficiente diante da demanda de apartamentos públicos para locação social, estimada em 50 mil pelo IRM. O parque público municipal vem sendo reduzido em função de constantes processos de venda de unidades, justificados pela incapacidade dos governos locais em arcar com os custos de manutenção e/ou reabilitação das unidades. De 1,98 milhões de unidades, em 1990, o parque público foi gradualmente reduzido para 1,1 milhão, em 2009. Em consequência, o estoque público remanescente compõe-se, atualmente, de apartamentos de pior qualidade e/ou ocupados por locatários com menor poder aquisitivo e que apresentam maiores índices de inadimplência – em torno de 44%, sendo que 15% da dívida não é efetivamente paga – se comparados com outros setores de locação.

O valor reduzido dos aluguéis cobrados no parque público polonês - mais baixo do que os valores de mercado – acarreta também em baixa taxa de vacância desses imóveis, já que as unidades disponíveis costumam ser rapidamente reocupadas. Esses indicadores demonstram imobilidade residencial e, aliados ao número insuficiente de unidades produzidas, reforçaram a percepção de baixa efetividade das políticas de estímulo à ampliação da oferta de locação social no país (PEPPERCORN e TAFFIN, 2013; MUZIOŁ-WĘCŁAWOWICZ, 2013).

Boa parte das unidades remanescentes de propriedade municipal está dispersa em edifícios parcialmente privatizados. Isto dificulta a sua reabilitação, pois muitos dos novos proprietários não se mostram dispostos a contribuir financeiramente para os esforços de reabilitação. Em 80% destes edifícios, os moradores proprietários assumiram controle sobre a administração condominial, geralmente repassada a gestoras privadas, o que reduziu o poder de atuação dos governos locais nas

decisões condominiais que impactam taxas de condomínio e contribuições a fundos de renovação. Entretanto, muitas municipalidades optaram por terceirizar a gestão dos condomínios sob seu controle, conseguindo reduzir os subsídios aos custos operacionais e de manutenção desses imóveis, ainda que tenham que lidar com os custos necessários para reabilitação/renovação dessas edificações (PEPPERCORN e TAFFIN, 2013).

Os resultados considerados insatisfatórios do programa de locação social polonês levaram, em 2009, à decisão do governo polonês de liquidar o KFM. A partir daí, cessou o apoio direto do governo nacional à provisão pelas TBS. Essas organizações passaram a contar apenas com os financiamentos subsidiados com recursos próprios pela BGK. Os recursos disponibilizados pelo banco (cerca de US\$ 9 milhões), entretanto, são bastante insuficientes frente à demanda de investimentos, estimada em US\$ 3,3 bilhões.

Face à escassez de recursos, a alienação de unidades aos locatários (via um esquema de arrendamento, semelhante ao do PAR brasileiro) tem sido aventada pelas organizações, ainda que tal solução vá de encontro às diretrizes políticas que embasaram o programa que originou as TBS.

É preciso ressaltar, por fim, que apesar dos problemas apontados e da baixa relevância da produção das TBS (menos de 1% do estoque habitacional polonês), as unidades produzidas exercem um papel importante no mercado residencial de muitas cidades polonesas ao prover apartamentos para o público-alvo e corrigir falhas de mercado, conforme argumenta Muzioł-Węclawowicz (2012).

#### **5.4 A EXPERIÊNCIA COLOMBIANA: PLAN TERRAZAS**

Segundo Torres Ramirez (2014), a Colômbia possui um dos déficits habitacionais mais moderados da América Latina, o que se deve ao dinamismo da produção de habitação social vis-à-vis o tamanho de sua população. O papel ativo do Estado na provisão habitacional se inicia ainda nos anos 1930, com a provisão direta – por meio do Instituto de Crédito Territorial (ICT), instituído em 1939 – ou indireta de moradias, por intermédio de oferta de crédito hipotecário, via Banco Central Hipotecário (BCH), instituído em 1936. O Art. 51 da Constituição colombiana estabelece o direito à uma moradia digna, o qual não se restringe ao acesso à moradia na condição de proprietário (CENAC, 2007).

Entretanto, assim como no restante da América Latina, a atuação do Estado foi insuficiente para atender a demanda habitacional e alcançar o nível de geração de solo urbanizado necessário. E é esse fato o que justifica a predominância da produção informal da moradia por meio de autoconstrução, construção progressiva e subdivisão/ampliação de moradias, correspondentes, atualmente, a cerca de 65% do estoque habitacional construído (TORRES RAMIREZ, 2014).

A aceleração do processo de urbanização na Colômbia, a partir dos anos 1950, causada por conflitos políticos nas áreas rurais indutores do êxodo às cidades, acirrou a demanda habitacional e estimulou a proliferação das chamadas “urbanizações piratas”: loteamentos irregulares estabelecidos à margem das normativas urbanas de ordenamento territorial – ainda que sob certo consentimento das autoridades municipais – e caracterizados pela carência de infraestrutura básica. A partir da segunda metade dos anos 1960, diante da insuficiência cada vez maior de recursos financeiros para atender a demanda, o Estado passou a estimular uma maior ingerência do setor privado na construção habitacional, retendo o monopólio do planejamento e financiamento à habitação popular por suas agências (ARANGO ESCOBAR, 1982).

A oferta de crédito habitacional deixou de ser monopólio do Estado nos anos 1970, quando foi instituído um sistema de crédito hipotecário a longo prazo fundamentado na poupança e operado por instituições financeiras privadas (Sistema UPAC<sup>67</sup>, inspirado no SBPE brasileiro). Ao ICT e ao BCH, coube um papel maior na provisão habitacional para as faixas de renda incapazes de endividamento junto ao Sistema UPAC. Contudo, a atuação dessas agências foi sendo cada vez mais comprometida por sucessivas descapitalizações. Ao mesmo tempo, iniciaram-se ações de repressão drástica às “urbanizações piratas”. Nesse contexto, de acordo com Arango Escobar (1982), à população de baixa renda restaram apenas duas alternativas de satisfação das necessidades habitacionais: as invasões ou o inquilinato.

No fim dos anos 1970, visando ampliar o acesso ao crédito habitacional, o BCH buscou implantar modalidades inovadoras voltadas a programas de renovação urbana e aos chamados “setores informais”. Dentre as modalidades instituídas, destacou-se o *Plan Terrazas*, linha de financiamento concebida em 1977-1978 para a ampliação, modernização e conversão de edificações unifamiliares em bifamiliares

---

<sup>67</sup> Unidade de poder aquisitivo constante.

ou multifamiliares. Com isso, visava-se redensificar zonas urbanizadas, quando possível, e permitir melhor aproveitamento da infraestrutura existente, ou em implantação, por programas de regularização urbanística.

Conforme Rincón Avellaneda (2006), essa linha de financiamento era direcionada a grupos de baixa renda, ou seja, a proprietários de casas em loteamentos urbanos surgidos nas décadas anteriores que não haviam sido totalmente desenvolvidos ou consolidados. O Banco promovia assistência técnica gratuita e acompanhamento no processo de solicitação, tramitação e atendimento aos requisitos para a obtenção do crédito.

Ainda que não fosse explicitamente voltado para a produção de unidades para a locação, o mérito e inovação do *Plan Terrazas* residiu na possibilidade de conjugar esforços de regularização urbanística e fundiária com a ampliação da oferta de novas unidades, casas e estruturas semi-independentes para locação em pequena escala e em curto prazo. Outro efeito positivo associado ao programa é a possibilidade, por ele contemplada, de complementação da renda por meio da locação das unidades construídas. Ele viabiliza a amortização do próprio financiamento, gerando renda adicional para famílias proprietárias de menor poder aquisitivo (JARAMILLO e IBAÑEZ, 2002; BLANCO et al., 2014; TORRES RAMIREZ, 2014).

Entretanto, é importante frisar que o êxito do programa foi considerado bastante relativo e não chegou a alcançar uma escala relevante no âmbito das transformações urbanas. A qualidade de sua execução variou de local para local, dependendo das administrações locais. O desempenho do programa em Medellín foi superior ao verificado em Bogotá, devido à redução de trâmites e ao maior apoio e assistência técnica aos autoconstrutores (RINCON AVELLANEDA, 2006; ESCALLON GARTNER, 2010; EL TIEMPO, 1983).

Cabe aqui registrar que não foram localizadas muitas informações consolidadas precisas quanto ao desempenho do *Plan Terrazas*, tarefa dificultada devido à liquidação do BCH no final da década de 1990. Não obstante, são reproduzidos, a seguir, alguns entraves apontados pela literatura consultada que teriam comprometido o desempenho do programa:

- encargos financeiros muito altos para o público-alvo, devido as circunstâncias de operação do BCH naquele momento (ESCALLON GARTNER, 2010).
- desconfiança dos setores informais da economia em relação às obrigações creditícias formais, trâmites e exigências, o que implicou em baixa adesão por parte do público-alvo e desvios em direção às faixas de renda intermediárias. A figura da hipoteca, por exemplo, era percebida como um grave risco que poucos estavam dispostos a assumir. (RINCON AVELLANEDA, 2014; MOSQUERA TORRES, 1983).
- os padrões construtivos exigidos para garantir condições mínimas de habitabilidade entraram “em contradição com o costume imperante nesses setores de cobrir toda a área térrea, buscando fazer rentável cada m<sup>2</sup> construído”, o que ocasionava conflitos entre os tomadores de crédito e a assistência técnica. (RINCON AVELLANEDA, 2014, p.114, tradução nossa).

Ao mesmo tempo em que o *Plan Terrazas* é elogiado enquanto instrumento de redensificação do espaço urbano (RINCÓN AVELLANEDA, 2006), o programa também foi objeto de críticas por supostamente dar margem à produção desordenada do espaço urbano. Salmona e Jaramillo (2003) qualificam o programa como uma política “ingênua” do BCH, por estimular um tipo de urbanização (o “desenvolvimento progressivo”), o qual

possui virtudes sociais aparentes: um mecanismo de poupança por investimento familiar em trabalho, um estímulo associativo que coopera em melhorar os imóveis. Entretanto, tem defeitos também, sociais, urbanos e de outros tipos, muito severos, que tornam pouco recomendável continuar estimulando indefinidamente esse modelo. (SALMONA e JARAMILLO, 2003, p.154, tradução nossa)

Por fim, os autores advertem que se trata de um sistema que deve ser superado na medida do possível, “criando entornos de cidade na qual o desenvolvimento progressivo não seja necessário e não seja fácil de ser executado.” Blanco *et al* (2014) endossam tais reservas, atentando para o fato de que

a regularização de assentamentos informais e sua capacidade de gerar moradia para locação de boa qualidade, por meio de financiamento e assistência técnica, precisam ser acompanhadas de estratégias de prevenção que não apenas produzam habitação formal acessível, mas também eliminem os incentivos para a criação de novos assentamentos informais (BLANCO *et al*, 2014, p.37).



Conforme apontam Jaramillo e Ibañez (2002, p.59), o *Plan Terrazas* não foi o único instrumento financeiro voltado à oferta de locação disponibilizado pelo BCH na Colômbia: o Banco já chegou a oferecer, em um passado remoto, empréstimos para aquisição de imóveis para aluguel no país. A instituição também ficava a cargo da administração desses imóveis alugados, cujos aluguéis eram direcionados para o pagamento das prestações mensais de amortização da dívida enquanto essa não fosse totalmente quitada. Para os autores, essa linha de financiamento teria sido possível em função de condições especialmente favoráveis, tais como: rentabilidade maior da atividade locatícia; menores custos financeiros para o crédito habitacional; e valores de aluguéis suficientemente altos para cobrir as prestações da dívida.

Com exceção das experiências pontuais mencionadas, a locação não tem sido utilizada como instrumento de política habitacional na Colômbia, a qual tem se pautada pelo apoio quase exclusivo à aquisição da casa própria. Durante as décadas de 1970 e 1980, o sistema de crédito conseguiu promover a massificação da construção habitacional, consolidando o setor da construção civil como líder de investimentos e dinamizador da atividade econômica. Entretanto, a política habitacional vigente após a década de 1990, com enfoque nos instrumentos de subsídio direto à demanda e crédito hipotecário, revelou-se ineficiente e de baixa efetividade no atendimento à população com menor capacidade de endividamento. Atualmente, de cada 10 domicílios de famílias com baixa renda, 5 constituem-se em imóveis próprios – ainda que informais, via autoconstrução em zonas de ocupação ilegal e em condições precárias de qualidade urbana e habitacional –, 3 são habitados por locatários e 2 caracterizam-se por serem outras formas de ocupação de moradias (TORRES RAMIREZ, 2014).

A casa própria é preponderante no conjunto da sociedade colombiana: 63% do estoque habitacional era próprio, em 2007, *versus* 30,6% de imóveis alugados e 6,4% de outras formas de ocupação.

Observe-se, no entanto, que a quantidade de imóveis alugados em relação ao estoque total tem crescido notavelmente nas últimas três décadas, sendo o crescimento da quantidade de domicílios locatários maior do que crescimento da população total (respectivamente, 50,8% e 34,7%, entre 1993 e 2005). 42% do déficit habitacional total colombiano concentra-se em imóveis alugados; 26,9% dos

domicílios locatários, por sua vez, se encontram em condição de déficit qualitativo e quantitativo<sup>68</sup> (CENAC, 2007; TORRES RAMIREZ, 2014).

O mercado de aluguel colombiano opera, nos dias de hoje, em um contexto predominantemente informal. Apenas 37,2% das locações estão regidos por contrato de locação escrito (i. e., formalizado); a locação do restante se dá por meio de acordos verbais. Boa parte da oferta é feita por pequenos proprietários, os quais auferem recursos provenientes do aluguel necessários para complemento de sua renda familiar. Aproximadamente 40% dos proprietários-locadores possui apenas uma unidade para locação; outros 50% contam com duas ou três unidades para para esse fim. Apenas cerca de 10% possui mais de três unidades para locação. Não há correlação aparente entre a forma de ocupação e segregação sócio-espacial, a qual, na Colômbia, é derivada mais dos diferenciais de preços do solo urbano (e conseqüentemente das habitações, independentemente do tipo de ocupação). Entretanto, verifica-se predominância de imóveis alugados nas localidades mais centrais, como se vê em Medellín e Bogotá (CENAC, 2007; TORRES RAMIREZ, 2014). Torres Ramírez (2014) aponta que não há diferenças de tratamento entre a produção para venda e a produção para aluguel, na Colômbia, no tange aos preços de solo urbano, normativas urbanas, estímulos tributários e disponibilidade de linhas de financiamento. As linhas de crédito oferecidas por instituições financeiras privadas estão apresentadas na tabela a seguir.

**Tabela 7:** Características gerais - crédito para construção para locação na Colômbia (2012)

<b>Tomador</b>	<b>Taxa de Juros a.a.</b>	<b>Prazo</b>
Credito hipotecário para construir (somente a indivíduos)	12,70%.	15 a 20 anos
Crédito de livre inversão para empresas não constituídas como construtoras	Entre 6,5+DTF <sup>69</sup> e 8,5+DTF, em função do prazo de amortização.	1 a 5
Crédito para a construção habitacional para locação por construtoras	Taxas pactuadas caso a caso com o banco (mais baixas do que as opções anteriores)	Prazos pactuados caso a caso com o banco

*Fonte: TORRES RAMIREZ, 2014.*

<sup>68</sup> O Conselho Superior de Habitação da Colômbia considera déficit quantitativo aquele que afeta as famílias (i) que vivem em habitações inadequadas ou construídas com material precário ou instável e (ii) que compartilham a habitação com outras famílias e/ou que residem em casas com superlotação não mitigável. Por sua vez, o déficit qualitativo é aquele que afeta as famílias que vivem (i) em edificações construídas com materiais estáveis, mas com pisos inadequados e (ii) em domicílios onde a superlotação é mitigável, além de famílias cujas habitações tem serviços inadequados e/ou não contam com lugares aptos para preparar alimentos.

<sup>69</sup> Taxa de depósito à termino fixo (índice colombiano de reajuste monetário).

Entretanto, a existência das linhas de financiamento não necessariamente implicou no desenvolvimento de um sistema de financiamento adaptado às condições da oferta pelo mercado de aluguel, especialmente daquela voltada para os setores com menor capacidade de endividamento (baixa renda). Isso se deve, conforme Torres Ramirez (2014), mais à falta de demanda do setor privado do que ao desinteresse das instituições financeiras de crédito. A oferta competitiva, robusta e dinâmica de origem informal é apontada como elemento que desestimula uma maior participação do setor privado de grande escala no mercado de locação colombiano. Outro entrave assinalado é a insegurança jurídica, bem como o tempo processual de reintegração de posse do imóvel locado na Colômbia, considerado excessivo por investidores e empresários do setor imobiliário. O prolongado período em que vigorou o controle (ou o congelamento) de aluguéis também é responsabilizado pelo desinteresse histórico do setor privado na oferta de moradias para aluguel (CENAC, 2007; TORRES RAMIREZ, 2014).

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A reversão da tendência histórica de aumento da taxa de propriedade habitacional no Brasil ocorrida no início dos anos 2000 (conforme apresentado no Capítulo 2), acompanhada do aumento do déficit habitacional causado pelo ônus excessivo por gastos com aluguel, lança um sinal amarelo sobre o modelo vigente de predomínio da promoção do acesso à casa própria, em detrimento da provisão de formas alternativas de acesso à moradia. Diversos fatores foram apontados, ao longo desse trabalho, como indicadores da insustentabilidade dessa política, os quais são resumidos a seguir:

- menor grau de mobilidade/transitoriedade residencial, em prejuízo do atendimento às demandas advindas do ciclo de vida domiciliar e do mercado de trabalho;
- incapacidade de atendimento universal à demanda habitacional, frente à baixa capacidade de financiamento de boa parte dessa demanda e à insuficiência de recursos disponíveis para subsidiar o seu acesso à moradia própria, e
- produção ineficiente do espaço urbano, com baixo aproveitamento da infraestrutura urbana e estoque habitacional existentes.

A reversão apontada não pode ser atribuída a uma política de estímulo a formas de habitação alternativas à moradia-propriedade, como a locação social. A ausência de efetividade no que tange às diretrizes de provisão de alternativas a casa própria propostas pela Política Nacional de Habitação (2004) e pelo Plano Nacional de Habitação (2010) pode ser medida pela inexistência, até o presente momento, de instrumentos públicos de apoio financeiro (reembolsáveis ou não) à produção de unidades habitacionais que não sejam direcionadas – direta ou indiretamente (PAR) – à aquisição. Logo, tal reversão pode ser encarada mais como um produto das falhas do modelo histórico de provisão habitacional do que como uma mudança de rumo resultante da implementação da PNH.

Cabe reiterar que a implantação de um Programa de Locação Social depende de apoio prévio por parte do Poder Público. Tal questão emana do próprio conceito de “locação social”, abordado na introdução desta dissertação. Mesmo em sistemas nos quais a participação do setor público tem se reduzido consideravelmente nas últimas

décadas, como o holandês, um certo grau de apoio público faz-se necessário para viabilizar a manutenção do sistema como um todo e atender a demanda habitacional existente. É pertinente lembrar, ainda, que os investimentos públicos tiveram importância fundamental para a configuração e escala atuais dos parques holandês e francês de locação social.

Entretanto, é forçoso reconhecer que a capacidade de investimentos públicos na construção e operação de um parque de locação social pode ser, por um lado, limitada por restrições orçamentárias e, por outro, insuficiente para abarcar toda a demanda excluída do mercado residencial. Logo, é necessário diversificar as formas e os graus de apoio público a um programa dessa natureza. O leque de opções, apresentado ao longo desse trabalho, inclui desde a oferta direta de habitações para locação – modelo adotado pelo Programa paulistano em 2002 – até a viabilização de condições favoráveis para a oferta privada.

A importância do apoio público não se resume a questões relacionadas à viabilidade econômico-financeira de empreendimentos de locação social. Conforme demonstrado pela experiência polonesa das TBS, as políticas de crédito podem ter papel ativo no estímulo à promoção de empreendimentos mais sustentáveis do ponto de vista ambiental e social por meio da oferta de juros e prazos diferenciados. Além disso, a oferta de recursos para a reciclagem ou reabilitação do parque de locação social existente (como os disponibilizados pela ANAH francesa) pode contribuir para a gestão mais eficiente do ambiente construído e viabilizar políticas de requalificação de áreas centrais urbanas.

O único instrumento efetivamente disponibilizado pelo governo federal (FNHIS) teve seu desempenho comprometido no que tange à sua utilização na produção de unidades para fins de locação social. A remoção de alguns desses entraves, i. e., a supressão das exigências de comprovação de direito real sobre os imóveis produzidos pelo FNHIS, em 2009, foi, paradoxalmente, sucedida pelo esvaziamento/direcionamento do instrumento em questão em favor de um programa exclusivamente apoiado na promoção da casa própria (MCMV).

Por sua vez, também não há instrumentos específicos de apoio financeiro para a provisão de locação no mercado brasileiro de crédito. Logo, os financiamentos à locação são feitos em condições mais adversas do que os financiamentos imobiliários feitos no âmbito do SFH, reforçando o viés em favor da casa própria.

A ausência de crédito não é exclusiva à oferta de locação social. Ela se estende também ao mercado de locação residencial como um todo. Isso se deve ao tempo de retorno dos investimentos financiados e, conseqüentemente, de quitação da dívida contraída com as instituições financeiras. Em empreendimentos imobiliários, esse retorno se dá em curto prazo, após a venda das unidades produzidas, ou mediante transferência de eventuais dívidas de financiamento para os compradores finais. O retorno de investimentos em empreendimentos para locação, por sua vez, se dá, necessariamente, em um prazo maior e depende do fluxo de caixa advindo do recebimento dos aluguéis.

Isso reforça a necessidade de antecipar e mitigar custos operacionais em projetos de empreendimentos na medida do possível, de modo a torna-los mais sustentáveis e eficientes para locadores e locatários. Eventualmente, tal esforço pode implicar em um valor de investimento – e, conseqüentemente, de financiamento – maior do que em empreendimentos imobiliários. A exigência de maiores prazos de amortização e valores de financiamento, bem como maior exposição no tempo a riscos como inadimplência e/ou vacância prolongada, já são, por si só, suficientes para uma atitude mais prudente e avessa a riscos por parte das instituições financeiras. Tal conservadorismo pode ser ainda maior quando se trata de locação social, direcionada para grupos com maiores restrições orçamentárias.

A superação de resistências à oferta de crédito para a provisão de locação, inclusive para a locação social, passa pela constituição de um sistema de informações que possibilite melhor avaliar riscos de crédito e diminuir incertezas. A ausência de informações sistematizadas sobre o mercado de locação certamente contribui para a atitude conservadora das instituições financeiras, conforme já mencionado no Capítulo 4. Outro meio possível de superar resistências é a constituição de um sistema de garantias lastreadas pelos entes públicos, nos moldes do sistema de fundos dos Países Baixos. Entretanto, a viabilidade operacional de tal sistema depende de aspectos constitucionais e legais – discussão que foge do escopo proposto para o presente trabalho – e de limitações quanto à efetiva capacidade fiscal dos orçamentos públicos a médio e longo prazo, a qual exige monitoramento contínuo.

Esforços para a redução de custos de implantação e de operação de empreendimentos de locação social também são desejáveis, não apenas sob o

ponto de vista do crédito, mas também para ampliar o potencial de atendimento com os recursos disponíveis. Cabe, portanto, observar a necessidade de realização de estudos e pesquisas aprofundados que possam fornecer subsídios para tal redução. Nesse sentido, são elencados, a seguir, alguns tópicos/temas, a título de sugestão, para trabalhos futuros.

- Metodologias para antecipação e mitigação de impactos de deterioração e obsolescência, quando possível.
- Avaliação quanto ao potencial de redução de custos operacionais advindos da locação de espaços comerciais ou de serviços em empreendimentos habitacionais de interesse social (EHIS).
- Análise de impactos nos custos de implantação e operação de EHIS advindos do embarque de tecnologias sustentáveis, sob a ótica do custo *versus* efetividade. Registre-se aqui os empreendimentos produzidos no âmbito do MCMV que aderiram ao programa “Selo Casa Azul CAIXA” como possíveis objetos de pesquisa.

Em relação às informações do mercado de locação, é relevante notar que, se inseridas num sistema maior de informações habitacionais (como o Sistema de Informação, Avaliação e Monitoramento da Habitação preconizado pelo PLANHAB), tais informações permitiriam um dimensionamento mais apurado das ações (especialmente no que tange à definição mais precisa do público-alvo) e dos recursos necessários para a efetivação de um Programa de Locação Social pelos gestores públicos, bem como subsidiar uma avaliação mais apurada dos benefícios e custos sociais associados à alocação dos recursos destinados à Habitação nas diversas modalidades disponíveis de oferta habitacional (casa própria, arrendamento, locação social, entre outras). Um sistema dessa natureza permitiria uma melhor compreensão da configuração do mercado habitacional vigente e de sua capacidade real de atendimento universal à demanda; entretanto, a sua eficácia exigiria agregação das informações sobre a demanda e a oferta formal e informal de locação. Atualmente, as informações relevantes encontram-se dispersas entre os vários atores relacionados à Habitação: entes públicos das três esferas de governo; instituições financeiras; entidades da sociedade civil organizada vinculadas à oferta, como os sindicatos patronais e à demanda (movimentos de moradia, organizações

não governamentais ligadas ao setor e laboratórios acadêmicos de pesquisa). É necessário reverter essa dispersão, sob pena de incorrerem em distorções no dimensionamento pretendido.

O dimensionamento adequado da oferta frente à demanda habitacional e a disponibilização de recursos suficientes para a constituição de tal oferta são questões fundamentais para a efetividade de um programa de locação social. O desempenho insatisfatório da experiência polonesa de implantação de um sistema de locação social, decorrente da insuficiência de crédito disponível para a oferta privada e da ausência de incentivos para a ampliação do parque público para as faixas não atendidas pelas TBS, ilustra a importância do dimensionamento adequado frente à demanda diversificada.

Tal dimensionamento se faz ainda mais necessário se o estímulo à locação (social, inclusive) for desejável enquanto instrumento de coibição à excessiva valorização imobiliária nas cidades brasileiras. Evidentemente, não é possível atribuir o aumento de preços, desde o lançamento do Programa Minha Casa Minha Vida, exclusivamente ao estímulo de crédito imobiliário viabilizado por esse programa. No entanto, é razoável supor que a implementação efetiva de um programa de locação social (em escala eficiente e relevante) poderia atenuar o impacto da expansão acentuada dos valores de venda de imóveis e terrenos verificada nos últimos cinco anos. Isso se daria ao facilitar o acesso à habitação nas áreas urbanas consolidadas brasileiras, nas quais o excessivo valor da terra continua sendo um limitador significativo à produção habitacional. Conforme apontado no Capítulo 2, a mensuração dessa atenuação é difícil e depende da análise comparativa do comportamento histórico e da conjuntura atual referente aos mercados de compra e venda e de locação residencial, entre outros fatores. Nesse sentido, os esforços para uma melhor compreensão acerca do fenômeno também se beneficiaram da consolidação de um sistema de informações habitacionais.

Reitere-se, no entanto, que os obstáculos nem sempre são oriundos da insuficiência de recursos: é necessário que a disponibilização de recursos também seja adequada ao perfil da demanda. Conforme evidenciado pela baixa adesão ao *Plan Terrazas* colombiano, a inadequação das condições de financiamento frente às possibilidades e às necessidades de potenciais locadores de menor poder aquisitivo pode condenar



um programa de crédito habitacional a um desempenho pífio por razões outras que não a mera insuficiência de crédito.

A menção ao *Plan Terrazas* traz à luz a necessidade de tratamento especializado dos dados a serem inseridos em um eventual sistema de informações habitacionais (georreferenciamento). O tratamento geográfico das informações pode potencializar a articulação necessária entre os instrumentos de apoio à oferta e ao apoio à demanda de locação social e os planos de desenvolvimento e ordenamento territoriais (planos diretores municipais, planos setoriais de infraestrutura urbana, planos locais de requalificação urbana, entre outros). Isso é desejável, pois a complementaridade entre as ações de diversas naturezas (setores) pode permitir a captura de sinergias, atendendo, com maior eficiência, a necessidade de resolver situações-problemas, cuja solução, muitas vezes, exige ações simultâneas em diferentes setores. Experiências como a colombiana exemplificam a possibilidade de articulação entre os programas de regularização urbanística e fundiária de áreas precárias e de promoção de ampliação da oferta habitacional por meio de políticas de redensificação, possibilidades essas pouco exploradas no Brasil. Entretanto, conforme apontado no capítulo 5, é importante ressaltar que a adoção de políticas de redensificação requerem avaliação cautelosa da capacidade de controle urbanístico pelos entes públicos promotores (o que inclui disponibilização de assessoria técnica) e da capacidade da infraestrutura urbana existente em absorver tal adensamento.

Terminado o esforço de dissertar sobre o tema aqui focalizado, espera-se que o estudo em tela tenha sido capaz de contribuir, de alguma forma, para o debate acerca dos instrumentos de financiamento à provisão habitacional para locação social existentes no Brasil e suas limitações e oportunidades no aprimoramento da qualidade habitacional e, em maior escala, da infraestrutura urbana e social das cidades brasileiras.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABIKO, A. K. **Introdução à Gestão Habitacional**. Texto Técnico da Escola Politécnica da USP, Departamento de Engenharia de Construção Civil, TT/PCC/12. São Paulo: EPUSP, 1995.

\_\_\_\_\_; BARREIROS, M. A. F. Locação social enquanto programa habitacional alternativo. ENTAC 93 - Encontro Nacional de Tecnologia do Ambiente Construído, 1993, São Paulo. **Anais do Entac 93**, 1993.

\_\_\_\_\_; GÓES, L. F.; BARREIROS, M. A. F. Política Habitacional na França: Locação Social e *Villes Nouvelles*. **Boletim Técnico da Escola Politécnica da USP**, Departamento de Engenharia de Construção Civil, BT/PCC/122. São Paulo: EPUSP, 1994.

ABNT - ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. NBR 5674:1999 – **Manutenção de edificações - Procedimento**. Rio de Janeiro, ABNT, 1999.

ABRAMO, P. Aluga-se uma casa: algumas evidências sobre o mercado de locação informal em favelas. Brasília: **Seminário Internacional de Locação Social, 2008**. 58 slides: color. Slides gerados a partir do software PowerPoint. Disponível em: <[https://www4.cidades.gov.br/locacaosocial/documentos/MESA\\_5/Mesa\\_5\\_Pedro\\_Abramo\\_Brasil.pdf](https://www4.cidades.gov.br/locacaosocial/documentos/MESA_5/Mesa_5_Pedro_Abramo_Brasil.pdf)>. Acesso em: 28 jul. 2014.

ABREU, M. de A. **Evolução Urbana do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Instituto Pereira Passos, 2008.

ACIOLLY, C. **Housing in the Netherlands**: a closer look at the Social Housing Sector and the role of Housing Sector and the role of Housing Associations Housing Associations – HÁ. Roterdã: Institute for Housing and Urban Development Studies - HIS, 2008. 121 slides: color. Slides gerados a partir do software PowerPoint. Disponível em: <[http://www.claudioacioly.com/downloads/keynotes/Acioly%202007\\_Housing%20in%20Holland%20ALL.pdf](http://www.claudioacioly.com/downloads/keynotes/Acioly%202007_Housing%20in%20Holland%20ALL.pdf)>. Acesso em: 16 mar. 2014.

ACSJ - ASSOCIAÇÃO CONDE SÃO JOAQUIM et al. **Manifestação Encaminhada à Consulta Pública do Projeto de Parceria Público Privada da Agência Casa Paulista**. [S.l.: s.n., 2013] data certa porém não indicada no documento. Disponível em: <http://polis.org.br/publicacoes/manifestao-encaminhada-consulta-pblica-do-projeto-de-parceria-pblico-privada-da-agncia-casa-paulista/>. Acessado em 09/02/2015.

AEDES – Dutch Association of Social Housing Organization. **Dutch Social Housing in a Nutshell. Brussels**: AEDES Brussels Office, 2013. Disponível em: <<http://www.aedes.nl/binaries/downloads/vereniging/about-aedes/20130807-dutch-social-housing-in-a-nutshell.pdf>> Acesso em: 28 jul. 2014.

AGUIAR, M.H. **O Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social e o Direito à Moradia**: avanços e limites na perspectiva da reforma urbana. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional). Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, 2008.

ALVIM, M. **Moscouzinho: Comunismo em Realengo**. Projeto Viva Favela, Rio de Janeiro. 31 mar. 2014. Disponível em: <<http://www.vivafavela.com.br/reportagens/498-moscouzinho-comunismo-em-realengo>>. Acesso em: 08 mar. 2015.

APUR – Atelier Parisienne d’Urbanisme. **Les politiques publiques visant le développement du logement locatif social en France et à Paris**: présentation à la délégation de la BNDES. Paris: APUR, 2014. 32 slides: color. Slides gerados a partir do software PowerPoint.

ARANGO ESCOBAR, G. El Frente Nacional y las políticas de vivienda en Colombia: algunas hipótesis. In: **I Seminario Internacional del PEVAL “Alternativas para el papel del Estado en el problema de vivienda para familias de bajos ingresos en América Latina”**, 26 Julho - 6 Agosto 1982, Medellín, Colombia. Disponível em: <<http://www.bdigital.unal.edu.co/3018/1/GAE09-TF4237.pdf>>. Acesso em: 01/04/2014.

BALBIM, R.; KRAUSE, C. Produção social da moradia: um olhar sobre o planejamento da Habitação de Interesse Social no Brasil. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 16, n. 1, p. 189-201, 2014.

BATISTA, L. Há 100 anos, estudo mostrava como crescia a população de SP. Blog Arquivo Estado, São Paulo, 17 mar. 2011. Disponível em <[brasil.estadao.com.br/blogs/arquivo/wp-content/uploads/sites/75/2011/03/17\\_CongressoMutPag1.jpg](http://brasil.estadao.com.br/blogs/arquivo/wp-content/uploads/sites/75/2011/03/17_CongressoMutPag1.jpg)>. Acesso em: 08 mar. 2015.

BATISTA, R.U. **MORFOLOGIA, DENSIDADE E SUSTENTABILIDADE URBANA: O Caso da Operação Urbana Consorciada da Região do Porto do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro, 2014, 112 p. Dissertação de Mestrado em Engenharia Urbana – Escoal Politécnica da Universidade Federal do Rio de Janeiro.

BLANCO, A. G.; FRETES CIBILS, V.; MUÑOZ, A. F. **Procura-se casa para alugar**: opções de política para a América Latina e Caribe. Washington: BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2014. Disponível em: <<http://www10.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2014/13900pt.pdf>>. Acesso em: 31 mar. 2015.

BONDUKI, N. G. **Origens da habitação social no Brasil**. São Paulo: Estação Liberdade, 2011.

\_\_\_\_\_. Plano Nacional de Habitação e Locação Social. Brasília: Seminário Internacional de Locação Social, 2008a. 44 slides: color. Slides gerados a partir do software PowerPoint. Disponível em: <[https://www4.cidades.gov.br/locacaosocial/documentos/MESA\\_6/Mesa\\_6\\_Nabil\\_Bonduki\\_Brasil.pdf](https://www4.cidades.gov.br/locacaosocial/documentos/MESA_6/Mesa_6_Nabil_Bonduki_Brasil.pdf)>. Acesso em: 28 jul. 2014.

\_\_\_\_\_. Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. **Revista eletrônica de Arquitetura e Urbanismo**, v. 1, p. 70-104, 2008b.

BOURDIEU, P. **As estruturas sociais da economia**. Porto: Campo das Letras, 2006.

BRASIL. Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano. **Manual do Programa Habitar Brasil: BID-Orientações do Subprograma Urbanização de Assentamentos Subnormais**. Brasília, 1999.

\_\_\_\_\_. Ministério das Cidades. **PNH – Política Nacional de Habitação**. Brasília: Ministério das Cidades/ Secretaria Nacional de Habitação, 2004. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/4PoliticaNacionalHabitacao.pdf>> Acesso em 28 jul. 2014.

\_\_\_\_\_. Ministério das Cidades. **Habitar Brasil BID/IDB**. Brasília: Ministério das Cidades, 2007.

\_\_\_\_\_. Ministério das Cidades. **Manual de Instruções: Apoio à Provisão Habitacional de Interesse Social**. Anexo à Instrução Normativa nº 60 de 12/11/2009. Regulamenta a ação orçamentária de Apoio à Provisão Habitacional de Interesse Social, do Programa de Habitação de Interesse Social, executada com recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social - FNHIS, válida para o período 2008/2011, e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 13 nov. 2009, Seção I, p.50. Brasília: Ministério das Cidades, 2009.

\_\_\_\_\_. Ministério das Cidades. **Avanços e Desafios: Política Nacional de Habitação**. Brasília: Ministério das Cidades, 2010a.

\_\_\_\_\_. Ministério das Cidades. **Manual de Instruções: Apoio à Melhoria das Condições de Habitabilidade de Assentamentos Precários**. Anexo à Instrução Normativa nº 81 de 10/12/2010. Regulamenta a ação orçamentária de Apoio à Melhoria das Condições de Habitabilidade de Assentamentos Precários, do Programa Urbanização Regularização e Integração de Assentamentos Precários; e a ação orçamentária de Apoio à Provisão Habitacional de Interesse Social, do Programa de Habitação de Interesse Social. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 13 dez. 2010, Seção I, p.58. Brasília: Ministério das Cidades, 2010b.

\_\_\_\_\_. Ministério das Cidades. **Manual de Instruções: Apoio à Provisão Habitacional de Interesse Social**. Anexo à Instrução Normativa nº 81 de 10/12/2010. Regulamenta a ação orçamentária de Apoio à Melhoria das Condições de Habitabilidade de Assentamentos Precários, do Programa Urbanização Regularização e Integração de Assentamentos Precários; e a ação orçamentária de Apoio à Provisão Habitacional de Interesse Social, do Programa de Habitação de Interesse Social. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 13 dez. 2010, Seção I, p.58. Brasília: Ministério das Cidades, 2010c.

\_\_\_\_\_. Ministério das Cidades. **Instrução Normativa nº 16 de 17/03/2011**. Regulamenta o Programa de Atendimento Habitacional através do Poder Público - PRÓ- MORADIA. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 18 mar. 2011, Seção I, p.66.

\_\_\_\_\_. Ministério das Cidades. **Manual de Instruções**: Programa Moradia Digna / Apoio à Provisão Habitacional de Interesse Social. PPA 2012-2015. Brasília: Ministério das Cidades, 2012a. Disponível em: <[http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/FNHIS/Manuais/Manual\\_HI\\_S.pdf](http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/FNHIS/Manuais/Manual_HI_S.pdf)>. Acesso em: 22 fev. 2015.

\_\_\_\_\_. Ministério das Cidades / Secretaria Nacional da Habitação. **FNHIS - Relatório de Gestão de 2012**. Brasília: Ministério das Cidades, 2013b. Disponível em: <[http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/FNHIS/PrestacaoContas/FNHIS\\_Relatorio\\_Gestao\\_2012.pdf](http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/FNHIS/PrestacaoContas/FNHIS_Relatorio_Gestao_2012.pdf)>. Acesso em: 22 fev. 2015.

\_\_\_\_\_. Ministério das Cidades / Secretaria Nacional da Habitação. **FNHIS - Relatório de Gestão de 2013**. Brasília: Ministério das Cidades, 2014. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/FNHIS/PrestacaoContas/rgfnhis2013vsfinalencaminhadatcu.pdf>>. Acesso em: 22 fev. 2015.

BRIAND, J. P. Perspectives on Public Housing in France. **ISC E+T (International Specialist Committee on Education and Theory) Newsletter Blog**, Docomomo – International Committee for Documentation and Conservation of Building, Sites and Neighborhoods of the Modern Movement, mar-jun/2012. Disponível em: <<https://docomomoiscetnewsletteriv.files.wordpress.com/2012/03/tour-bois-le-precc82tre.jpg>>. Acesso em: 09 mar. 2015.

CAMPOS, M.B. Por uma Reflexão Demográfica das Mudanças Ambientais no Brasil/A Demographic Reflection of Environmental Change in Brazil. **Revista Espinhaço** (UFVJM), v. 3, n. 1, p. 17-23, 2014. Disponível em: <http://cantacantos.com.br/revista/index.php/espinhaco/article/view/308>. Acesso em: 30 maio 2015.

CARDOSO, A. L. Política Habitacional no Brasil: balanço e perspectivas. **Proposta, FASE**, Rio de Janeiro, ano 30, nº 95, p. 6-17, dez/2002-jan/2003. Disponível em: <[http://www.observatoriodasmetrolopolises.ufrrj.br/download/adauto\\_polhab\\_brasil.pdf](http://www.observatoriodasmetrolopolises.ufrrj.br/download/adauto_polhab_brasil.pdf)>. Acesso em: 12 fev. 2015.

\_\_\_\_\_; ARAGÃO, T. A.; ARAÚJO, F. S. Habitação de interesse social: política ou mercado? Reflexos sobre a construção do espaço metropolitano. **Anais: Encontros Nacionais da ANPUR**, v. 14, 2011.

CBCS (Conselho Brasileiro de Construção Sustentável) e UNEP/SUSHI (United Nations Environment Programme/Sustainable Social Housing Initiative). Lições Apreendidas: Soluções para sustentabilidade em Habitação de Interesse Social com a Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo (CDHU). Parceria com UNEP/SUSHI e CDHU. Paris: UNEP, 2010.

CDURP (*Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região do Porto do Rio de Janeiro*). Porto Maravilha e Habitação de Interesse Social. Portal CDURP, Rio de Janeiro, junho/2015. Disponível em <<http://portomaravilha.com.br/materias/plano-de-habitacao/alberto-habitacao.aspx>>. Acesso em 10 jun.2015

CECODHAS (*Comité Européen de Coordination de l'Habitat Social*). **A mid-term review of the use of Structural Funds for energy efficiency & renewable energy measures in existing housing**. Bruxelas: CECODHAS Housing Europe, 2010.

Disponível em: <

[http://www.buildup.eu/system/files/content/housing\\_structural\\_funds\\_web.pdf](http://www.buildup.eu/system/files/content/housing_structural_funds_web.pdf)>.

Acesso em: 09 mar. 2015.

\_\_\_\_\_. **Housing Europe Review 2012 - The nuts and bolts of European social housing systems**. Bruxelas: CECODHAS Housing Europe, 2011. Disponível em: <

<http://www.housingeurope.eu/resource-105/the-housing-europe-review-2012>>.

Acesso em: 28 jan. 2015.

CENAC – Centro de Estudios de la Construcción y el Desarrollo Urbano y Regional. **Caracterización del Mercado de Arrendamiento Urbano para el Segmento de la Población de Bajos Ingresos**. Bogotá: Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, UN-Habitat-First Initiative, CENAC, 2007.

CENSO DEMOGRÁFICO 2010. Características da população e dos domicílios: resultados do universo. Rio de Janeiro: IBGE, 2011. Acompanha 1 CD-ROM.

Disponível em:<

[http://www.ibge.gov.br/english/estatistica/populacao/censo2010/caracteristicas\\_da\\_populacao/resultados\\_do\\_universo.pdf](http://www.ibge.gov.br/english/estatistica/populacao/censo2010/caracteristicas_da_populacao/resultados_do_universo.pdf)> . Acesso em: 08 mar. 2015.

CHIQUIER, L.; LEA, M. (Org.) **Housing finance policy in emerging markets**.

Washington: World Bank Publications, 2009.

CITÉ: Sarcelles & Haussman's Paris. **Blog Aging Modernism**. Ahmedabad, Índia. 30 ago.2010. Disponível em:

<<https://agingmodernism.files.wordpress.com/2010/08/4-sarcelles-overview.jpg>>.

Acesso em: 08 mar. 2015.

DAMASO, O. R. Mercado Imobiliário para Locação. Brasília: Seminário Internacional de Locação Social, 2008. 12 slides: color. Slides gerados a partir do software PowerPoint. Disponível em:

<[https://www4.cidades.gov.br/locacaosocial/documentos/MESA\\_5/Mesa\\_5\\_Otavio\\_Damaso\\_Brasil.pdf](https://www4.cidades.gov.br/locacaosocial/documentos/MESA_5/Mesa_5_Otavio_Damaso_Brasil.pdf)>. Acesso em; 28 jul. 2014.

DANTAS, A.; MAHER, J.; SALOMÃO, J.; BERER, R.; RAMOS, A.; LOURENÇO, R. Projeto Multissetorial Integrado (PMI): uma análise do desempenho da linha de financiamento. **BNDES Setorial nº 36**. Rio de Janeiro: BNDES, 2012. Disponível em:

<

[http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes\\_pt/Institucional/Publicacoes/Consulta\\_Expressa/Tipo/BNDES\\_Setorial/201209\\_09.html](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Publicacoes/Consulta_Expressa/Tipo/BNDES_Setorial/201209_09.html)>. Acesso em: 30/06/2013

DIOGO, E.C.C. **Habitação social no contexto da reabilitação urbana da Área Central de São Paulo**. São Paulo, 2004, 174 p. Dissertação de Mestrado – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo.

ELSINGA, M.; WASSENBERG, F.. Social Housing in the Netherlands. In: WHITEHEAD, C.; SCANLON, K. **Social housing in Europe**. Londres: London School of Economics and Political Science, 2007, p. 130-147.

EL TIEMPO. \$800 millones para el Plan Terrazas de Medellín. El Tiempo, Bogotá/Colombia, 16 abr. 1983, p. 4-E.

ESCALLON GARTNER, C. **Arrendamiento y vivienda popular en Colombia como alternativa habitacional**. Bogotá: Universidad de los Andes, Facultad de Ingeniería, Departamento de Ingeniería Civil y Ambiental, Facultad de Arquitectura y Diseño, Departamento de Arquitectura, Ediciones Uniandes, 2010.

FIX, M. A fórmula mágica da parceria público-privada: Operações Urbanas em São Paulo. In: Schicchi, M. C; Benfatti, D.. (Org.). **Urbanismo: Dossiê São Paulo - Rio de Janeiro**. 1 ed. Campinas: PUCCAMP/PROURB, 2004, p. 185-198.

FURTADO, F.; REZENDE, V. F.; OLIVEIRA, M. T. C.de; YORGENSEN JUNIOR, P.; BACELLAR, I. Outorga Onerosa do Direito de Construir: panorama e avaliação de experiências municipais. **Anais de Encontros Nacionais da ANPUR**, v. 12, 2007.

GHÉKIÈRE, L. Social housing as a Service of General Interest. In: SCANLON, K.; WHITEHEAD, C. (Orgs.). **Social housing in Europe II: a review of policies and outcomes**. London School of Economics and Political Science. Londres: LSE, 2008, p. 271-286.

HARLOE, M. **The People's Home?** Social Rented Housing in Europe and America. Oxford: Blackwell, 1995.

HARVEY, D. O trabalho, o capital e o conflito de classes em torno do ambiente construído nas sociedades capitalistas avançadas. In *Espaços e Debates*, São Paulo, ano II, nº 7, p.6-35, set. 1982

HEGEDÜS, J. Social Housing in Hungary. In: WHITEHEAD, C.; SCANLON, K. (Orgs.) **Social housing in Europe**. Londres: London School of Economics and Political Science, 2007a, p. 105-117.

\_\_\_\_\_. Social Housing in Transition Countries. In: WHITEHEAD, C., & SCANLON, K. J. (Orgs.) **Social housing in Europe**. Londres: London School of Economics and Political Science, 2007b, p. 165-177.

IPEA - INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Nota Técnica nº 5 - Estimativas do Déficit Habitacional brasileiro (PNAD 2007-2012), 2013. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota\\_tecnica/131125\\_notatecnicadirur05.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/131125_notatecnicadirur05.pdf)>. Acesso em: 08/03/2014.

JARAMILLO, S; IBAÑEZ, M. Elementos para orientar una política estatal sobre alquiler de vivienda urbana en Colombia. Bogotá: Universidad de los Andes, 2002. Disponível em: <[https://economia.uniandes.edu.co/components/com\\_booklibrary/ebooks/D2002-14.PDF](https://economia.uniandes.edu.co/components/com_booklibrary/ebooks/D2002-14.PDF)>. Acesso em: 03 abr. 2015.

JOHN, V. M.; PRADO, R. T. A. (Coord.) **Boas práticas para habitação mais sustentável**. São Paulo: Páginas & Letras - Editora e Gráfica, 2010.

LABHAB-FAUUSP; LINCOLN INSTITUTE OF LAND POLICY; CAIXA. Relatório da Pesquisa “Observatório do Uso do Solo e da Gestão Fundiária do Centro de São Paulo”. São Paulo: CAIXA, 2006.

LEVY-VROELANT, C.; TUTIN, C. Social Housing in France. In: WHITEHEAD, C.; SCANLON, K. (Orgs.) **Social housing in Europe**. Londres: London School of Economics and Political Science, 2007, 70-89.

LUJANEN, M. The Role of social Housing in Housing Policies. In UNECE – UNITED NATIONS ECONOMIC COMMISSION FOR EUROPE. Workshop on Social Housing. Praga, UNECE, 2003.

LUX, M. (Org.). Housing Policy: An End or a New Beginning? Budapeste: Local Government and Public Service Reform Initiative/Open Society Institute, 2003, p. 425.

MALPASS, P. Histories of social housing: a comparative approach. In: SCANLON, K.; WHITEHEAD, C. (Orgs.). **Social housing in Europe II: a review of policies and outcomes**. London School of Economics and Political Science. Londres: LSE, 2008, p. 15-30.

MANKIW, N. G. Macroeconomia. Terceira Edição. Rio de Janeiro: LTC – Livros Técnicos e Científicos Editora S.A., 1998.

MARICATO, E.; FERREIRA, J. S. W. Operação urbana consorciada: diversificação urbanística participativa ou aprofundamento da desigualdade. In: OSÓRIO, L. M. (Org.). **Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: novas perspectivas para as cidades do Brasil**. Porto Alegre: Sergio Fabris Editora, 2002, p. 215-250.

MELO, M. A. Políticas Públicas Urbanas: uma agenda para a Nova Década. In: CASTRO, A. C. (Org.). **BNDES 50 anos - Desenvolvimento em debate: painéis do desenvolvimento brasileiro**. Rio de Janeiro: Mauá/BNDES, 2002. Disponível em: <[http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes\\_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/livro\\_debate/3-DesenvUrbano.pdf](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/livro_debate/3-DesenvUrbano.pdf)>. Acesso em: 10 fev. 2015.

MELUCH, B. **Rental Housing Program in Poland: the Past, The Present, the Future**. Varsóvia: Bank Gospodarstwa Krajowego. 15 slides: color. Slides gerados a partir do software PowerPoint. Disponível em: <<http://siteresources.worldbank.org/FINANCIALSECTOR/Resources/Session3A-BoleslawMeluch.pdf>>. Acesso em: 26 mar. 2014.

MOREIRA, T. A. Política Habitacional e Locação Social em Curitiba. **Caderno CRH** (UFBA. Impreso), v. 27, p. 285-297, 2014.

MORIYAMA, V. Grafiteiros fazem desenhos em paredes de conjunto residencial no Bom Retiro. Portal BOL/UOL, São Paulo, 27 jul. 2013. Disponível em <[http://imguol.com/c/entretenimento/2013/07/29/27jul2013---os-artistas-estao-fazendo-desenhos-em-10-paredes-do-conjunto-construido-no-local-da-antiga-favela-do-gato-1375135102445\\_956x500.jpg](http://imguol.com/c/entretenimento/2013/07/29/27jul2013---os-artistas-estao-fazendo-desenhos-em-10-paredes-do-conjunto-construido-no-local-da-antiga-favela-do-gato-1375135102445_956x500.jpg)>. Acesso em: 09 mar. 2015

MOSQUERA TORRES, G. El Movimiento de los Destechados en Colombia. In El Movimiento de los Destechados en Colombia, Bogotá: Cenaprov / CEIS, 1983.



Disponível em: < <http://grupodelfos.com/wp-content/uploads/2012/04/1983.-EL-MOVIMIENTO-DELOS-DESTECHADOS.-Colectivo-Comision-de-Dise%C3%B1o..pdf>>. Acesso em: 04/ abr. 2015.

MOURA, I.; SANTOS, A. C. R. dos. Locação social: uma alternativa para os gargalos habitacionais brasileiros. In VII Seminário Internacional da LARES. São Paulo: Latin American Real Estate Society, 2007. Disponível em: <[https://www4.cidades.gov.br/locacaosocial/documentos/Locacao\\_Social\\_uma\\_alternativa\\_para\\_os\\_gargalos\\_habitacionais\\_%28Cesar\\_Ramos-Illimani%29.pdf](https://www4.cidades.gov.br/locacaosocial/documentos/Locacao_Social_uma_alternativa_para_os_gargalos_habitacionais_%28Cesar_Ramos-Illimani%29.pdf)>. Acesso em 28 jul. 2014.

MURIE, A. Social housing privatisation in England. In: SCANLON, K.; WHITEHEAD, C. (Orgs.). **Social housing in Europe II: a review of policies and outcomes**. London School of Economics and Political Science. Londres: LSE, 2008, p. 241-260.

MUZIOŁ-WĘCŁAWOWICZ, A. The Role of the National Housing Fund in Financing social Rental Housing. UNECE – UNITED NATIONS ECONOMIC COMMISSION FOR EUROPE. Workshop on Social Housing. Praga, UNECE, 2003.

MUZIOŁ-WĘCŁAWOWICZ, A. Poland: Old Problems and New Dilemmas. In: TELLER, N. et al. (Orgs.). **Social housing in transition countries**. Nova Iorque: Routledge, 2012.

O GLOBO. Nova York aprova ‘Porta dos Pobres’ em prédio de apartamentos de luxo. Portal O Globo, Rio de Janeiro, 27 jul. 2014. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/sociedade/nova-york-aprova-porta-dos-pobres-em-predio-de-apartamentos-de-luxo-13399386#ixzz3X3SErM2y>>. Acesso em 11 abr. 2015

OLIVEIRA, G. S. D. **Gestão e vivências de velhices nas repúblicas de idosos de Santos**. 2009. Dissertação (Mestrado em Antropologia Social) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo-USP, São Paulo, 2009.

PASTERNAK, S.; BOGUS, L. M. M. Habitação de aluguel no Brasil e em São Paulo. **Caderno CRH**, Salvador, v.27, nº.71, ago.2014. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-49792014000200002&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-49792014000200002&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em 13 abr. 2015.

PAULO, P. P. Governo lança edital de PPP para 14 mil moradias no Centro de SP. Portal G1 São Paulo, São Paulo, 24 set. 2014. Disponível em: <<http://g1.globo.com/sao-paulo/noticia/2014/09/governo-lanca-edital-de-ppp-para-14-mil-moradias-no-centro-de-sp.html>>. Acesso em: 09 fev. 2015

PEPPERCORN, I. G.; TAFFIN, C. **Rental Housing: Lessons from International Experience and Policies for Emerging Markets**. Washington, DC: World Bank, 2013.

PICCHI, F. A. **Sistemas da qualidade: uso em empresas de construção de edifícios**. 1993. Tese (Doutorado em Engenharia Civil) - Escola Politécnica, Universidade de São Paulo- USP, São Paulo, 1993.

PORTO, P. T. **Método para gestão de portfólios de investimentos em edifícios de escritórios para locação no Brasil**. 2010. 280 p. Tese (Doutorado em Engenharia Civil) – Escola Politécnica, Universidade de São Paulo – USP, São Paulo, 2010.

PLANHAB - Plano Nacional de Habitação. Brasília: Ministério das Cidades/Secretaria Nacional de Habitação, 2010. Disponível em: <[http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Publicacoes/Publicacao\\_PlanHab\\_Capa.pdf](http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Publicacoes/Publicacao_PlanHab_Capa.pdf)>. Acesso em: 28 jul. 2014.

PMS – Prefeitura Municipal de Santos. Plano Municipal de Habitação de Santos. Santos: Prefeitura Municipal, 2009. Disponível em: <<http://www.cohabsantista.com.br/content/download/269/1483/file/plano.pdf>>. Acesso em: 08 fev. 2015.

PMSP/SEHAB – Secretaria da Habitação da Prefeitura Municipal de São Paulo. Apresentação Programa de Locação Social. São Paulo: SEHAB/PMSP, 2008. Disponível em: <[http://ww2.prefeitura.sp.gov.br/arquivos/secretarias/habitacao/0021/apresentacao\\_locacao\\_social\\_060808.pdf](http://ww2.prefeitura.sp.gov.br/arquivos/secretarias/habitacao/0021/apresentacao_locacao_social_060808.pdf)>. Acesso em: 28 jul. 2014.

PMSP/SEHAB – Secretaria da Habitação da Prefeitura Municipal de São Paulo. Plano Municipal da Habitação PMH 2009-2024. São Paulo: SEHAB/PMSP, 2011. Disponível em: <[http://www.habisp.inf.br/theke/documentos/pmh/pmh\\_versao\\_outubro\\_2011\\_pdf/PMH\\_outubro\\_2011.pdf](http://www.habisp.inf.br/theke/documentos/pmh/pmh_versao_outubro_2011_pdf/PMH_outubro_2011.pdf)>. Acesso em: 07 fev. 2015.

PORTAL G1. Em Santos, idosos aliviam solidão e mantêm vida ativa em repúblicas. Portal G1 Santos, 07 nov. 2011. Disponível em <<http://g1.globo.com/sp/santos-regiao/noticia/2012/11/em-santos-idosos-aliviam-solidao-e-mantem-vida-ativa-em-republicas.html>>. Acesso em: 09 mar. 2015

REINPRECHT, C.; LEVY-VROELANT, C.; WASSENBERG, F. Learning from History: changes and path dependency in the social housing sector in Austria, France and the Netherlands (1889-2008). In: SCANLON, K.; WHITEHEAD, C. (Orgs.). Social housing in Europe II: a review of policies and outcomes. London School of Economics and Political Science. Londres: LSE, 2008, p. 31-46.

RINCÓN AVELLANEDA, P. Bogotá y sus modalidades de ocupación de suelo: Análisis de los procesos de re-densificación. Bogotá: Universidade Nacional de Colombia. Facultad de Artes, 2006.

ROCHA LIMA Jr., J. da R. Princípios para a Análise de Qualidade de Empreendimentos: o Caso dos Empreendimentos de Base Imobiliária. Boletim Técnico da Escola Politécnica da USP, Departamento de Engenharia de Construção Civil, BT/PCC/153. São Paulo: EPUSP, 1995.

RUBANO, L. M. Habitação social: temas da produção contemporânea. Arquitectos, São Paulo, n. 08.095, Vitruvius, abr. 2008. Disponível em: <<http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitectos/08.095/153>>. Acesso em: 09 mar. 2015.

SALLES, C. de A. **Análise dos impactos causados no custo de implantação e operação de edifícios de escritórios para locação devido ao embarque de tecnologias para a obtenção da Certificação de Sustentabilidade LEED**. 2013. 137 p. Monografia (MBA-USP) - Real Estate: Economia Setorial e Mercados – Escola Politécnica, Universidade de São Paulo – USP, São Paulo, 2013.

SALMONA, R.; JARAMILLO, R. Primeira aproximación al debate de cuestiones clave em la relación entre Bogotá e La Sabana. In: ARDILA, G. (Org.) **Territorio y sociedad**: el caso del POT de la ciudad de Bogotá. Bogotá: Universidade Nacional de Colombia, 2003.

SAMPAIO, M. R. A. de. O papel da iniciativa privada na formação da periferia paulistana. In: **Espaços & Debates**, São Paulo, ano XIV, nº 37, p.19-33, 1994.

SANDRONI, Paulo. **Novíssimo Dicionário de Economia**. São Paulo: Best Seller, 1999..

SCANLON, K. Introduction. In: SCANLON, K.; WHITEHEAD, C. (Orgs.). **Social housing in Europe II: a review of policies and outcomes**. London School of Economics and Political Science. Londres: LSE, 2008, p. 05-14.

SCHAEFER, J. P. The demand for and supply of social housing in France: hopes and fears. In: SCANLON, K.; WHITEHEAD, C. (Orgs.). **Social housing in Europe II: a review of policies and outcomes**. London School of Economics and Political Science. Londres: LSE, 2008, p. 95-103.

SILVA, H. M. B. A habitação no financiamento do BID para o centro de São Paulo. In POLIS/CARE - Controle social de políticas públicas :o financiamento do BID para a reabilitação do Centro de São Paulo. Relatório III. São Paulo: POLIS, nov. 2007.

\_\_\_\_\_. O mercado imobiliário nas áreas centrais e a política de locação social. Brasília: Seminário Internacional de Locação Social, 2008. 14 slides: color. Slides gerados a partir do software PowerPoint. Disponível em: <[https://www4.cidades.gov.br/locacaosocial/documentos/MESA\\_4/Mesa\\_4\\_Helena\\_Menna\\_Brasil.pdf](https://www4.cidades.gov.br/locacaosocial/documentos/MESA_4/Mesa_4_Helena_Menna_Brasil.pdf)> . Acesso em: 28 jul. 2014.

SILVA, V. **A locação social como forma de acesso à moradia**: a experiência de São Paulo como oposição as variadas formas de aluguel social temporário. 2013, 174 p. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Programa de Pós Graduação em Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro – PUC-RIO. Rio de Janeiro, 2013.

SŁABKOWIC, 2003. TBS Urban renewal, structural funds and enlargement. In: UNECE – UNITED NATIONS ECONOMIC COMMISSION FOR EUROPE. Workshop on Social Housing. Praga, UNECE, 2003.

SMOLKA, M. O. Recuperação de Mais-Valias Fundiárias na América Latina - Políticas e Instrumentos para o Desenvolvimento Urbano. Cambridge (E.U.A.): Lincoln Institute of Land Policy/Ministério das Cidades, 2014.

SOUZA, A. L. S. **Oferta de Crédito ao Setor Público**: do Contingenciamento à Gestão Racional do Endividamento. Monografia - Curso de Especialização em

Análise de Conjuntura do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IE/UFRJ). Rio de Janeiro, 2007.

SOUZA, A. L. S. **Determinantes do investimento público no Brasil**: uma abordagem em painel dinâmico para os Estados brasileiros. Dissertação (Mestrado em Economia). Universidade Federal do Ceará – UFC. Fortaleza, 2011.

STRAATBEELD 1970-1979. Geheugen van Enschede Zuid. Enschede, Países Baixos. 30 ago.2010. 1 fotografia, color. Disponível em: <<http://www.geheugenvanenschedezuid.nl/wp-content/gallery/straatbeeld-1970-1979/1970-Hazendijk-bron-K.-Koster-1-small.jpg>>. Acesso em: 08 mar. 2015.

STEPHENS, M.; ELSINGA, M.; KNORR-SIEDOW, T. The privatisation of social housing: three different pathways. In: SCANLON, K.; WHITEHEAD, C. (Orgs.). **Social housing in Europe II: a review of policies and outcomes**. London School of Economics and Political Science. Londres: LSE, 2008, p. 105-130.

THE GUARDIAN. Poor doors: the segregation of London's inner-city flat dwellers. Portal The Guardian, Londres, 25 jul. 2014. Disponível em: <<http://www.theguardian.com/society/2014/jul/25/poor-doors-segregation-london-flats>>. Acesso em 11 abr. 2015.

THOMAZ, E. **Tecnologia, gerenciamento e qualidade na construção**. São Paulo: Editora Pini, 2001.

TORRES RAMÍREZ, J. E. Alquiler y desarrollo urbano en Colombia. In: BLANCO, A. G.; FRETES CIBILS, V.; MUÑOZ, A. F. (Orgs.). **Busco casa en arriendo: promover el alquiler tiene sentido**. Washington: BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2014. Disponível em: <[http://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/6730/FMM\\_Book\\_Busco\\_casa\\_en\\_arriendo.pdf?sequence=1](http://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/6730/FMM_Book_Busco_casa_en_arriendo.pdf?sequence=1)>. Acesso em: 31 mar. 2015

TSUKUMO, I. T. L. **Habitação Social no Centro de São Paulo: legislação, produção, discurso**. São Paulo, 2007, 201 p. Dissertação de Mestrado – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo.

TUTIN, C. Social housing and private markets: from public economics to local housing markets. In: SCANLON, K.; WHITEHEAD, C. (Orgs.). **Social housing in Europe II: a review of policies and outcomes**. London School of Economics and Political Science. Londres: LSE, 2008, p. 47-62.

UEMURA, M. M. Gestão da Terra Urbanizada e Programa de Locação Social. Brasília: Seminário Internacional de Locação Social, 2008. 52 slides: color. Slides gerados a partir do software PowerPoint. Disponível em: <[https://www4.cidades.gov.br/locacaosocial/documentos/MESA\\_2/Mesa\\_2\\_Margareth\\_Matiko\\_Brasil.pdf](https://www4.cidades.gov.br/locacaosocial/documentos/MESA_2/Mesa_2_Margareth_Matiko_Brasil.pdf)>. Acesso em: 28 jul. 2014.

UNEP-FI – United Nations Environment Program - Finance Initiative. Owner-Tenant Engagement in Responsible Property Investing. Genebra: UNEP, 2009.

UN-HABITAT – UNITED NATIONS HUMAN SETTLEMENT PROGRAMS. Rental Housing – An essential option for the urban poor in developing countries. Nairobi: UN-HABITAT, 2003.

VAN ZIJP. J. Van Beuningenstraat toen en nu. Geheugen Van West. Amsterdam, Países Baixos. 28 set.2009. 2 fotografias, 1 color, 1 P&B. Disponível em: <<http://www.geheugenvanwest.nl/11769/nl/van-beuningenstraat-toen-en-nu>>. Acesso em: 16 mar. 2015

Wерна, E.; ABIKO. A. K.; COELHO, L.O.; SIMAS, R.; KEIVANI, R.; HAMBURGER, D.S.; ALMEIDA, M.A.P. **Pluralismo na Habitação**. São Paulo: Editora Annablume, 2004.

WHITEHEAD, C. Financing Social housing in Europe. In: SCANLON, K.; WHITEHEAD, C. (Orgs.). **Social housing in Europe II: a review of policies and outcomes**. London School of Economics and Political Science. Londres: LSE, 2008, p. 83-94.

\_\_\_\_\_.; SCANLON, K. **Social housing in Europe**. London School of Economics and Political Science. Londres: LSE, 2007.

XAVIER, H. N. **Tensões entre planejamento urbano e ação imediata: a operação interligada na cidade do Rio de Janeiro (1997-2000)**. 2011. Tese (Doutorado em Urbanismo) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ , Rio de Janeiro, 2011.

ZANIEWSKA, H.; BAREK, R. The concept of social housing in Poland - ideas, examples of planning and architectural tendency. In: European Network for Housing Research Conference - International Conference 'Sustainable Urban Areas', 2007, Roterdã. ENHR, 2007.

ZAWISLAK, M. **Expanding "true social" sector in Poland**. In: UNECE – UNITED NATIONS ECONOMIC COMMISSION FOR EUROPE. Workshop on Social Housing. Praga, UNECE, 2003.