

Balbim, Renato

Working Paper

Serviço de moradia social ou locação social: Alternativas à política habitacional

Texto para Discussão, No. 2134

Provided in Cooperation with:

Institute of Applied Economic Research (ipea), Brasília

Suggested Citation: Balbim, Renato (2015) : Serviço de moradia social ou locação social: Alternativas à política habitacional, Texto para Discussão, No. 2134, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/121520>

Standard-Nutzungsbedingungen:

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

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

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

Terms of use:

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

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

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

2134

TEXTO PARA DISCUSSÃO

SERVIÇO DE MORADIA SOCIAL OU LOCAÇÃO SOCIAL: ALTERNATIVAS À POLÍTICA HABITACIONAL

Renato Balbim



SERVIÇO DE MORADIA SOCIAL OU LOCAÇÃO SOCIAL: ALTERNATIVAS À POLÍTICA HABITACIONAL

Renato Balbim¹

1. Doutor em geografia humana, especialista em reestruturação urbana, coordenador do Programa de Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais (Prauc) do Ministério das Cidades (MCidades) até julho de 2009. Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea.

Governo Federal

**Secretaria de Assuntos Estratégicos da
Presidência da República**
Ministro Roberto Mangabeira Unger

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Jessé José Freire de Souza

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Alexandre dos Santos Cunha

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

Roberto Dutra Torres Junior

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

Cláudio Hamilton Matos dos Santos

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Marco Aurélio Costa

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

Fernanda De Negri

Diretor de Estudos e Políticas Sociais

André Bojikian Calixtre

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais

Brand Arenari

Chefe de Gabinete

José Eduardo Elias Romão

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação

João Cláudio Garcia Rodrigues Lima

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

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

Texto para Discussão

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pelo Ipea, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2015

Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro : Ipea , 1990-

ISSN 1415-4765

1. Brasil. 2. Aspectos Econômicos. 3. Aspectos Sociais.
I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 330.908

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

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

JEL: R; R3; R31.

SUMÁRIO

SINOPSE

1 INTRODUÇÃO	7
2 A LOCAÇÃO SOCIAL – CASOS INTERNACIONAIS.....	17
3 A PROPOSTA DO SMS ELABORADA NO MCIDADES – DEFINIÇÕES E OBJETIVOS	28
4 SISTEMA NACIONAL DE HABITAÇÃO E SERVIÇO SOCIAL DE MORADIA – PL Nº 6.342	34
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS – DESAFIOS PARA UMA POLÍTICA DE LOCAÇÃO SOCIAL NO BRASIL	42
REFERÊNCIAS	48
ANEXO A	50
ANEXO B	55
APÊNDICE	60

SINOPSE

Este texto relata e analisa experiências internacionais e esforços brasileiros no tema da locação social. Ao contrário de diversos outros países no mundo, no Brasil não há uma efetiva experiência no tema, e insiste-se, ainda hoje, em tratar a habitação exclusivamente como um bem a ser repassado com sua propriedade aos beneficiários de políticas, inclusive sociais. O tema do mito da casa própria é discutido, bem como são introduzidas questões históricas sobre a habitação no Brasil. O texto traz a apresentação de casos internacionais a partir do relato e dos comentários do Seminário Internacional de Locação Social. Em seguida é apresentado, a partir de documentações técnicas, o Serviço de Moradia Social (SMS), avanço produzido no Ministério das Cidades (MCidades) como uma efetiva e estruturada proposta de programa que não se viabilizou até o momento. É analisado ainda o Projeto de Lei (PL) nº 6.342, que institui o SMS, em tramitação. E, por fim, faz-se, à guisa de conclusões, apontamentos sobre importantes desafios para uma política de locação social no Brasil.

Palavras-chave: locação social; habitação de interesse social; Seminário Internacional de Locação Social; França; Itália; Uruguai.

1 INTRODUÇÃO

Este *Texto para Discussão* retoma conhecimentos e informações produzidas pelo governo federal, particularmente no Ministério das Cidades (MCidades), acerca da locação social como mecanismo para garantir não apenas o acesso à moradia, mas a adequação das políticas habitacionais à reabilitação de imóveis e combate aos vazios urbanos.

Esses dois interesses – vazios urbanos e reabilitação de imóveis – nortearam todos os debates relacionados à proposta de locação elaborada naquele momento, e que nesta pesquisa será documentada, visto que a equipe, e particularmente a coordenação do Programa Nacional de Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais (Praul) do MCidades, que organizou o processo, estava também incumbida de criar as alternativas para o uso dos imóveis públicos vazios e subutilizados e, evidentemente, dar as alternativas programáticas para a reabilitação de imóveis em áreas centrais.

A documentação desse momento de produção de alternativas programáticas no governo federal e sua publicação para o acesso do público em geral são tarefas necessárias e relevantes à revisão de esforços empreendidos para que se vislumbre sempre o aprimoramento da política pública. Desta feita, entende-se que a iniciativa contribuiu para o assessoramento do governo federal e que este, em diferentes períodos de sua trajetória, deveria atentar-se em não perder esforços já realizados em função da falta de documentação adequada de sua produção e de seus processos.

Ademais, cabe aqui também fazer o reconhecimento do trabalho de inúmeros técnicos do MCidades que colaboraram diretamente na edificação dos entendimentos e das noções que são apresentadas. Primeiramente, cabe o reconhecimento do trabalho da equipe do Praul: Carolina Baima Cavalcanti e Letícia Miguel Teixeira, que juntas com o autor deste texto e coordenador do programa à época, se empenharam na elaboração, na proposição, no debate e na negociação de toda a temática envolvida. Deve-se nomear também toda a colaboração recebida de outros técnicos de diferentes áreas do MCidades que, ao se envolverem com a relatoria do Seminário Internacional de Locação Social em 2008, deram sua contribuição crítica ao desenvolvimento da política. São eles: Cristiane Benedetto, Denise Gouvêa, Endyra Russo, Ethel Braga, Herivelto Jamerson da Silva Bastos (Conselho Nacional das Cidades – CNC), Júlia Lins Bittencourt, Juliana Campos, Letícia Miguel Teixeira, Marcelo Lopes Barata, Marina Amorim e Patrícia Cabral de Arruda. A colaboração de cada um deles permitiu a redação da seção 2 deste estudo.

Cabe também citar e agradecer os esforços de Eric Bouvard, responsável pela cooperação francesa à época (Programa Cidades-Brasil); e o trabalho de Rafaella Baratta, responsável à época pela cooperação com a Itália (Progetto 100 Città); além de toda a colaboração de Cid Blanco, então chefe de gabinete da Secretaria Nacional de Habitação (SNH) do MCidades.

Este texto retoma então a produção de um momento recente da política de desenvolvimento urbano no país, tratando de um tema inovador, que foi amplamente debatido no governo federal e com seus parceiros na sociedade, representados no CNC. Desses debates foram formalizados ao menos dois importantes documentos: uma resolução do CNC (anexo A) e um projeto de lei federal, que será objeto de análise pormenorizada. Além disso, será documentado nesta pesquisa todo o avanço de elaboração política e a proposição de um programa de Serviço de Moradia Social (SMS) feito pelo MCidades e que se traduziu de maneira sintética na Resolução Recomendada nº 75 do CNC, além das informações obtidas no Seminário Internacional de Locação Social.

O seminário realizado pelo MCidades em 2008 contou com a participação de representantes de países onde a locação social é ou foi importante como instrumento de política habitacional para assegurar o acesso à moradia. África do Sul,¹ Uruguai, França e Itália foram representados no seminário por integrantes de governo, especialistas no tema e/ou representantes de movimentos sociais.² A mesma diversidade apareceu entre os palestrantes brasileiros. O evento contou ainda com a presença de deputados federais e autoridades do governo federal.

Duas principais questões se colocavam naquele momento, e se fazem presentes ainda hoje, justificando a organização das informações na forma deste texto. O primeiro ponto refere-se ao valor da terra e dos imóveis em áreas centrais, o que dificulta ou impossibilita a execução de política habitacional para fins sociais e de reforma e adaptação de edifícios. O segundo ponto em debate refere-se à destinação de imóveis públicos, particularmente da União, para o cumprimento de sua função social, no caso específico, para fins de habitação social. Ainda hoje, o parque imobiliário público é expressivo nas maiores cidades brasileiras, concentrado em áreas mais centrais e que, de maneira geral, se encontra vazio ou subutilizado.

1. Não há o relato das experiências da África do Sul em função de problemas técnicos no áudio das intervenções. Os demais países tiveram suas experiências relatadas, e esses relatos foram em parte trazidos para este texto, sintetizados e revistos.

2. Para mais detalhes, ver a lista de participantes (apêndice) e a programação do evento (anexo B).

Dados esses dois pontos e com o apoio político de organizações sociais representadas no CNC, buscou-se a elaboração de uma política de habitação alternativa que tivesse como princípio o não repasse aos beneficiários do custo da propriedade imobiliária. Ao mesmo tempo, buscou-se uma forma de garantir o exercício da função social em imóveis públicos, sem necessariamente negociá-los no mercado, o que em si não asseguraria o cumprimento da função social. Além disso, considerou-se que a venda de bens imobiliários públicos constitui procedimento complexo e dificultador na previsão de qualquer política, mesmo após uma série de inovações legais feitas no período, sendo a Lei nº 11.481/2007 a principal referência para o tema.

Para tratar dessa complexidade de informações, este texto encontra-se dividido em cinco seções. A seção 2 apresenta os casos internacionais a partir de relatos e comentários do Seminário Internacional de Locação Social. A seção 3 apresenta todo um material sobre o SMS, produzido no MCidades e debatido com seus parceiros, configurando uma efetiva e estruturada proposta de programa. A seção 4 apresenta a análise do Projeto de Lei (PL) nº 6.342. Por fim, na seção 5, são apresentadas conclusões e apontamentos sobre os desafios para a instituição de uma política de locação social no Brasil. O anexo A traz a Resolução Recomendada nº 75 do CNC, o apêndice a lista dos participantes do Seminário Internacional de Locação Social e o anexo B a programação do seminário.

1.1 Habitação e casa própria

A construção do ideário da casa própria como maneira exclusiva de se garantir o acesso à moradia data da década de 1940, quando consolidou-se um tripé importante para o reforço da visão patrimonialista da sociedade brasileira moderna. Após a Lei de Terras de 1850, a instituição do sistema de vendas à prestação, e a criação das Carteiras Prediais dos Institutos de Aposentadoria e Previdência (IAPs), fatos ocorridos entre 1937 e 1938, ano da regulamentação das transações imobiliárias via Lei Federal nº 58, que trata dos loteamentos populares, surge a Lei do Inquilinato.

O Decreto-Lei nº 4.598/1942 teve como principal consequência, associada aos demais fatos citados, inibir fortemente a produção rentista de moradias. A lei instituída como de exceção durante, a princípio, cinco anos, em função da Segunda Grande Guerra, reconheceu os direitos dos inquilinos, tornando difícil a retirada por inadimplência ou outros motivos, e congelou os valores dos aluguéis. Como sua vigência se prolongou por mais de vinte anos, seus impactos no mercado de aluguel e na produção rentista foram vultosos, como revela Kingston (1960).

O acesso à habitação no Brasil no período anterior ao da Lei do Inquilinato se dava prioritariamente por meio de pagamento mensal de aluguéis, ou seja, sem a transferência de propriedade para o morador (Kingston, 1960). Esta lei propiciou uma maior atratividade ao mercado de produção de unidades imobiliárias a serem vendidas. Essa realidade está intimamente relacionada à expansão das fronteiras urbanas, sobretudo via companhias loteadoras que marcaram inclusive a toponímia urbana, como é o caso dos bairros jardins e outros como os da Companhia City em São Paulo e demais cidades.³

Data desta época a explosão da produção da casa própria associada à expansão das fronteiras urbanas, em um crescimento orientado pelo Estado para as classes de renda mais abastadas, por meio das companhias loteadoras, e completamente à margem de qualquer ação pública para os mais pobres. Inicia-se também, e intimamente associado a essa lógica, o processo de favelização, dos loteamentos clandestinos e da autoconstrução.

A forte regulação do mercado de aluguéis, tanto no que tange à garantia, quanto ao controle nos valores praticados, foi responsável pelo enfraquecimento paulatino do ramo, inclusive com incidência sobre os famosos cortiços do início do século XX, que marcaram a história das maiores cidades, e que ao longo da segunda metade do século cederam espaço a outras formas precárias de habitação.

Essa dinâmica contribuiu também para a perda de população nas áreas centrais, onde as ofertas de aluguéis eram maiores. Em diversas cidades chegou-se, por exemplo, a impedir legalmente a edificação de unidades habitacionais em seus centros. É importante citar que os processos de perda da população nestas áreas não são nem processos naturais, nem inexoráveis. No século XX a ação do Estado foi determinante para este êxodo, especialmente por meio das grandes cirurgias urbanas e dos extensores dos limites da cidade, associados à política habitacional da casa própria, já a partir da década de 1960, que reforça ainda mais essa lógica (Krause e Balbim, 2010).

3. Segundo o próprio site da Companhia City foram abertos mais de 31 milhões de m² em cem anos de história da empresa. Para mais detalhes, ver <www.city.com.br>.

O crescimento demográfico, resultado em larga escala das migrações oriundas do meio rural e de outros países para as cidades, associado à falta de mecanismos de acesso formal e regular à terra, inclusive por intermédio do aluguel, resultou num acelerado e cada vez maior movimento da população de mais baixa renda para a autoconstrução em lotes periféricos, muitas vezes irregulares, na sua maioria desprovidos de infraestrutura, mas comprados a prazo e acessíveis por meio das novas linhas de ônibus em substituição aos bondes. É com essas bases que vai se consolidar o modelo do desenvolvimento urbano brasileiro, com a expansão constante da fronteira urbana, muitas vezes de maneira irregular e por meio da autoconstrução (Balbim, 2011).

A questão da casa própria *versus* a garantia da moradia sem vinculação com a propriedade se soma a outras questões que podem, a princípio, levar à suposição da inviabilidade completa da política de locação em um país no qual o mito da casa própria é arraigado há quase um século, como bem documentado e debatido por Bonduki (1998).

Pensando em uma política de locação social e tendo esse histórico de mitificação, não parece estranho apontar que a primeira coisa a fazer seria colocar em xeque essa orientação histórica. Tarefa difícil sobretudo se tomado o fato de que no atual momento a participação da propriedade privada como meio de acesso à moradia chega a seus maiores índices e a política pública intensifica esse ideário, conforme o programa habitacional federal, que reforça esse mito no seu próprio nome, Minha Casa Minha Vida (MCMV). Ainda assim, há que se considerar que parcela razoável da população vive “no aluguel” – número avaliado em 18%, e que chega a 26,5% dos domicílios urbanos que são ocupados em condições que não pressupõem a propriedade do imóvel pelo ocupante (IBGE, 2010).

O mito da casa própria, “que transforma objetiva e subjetivamente o indivíduo, acoplado à propriedade privada, esse elemento crucial das relações sociais capitalistas, mostrava-se como fetiche” (Peluso, 2003), e como tal necessitaria ser desconstruído para a implantação de uma efetiva política de acesso ao serviço de moradia, sendo a locação social uma forma entre outras, como albergues, moradias destinadas para idosos etc., revendo o entendimento de direitos e garantindo a construção da cidadania para além das relações de consumo que a orientam em nossa sociedade.

1.2 O que é locação social?

Deve-se, antes de definir o entendimento que se tem neste texto por locação social, deixar bastante claro que existe uma confusão entre o entendimento desta política a partir de outros exemplos mundiais e aquilo que se fez ou ainda se faz em caráter experimental ou em casos de urgência no Brasil. Utiliza-se esta expressão muitas vezes para tratar do que é mais apropriadamente chamado de bolsa aluguel, um benefício temporário, destinado a estratos específicos e sob condicionantes, seja em função de desastres naturais, necessidade de realocação por conta de obras e intervenções ou outros – nestes casos, o poder público paga um valor a título de ajuda para que a família possa alugar temporariamente uma casa.

Em linhas gerais, locação social consiste em um programa ou ação do Estado, podendo haver parceria com o setor privado, para viabilizar o acesso à moradia por meio de pagamento de taxas e/ou “aluguel”. Estes pagamentos podem ser ou não subsidiados, de maneira direta (orçamento) ou indireta (contribuições e diferentes taxas cobradas em um parque locatício com tipologias diversas), sem haver a transferência de propriedade do imóvel para o beneficiário. Locação social refere-se a um serviço de moradia, ofertado a beneficiários finais, sendo necessária a definição do público-alvo para a configuração exata tanto dos benefícios/serviços, quanto dos subsídios que os assegurem.

Verifica-se, e de imediato ressalta-se, o caráter inovador do entendimento da moradia como sendo um serviço. As políticas habitacionais e o mercado de imóveis residenciais no Brasil tratam historicamente a habitação exclusivamente como bem de consumo e, neste caso, como um bem distinto: imóvel, indivisível, multidimensional, durável, “um bem essencial na promoção de condições de vida digna da população. (...) um alto investimento, sendo muitas vezes o ativo de maior valor de posse de uma família, conquistado durante longos anos” (Nadalin e Balbim, 2011).

Algumas questões se colocam de início. Justifica-se, por exemplo, rever posições tão rígidas e arraigadas na cultura de uma sociedade, como o caso da “casa própria”, e propor outras alternativas de se garantir o direito à habitação? Uma política de oferta de moradia como um serviço se configuraria como alternativa para o enfrentamento do *deficit* habitacional no Brasil? A produção para a destinação por meio do pagamento de taxas mensais pode constituir uma alternativa à produção de mercado fortemente

subsidiada com posterior transferência da propriedade, como é o caso do MCMV? Em um país com forte tradição patrimonialista o acesso ao uso da habitação, e não o acesso ao bem e à sua propriedade, poderia enfim configurar uma alternativa às necessidades habitacionais? Essas questões foram enfrentadas nos debates ocorridos à época das discussões sobre o Programa de Locação Social e ainda o são atualmente em diversos fóruns.⁴

1.3 Locação – alternativa a problemas históricos

Um resultado direto da expansão frequente das fronteiras das cidades foi o surgimento de um parque imobiliário vazio, subutilizado e especulativo que, somado às transformações econômicas no território, resultou no esvaziamento de áreas urbanas consolidadas e proporcionou a perda de população e a diminuição das atividades formais de trabalho.⁵

Do total apontado pela Fundação João Pinheiro (FJP) como imóveis vagos, parte constitui-se de imóveis públicos. Desde 2003 foram empreendidos esforços do governo federal, por meio da edição de medidas provisórias e da instituição de grupos de trabalho interministeriais, para a disponibilização de parte deste estoque imobiliário público vazio em áreas urbanas – constituído em 2009 por cerca de 600 mil imóveis do patrimônio da União e 5.541 imóveis do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) – para programas habitacionais de interesse social.

Tais esforços têm sido insuficientes para viabilizar empreendimentos de baixa renda nestes imóveis, sobretudo em áreas consolidadas, com infraestrutura instalada. Isso acontece, em parte, devido ao alto preço da terra no entorno, que eleva o valor de aquisição do imóvel em função das avaliações que são feitas preferencialmente pelo método comparativo e, em parte, devido ao volume dos investimentos necessários para a recuperação e adequação de imóveis em péssimo estado de conservação, inviabilizando a produção de unidades nos valores máximos estabelecidos pelos programas habitacionais de interesse social existentes no governo federal, sem falar das dificuldades de regularização documental dos imóveis.

4. Para mais informações sobre *Moradia é central – lutas, desafios e estratégias*, ver: <<http://goo.gl/gyL6CP>>.

5. No ano de 2006 foi contabilizada a existência de cerca de 5 milhões de domicílios vagos em áreas urbanas, dos quais 87,9% estão em condições de serem ocupados (Brasil, 2008). Em 2010, a Fundação João Pinheiro (FJP) informa a existência de 4,66 milhões de domicílios vagos em áreas urbanas, mas sem especificar quantos estão em condições de serem ocupados (Brasil, 2013).

Entretanto, é certo que para a população de baixa renda a localização central é positivamente relevante para o desenvolvimento de suas atividades econômicas. Segundo pesquisa realizada em 92 imóveis encortiçados de São Paulo (Kohara, 1999), 48% dos moradores iam trabalhar a pé, não sendo onerados pelo transporte, e quase 75% gastavam menos de trinta minutos no trajeto para o trabalho.

O alto valor da terra, que impossibilita a realização de empreendimentos habitacionais de baixa renda financiados com recursos públicos em áreas centrais, aliado à necessidade de otimização de gastos com deslocamento, impulsiona o crescimento de um mercado de aluguel informal de alta rentabilidade.⁶ Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), 30% dos domicílios urbanos alugados acarretam ônus excessivo (comprometimento de mais de 30% da renda mensal) para famílias de renda até três salários mínimos (SMs) (Lima Neto, Furtado e Krause, 2013).⁷

Análise recente do Ipea, que avalia a evolução dos dados sobre habitação na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) no período 2007-2012, revela que “segundo os componentes do *deficit*, o único que apresentou elevação no período foi o ônus excessivo (ou excedente) com aluguel, que passou de 1,756 milhão de domicílios em 2007 para 2,293 milhões em 2012 (aumento aproximado de 30% em cinco anos). Ressalta-se, contudo, que o mercado de locação de imóveis urbanos pode ter sofrido da mesma alta que foi observada no mercado de compra e venda de imóveis, explicando, assim, que uma maior parcela de famílias tenha comprometimento superior a 30% de sua renda familiar” (Lima Neto, Furtado e krause, 2013).

Em São Paulo, por exemplo, os aluguéis de imóveis encortiçados variavam em 1999 de R\$ 196 a R\$ 260, para uma área média de 11,9 m², em condições de insalubridade em 23% dos casos, o que significava comprometimento de mais de 30% da renda para 31,1% das famílias residentes, e de mais de 60% da renda no caso de 23,3% das famílias (Kohara, 1999).

Tal situação leva ao reforço do empobrecimento familiar e ao aprofundamento da precarização das condições de habitabilidade nas moradias de locação informal, sobretudo via adensamento dos cortiços e também dos assentamentos populares informais.

6. Segundo dados de Abramo e Infosolo (2006), os preços de aluguel praticados em assentamentos populares informais, por exemplo, variam de R\$ 113, em Belém, a R\$ 246, em Porto Alegre.

7. A Pnad 2007 estima que 5,4 milhões de pessoas gastam mais de 30% da renda com o aluguel.

Considerando que a população mais atingida pela carência de opções dignas de moradia situa-se na faixa de renda familiar até três SMs, destaca-se a necessidade de se desenhar políticas públicas que extrapolem a provisão de habitação, possibilitando a transformação da realidade social das famílias e promovendo a cidadania.

No caso brasileiro, a locação social ainda não se constitui como uma política estruturada de efetivação do direito à moradia, e as experiências conhecidas são pontuais, parciais, ou para atendimento emergencial, e essencialmente municipal ou estadual. No entanto, considerando o volume da demanda por habitação gerado exclusivamente pelo crescimento habitacional entre 2005 e 2020, para além do *deficit* habitacional acumulado, seria necessária a produção de 22,6 milhões de novas unidades, segundo o Plano Nacional de Habitação de Interesse Social (PlanHab). A locação social é uma das alternativas que poderia ser considerada, pois tem capacidade de recuperação do estoque imobiliário antigo, do patrimônio histórico e de reabilitação de territórios degradados.

Na formulação dessa política, a exemplo da importância que o trabalho social adquiriu na urbanização de favelas no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), ainda que seja necessário aperfeiçoá-lo (Balbim *et al.*, 2013), é essencial a integração com as demais políticas sociais, tarefa a ser executada pelos atores em nível local, a partir da oferta de políticas pelos governos estaduais e federal, políticas essas que não se resumam ao repasse de recursos financeiros, mas da edificação de um repertório de ações coordenadas, que possibilitem a gestão da diversidade de agentes a serem empregados para que se assegure a moradia como um direito e um serviço transformador e para todos.

Durante o Seminário Internacional de Locação Social, levantou-se como um dos maiores impeditivos para a ampliação do parque locativo os altos preços de terrenos bem localizados. O PlanHab foi citado tendo como princípio o estímulo à gestão da valorização do solo pelos municípios, por meio de condicionalidades para acesso aos recursos federais, tal qual a aplicação de instrumentos do Estatuto da Cidade. Entretanto, sabe-se atualmente que estas condicionalidades se traduziram apenas como diretrizes e que o PlanHab tornou-se uma peça assessória na execução da política liderada pelo MCMV (Krause, Balbim e Lima Neto, 2013). Outra possibilidade citada para ampliar o estoque passa pela constituição de bancos de terras, seja apropriando-se da mais-valia negativa de imóveis localizados em áreas degradadas, seja por meio da destinação de percentual dos novos loteamentos para habitação de interesse social.

Trata-se, todavia, de pensar a moradia como forma de inserção e desenvolvimento social, aliando-a a redes de apoio, a sistemas de acompanhamento socioassistencial e a políticas de desenvolvimento econômico e geração de renda.

Coloca-se como desafio construir em todos os setores da sociedade o entendimento de que a moradia, compreendida como parte integrante de uma rede social de apoio à população, pode ser também um serviço público, do qual o Estado deva ser o ator principal, seja de forma direta ou por meio de parcerias.

A partir do estudo das experiências internacionais e nacionais no tema, foi possível constatar que este tipo de serviço tem sido implantado por meio de diversos tipos de instrumentos ou modalidades, a saber: financiamento/subsídio aos proprietários dos imóveis, mediante cessão de uso para uma entidade administradora (pública ou privada) ou assinatura de termo de compromisso para a disponibilização do imóvel para aluguel a preços pré-determinados (gestão individual feita pelo proprietário); subsídios às famílias para financiamento de aluguel (bolsa aluguel); e contrato com as construtoras para disponibilização de número mínimo de unidades para baixa renda em empreendimentos habitacionais, entre outros.

Entre estas modalidades, e partindo do pressuposto de promoção social das famílias beneficiárias, entende-se necessária a utilização de instrumento que viabilize a participação de diversas esferas do estado e da política pública. Segundo os estudos realizados e experiências analisadas, a modalidade que prevê a construção de parque imobiliário com base na cessão de uso para programa ou instituição nacional, denominado à época como o Serviço de Moradia Social, tornou-se a mais acabada proposta apresentada sobre o tema, prevendo ainda o desenvolvimento de ações integradas vinculadas às políticas de desenvolvimento urbano, assistência social, trabalho e emprego e outras, executadas de forma descentralizada, por meio de parcerias entre o poder público em seus três níveis e a iniciativa privada.

Com necessidade de investimento semelhante ou superior, por empreendimento, em comparação às políticas habitacionais tradicionais, o SMS apresenta, em contrapartida, retorno maior no tempo, tanto pela sua capacidade de formação de capital social, quanto pela sua atuação como estratégia de reabilitação urbana e edificação, sobretudo do parque imobiliário público e de imóveis pertencentes a conjuntos urbanos ou arquitetônicos de relevância histórica e cultural.

Além disso, visto serem os programas habitacionais fortemente impactados pelo valor da terra, o SMS, ao não transferir a propriedade e, portanto, não onerando o beneficiário final com o custo desta transação, sugere uma alternativa de viabilidade casando a necessidade de moradia com a existência de elevado número de imóveis vazios.

Nesse sentido, a aplicação de instrumentos do Estatuto da Cidade, como, por exemplo, a Concessão de Direito Real de Uso, poderia garantir a função social dos imóveis públicos vazios ou ociosos, assegurando que a propriedade permaneça com o ente público, simplificando a destinação dos imóveis e, ao mesmo tempo, desonerando o poder público dos custos com sua administração e manutenção pela instituição de parcerias com as organizações da sociedade civil, entre outras alternativas.

2 A LOCAÇÃO SOCIAL – CASOS INTERNACIONAIS

As contribuições trazidas nesta seção são fruto do Seminário Internacional de Locação Social, realizado em 2009 pelo MCidades, em Brasília, com a presença de autoridades do Legislativo e Executivo (anexo B) abordando a temática locação social, a partir de experiências internacionais, além de casos pontuais brasileiros.

Retratar os debates ocorridos nesse momento é fundamental para colaborar na consolidação de conhecimentos que permitam o avanço da política pública, e neste caso específico, como maneira de revelar as inúmeras dificuldades e o desinteresse na orientação da política habitacional como uma política social, integrante de uma rede social de apoio e proteção aos grupos mais frágeis e historicamente excluídos e segregados em nossas cidades.

O conteúdo apresentado não se deve exclusivamente aos seus expositores – houve grande contribuição do público, ativo e participante durante os três dias de seminário e, também, a participação dos técnicos do MCidades, que construíram relatos de cada uma das mesas. É a partir desses relatos que foi feito, e a seguir apresentado, o breve resumo do tema da locação social na França, Itália e Uruguai, além de apontamentos sobre o caso brasileiro.

2.1 Locação social – uma realidade em diversos países

A ideia de ativar o mercado de aluguel de moradias com base em políticas estruturadas de Estado ganha força e se institui em diversos países a partir da reconstrução europeia após a Segunda Grande Guerra. A completa destruição de cidades impôs a necessidade de edificação rápida e a baixo custo de novas moradias para a população.

Em todos os países europeus houve, com diferenças, a entrada do Estado, associado em diversas medidas ao setor privado, na produção e disponibilização de moradias em conjuntos habitacionais. A habitação, somada a condições mínimas de urbanidade, foi tratada como mecanismo fundamental para assegurar a reprodução da força de trabalho, viabilizando o ressurgimento das economias no pós-Guerra.

2.1.1 Iniciativas na França

A experiência francesa de locação social remonta ao pós-Segunda Guerra, quando houve uma explosão da demanda habitacional no país. Segundo os dados apresentados durante o seminário, em 2009, 38% dos domicílios do país eram alugados, sendo que 17% no formato de locação social. A política locacional está baseada em uma atuação complementar dos diversos atores, um consenso social “duradouro e adaptável” em torno das políticas de *welfare state*, que inclui o governo nacional, os governos locais, o empresariado, os sindicatos e os bancos públicos.

Avanços recentes no tema incluem a Lei da Solidariedade (2000), ampla concertação promovida pelo governo nacional, que obriga que as cidades com mais de 3.500 habitantes garantam no mínimo que 20% de imóveis locados integrem o parque locatício social. Data também dos anos 2000 a criação da Agência Nacional de Renovação Urbana (Anru), com vistas a reabilitar os bairros onde se situam empreendimentos de habitação de interesse social.

A habitação social na França conforma um sistema estritamente controlado pelo Estado, com base em uma política de financiamento específica e em uma gestão por entidades credenciadas, públicas ou privadas, que edificam e geram três principais tipos de habitação de interesse social para locação, conforme resumido a seguir.

- Habitação social clássica: visa promover diversidade social. Nesta modalidade, o Estado exige, em cada empreendimento habitacional, 30% de inquilinos com renda 60% abaixo do teto de renda estabelecido, e autoriza a presença de 10% de inquilinos cuja renda ultrapasse o teto em até 20%.
- Habitação muito social: destinada às famílias com tetos de renda mais baixos (60% do teto de renda) e aluguéis menos onerosos.
- Habitação intermediária: destinada às famílias com tetos de renda e de aluguel mais elevados.

1) Principais atores do aluguel social

- a) Governo nacional: regulamenta, subsidia e apoia o sistema. Define os tipos de habitação de interesse social, determinando tetos de renda e de valor de aluguel por m². Financia a produção da habitação social (“auxílio à pedra”) por meio de vários instrumentos, conforme o tipo de habitação social, através de subsídios diretos à produção de habitações, de empréstimos subsidiados concedidos pela *Caisse des Dépôts et Consignations* ou de incentivos fiscais – por prazo limitado. Além disso, o Estado subsidia os inquilinos mais pobres por meio de auxílios personalizados à moradia⁸ e do Fundo de Solidariedade Moradia, composto em parceria com os departamentos (conjunto de municipalidades), visando promover o acesso e a permanência na moradia para a população mais carente, por meio de empréstimos, subsídios e garantias. Finalmente, o Estado é responsável por autorizar as entidades administradoras para produção e administração de unidades de aluguel social.
- b) Entidades administradoras de locação social: mais de oitocentas entidades, públicas ou privadas sem fins lucrativos, que produzem e administram as unidades de aluguel social (cerca de 90 mil funcionários), com a seguinte distribuição: 279 *offices publics de l’habitat* (OPHs) (sigla em francês para empresas públicas de habitação), que gerenciam cerca de 2,2 milhões de unidades; 281 empresas sociais para a habitação (ESHs) (empresas privadas), gerenciando cerca de 1,8 milhão de unidades; e 262 sociedades de economia mista (SEMs),⁹ responsáveis por cerca de 300 mil unidades sociais e 200 mil unidades privadas.

8. Bolsa mensal para o pagamento do aluguel, em função do nível do aluguel, da renda e da composição familiar. O orçamento totaliza € 14,3 bilhões/ano, segundo dados apresentados no Seminário Internacional de Locação Social.

9. Somente as SEMs podem administrar unidades privadas.

As entidades administradoras adquirem os imóveis e constroem ou reabilitam unidades de locação social com subsídios públicos e empréstimos regulamentados da *Caisse des Dépôts*, com recursos da contribuição chamada de *1% moradia* e com recursos próprios. Também produzem abrigos, residências sociais para idosos, e outras formas de moradia que podem ser administradas diretamente ou por gestão delegada a uma entidade especializada.

Além disso, as entidades administram as unidades de locação social fisicamente (manutenção, consertos, reabilitação e demolição) e a gestão locativa (classificação da demanda, cobrança dos aluguéis e do condomínio). Cabe ressaltar que as entidades podem, ainda, vender as unidades aos seus ocupantes, realizar operações urbanas e contratar obras por conta própria ou de terceiros.

- c) *Caisse des Dépôts et Consignations*: banco público que financia a produção da habitação de interesse social.
- d) Municípios, agrupamentos de municípios e departamentos: subsidiam as administradoras de aluguel social (terrenos, auxílio à edificação e garantia/aval de empréstimos), licenciam obras e edificações, controlam os *offices publics pour l'habitat* (administradoras públicas de aluguel social), influenciando sobre sua atuação através das políticas locais de habitação e ordenamento urbano, e participam dos conselhos de administração das empresas privadas de habitação social.
- e) *1% moradia*:¹⁰ financia a produção de unidades de locação social (em troca da reserva de unidades para os assalariados) ou de unidades privadas destinadas, prioritariamente, aos assalariados; concede empréstimos subsidiados para o acesso dos funcionários à casa própria; fornece garantias para empréstimos tomados pelos inquilinos, empréstimos para pagar o depósito inicial, e funciona como fiador para os inquilinos.
- f) *Caisse de garantie du logement locatif social*:¹¹ instituição financeira pública especializada, cujo objetivo é preservar a locação social na França, ajudando as administradoras a manter o equilíbrio financeiro ou a sanar situações de

10. Instituído por lei, em 1953, o 1% moradia é uma contribuição obrigatória de todas as empresas com mais de dez funcionários, as quais têm que dedicar 1% da sua folha de pagamento ao financiamento do domicílio principal dos assalariados. A partir de 1992, essa taxa foi fixada em 0,43% da folha, e outros 0,55% alimentam um fundo nacional para financiamento dos auxílios pessoais à moradia. Os recursos do 1% moradia são administrados por entidades constituídas por representantes dos empregadores e dos empregados.

11. Caixa de Garantia da Locação Social.

desequilíbrio. São atribuições da Caixa de Garantia: apoiar os dispositivos de prevenção e autocontrole; financiar ações de assessoria a administradoras em situação precária; apoiar a reestruturação das administradoras (fusões e reorganização local); e ajudar as administradoras a voltar ao equilíbrio financeiro (implementação de planos de saneamento, financiamento dos aumentos de capital próprio).

2) Modelos de gestão/tipos de contrato

- a) Conveniamento (*conventionnement*): desde 1977, os subsídios do governo nacional são atribuídos às administradoras de aluguel social, mediante a assinatura de um convênio que define, para cada operação, o teto da renda para os novos inquilinos, em função da composição familiar, o teto do aluguel, o número de unidades a serem produzidas e a destinação das unidades.¹² Mais de 95% das unidades sob a tutela das administradoras de locação social estão sujeitas ao conveniamento. Entretanto, este modelo tem evidenciado algumas limitações: a falta de sintonia com os mercados locais, a “especialização social” – segregação socioespacial – e a variação dos tetos de aluguel devido às variações das regras de financiamento.

Para tentar contornar estes problemas, sobretudo por intermédio da instituição de parcerias com os governos locais, foi criado um novo instrumento: o convênio global, que passa a ser negociado entre o governo nacional, os governos locais e cada administradora de locação social, e que abrange os recursos e as formas de implementação dos projetos habitacionais em função das necessidades das organizações, dos inquilinos e do território.

- b) Empresas públicas para a habitação (*offices publics pour l’habitat* – OPHs): criadas pelos municípios, agrupamentos de municípios e de departamentos para produzir e administrar unidades de locação social, as empresas públicas para habitação têm tamanhos diversos e administram de 30 a 99.550 unidades. Atualmente há 279 OPHs em operação. As empresas públicas para habitação possuem regime jurídico próprio, gestão autônoma e orçamento independente, apesar de fazerem parte da política de habitação e da política urbana dos municípios. Podem ser de direito público ou privado (a tendência é direito privado) e seus funcionários podem ser servidores públicos ou trabalhadores com regime jurídico análogo ao que no Brasil denominamos de celetistas.

12. O governo federal é o responsável pela indicação da demanda, de modo que no instrumento de conveniamento fica também prevista a reserva de unidades para famílias indicadas pelo governo – geralmente pessoas de muito baixa renda.

A atuação de cada OPH é orientada por um conselho de administração, do qual fazem parte os municípios, os agrupamentos de municípios ou departamentos, os sindicatos, os inquilinos, as organizações não governamentais (ONGs) na área de inclusão social ou da moradia para baixa renda, as entidades arrecadoras do 1% moradia, a *Caisse d'Allocations Familiales* – que distribui o auxílio personalizado à moradia –, e as uniões departamentais de associações familiares. Representantes locais do governo nacional e dos funcionários das empresas públicas para habitação também participam das reuniões do conselho.

- c) Empresas sociais para a habitação (ESHs): sociedades anônimas, sem fins lucrativos, de gestão e orçamento autônomo e regidas por regulamentação específica (estatuto jurídico da sociedade anônima de locação social).

Originalmente, as ESHs foram criadas por empresas ou consórcios de empresas arrecadoras do 1% moradia, visando dar uma solução de habitação aos seus funcionários, de modo específico, e às famílias de baixa renda, de modo geral.

Assim como as empresas públicas para habitação, as ESHs possuem porte variável (de menos de 1 mil até mais de 100 mil unidades, sendo que cada uma administra, em média, 6.820 unidades), e são comandadas por um conselho de administração, que pode ser constituído por representantes de empresas ou associações empresariais, bancos (*Caisse d'Epargne*, principalmente), governos locais (municípios, agrupamentos de municípios ou departamentos), entidades arrecadoras do 1% moradia, sindicatos de funcionários, e inquilinos.¹³

- d) Sociedades de economia mista: são sociedades criadas e controladas pelos governos locais, com participação minoritária de outras instituições, a fim de servir a diversos propósitos, entre os quais a produção e gestão de imóveis para locação social, podendo servir também para a produção de habitação privada.

Além dos modelos citados, existem outras ações que são desenvolvidas para além do sistema de habitação de aluguel moderado (*Habitations à Loyer Modere* – HLM), a saber: auxílios para proprietários privados e subsídios diretos.

13. Desde 2003, os representantes dos inquilinos e dos governos locais devem representar pelo menos um terço dos membros do Conselho de Administração, independentemente de sua participação acionista. É também obrigatória a existência de um “acionista de referência” que, sozinho ou com no máximo dois outros acionistas, exerce a governança das empresas sociais para a habitação (ESHs).

Os auxílios para os proprietários privados (pessoas físicas ou jurídicas) são dados para que estes possam reformar unidades de sua propriedade em troca da disponibilização das unidades reabilitadas para aluguel por um prazo de, no mínimo, nove anos, para famílias com renda inferior a um teto determinado, com valores controlados e inferiores ao do mercado.

Já os subsídios diretos são administrados por uma instituição pública nacional, a Agência Nacional para a Melhoria da Habitação (ANAH), e o seu valor depende de tetos de aluguel e renda, com base nos três principais produtos de locação social: locação social tradicional (ou clássica), locação muito social e locação intermediária.

É importante notar, e o relato das experiências francesas deixa claro, que uma política de locação social apenas se viabiliza com forte presença do Estado na elaboração do sistema, necessário para a edificação da política, sua gestão e regulação, além dos investimentos públicos e definição de fontes perenes de tributos que consolidem uma política desta envergadura. Esse desafio se torna ainda mais complexo quando se trata da reabilitação e/ou requalificação de imóveis e áreas da cidade. Foi trazido como exemplo a criação da Anru, e citado também o papel da ANAH, que apoia operações de melhoria da habitação privada, necessárias para a realização do programa nacional de renovação urbana, produção de habitações sociais privadas de interesse social e erradicação de habitações vazias.

A experiência francesa revela a necessidade de se instituírem organizações adaptadas às realidades e aos problemas enfrentados na instituição de uma política. A miríade de organismos e formas com que cada um deles se estrutura, fazendo uso de um quadro normativo que possibilita esse tipo de “imaginação” organizacional, é verificavelmente algo que deveria servir de ensinamento no caso brasileiro. Ademais, de todos os casos conhecidos, a França é sem dúvida o país que mais comporta a existência de sociedades privadas sem fins lucrativos, ou de entidades públicas não estatais. Fomentar esse setor no caso brasileiro é fundamental para aparatar o Estado e a sociedade dos instrumentos que respondam aos seus anseios e dinâmicas, algo muitas vezes complexo na burocracia do Estado.

2.1.2 Iniciativas na Itália

Na Itália, a locação representa 26% da moradia no país, sendo 6% locação social. As habitações sociais são administradas por 114 entidades de habitação de interesse social que constroem e administram o parque locatício há mais de um século. Essas empresas estão associadas à Federazione Italiana per la Casa (Federcasa).

O número de imóveis sob gestão dessas empresas organizadas em torno da Federcasa é de 800 mil unidades em locação, 102 mil em locação não residencial e 82 mil arrendadas. As empresas trabalham de forma articulada ao poder público, que está incumbido de fazer a seleção dos beneficiários. De acordo com cada região, há políticas específicas, a exemplo dos fundos sociais para subsidiar o aluguel de inquilinos sem capacidade de pagamento, mais concentrados no norte do país, ou iniciativas junto ao mercado imobiliário, para rentabilizar parte do parque imobiliário e vendê-lo no mercado para fechar o balanço da parcela social do parque gerido pelas empresas, como é feito no sul da Itália.

O atendimento através das políticas de habitação social é definido, como na França, por três faixas de renda. As experiências trazidas pelos representantes da Itália presentes ao seminário se concentraram na gestão e manutenção dos parques locatícios, peça fundamental para o sucesso dessa política junto à população, no meio urbano e como garantia da viabilidade econômica dos empreendimentos.

Foi destacado que o uso das parcerias público-privadas (PPPs) vem crescendo na Itália ao longo dos últimos anos,¹⁴ sendo instituído, nas áreas relacionadas à habitação social, por meio da criação de Sociedades de Economia Mista (SEMs) e de sociedades de transformação urbana (STUs), nas quais os governos locais exercem papel preponderante,¹⁵ a saber: definição da organização; da regulação do uso do território (elaboração do *Piano Regolatore Generale* – Planos de Regulação Geral – PRG), elaboração dos planos locais e de aplicação dos recursos regionais e centrais; promoção de programas de reabilitação urbana (PRU); elaboração dos programas integrados (PIs) das parcerias público-privadas; criação das STUs e de outros órgãos para a gestão dos programas; e promoção de projetos financiados por recursos privados, além da estruturação da demanda para os programas e projetos habitacionais.

1. Modelos de gestão/tipos de contrato

- a) Sociedades de transformação urbana: sociedade anônima por meio da qual as prefeituras, inclusive com a participação de governos regionais e provinciais, podem se associar a empresas privadas para projetar e realizar intervenções de transformação urbana, aplicando as normas urbanísticas em vigor. As STUs são responsáveis pela formulação e execução de operações de organização e renovação urbana, podendo, ainda, adquirir imóveis e desenvolver ações de

14. Em 2004, segundo dados do Observatório Nacional de Financiamento de Projetos, foram utilizados recursos na ordem de, aproximadamente, 12 bilhões e 700 milhões de euros em programas nos quais intervieram parcerias público-privadas (PPPs).

15. Cabe ressaltar que foi destacado o fato de que, na Itália, os governos locais possuem autonomia bem maior do que na França, sobretudo no âmbito operacional, sendo usualmente limitados apenas pela falta de recursos, o que diminui o papel do governo nacional na implementação de ações relacionadas à habitação social e à requalificação urbana.

marketing. As sociedades de transformação urbana trabalham através de parcerias, que podem ser públicas ou privadas. No caso das parcerias com entes privados, a escolha dos parceiros é feita mediante uma comunicação pública ou de escolha direta dos proprietários da área de reabilitação urbana. Já as parcerias públicas, feitas sobretudo para o desenvolvimento de habitação social, são firmadas mediante a escolha direta dos parceiros.

Os municípios têm um papel bastante importante nesse modelo de gestão, pois é o governo local que cria a STU, escolhe a localização da intervenção a ser desenvolvida e concede à sociedade autorização para realização de obras na cidade.

O modelo, entretanto, possui algumas fragilidades. A STU é criada para realizar uma operação específica, sendo dissolvida ao final da operação, o que causa um constante desperdício de competências e de experiência, além de falta de continuidade entre as fases de concepção, construção e comercialização (realizadas pelas STUs), e a fase de gestão do território após a renovação.

- b) Sociedades de economia mista: As SEMs são sociedades de capital predominantemente público que funcionam como instâncias reguladoras da produção de habitação social em muitas regiões italianas.¹⁶

As SEMs atuam em três linhas principais: *i*) a delegação de poderes para manutenção das habitações sociais, para a concepção arquitetônica e para a execução de serviços de engenharia; *ii*) a difusão e a expansão das atividades ligadas à habitação social, a saber, construção de habitações destinadas ao aluguel com preço moderado ou para a transferência de propriedade ao beneficiário final, prestação de serviços às comunidades locais e fornecimento de energia para os inquilinos ou outros; e finalmente para *iii*) a identificação de fórmulas mistas de gestão da construção e manutenção do parque habitacional, para melhorar o relacionamento com as empresas de construção.

Como exemplo de atuação das SEMs, tem-se a experiência de ACER Reggio Emilia, no Bairro Compagnoni-Fenulli. Neste caso, a criação da SEM teve como objetivo a elaboração e execução de um plano de reestruturação para o bairro, através da demolição e reconstrução de alguns edifícios e da construção de alguns empreendimentos novos. Para tanto, foi firmado um conjunto de parcerias público-privadas a fim de executar os projetos e as obras de construção e urbanização. A ACER Reggio Emilia é o sócio majoritário da SEM, detendo 52% do capital da empresa. Os demais 48% pertencem a três empresas privadas independentes, escolhidas mediante uma seleção pública.

16. Em 2006, foram criadas, em regiões associadas à Federcasa, 33 SEMs, metade destas com 100% de capital público.

- c) Contratos de bairro: ferramentas de requalificação urbana e de produção de habitação social através da qual PPPs institucionais podem se desenvolver. Os contratos de bairro são assinados para projetos que visem à recuperação, ao reforço e/ou à execução de obras de urbanização primária e secundária, melhoria das condições ambientais, serviços públicos e privados coletivos e valorização de prédios públicos e de áreas degradadas.

O contrato de bairro promove a participação da população na definição dos objetivos das intervenções que, com o apoio de investimentos privados, melhoram a infraestrutura e promovem medidas de geração de emprego e integração social.

Quanto ao financiamento das operações, as regiões podem contribuir com recursos próprios (35%) para financiar as intervenções; outros fundos devem ser provenientes do município proponente ou de outro órgão público (institutos de habitação, por exemplo)¹⁷ e dos entes privados membros do contrato de bairro.¹⁸

O instrumento dos contratos de bairro tem sido aplicado em intervenções de caráter experimental, visando à introdução de inovações como bioarquitetura e ecologia urbana, economizando recursos e melhorando a qualidade ambiental.

O caráter experimental permite financiar pesquisas e monitoramento para melhorar o *design* urbano, os seminários para ouvir as comunidades locais e a promoção de estudos para a definição de ferramentas de controle de qualidade.

Nesse sentido, o contrato de bairro consiste em uma ferramenta para o enfrentamento de problemas complexos, na medida em que prevê a instituição de métodos participativos, que visa garantir a participação ativa dos residentes, e viabiliza a intersectorialidade nas opções do governo local, por meio da coordenação de várias políticas (social, habitacional, ambiental, educacional, de mobilidade etc.).

Tem-se ainda a atuação das entidades que fazem a gestão e manutenção dos imóveis, conforme estudo apresentado pela Agência Territorial pela Casa (ATC), da província de Turim, criada por iniciativa conjunta entre Prefeitura de Turim e bancos com interesse comum na solução de problemas habitacionais. A ATC, assim como outras, é uma empresa pública habitacional, com conselho nomeado pela região de Turim, mas administrada por quadros técnicos e sujeita a parâmetros de qualidade.

17. No mínimo 10% do valor total da intervenção.

18. No mínimo 35% do valor total do financiamento.

Esta agência administra e realiza manutenção e recuperação de imóveis residenciais públicos, do seu próprio patrimônio, bem como de outros entes públicos não estatais, cooperativas e organizações, incapazes de administrá-los.

A atuação da ATC é conjunta com outros órgãos públicos para que se garanta a realização da imprescindível recuperação urbanística e social dos bairros degradados. Assim como em outros exemplos, verifica-se a necessária “imaginação” para a viabilização do negócio: a busca por alternativas financeiras. No caso da ATC são administrados também imóveis para fins não residenciais (comércios, garagens e estacionamentos), com o objetivo do balanço entre as receitas e despesas.

As principais dificuldades destacadas na experiência italiana, e que servem de exemplo também para as discussões no Brasil, foram: *i*) a diversidade e autonomia regional no país, que geram dificuldades de atuação coordenada e cooperada, que poderiam contribuir para a redução das profundas desigualdades regionais que marcam a Itália, assim como o Brasil; e *ii*) a ausência de estímulos ao parque locatício social privado, sendo citado em especial o nível mínimo de taxaço do imposto de renda proveniente de aluguel, que é de 20%.

Entre os diversos aprendizados que podem ser tirados da realidade da locação social na Itália está a importância da manutenção preventiva dos imóveis, garantindo o uso ao longo dos anos do parque edificado, assegurando a viabilidade econômica e a previsibilidade de investimentos e, em última instância, preservando as características dos bairros e das áreas do entorno que em diversos exemplos revelados foram degradadas por empreendimentos habitacionais mal geridos e mal preservados. Essa ação essencial se reforça quando se trata dos imóveis de interesse histórico, como já citado na análise do caso francês.

2.1.3 Iniciativas no Uruguai

A política de locação no Uruguai se baseia em uma articulação entre sistema de garantias e sistema de subsídios, associados à recuperação de áreas degradadas já providas de infraestrutura.

A garantia para os aluguéis privados se dá através de pagamento de taxa de garantia equivalente a 10% do valor do aluguel, que compõe um fundo garantidor. Para aqueles inquilinos com renda insuficiente para acessar esse sistema, o Ministério da Habitação uruguaio oferece um subsídio de aluguel e da própria taxa de garantia (fundo de subsídio), emitindo “certificado de garantia” àquela família, em posse do qual ela pode pleitear qualquer contrato de aluguel no mercado.

O principal desafio para a implementação da política de locação social no Uruguai é a aceitação do crédito dos locatários pobres que vem crescendo com a emissão e o uso dos certificados de garantia. Os recursos do fundo garantidor têm sido utilizados pelo poder público no ressarcimento do proprietário com prontidão em caso de inadimplência, estimulando a criação de parques locatícios.

A seleção dos beneficiários de ambos os fundos se dá por critérios técnicos, de análise cadastral, para evitar manipulações políticas. Segundo o exemplo trazido do Uruguai, a lição que lá foi aprendida é que as famílias pobres são adimplentes com o aluguel, se lhes for dada a condição de permanecerem bem localizadas.

A experiência Uruguai tratou sobretudo das cooperativas de ajuda mútua, entidades que têm papel central na política locacional uruguaia, que destina às cooperativas 30% dos recursos para habitação de interesse social (0,5% do produto interno bruto – PIB).

3 A PROPOSTA DO SMS ELABORADA NO MCIDADES – DEFINIÇÕES E OBJETIVOS

A seguir está disponibilizada a última versão da proposta do SMS, elaborada pela equipe técnica do Prauc do MCidades, em 2009, e apresentada no CNC, e a partir da qual se originou a Resolução Recomendada nº 75, de 2 de julho de 2009 (anexo A), e que recupera parte substancial deste esforço. Essa é a primeira vez que o material está sendo disponibilizado ao público em geral; os possíveis erros, omissões e a desatualização dos dados devem ser entendidos em referência ao momento em que o material foi produzido.

O texto que se segue é original e foi redigido sob a coordenação deste autor,¹⁹ que à época, coordenador do Prauc, era responsável pelas articulações com movimentos sociais, empresários, ONGs, governos e outros na elaboração de uma política de locação social no país.

Reforça-se aqui o agradecimento já feito no início deste texto à equipe técnica do Prauc, entendendo que esta sistematização possa contribuir para a continuidade dos debates sobre o tema.

19. A redação contou com a ajuda dos servidores do MCidades Carolina Cavalcanti e Letícia Miguel.

BOX 1**O Serviço de Moradia Social****Definições**

1. Serviço de Moradia Social: serviço público que visa disponibilizar unidades habitacionais prontas para moradia em centralidades urbanas, por meio de um conjunto de ações e iniciativas integradas com as demais políticas urbanas e de desenvolvimento e apoio social, promovidas de forma participativa, continuada e articulada entre os entes federativos e as organizações da sociedade civil, visando compor o parque imobiliário e propiciar melhoria das condições de vida, sendo remunerado mediante pagamento de taxa, com valor, periodicidade e garantias compatíveis com o perfil do morador e adequados às suas necessidades, e que pressupõe assistência técnica e social contínuas e fóruns de acompanhamento, monitoramento e resolução de conflitos.
2. Parque imobiliário: conjunto de imóveis, empreendimentos ou unidades habitacionais de propriedade pública ou privada cedidos ao Serviço de Moradia Social.
3. Centralidades urbanas: áreas centrais de cidades, subcentralidades ou centros de bairros, dotados de infraestrutura e dinâmica urbana, com concentração de serviços e atividades.
4. Entidades gestonárias: entidades e organizações da sociedade civil que realizam, sem fins lucrativos, a administração e o acompanhamento dos contratos com os beneficiários, a gestão e a manutenção preventiva dos empreendimentos de SMS e outros. Para tornarem-se entidades gestonárias, as organizações devem ter objetivos compatíveis com as funções designadas pelo SMS, previstos em estatuto, e agir em parceria com o poder público por meio da assinatura de termo de parceria.
5. Termo de parceria: instrumento jurídico específico firmado entre o poder público e a entidade gestonária que consolida um acordo de cooperação entre as partes, determinando seus direitos e deveres. O termo de parceria deverá conter, entre outros, a descrição do empreendimento, as metas e os resultados previstos, os critérios objetivos para avaliação da entidade, a obrigação de prestação de contas ao poder público, os valores de remuneração e a participação no fórum de acompanhamento, monitoramento e resolução de conflitos.
6. Contrato de prestação de serviço: instrumento jurídico específico firmado entre a entidade gestonária e os beneficiários, devendo regular os direitos e deveres do beneficiário no uso do imóvel, valor, periodicidade, garantias e forma de remuneração; e os direitos e deveres da entidade gestonária junto ao morador e ao empreendimento, definindo ainda o fórum de acompanhamento, monitoramento e resolução de conflitos como instância responsável pelos litígios.
7. Políticas urbanas: Política Nacional de Habitação, Política Nacional de Desenvolvimento Urbano e Políticas de Preservação do Patrimônio Histórico.
8. Políticas de desenvolvimento e apoio social: definidas pela Lei Orgânica de Assistência Social (Loas), e pela Política Nacional de Assistência Social, consubstanciando redes de apoio socioassistencial.
9. Assistência técnica e social contínua: consiste em dotar, sistemática e continuamente, de informações e conhecimento as famílias beneficiárias acerca do SMS, as formas de manutenção e reparos a serem feitos no empreendimento, bem como acompanhar o desenvolvimento pessoal dos moradores e das famílias beneficiárias, para que elas sejam capazes de se adaptar e se manter na nova moradia, cumprindo com os deveres previstos em contrato. Os responsáveis deverão ser capazes de sanar eventuais problemas decorrentes do convívio em condomínio e de encaminhar para as instâncias responsáveis os casos de inadimplência e de conflito.
10. Fóruns de acompanhamento, monitoramento e resolução de conflitos: constituídos de maneira intersetorial pelos diversos entes, onde houver o SMS implantado, deverão ter representantes do poder público, moradores, entidades gestonárias, proprietários de imóveis cedidos, e da sociedade civil, de forma paritária, agregando os responsáveis pela implementação do SMS na localidade e pela resolução dos conflitos decorrentes da gestão do Serviço de Moradia Social e da administração dos empreendimentos, devendo propor soluções e encaminhamentos para o bom funcionamento do SMS e estarem articulados às demais instâncias de participação, como os conselhos das cidades e da assistência social.

Objetivos

São objetivos do Serviço de Moradia Social:

- promover a inclusão social, através da oferta de moradia digna integrada à rede socioassistencial;
- tornar os beneficiários do SMS atingíveis pelas demais políticas públicas;
- viabilizar solução de moradia para baixa renda em áreas urbanas centrais;
- combater o mercado informal de aluguel (cortiços e favelas);
- diminuir o número de imóveis vazios e subutilizados, e reabilitar edifícios, otimizando o uso do estoque edificado existente;
- contribuir para a preservação do patrimônio histórico;
- combater a expansão urbana periférica; e
- contribuir para a redução do *deficit* habitacional.

Princípios e diretrizes

São princípios do Serviço de Moradia Social:

- a garantia dos direitos humanos fundamentais, previstos na Constituição Federal e em tratados e protocolos internacionais, dos quais o Brasil é signatário;
- o direito à moradia digna e integrada à cidade;
- o cumprimento da função social da propriedade e da cidade;
- a integração das políticas e esferas de governo, e de atores da sociedade civil;
- a descentralização da gestão e administração do serviço, definindo um interlocutor único em cada ente federado;
- o cofinanciamento entre entes federados para a implementação das ações;
- a gestão democrática, com a participação da sociedade civil na implementação, na execução e no monitoramento das ações em todos os níveis;
- a moradia como estratégia de inclusão e desenvolvimento social, integrada à rede socioassistencial;
- a oferta de moradia como serviço público permanente, orientado às características do beneficiário;
- a supremacia do atendimento sobre as exigências de rentabilidade econômica;

(Continua)

(Continuação)

- o uso social dos imóveis como justificativa para o investimento público;
- a desoneração tributária e a instituição de tarifas sociais; e
- a transparência e a democratização das informações.

São diretrizes para a implementação do Serviço de Moradia Social:

- articulação entre os entes federativos e a sociedade civil;
- articulação das políticas urbanas e de preservação do patrimônio histórico;
- integração do Serviço de Moradia Social às redes socioassistenciais;
- promoção da gestão compartilhada, por meio de parcerias entre o poder público e a sociedade civil;
- promoção da perenidade do Serviço de Moradia Social e das fontes de recursos;
- constituição de parque imobiliário destinado ao Serviço de Moradia Social;
- utilização prioritária dos imóveis públicos vazios ou subutilizados;
- adoção de medidas para ampliar a oferta de imóveis privados para o Serviço de Moradia Social;
- localização dos empreendimentos em centralidades urbanas;
- atendimento à população de baixa renda, em especial idosos, estudantes e indivíduos em situação de rua;
- adequação das unidades aos beneficiários, respeito aos padrões de qualidade, e de acessibilidade universal, conforme Lei Federal nº 10.098/2000 e Decreto nº 5.296/2004;
- fomento ao uso misto como forma de viabilizar economicamente a manutenção dos empreendimentos;
- previsão de áreas para atividades coletivas e/ou de geração de renda;
- remuneração do serviço por meio de taxa com valor, periodicidade, garantias e formas de pagamento compatíveis com o perfil da renda familiar;
- individualização da cobrança das tarifas de água, luz e gás;
- garantia de permanência das famílias no imóvel pelo tempo desejado por elas, desde que mantidas as condições para serem beneficiárias do SMS;
- garantia da continuidade do acesso ao Serviço de Moradia Social nos casos justificados de inadimplência;
- garantia de assessoria técnica e social permanente, inclusive no pré-morar e no pós-morar;
- instituição da prática da manutenção preventiva;
- contratação prioritária de beneficiários residentes para a execução de serviços de zeladoria, portaria e manutenção; e
- assinatura de convênio ou termo de cooperação para definição de metas, ações, incentivos e formas de financiamento a serem adotadas pelos entes federados para instituição do SMS.

Organização e competências

Organização

Compõem o SMS o conjunto ordenado e hierarquizado de órgãos, instituições, serviços oficiais e fundos públicos voltados à promoção da moradia vinculada à assistência social funcionando sob a coordenação do MCidades.

O SMS será executado por órgãos e instituições públicas federais, estaduais e municipais, da administração direta e indireta, bem como pelas entidades privadas que atuem em parceria com o poder público, e deve ser parte integrante do Sistema Único de Assistência Social (Suas) e do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS).

A iniciativa privada poderá participar do SMS, em caráter de delegatário do Estado, na gestão e administração dos empreendimentos, nas instalações e nos contratos de moradia, sejam os mesmos de propriedade pública ou privada, desde que possua atribuições estatutárias compatíveis e não possua fins lucrativos.

O Serviço de Moradia Social é constituído e organizado da seguinte maneira:

- por uma instância coordenadora, formada pela União, tendo como participantes o MCidades (coordenador), o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG)/Secretaria do Patrimônio da União (SPU), o Ministério da Cultura (MinC)/Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), entre outros;
- estados e municípios que articulam esforços e recursos através de convênios ou termos de cooperação firmados com a União;
- por uma rede de entidades gestonárias devidamente capacitadas e cadastradas, mediante termo de parceria assinado com os entes federados;
- por proprietários privados que tenham cedido ao SMS imóveis ou unidades habitacionais de sua propriedade;
- pelos beneficiários do Serviço de Moradia Social que assinam junto às entidades gestonárias contrato de prestação de serviço; e
- por um conjunto de fóruns de acompanhamento, monitoramento e resolução de conflitos instituídos por cada ente federado que participe do SMS e compostos pelos diversos setores envolvidos.

Competências

São competências dos diversos participantes que constituem o Serviço de Moradia Social:

1. União

- definir diretrizes e princípios para o Serviço de Moradia Social;
- apoiar as ações e iniciativas locais;
- firmar convênios e termos de cooperação com estados e municípios;
- disponibilizar imóveis de sua propriedade para o Serviço de Moradia Social;
- instituir mecanismos de incentivo à formação de parque imobiliário privado;
- articular mecanismos e recursos para a constituição de fundo garantidor;
- assegurar investimentos para a viabilização de ações e empreendimentos;
- fomentar a concessão de incentivos e isenções; e
- revisar e editar normativos.

(Continua)

(Continuação)

Ministério das Cidades

- coordenar o Serviço de Moradia Social;
- instituir um grupo de trabalho interministerial para elaboração e articulação das ações do Serviço de Moradia Social;
- articular os entes, as ações e os recursos em nível federal;
- promover a capacitação dos demais entes federados e das organizações da sociedade civil para instituição e execução do SMS;
- apoiar a elaboração de processo de seleção pública das entidades gestonárias;
- monitorar e avaliar a implementação do Serviço de Moradia Social;
- participar dos fóruns de acompanhamento, monitoramento e resolução de conflitos;
- instituir rede de entidades gestonárias; e
- assegurar recursos para a constituição do fundo garantidor.

Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

- articular as políticas de desenvolvimento e apoio social e as redes socioassistenciais ao SMS;
- apoiar a constituição de cadastro da demanda articulado ao Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico)/Suas;
- apoiar ações de capacitação dos entes, das organizações da sociedade civil e dos gestores da assistência social no Serviço de Moradia Social;
- monitorar e avaliar a implementação do Serviço de Moradia Social;
- participar e/ou fomentar a participação de entes ligados ao Suas nos fóruns de acompanhamento, monitoramento e resolução de conflitos; e
- permitir, por meio da articulação das entidades gestonárias à rede socioassistencial, que os beneficiários do SMS sejam atingíveis pelas demais políticas públicas de desenvolvimento social.

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão/SPU

- disponibilizar imóveis da União para o Serviço de Moradia Social;
- monitorar e avaliar a implementação do Serviço de Moradia Social; e
- participar dos fóruns de acompanhamento, monitoramento e resolução de conflitos.

Ministério da Cultura/IPHAN

- compor recursos para a viabilização de empreendimento do Serviço de Moradia Social em áreas históricas ou em edifícios com interesse patrimonial;
- monitorar e avaliar a implementação do Serviço de Moradia Social; e
- participar dos fóruns de acompanhamento, monitoramento e resolução de conflitos.

2. Estados, Distrito Federal e municípios

- firmar, com a União, convênio ou termo de cooperação para implantação do SMS;
- manter cadastro atualizado da demanda, articulado ao CadÚnico/Suas;
- promover a seleção pública das entidades gestonárias;
- participar das ações de capacitação dos beneficiários e organizações da sociedade civil;
- implementar os instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, visando criar condições de ampliação do parque imobiliário para ao SMS e a desoneração dos empreendimentos;
- instituir mecanismos de incentivo e isenção à formação de parque imobiliário privado;
- assegurar recursos para as ações do Serviço de Moradia Social;
- organizar e manter estrutura institucional para implementação, gestão e monitoramento do Serviço de Moradia Social;
- monitorar e avaliar a implementação do Serviço de Moradia Social;
- instituir e participar de fóruns de acompanhamento, monitoramento e de resolução de conflitos;
- fiscalizar e aplicar as sanções de sua responsabilidade, inclusive nos casos de inadimplência;
- revisar e editar normativos; e
- emitir boletos de cobrança das taxas de administração e manutenção das unidades.

4. Entidades gestonárias

- participar de seleção pública, providenciando os documentos necessários;
- assinar termo de parceria com o poder público responsável;
- assinar contrato de prestação de serviço com os beneficiários;
- elaborar e/ou acompanhar a elaboração do projeto e acompanhar a execução das obras dos empreendimentos referentes ao seu contrato;
- promover assessoria técnica contínua junto aos beneficiários, inclusive no pré-morar e no pós-morar;
- administrar os contratos e as inadimplências;
- garantir acesso dos beneficiários-contratantes às redes socioassistenciais e às demais políticas públicas;
- encaminhar para os fóruns ou instituições competentes os casos de inadimplência, ou outros problemas diagnosticados;
- realizar manutenção sistemática e preventiva dos empreendimentos;
- realizar pequenos reparos em conjunto com síndico/zelador eleito entre os próprios moradores;
- participar dos fóruns de acompanhamento, monitoramento e resolução de conflitos;
- participar das ações de capacitação; e
- prestar contas para a instância do poder público responsável e publicizar as informações relativas às contas anuais aos demais interessados.

5. Proprietários privados

- aderir ao SMS, mediante cessão de imóveis ou unidades habitacionais de sua propriedade; e
- participar dos fóruns de acompanhamento, monitoramento e resolução de conflitos.

6. Beneficiários

- fornecer dados cadastrais e socioeconômicos;
- participar em todas as etapas de implementação do Serviço de Moradia Social;
- participar das ações de capacitação promovidas pelo poder público e pela entidade gestonária;
- manter-se adimplente quanto às taxas do SMS e demais serviços de água, luz e gás;
- zelar pelo patrimônio e realizar pequenos reparos, em conjunto com a entidade gestonária;
- apropriar-se corretamente dos bens e serviços colocados à sua disposição; e
- eleger representantes para participar dos fóruns de acompanhamento, monitoramento e resolução de conflitos.

(Continua)

(Continuação)

7. Fóruns de acompanhamento, monitoramento e resolução de conflitos

- acompanhar, monitorar e avaliar o Serviço de Moradia Social;
- elaborar e publicar relatórios periódicos de suas atividades, propondo soluções e melhorias para o bom funcionamento e aprimoramento do Serviço de Moradia Social;
- propor soluções e encaminhamentos para a resolução de conflitos oriundos da gestão do programa e da administração dos empreendimentos; e
- articular-se às demais instâncias de participação, como os conselhos das cidades e da assistência social.

Destinatários e áreas de atuação

Destinatários

São destinatários do Serviço de Moradia Social:

- famílias que se enquadrem nos critérios definidos pelos programas habitacionais existentes; e
- famílias beneficiárias, ou que cumpram os critérios para serem beneficiárias dos programas de desenvolvimento e apoio social e transferência de renda

Áreas prioritárias de atuação

São as áreas prioritárias para implementação do Serviço de Moradia Social:

- cidades com concentração de imóveis públicos subutilizados e/ou vazios urbanos;
- cidades com grande *deficit* habitacional e existência de imóveis vazios ou subutilizados;
- cidades que apresentem capacidade de gestão do programa; e
- cidades com concentração de imóveis pertencentes ao patrimônio histórico.

Recursos e custos

Recursos

Constituem fontes de recurso para o Serviço de Moradia Social:

Recursos não onerosos/subsídios:

- Orçamento Geral da União (OGU): recursos de programas e ações do governo federal;
- fundos de governo, ex.: Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) e outros;
- cessão gratuita de imóveis públicos;
- IPHAN: via repasse direto, visando compor recursos para viabilizar empreendimentos do SMS em imóveis com interesse de preservação histórica;
- contrapartidas e recursos dos estados, Distrito Federal e municípios, respeitando o princípio de cofinanciamento das ações do Serviço de Moradia Social; e
- Lei Rouanet, para imóveis com interesse de preservação histórica.

Recursos onerosos:

- financiamentos com recursos de fundos públicos, ex.: Fundo de Desenvolvimento Social (FDS) e Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), mediante financiamento para reforma, com condições facilitadas, de imóveis privados;
- IPHAN: via financiamento, com condições facilitadas, para recuperação de imóveis privados em centros históricos protegidos; e
- financiamentos e cooperações internacionais.

Aluguéis e/ou taxas de manutenção e administração:

- beneficiários: via pagamento da taxas de manutenção e administração; e
- locatários comerciais: via pagamento de taxas diferenciadas ou de aluguel, visando viabilizar recursos permanentes para a manutenção do empreendimento de uso misto.

Custos

Os recursos do SMS serão aplicados com as seguintes finalidades:

Custos de montagem do parque imobiliário

- aquisição de imóveis, quando houver;
- elaboração de projetos de requalificação ou reforma/adaptação dos imóveis; e
- obras de requalificação ou reforma/adaptação dos imóveis.

Custos administrativos e de gestão

- custos operacionais da entidade gestonária;
- manutenção física e preventiva do empreendimento; e
- remuneração de pessoal terceirizado: porteiros, zeladores, faxineiros etc.

Custos processuais

- assinatura e registro dos instrumentos jurídicos específicos; e
- processos judiciais.

Composição de fundo garantidor

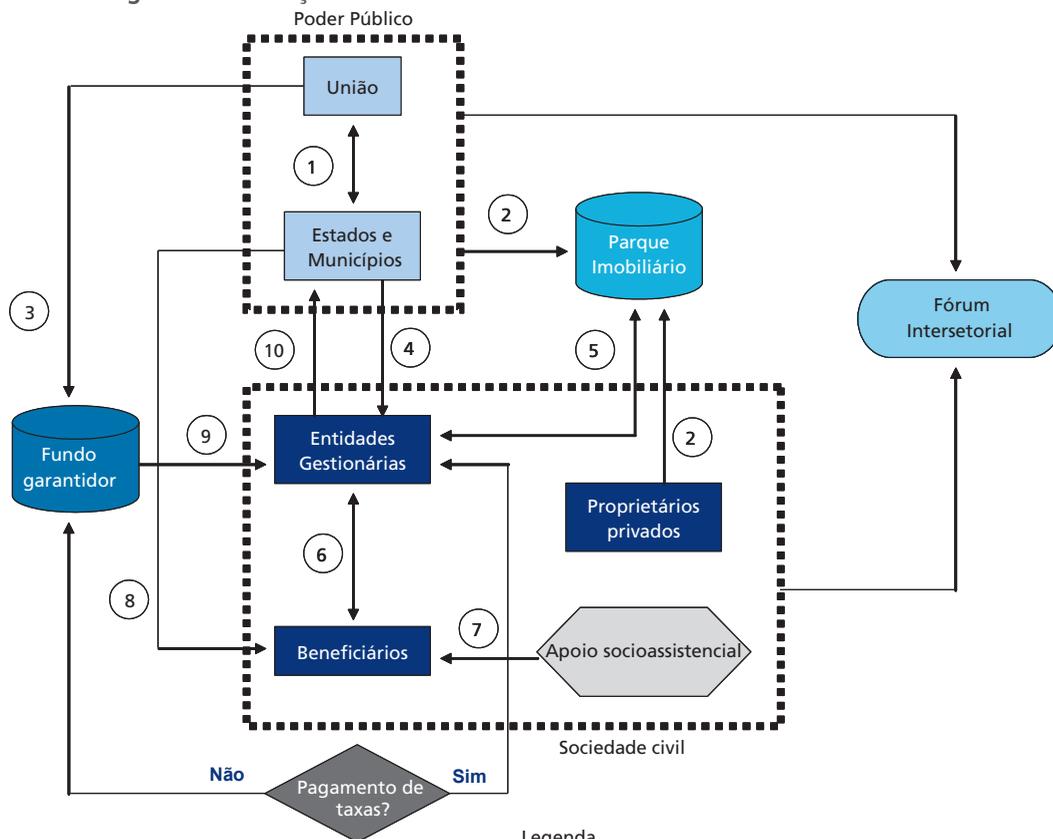
- garantias à viabilidade econômica dos empreendimentos: previsão de ociosidade e inadimplência.

Capacitação e acompanhamento

- capacitação dos entes federados;
- capacitação das entidades gestonárias;
- capacitação dos beneficiários;
- acompanhamento socioassistencial; e
- manutenção dos fóruns de acompanhamento, monitoramento e resolução de conflitos.

Elaboração do autor e equipe quando coordenador do Prauc-MCidades.

FIGURA 1
Fluxograma do Serviço de Moradia Social



Legenda

- 1 – Assinatura de termo de cooperação
- 2 – Cessão de uso
- 3 – Instituição de fundo garantidor
- 4 – Assinatura de termo de parceria
- 5 – Gestão e manutenção do parque imobiliário
- 6 – Assinatura de contrato de prestação de serviço
- 7 – Assistência e acompanhamento social das famílias
- 8 – Cobrança das taxas
- 9 – Cobertura de inadimplência e ociosidade
- 10 – Prestação de contas

Elaboração do autor e equipe quando coordenador do Prauc-MCidades.

BOX 2

Exemplo de modelagem econômica para a aplicação do SMS

Público-alvo: famílias com renda de até R\$ 2.500,00 mês
 Número de unidades: 50.000
 Gestão: descentralizada, privada e sem fins lucrativos
 Serviços: reforma e manutenção física dos imóveis, destinação das unidades, gestão condominial, celebração e acompanhamento dos contratos de aluguel
 Parque: público ou privado, com terrenos/imóveis cedidos, sem ônus
 Aluguéis: comprometimento máximo de 30% da renda familiar (incluindo taxa de administração)
Os valores de aluguel são determinados por faixas de renda; as famílias de renda mais alta (30% renda > valor aluguel médio) subsidiam as famílias de renda mais baixa (30% renda < valor aluguel médio)

Investimento inicial:
 Custo de construção/reforma médio: R\$ 30.000,00/unidade
 Projeção de custo inicial total (obras): R\$ 1.500.000.000,00

Gestão:

Manutenção física e provisão para obras futuras: 3,6% do custo de construção/ano (valor médio/unidade = R\$ 90/mês)
 Administração (pessoal, encargos sociais, água, luz etc.)/unidade: R\$50,00/mês
 Provisão para fundo garantidor: R\$ 50,00/mês

Projeção de custo de gestão total: R\$ 9.500.000,00 = R\$ 190,00/mês/unidade)
 Custo empreendimento/mês = R\$ 9.500.000,00 + pgto. investimento inicial

Cenário 1: obras custeadas com recursos do fundo perdido – custo zero
 R\$ 1.500.000.000,00 (fundo perdido) +
 R\$ 9.500.000,00 (custos de gestão/mês)
R\$ 9.500.000,00/mês
 Aluguel médio de R\$ 190,00
 Receita = R\$ 9.500.000,00/mês

Cenário 2: 100% financiamento (ref.: prestação de R\$ 193,00/mês com juros de 6% ao ano (a.a) por 25 anos)
 R\$ 9.650.000,00/mês (R\$ 1.500.000.000,00 por financiamento) +
 R\$ 9.500.000,00 (custos de gestão/mês)
R\$ 19.150.000,00/mês
 Aluguel médio de R\$ 383,00
 Receita = R\$ 19.150.000,00/mês

Cenário 3: 50% fundo perdido/50% empréstimo ou financiamento (ref.: prestação de R\$ 97,00/mês com juros de 6% a.a. por 25 anos)
 R\$ 4.850.000,00/mês (R\$ 750.000.000,00 financiamento + R\$ 750.000.000,00 fundo perdido)
 R\$ 9.500.000,00 (custos de gestão/mês)
R\$14.350.000,00/mês
 Aluguel médio de R\$ 287,00
 Receita = R\$ 14.350.000,00

Elaboração do autor e equipe quando coordenador do Prauc-MCidades.

4 SISTEMA NACIONAL DE HABITAÇÃO E SERVIÇO SOCIAL DE MORADIA – PL Nº 6.342

O rumo político dos avanços obtidos com o Seminário Internacional de Locação Social descrito brevemente na seção anterior e com os debates realizados no MCidades e no CNC seguiu até a apresentação à Câmara Federal, pelos deputados Paulo Teixeira e Zezéu Ribeiro, do PL nº 6.342 de novembro de 2009, que institui no âmbito do SNHIS o Serviço de Moradia Social para famílias de baixa renda.

Visto que o PL surge das elaborações anteriores, avança em certas definições e consolida, em uma proposição legislativa, um histórico de debates e discussões com a sociedade civil organizada para elaboração do programa chamado de SMS, apresentado ao CNC que o consolidou em uma de suas resoluções. Segundo o objetivo principal de documentar um processo político, entende-se que a proposta em tela deva ser analisada à luz deste histórico.

Entende-se que, apesar de se tratar de duas proposições que levam o mesmo nome, o PL e os debates consolidados na Resolução Recomendada nº 75 do CNC não versam sobre o mesmo objeto. O PL institui a gratuidade do aluguel, sendo destinado exclusivamente à população de mais baixa renda e a grupos específicos, baseando-se no atual marco legal dos aluguéis, configurando-se apenas uma política de assistência social.

Já o contido nos debates e na resolução mencionada propõe a moradia como serviço a ser remunerado por uma taxa, e que os parques locatícios sejam viabilizados por conveniamento e concessões (conforme Artigo 3º). Ou seja, sua proposta não se baseia no inquilinato, como relação formal de contrato, a par de estar estruturada além de um *mix* social e de renda, compondo um *mix* de usos que asseguraria a viabilidade econômica não apenas dos empreendimentos, mas também das empresas – isso em uma rede de serviços sociais e de participação dos beneficiários, constituindo-se assim o SMS em um serviço em uma rede de atendimento social.

A análise que se segue está dividida em três partes principais: *i*) pertinência e necessidade de elaboração de PL sobre o tema; *ii*) fundamentos da proposta apresentada; e *iii*) pontos específicos do texto apresentado como PL nº 6.342.

4.1 Da pertinência e necessidade

Acerca da pertinência e necessidade da elaboração de um projeto de lei para instituir um serviço de moradia social no país, deve-se atentar primeiramente para uma diferença profunda entre o texto do PL e os esforços feitos pelo MCidades até 2009, quando da resolução que recomendava a criação do SMS e dava suas bases. O PL contradiz um dos princípios do Serviço de Moradia Social, quer seja, prescindir de arcabouço legal específico, ao menos no plano federal, para sua implantação, simplificando processos e valorizando a ação programática do Executivo e de seus fóruns de participação social como formuladores da política pública. Na proposição realizada pelo MCidades e pelo Conselho Nacional das Cidades, o SMS não está vinculado à Lei do Inquilinato, fato que o distingue fundamentalmente do PL.

As demais questões enfrentadas no PL, em conformidade com a Resolução Recomendada nº 75 do CNC, poderiam constituir princípios, diretrizes e mecanismos estabelecidos pelo Poder Executivo em programa de ação e referenciados pelos demais entes da Federação através de convênios com a União.

Entende-se, entretanto, que seria altamente justificável a elaboração do PL caso fossem tratados ao menos os temas a seguir:

- I. autorização ou definição explícita dos mecanismos para destinação de imóveis públicos ao Serviço de Moradia Social;
- II. isenção e/ou desconto em impostos e taxas, ou mesmo incentivos fiscais, financeiros ou creditícios, conforme sinalizado no Artigo 8º § 2º do PL;
- III. definição de instrumentos e critérios mínimos para qualificação de entidades sem fins lucrativos no âmbito federal; e
- IV. autorização para aluguel de áreas comerciais, tema nem mesmo previsto no PL.

Pode-se verificar no momento de proposição do PL um declarado interesse de instituição de novo fórum político para o debate, vinculado a possíveis audiências na Câmara dos Deputados e outras ações parlamentares. Entretanto, passados mais de quatro anos, e tendo vencido apenas uma das três comissões nas quais o PL deve ser analisado, entende-se que o debate do tema perdeu com a mudança de seu principal fórum político, o CNC.

4.2 Uma análise dos fundamentos da proposta apresentada

O PL está fundamentado em um tripé formado pela gratuidade do serviço, aluguel de imóveis privados pelo poder público para destinação habitacional e descentralização da gestão do Serviço de Moradia Social.

A título de comparação, o SMS, como apresentado na Resolução Recomendada nº 75, está fundamentado pelo pagamento de taxa compatível com o perfil do morador, na cessão de imóveis (públicos e privados) como mecanismo de criação do parque imobiliário e, também, na descentralização da gestão. Ou seja, não há qualquer vinculação com a Lei do Inquilinato na proposta oriunda do MCidades.

O PL parte do princípio de que o SMS seria gratuito, ou seja, retirada as taxas, os impostos e os serviços de concessionárias, a parcela referente à moradia seria um encargo exclusivo do Estado, configurando, em linhas gerais, serviço já conhecido no país com o nome de bolsa aluguel; neste caso, o subsídio seria destinado ao proprietário do imóvel.

Ainda que tenha um apelo político, não há concordância nem mesmo no movimento social sobre o tema da gratuidade. Os movimentos que trabalham com cortiços e em centros urbanos concordam com a necessidade de contribuição ao serviço (moradia e rede social) e que há necessidade de mecanismos eficientes para tratar da inadimplência, garantindo a permanência em casos definidos e retirando as famílias quando necessário.

Some-se a isso o fato de que a definição de gratuidade restringe o SMS a uma única faixa de renda, não permitindo ao poder público elaborar critérios e mecanismos de atendimento com *mix* social, restringindo substancialmente a política.

Essa proposição contraria as políticas internacionais bem-sucedidas, nas quais a *locação social* configura-se como um portfólio de ações, subsídios e instrumentos aplicados aos moradores, aos proprietários e à cadeia de produção da habitação e das políticas sociais, com diversidade de tipologias, *mix* de renda e social, como forma de abarcar os diversos modos e trajetórias de vida, agindo sobre os mercados habitacional e fundiário/dominial.

Entende-se, ademais, que a definição em lei da gratuidade e seu estabelecimento segundo único e rígido mecanismo, aluguel de imóveis privados e repasse gratuito aos moradores significa forte restrição ao uso da locação social, restringindo inclusive o caráter federativo da proposta e o respeito às diversidades regionais.

A proposta de PL explicita a possibilidade de criação de parque público e de parque privado para a constituição do SMS. Sobre o parque público não há qualquer avanço na proposta, não são apontados mecanismos, incentivos ou qualquer determinação que implique efetiva destinação dos imóveis. Vale ressaltar que o procedimento, cessão para uso em políticas sociais, é instituto já garantido no marco legal dos imóveis públicos, não sendo necessárias alterações legais.

No que tange ao parque privado, o PL aponta o aluguel do imóvel de responsabilidade do poder público e o subsequente repasse ao SMS como maneira de viabilizar a entrada de imóveis no parque. O PL aponta ainda a possibilidade de o poder público adiantar parte dos valores de aluguel como investimento em recuperação e adequação do imóvel. Entende-se que esse modelo traz grave risco à robustez do sistema, possibilita questionamentos acerca de investimento público e tem pouca consequência sobre o meio urbano e o mercado imobiliário.

Sobre a robustez do sistema, entendida como a percepção de segurança que estimula ou não o investimento e a parceria, esta estaria em xeque ao vincular o SMS à Lei do Inquilinato. Cinco são as principais questões, conforme a seguir.

- I. A primeira vinculada ao direito de moradia que, se assegurado, coloca entraves à recuperação de imóveis alugados. A jurisprudência no Brasil é tão clara nesse sentido que o mercado de aluguel é restrito no país por temor dos proprietários na recuperação dos imóveis que signifique despejo de famílias. No caso da proposta de PL, o que pode ser concluído é que haveria a necessidade de contrato entre o poder público e a família, precedido de contrato de aluguel para a destinação habitacional entre o poder público e o proprietário. Visto não haver no PL qualquer instrução que sirva à tomada de posição no Judiciário, e sendo este chamado a dirimir os possíveis conflitos por analogia, é de se concluir que seria aplicada a jurisprudência que garante o direito à moradia nos contenciosos que buscam a retomada do imóvel, ainda que certos aspectos pontuais tenham sido flexibilizados na última revisão do normativo do inquilinato, Lei nº 8.245/1991, que entrou em vigor em 2010.
- II. A segunda está vinculada ao fato de que o aluguel, a constituir fonte de renda, deve pagar até 27,5% de imposto de renda. Novamente, ao não prever qualquer desoneração ou estímulo aos proprietários como pessoas jurídicas com fins específicos, que reduziria a cobrança, o PL nada acrescenta para a constituição do SMS. Contudo, ao prever a isenção de imposto de renda, criaria um entrave para a aprovação do projeto.
- III. A terceira questão reside no fato de que a solução “aluguel” não traz nenhum elemento inovador de estímulo e superação das dificuldades existentes para que imóveis privados cumpram sua função social. Diversos imóveis se encontram vazios por questionamentos na cadeia dominial, indefinições em processos de herança e falta de capacidade de investimento do proprietário. Contratos de aluguel para destinação de imóveis nos dois primeiros casos

são frágeis e podem necessitar de autorizações judiciais. Além disso, seria necessário justificar o adiantamento de parcelas de aluguel para investimento nos imóveis, algo passível de questionamentos diversos. Ainda que exista a possibilidade de estabelecimento de valores diferenciados ao longo do tempo para amortecimento de investimentos, deve-se recordar que no orçamento público há investimentos e custeio como recursos bastante distintos em diversos aspectos, colocando novas dificuldades para este ponto, visto que o aluguel em si seria custeio.

- IV. A quarta questão que pode trazer fragilidade à proposta, e consequente insucesso, refere-se aos possíveis questionamentos quanto ao valor do aluguel, como ocorre com as avaliações públicas. Ainda que existam alternativas, como o caso de leilões, que poderiam assegurar a ampla concorrência, o fato questionável está na formação do valor ofertado e nos modos de avaliação.
- V. Por fim, a quinta questão ligada à robustez da proposta está vinculada às necessárias autorizações legais para que o poder público local torne-se inquilino. Sobre os possíveis questionamentos ao investimento público, deve-se considerar o fato de o poder público alugar de proprietário privado e destinar de maneira gratuita o imóvel, constituindo um mecanismo simplório de privatização de investimentos públicos, desassociado de quaisquer outras prerrogativas contratuais que reforcem a função social da propriedade privada ou que vinculem os recursos públicos à agenda política de desenvolvimento urbano.

Ou seja, da maneira como colocado no PL, o mecanismo de aluguel apenas reforça o mercado e suas “disfunções” responsáveis pela segregação e exclusão que marcam nossas cidades, fragilizando as justificativas para o investimento.

Deve-se considerar também o fato de não haver no momento recursos públicos de monta para aplicação em aluguel e, ao mesmo passo, existirem hoje no país recursos e linhas de investimentos em obras amplamente aceitos e com fluxos de aplicação reconhecidos e assegurados.

4.3 Pontos específicos do texto apresentado como PL

Entre outros pontos tratados ou negligenciados pela proposta do PL, chama atenção o não tratamento do tema do uso comercial. Entende-se como necessário haver clareza na autorização para aluguel de áreas comerciais em imóveis que serão destinados ao uso habitacional, assegurando a viabilidade do SMS através do incremento de renda no sistema como um todo e proporcionando o *mix* de usos e sua complementaridade no

espaço urbano, em sintonia com um dos princípios das políticas de locação social, que é o de diminuição da necessidade de deslocamento por meio de aumento da mobilidade residencial. Reforça-se o fato de que questionamentos sobre o uso misto são frequentes na execução das políticas habitacionais. Essa problemática nem mesmo é prevista na proposta de PL.

A definição do SMS presente no Artigo 1º § 1º, simplificada em relação à apresentada na resolução do CNC, retira princípios e entendimentos pactuados com os movimentos sociais e entidades de classe, proposições entendidas como fundamentais para assegurar a qualidade do SMS e dos serviços prestados.

Além disso, a definição proposta, em vez de instituir um novo serviço público em que a moradia faz parte de um conjunto de ações, sendo o SMS responsável por articular essas ações em torno da *disponibilização de unidades habitacionais*, apenas faz uso de nome fantasia para tratar de atribuição específica da política habitacional estrito senso, ou seja, *garantir moradias em centros urbanos para população de baixa renda*.

O Artigo 5º da proposta de PL restringe a aplicação do SMS ao explicitar prioridades rígidas (idosos, em situação de rua e deficientes), podendo fazer do SMS um serviço próximo daquilo que hoje são os abrigos públicos, locais nos quais está parcela da sociedade que muitas vezes não encontra qualquer outra alternativa para habitação digna. Da maneira como colocado, restringindo o *mix* social, de uso e de renda, há forte risco de a proposta vir a institucionalizar guetos pobres e marginalizados.

De maneira inadequada é apensada ao Artigo 8º, que trata da modalidade parque privado, a questão da *bolsa aluguel*. O § 2º diz que em caso de riscos e desastres poderá ser adotada a bolsa aluguel. Ora, não há qualquer necessidade de tratar das experiências de bolsa aluguel em lei federal, quanto mais de restringir seu formato. O tema é objeto de legislação estadual e/ou municipal, estando historicamente o governo federal autorizado, no caso de desastres, a fazer repasses extraordinários de recursos aos governos locais, responsáveis por aplicar ou instituir programas de bolsa aluguel. Entende-se como desnecessária, inclusive, a interferência nos governos locais da criação por lei federal de termos básicos para os programas de bolsa aluguel. Reforça-se que o princípio federativo da autonomia, neste caso, pode ser maculado, o que gera ambiente de indisposição na proposição e no apoio ao PL. Por fim, ressalta-se ser essa matéria desnecessária, uma vez que não se prevê que o governo federal diretamente venha instituir bolsa aluguel.

Como conclusão, e retomando os principais pontos desta análise do PL em contraposição às propostas feitas pelo MCidades em 2009, entende-se, nos termos apresentados, não ser justificável e tampouco pertinente a proposição de PL que institui o SMS.

Do ponto de vista político/estratégico, ainda que a defesa de temas de interesse do Poder Executivo por parlamentares seja fundamental para o encaminhamento e a efetividade das políticas, entende-se que neste caso é necessário amadurecimento da proposta no Executivo, valorização da composição política e programática no CNC e posterior parceria com o Legislativo para retirada, através de normativos adaptados dos entraves que já se revelam, dos que poderão surgir e, também, da proposição dos elementos necessários para o fomento e instituição da política.

Como apresentado o PL se restringe a uma política habitacional de caráter assistencialista, não contribuindo com a necessária reforma urbana e apresentando uma série de fragilidades que dificilmente serão superadas se o tripé que fundamenta a proposta for confirmado.

Nos termos deste PL, há o risco de perder-se a oportunidade de tratar a política habitacional e de assistência social de maneira conjunta, vinculadas à agenda das necessárias reformas urbanas do nosso país e adaptadas às dificuldades próprias do nosso sistema jurídico e dos princípios da propriedade privada em que se baseiam nossa sociedade.

Já foram levantados alguns elementos acerca da consequência sobre o meio urbano e o mercado imobiliário da proposta. Ao prever apenas o instrumento do aluguel de imóveis privados e seu repasse ao SMS, desassociado de quaisquer outros mecanismos e mesmo de instrumentos urbanísticos já em uso, como o direito de preempção, a proposta mostra-se desnecessária e conceitualmente frágil. Faz sentido nesse momento fazer a contraposição com os termos da Resolução Recomendada nº 75 do CNC, que prevê a cessão de imóveis privados ao SMS por período igual ao tempo de amortização dos investimentos públicos em sua reabilitação e/ou edificação.

Esse mecanismo, com base em experiências internacionais aceitas e difundidas, algumas delas apresentadas no Seminário Internacional de Locação Social, tem, entre outros pontos positivos que serão tratados mais adiante, o fato de associar diretamente a política de criação de parque imobiliário com a de requalificação urbana. Ou seja,

conforme proposta prevista na resolução supracitada, o investimento público seria justificado também no campo urbanístico ao assegurar o cumprimento da função social, com requalificação urbanística e consequente geração de emprego e renda.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS – DESAFIOS PARA UMA POLÍTICA DE LOCAÇÃO SOCIAL NO BRASIL

Grandes desafios se colocam na proposição de uma política de locação social no Brasil. A seguir trataremos dos principais, tomando como fonte de informação os debates já descritos anteriormente e o entendimento dos desdobramentos da política habitacional desde então, além das políticas referentes ao patrimônio histórico e, também, das políticas de caráter social associadas aos processos de urbanização e à produção habitacional, em especial os conhecimentos obtidos com estudos específicos do PAC urbanização de favelas (Balbim *et al.*, 2013) e do Programa Minha Casa Minha Vida (Krause, Balbim e Lima Neto, 2013).

De maneira sucinta e à guisa de conclusões, esses desafios estão apresentados em itens, sabendo-se entretanto que políticas, ações e soluções que versem sobre um ou outro tema deverão ter e têm impacto sobre a maior parte dos outros temas elencados, visto que o produto analisado é justamente representado por uma convergência de questões e realidades que definem o contexto da moradia, muito além daquilo que se pode compreender por habitação, termo mais corretamente utilizado para o produto habitacional em si, ou seja, a casa.

5.1 A questão da terra

Essa questão está na base de todos os desafios colocados e fundamenta a própria política baseada no não repasse da propriedade, logo, em mecanismos que simplifiquem a disponibilização de terras, sem que exista o ônus de computá-la como um insumo da política habitacional.

Para além das reconhecidas dificuldades de se adquirir terras no mercado, devido, entre outros fatores, ao seu custo, entende-se neste estudo que se deve reforçar o desafio de utilização das terras públicas vazias ou subutilizadas para fazer valer o cumprimento da sua função social.

Um dos grandes obstáculos para o cumprimento da função social nos imóveis da União era a própria legislação federal. Um grande avanço foi dado com a aprovação da Lei nº 11.481/2007, que facilitou os procedimentos para a regularização fundiária de interesse social em terras da União e definiu que a SPU deve disponibilizar imóveis para apoio aos programas do SNHIS. Esta lei trouxe facilidades e um quadro normativo claro para a instituição de parcerias entre os entes federados e o apoio a projetos de HIS desenvolvidos por associações e cooperativas (Balbim, 2010).

A partir de 2008 foi instituído um grupo de trabalho interministerial com o objetivo de tornar a gestão desses imóveis mais democrática (Grupo de Trabalho Imóveis da União de Apoio à Produção Habitacional).²⁰ Constituído por representantes dos governos federal, municipais e estaduais, movimentos populares, setor acadêmico e setor empresarial, esse grupo conseguiu alguns resultados emblemáticos importantes, como a indicação de 136 imóveis, em 24 estados, que foram objeto de vitórias participativas – sendo que 76 deles já têm destinação definida a um dos programas habitacionais existentes – e apoio na disponibilização de uma dezena de imóveis do INSS segundo os trâmites definidos na Lei nº 11.481/2007.

Entretanto, o desafio segue colocado, e sua ordem de grandeza é de milhares de imóveis, sendo que parcela deles poderia ser destinada a programas habitacionais clássicos, outra se viabilizaria em programas como o Serviço de Moradia Social, e um sem-número desses imóveis poderia vir a constituir fundos imobiliários para rentabilizar políticas sociais.

5.2 Viabilidade financeira

O desafio deste estudo consiste em considerar que a adequação de unidades habitacionais voltadas ao aluguel social tem um prazo de retorno maior do investimento inicial, visto que não há financiamento ao beneficiário. Dessa forma, devem ser criados mecanismos que possibilitem a diminuição dos riscos da operação e que minimizem o custo de oportunidade para a disponibilização dos imóveis para população com baixíssima capacidade de comprometimento de renda, tornando a operação rentável ao proprietário, mesmo com a instituição de aluguéis simbólicos.

20. Para mais detalhes, ver <<http://goo.gl/wBxCnf>>.

No caso de proprietários privados, tais mecanismos podem ser subsídios diretos ou indiretos, como redução de impostos. Para proprietários públicos, a redução de custos com a manutenção e gestão de imóveis vazios ou subutilizados, somada à determinação constitucional do cumprimento da função social da propriedade e à implementação do aluguel como estratégia de políticas habitacionais, parece ser condição suficiente.

A viabilidade financeira passa também por exercícios de aprimoramento da metodologia de avaliação de políticas que insiram em seus cálculos o custo do não fazer, sobretudo o custo coletivo do abandono de imóveis e de degradação do patrimônio histórico. Deve-se considerar ainda na modelagem adaptada a essa nova política a capacidade de valorização do entorno que o uso habitacional pode trazer para certos espaços esvaziados da cidade, além da geração de novas economias associadas aos novos moradores.

5.3 Gestão do parque locatício

Um outro desafio é o gerenciamento das unidades criadas. Este quesito engloba fatores de difícil concertação em ações dessa natureza, como a manutenção física dos imóveis, a gestão dos condomínios, a supervisão dos contratos e a classificação dos locatários. Nesse sentido, deveria ser criado um modelo de estrutura que possibilitasse a recepção de imóveis públicos (em se fazendo a opção por um parque imobiliário público ou misto) e que fosse capaz, ao mesmo tempo, de prestar serviços de ordem técnica na execução de pequenas obras de manutenção/adequação dos edifícios – e que possa, ainda, ser responsável tanto pelo acompanhamento financeiro e contratual quanto pela prestação de serviços de assistência social às famílias residentes.

Esse desafio está ligado a um outro, que é a composição de arranjos institucionais e a construção de parcerias (público-públicas ou público-privadas) para o financiamento e a montagem de entidades gestoras de parques locatícios. Constitui uma tarefa complexa de modernização da gestão pública no Brasil fomentar a criação de entidades públicas não estatais, utilizadas em inúmeras ações em outros países, como se viu no relato do Seminário Internacional de Locação Social, e que cumprem papéis específicos nas organizações complexas que não necessariamente interessam ao mercado e que o Estado tem dificuldade de exercer.

5.4 Localização em áreas centrais, históricas e consolidadas

Outro fator elencado e de grande importância refere-se à localização em áreas centrais. Nos grandes centros urbanos, a escassez de terrenos tem elevado os preços das terras, inviabilizando os empreendimentos para baixa renda (aumento do valor da unidade habitacional). Também é rara nessas áreas a existência de glebas completamente vazias para implantação de edificações novas, sendo necessária a utilização da modalidade de reforma, que por sua natureza de empreendimento individual (para cada caso é necessária uma solução construtiva ou um programa de necessidades diferenciado) acarreta perda no fator econômico de escala, aumentando o preço da unidade.

Para além da questão da terra, já tratada, é necessário citar aqui o desafio de se constituir uma indústria de reforma e adaptação de imóveis, que, com ganhos de escala e desenvolvimento técnico, tenha a capacidade de implantar nessas regiões políticas habitacionais orientadas para setores menos favorecidos da sociedade.

5.5 Ociosidade/inadimplência

A ociosidade e a inadimplência aumentam os custos de um programa na medida em que o agente financeiro é obrigado a arcar com os custos relativos à manutenção e à gestão dos imóveis vazios e com a reposição do valor dos empréstimos e de outros investimentos.

Em relação à ociosidade, a falta de um banco de dados performáticos, realidade verificada durante anos em programas como o Programa de Arrendamento Residencial (PAR), faz com que o intervalo entre a saída de uma família e a entrada de outra no programa aumente consideravelmente, sem contar a incapacidade de gerir demandas regionalmente.

5.6 O patrimônio histórico

O patrimônio histórico concentrado nas áreas centrais constitui um dos grandes desafios para uma política de locação social, e um dos maiores potenciais de sucesso de tal empreendimento, uma vez que traria habitações de volta aos centros e viabilizaria a reforma e manutenção de um patrimônio apropriado por todos – e não apenas por aqueles que fariam uso direto deste como moradia.

Algumas características podem ser observadas em comum nos centros históricos e tradicionais das maiores cidades brasileiras, como Salvador, Recife, São Luís e outras:

- esvaziamento político, econômico e funcional;
- complexidade do quadro fundiário; e
- baixa atratividade para os agentes imobiliários, dados os altos custos de recuperação e adequação dos imóveis para fins residenciais.

O desafio que se coloca é a articulação das ações das três esferas governamentais e dos demais agentes de desenvolvimento (públicos e privados) para a elaboração de uma estratégia de reabilitação que insira as áreas centrais na dinâmica urbana, aliando a preservação do patrimônio cultural ao desenvolvimento local, à geração de emprego e renda e à inclusão social, todos os temas tratados na proposta de SMS.

Os desafios técnicos também são inúmeros, como o de conciliar a utilização social do bem com a preservação de suas tipologias arquitetônicas que lhe dão caráter e refletem um conjunto de valores culturais transmitidos pelo sistema construtivo de cada época. Há a necessidade de previsão de elementos na política que assegurem o respeito pelas evidências documentais, pela história dos edifícios, pelos materiais originais, mas que o façam possibilitando o uso e a destinação, evitando a busca excessiva pelo “original” ou do “estado completo”, mas assegurando que o patrimônio não se perca.

Existe a necessidade de que se avance nas políticas de preservação, propiciando o uso e não “congelando” os imóveis. A título de exemplo, tratado inclusive durante o Seminário Internacional de Locação Social, há na legislação de preservação italiana as seguintes classificações para destinação de imóveis:

- restauro (interno, estrutural, de fachada): edifícios mais bem conservados, especialmente os de propriedade pública;
- reabilitação: extração de elementos que descaracterizam os imóveis, adaptações para condições modernas de moradia;
- reestruturação com vínculo parcial: liberação do interior para nova planta, restauro e conservação apenas de fachada;
- reconstrução condicionada: edifícios sem maior significado, que não perturbam a leitura do tecido histórico, podendo ser demolidos ou não – se demolidos, sua área poderia ser reaproveitada para construção de igual massa; e
- demolição sem reconstrução: edificações sobre áreas que no tecido histórico podem representar vazios vitais; servirão para áreas verdes e de lazer, públicas ou privadas.

Enfim, os desafios se tornam ainda mais complexos quando se trata de patrimônio histórico. Somando todos os demais desafios e os inerentes a essa condição, deve-se considerar que a viabilidade econômica fica ainda mais difícil nesse caso. Neste sentido, o grande desafio é que a política reflita um novo entendimento de valores da sociedade e deixe-se de analisar o custo da reabilitação imóvel por imóvel, buscando uma avaliação contingente que estime os valores médio e mediano que os consumidores estão dispostos a pagar por um bem de valor não observável. Há de se pensar também no uso de uma ferramenta para mensurar danos ou melhorias ambientais, parâmetro para a tomada de decisões, pensando-se nos custos de não fazer.

5.7 A segurança da continuidade da política

Uma desconfiança na locação social é a descrença nas instituições públicas. Se hoje o governo é um, mas amanhã muda, então o contrato vai mudar? Existe uma desconfiança muito grande, por parte das famílias, de que as regras mudem com o jogo político.

Para que haja adesão e confiança das famílias quanto a uma política desse tipo, para que exista adesão a um mecanismo que assegure moradia sem o repasse da propriedade, é fortemente necessário que as instituições sejam sólidas e perenes.

5.8 O trabalho social

Entre os desafios que se pode chamar de específicos para o trabalho social, poder-se-ia citar o enfrentamento das precárias condições de vida dos futuros moradores; a busca pela construção de territorialidades em contextos diversos; a instituição de uma verificável gestão democrática com controle social; o fortalecimento a partir do programa da cidadania e da perspectiva dos direitos sociais mais amplos; e, sobretudo, o desenvolvimento de metodologias de trabalho social contínuo e sistemático.

Enfim, existe uma série de outros desafios colocados. Diversos deles foram enfrentados nas proposições anteriormente relatadas, em particular aqueles ligados mais diretamente à gestão dos parques imobiliários, uma realidade inexistente na política brasileira recente, quer seja de parques públicos, privados ou mistos, sendo imprescindível avançar na instituição de novas organizações e entidades, sobretudo públicas não estatais, que possam fazer frente à complexidade dos desafios colocados, a exemplo dos demais países que tiveram aqui suas experiências relatadas.

REFERÊNCIAS

ABRAMO, P.; INFOSOLO. **Características estruturais do funcionamento do mercado informal de solo nos assentamentos informais consolidados das grandes cidades brasileiras**. Rio de Janeiro: Habitare/Finep; Caixa Econômica Federal, 2006.

BALBIM, R. Avanços recentes no quadro normativo federal da regularização fundiária. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 34, jan./jun. 2010. p. 289-320.

_____. Urbanização brasileira e o desafio do uso de instrumentos adaptados. *In*: CAMPAGNER, L.; CALDANA, V. **Projetos Urbanos em SP: oportunidades, experiências e instrumentos**. São Paulo: Livre Expressão, nov. 2011.

BALBIM, R. *et al.* **Metodologia de avaliação de resultados: o caso das intervenções do PAC urbanização de favelas**. Brasília: Ipea, 2013. (Texto para Discussão, n. 1903).

BONDUKI, N. G. Origens da habitação social no Brasil: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria. São Paulo: Estação Liberdade, 1998. 342 p.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Déficit habitacional no Brasil**. Brasília: MCidades, 2007.

_____. **Déficit habitacional no Brasil 2006**. Brasília: MCidades, 2008.

_____. **Déficit habitacional municipal no Brasil 2010**. Brasília: MCidades, nov. 2013.

KINGSTON, J. Lei do inquilinato: um caso de patologia econômica. **Revista Brasileira de Economia**, São Paulo, 1960. Disponível em: <<http://goo.gl/QAP39P>>.

KOHARA, L. **Rendimentos obtidos na locação e sub-locação de cortiços: estudo de casos na área central da cidade de São Paulo**. 1999. Dissertação (Mestrado) – Escola Politécnica da Universidade de São Paulo, São Paulo, 1999.

KRAUSE, C.; BALBIM, R.; LIMA NETO, V. C. **Minha Casa Minha Vida nosso crescimento: onde fica a política habitacional?** Brasília: Ipea, 2013. (Texto para Discussão, n. 1853).

KRAUSE, C.; BALBIM, R. O planejamento da habitação de interesse social no Brasil e a sua produção social: desafios e perspectivas. *In*: MORAIS, M. P.; COSTA, M. A. (Orgs.). **Infraestrutura social e urbana no Brasil: subsídios para uma agenda de pesquisa e formulação de políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2010.

LIMA NETO, V. C.; FURTADO, B. A.; KRAUSE, C. **Estimativas do déficit habitacional brasileiro (Pnad 2007-2012)**. Brasília: Ipea, 2013. (Nota Técnica, n. 5).

NADALIN, V.; BALBIM, R. Padrões espaciais da vacância residencial brasileira. *In*: **Boletim regional, urbano e ambiental**, n. 1, Brasília, p. 87-100, 2008.

PELUSO, M. L. O potencial das representações sociais para a compreensão interdisciplinar da realidade: geografia e psicologia ambiental. **Estudos de Psicologia**, Natal, v. 8, n. 2, maio/ago. 2003.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BRASIL. MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Déficit habitacional no Brasil 2007**. Brasília: MCidades, 2009.

_____. **Déficit habitacional no Brasil 2008**. Brasília: MCidades, 2011.

_____. **Plano Nacional de Habitação**. Brasília: MCidades. [s/d]. Disponível em: <www.cidades.gov.br>. Acesso em: 4 jun. 2012.

ANEXO A

RESOLUÇÃO DO CONSELHO NACIONAL DAS CIDADES



MINISTÉRIO DAS CIDADES - CONSELHO DAS CIDADES RESOLUÇÃO RECOMENDADA Nº 75, DE 02 DE JULHO DE 2009

Recomenda ações e definições para a
elaboração de Serviço de Moradia Social.

O Conselho das Cidades, no uso de suas atribuições estabelecidas pelo Decreto nº 5.790, de 25 de maio de 2006, por encaminhamento do Comitê de Planejamento e Gestão do Solo Urbano, e considerando a necessidade de viabilizar solução de moradia para população de baixa renda em áreas urbanas centrais, considerando que a moradia digna nessas condições deve estar articulada a políticas de apoio e desenvolvimento social, considerando a possibilidade de instituição de formas alternativas de acesso à moradia, através de mecanismos que não visem a transferência da propriedade da unidade habitacional ao beneficiário, ***adota, mediante votação, e seu presidente torna pública, a seguinte resolução de Plenário:***

Art. 1º. Recomendar ao Ministério das Cidades a elaboração e implementação de Serviço de Moradia Social, definido da seguinte maneira:

§ 1º Serviço de Moradia Social é o serviço público que visa a disponibilizar unidades habitacionais prontas para moradia em centros urbanos, por meio de um conjunto de ações e iniciativas integradas com as demais políticas urbanas e de desenvolvimento e apoio social, promovidas de forma participativa, continuada e articulada entre os entes federativos e organizações da sociedade civil, visando a compor parque imobiliário e propiciar melhoria das condições de vida, sendo remunerado por meio de pagamento de taxa, com valor, periodicidade e garantias compatíveis com o perfil do morador e adequados às suas necessidades, e que pressupõe assistência técnica e imobiliária, arquitetônica, jurídica e social contínuas e fóruns de acompanhamento, monitoramento e resolução de conflitos.

Art. 2º. Na elaboração e detalhamento do Serviço de Moradia Social deverão ser considerados, entre outros, os seguintes objetivos, princípios e diretrizes:

§ 1º São objetivos do Serviço de Moradia Social:

- I. Promover a inclusão social, através da oferta de moradia digna integrada à rede socioassistencial;
- II. Tornar os beneficiários do Serviço de Moradia Social atingíveis pelas demais políticas públicas;
- III. Viabilizar solução de moradia para baixa renda em centros urbanos;
- IV. Criar alternativas ao mercado informal de aluguel (cortiços e favelas);
- V. Diminuir o número de imóveis vazios e subutilizados, e reabilitar edifícios, otimizando o uso do estoque edificado existente;
- VI. Contribuir para a preservação do patrimônio cultural;
- VII. Combater a expansão urbana periférica;
- VIII. Contribuir para a redução do déficit habitacional;
- IX. Combater a especulação imobiliária e a exploração abusiva do aluguel.

§ 2º São princípios do Serviço de Moradia Social:

- I. A garantia dos direitos humanos fundamentais, previstos na Constituição Federal e em tratados e protocolos internacionais, dos quais o Brasil é signatário;
- II. O direito à cidade e à moradia digna e integrada à cidade;
- III. O cumprimento da função social da propriedade e da cidade;
- IV. A integração das políticas e esferas de governo, e de atores da sociedade civil;
- V. A descentralização da gestão e administração do serviço, definindo um interlocutor único em cada ente federado;
- VI. O co-financiamento entre entes federados para a implementação das ações;
- VII. A gestão democrática, com a participação da sociedade civil na implementação, execução e monitoramento das ações em todos os níveis;
- VIII. A moradia como estratégia de inclusão e desenvolvimento social, integrada à rede socioassistencial;

- IX. A oferta de moradia como serviço público permanente, orientado às características do beneficiário;
- X. A supremacia do atendimento sobre as exigências de rentabilidade econômica;
- XI. O uso social dos imóveis como justificativa para o investimento público;
- XII. A desoneração tributária e a instituição de tarifas sociais;
- XIII. A transparência e a democratização das informações,
- XIV. Garantia do direito à moradia nos casos de inadimplência por meio de fundo garantidor

§ 3º São Diretrizes para a implementação do Serviço de Moradia Social:

- I. Articulação entre os entes federativos e a sociedade civil;
- II. Articulação das políticas urbanas e de preservação do patrimônio cultural;
- III. Integração do Serviço de Moradia Social às redes socioassistenciais;
- IV. Promoção da gestão compartilhada, por meio de parcerias entre o poder público e a sociedade civil;
- V. Promoção da perenidade do Serviço de Moradia Social e das fontes de recurso;
- VI. Constituição de parque imobiliário destinado ao Serviço de Moradia Social;
- VII. Utilização prioritária dos imóveis públicos vazios ou subutilizados;
- VIII. Adoção de medidas para ampliar a oferta de imóveis privados para o Serviço de Moradia Social;
- IX. Localização dos empreendimentos em centros urbanos;
- X. Atendimento à população de baixa renda, em especial idosos, estudantes e indivíduos em situação de rua e pessoas com deficiência;
- XI. Adequação das unidades aos beneficiários, respeito aos padrões de qualidade, e de acessibilidade universal, conforme Lei Federal 10.098/00 e Decreto 5.296/04;
- XII. Fomento ao uso misto como forma de viabilizar economicamente a manutenção dos empreendimentos;
- XIII. Previsão de áreas para atividades coletivas e/ou de geração de renda;
- XIV. Remuneração do serviço por meio de taxa com valor, periodicidade, garantias e formas de pagamento compatíveis com o perfil da renda familiar;

- XV. Individualização da cobrança das tarifas de água, luz e gás;
- XVI. Garantia de permanência das famílias no imóvel pelo tempo desejado por elas, desde que mantidas as condições para serem beneficiárias do SMS;
- XVII. Garantia da continuidade do acesso ao Serviço de Moradia Social nos casos justificados de inadimplência;
- XVIII. Garantia de assessoria técnica, arquitetônica, jurídica e social permanente, inclusive no pré-morar e no pós-morar;
- XIX. Instituição da prática da manutenção preventiva;
- XX. Contratação prioritária de beneficiários residentes para a execução de serviços de zeladoria, portaria e manutenção;
- XXI. Assinatura de convênio ou termo de cooperação para definição de metas, ações, incentivos e formas de financiamento a serem adotadas pelos entes federados para instituição do SMS;
- XXII. Aplicação dos instrumentos do Estatuto da Cidade visando a ampliar a oferta de imóveis privados para o Serviço de Moradia Social;
- XXIII. Instituição de fóruns de acompanhamento, monitoramento e resolução de conflitos.

Art. 3º. A organização do Serviço de Moradia Social deverá prever um conjunto ordenado e hierarquizado de órgãos, instituições, serviços oficiais e fundos públicos voltados à promoção da moradia vinculada à assistência social funcionando sob a coordenação do Ministério das Cidades, constituídos da seguinte maneira:

- I. Por uma instância coordenadora, formada no âmbito da União, tendo como participantes o Ministério das Cidades (coordenador), o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, o Ministério do Planejamento (SPU), Ministério da Cultura (IPHAN), entre outros;
- II. Pelos Estados e Municípios, que articulam esforços e recursos através de convênios ou termos de cooperação firmados com a União;
- III. Por uma rede de entidades gestonárias devidamente capacitadas e cadastradas, mediante termo de parceria assinado com os entes federados;
- IV. Por proprietários privados e empreendedores privados que tenham cedido imóveis ou unidades habitacionais de sua propriedade ou realizado parceria com o Serviço de Moradia Social;

- V. Pelos beneficiários do Serviço de Moradia Social, que assinam junto às entidades gestonárias contrato de prestação de serviço;
 - VI. Por um conjunto de fóruns de acompanhamento, monitoramento e resolução de conflitos, instituídos por cada ente federado que participe do Serviço de Moradia Social, e compostos pelos diversos setores envolvidos.
- Art. 4º. Esta resolução entra em vigor na data de sua publicação.

MARCIO FORTES DE ALMEIDA
PRESIDENTE

Fonte: MCidades/CNC.

ANEXO B

PROGRAMAÇÃO DO SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE LOCAÇÃO SOCIAL

BRASÍLIA, 08 A 11 DE DEZEMBRO DE 2008

Abertura (08/12/08)

18h30 Mesa de abertura (tradução: italiano/espanhol/inglês/francês)

Chamada pelo cerimonial do ministro

Composição:

Ministro das Cidades e ministérios parceiros

Embaixadas da França, Itália, África do Sul e Uruguai

Secretária Nacional de Programas Urbanos

Secretária Nacional de Habitação

Unesco

Representante movimentos sociais

Representante setor empresarial

Representante academia

19h30 Palestra de abertura (tradução: italiano/espanhol/inglês/francês)

A locação social como alternativa

Palestrante: deputado Paulo Teixeira

20h30 Coquetel de Abertura

PRIMEIRO DIA – EIXO PARQUE IMOBILIÁRIO (09/12/08)

MANHÃ

(08h30 às 12h30)

Mesa 1: Políticas de locação social: pressupostos e modelos

(tradução: italiano/espanhol/inglês/francês)

Temáticas:

- Diagnóstico das cidades brasileiras: *deficit* habitacional x imóveis vazios
- Modelo brasileiro de expansão urbana; ônus econômico, social e urbano das áreas vazias
- Dinâmica urbana: sistema de fluxos migratórios intraurbanos x mobilidade
- O Estatuto da Cidade e a função social da propriedade
- A Política Nacional de Habitação e o PLANAB
- Pressupostos e modelos: França/Itália/Uruguai/África do Sul

Coordenação: Renato Balbim (SNPU)

Expositores (sugestões):

Ministério das Cidades (Brasil)

Yves Gorrichon, Caisse des Dépôts et Consignations (França)

Ricardo Valz Gris, presidente ATC de Biella, delegado Federcasa (Itália)

Stefano Passagio, vice-presidente ATC Torino (Itália)

Mr. Kaba Kabagambe, deputy director general, ministry of Housing (África do Sul)

Daniel Cafferatta, Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (Uruguai)

Relatoria: Júlia Lins Bittencourt (SNH)

TARDE
(14h30 às 18h30)

Mesa 2: Utilização de imóveis vazios para locação social
(tradução: italiano/francês)

Temáticas:

- A legislação do patrimônio público
- A colocação dos imóveis vazios no mercado
- A criação e disponibilização de parques imobiliários para locação social

Coordenação: Júnia Santa Rosa (SNH)

Expositores:

Alexandra Reske, secretária do patrimônio da União (Brasil)
Margareth Matiko, consultora do Projeto Moradia Central (Brasil)
Helena Galiza, arquiteta e urbanista, consultora (Brasil)
Franck Caro, Programme National de Requalification des Quartiers Anciens Dégradés (França)

Relatoria: Denise Gouvêa (SNPU)

Mesa 3: Preservação do patrimônio histórico e projeto arquitetônico (Tradução: italiano/francês)

Temáticas:

- Patrimônio histórico: o uso e a preservação, custos de manutenção e adaptação e demanda específica
- Uso habitacional para requalificação de centros tradicionais
- Assistência técnica e formulação de programa de necessidades e projeto arquitetônico
- Formação de mão de obra
- Tecnologias construtivas para barateamento dos custos

Coordenação: Ângelo Marcos Vieira de Arruda, FNA – Comitê de Habitação do ConCidades

Expositores:

Luiz Philippe Peres Torelly, coordenador-geral de promoção do patrimônio cultural do IPHAN (Brasil)
Jurema Machado, coordenadora de cultura da Unesco (Brasil)
Catherine Chimits-Dazey, Prefeitura de Bordeaux (França)
Ezio Garelli, ATC Torino (Itália)

Relatoria: Leticia Miguel Teixeira (SNPU)

SEGUNDO DIA – EIXO VIABILIDADE SOCIOECONÔMICA (10/12/2008)
MANHÃ
(08h30 às 12h30)

Mesa 4: A dinâmica do mercado de terras urbanas
(tradução: italiano/francês)

Temáticas:

- O mercado de terras e a lógica de valorização imobiliária
- O papel do poder público na reversão da especulação
- Regulação do mercado de terras

Coordenação: Luiz Gonzaga da Silva (Gegê), Central de Movimentos Populares – Comitê de Planejamento do ConCidades

Expositores:

Helena Menna Barreto, pesquisadora LabHab FAU-USP (Brasil)
Marcia Kumer, superintendente nacional de assistência técnica e desenvolvimento sustentável da Caixa (Brasil)
Franck Caro, Programme National de Requalification des Quartiers Anciens Dégradés (França)
Anna Maria Pozzo, diretora nacional da área técnica – Federcasa (Itália)

Relatoria: Endyra Russo (SNPU)

Mesa 5: Mercado imobiliário para locação social
(tradução: italiano/francês)

Temáticas:

- Formação de bancos de imóveis
- Mercado de aluguel x mercado de aluguel social
- Indução da expansão do mercado de aluguel

Coordenação: César Ramos (SNPU)

Expositores:

Pedro Abramo, IPPUR/UFRJ (Brasil)
Otávio Damaso, Ministério da Fazenda (Brasil)
Marcos Augusto Netto, Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo (CNC) e SECOVI-MS – Conselho Nacional de Habitação (Brasil)
Yves Gorrichon, Caisse des Dépôts et Consignations (França)
Giuseppina Franzo, diretora do setor da habitação social (Itália)

Relatoria: Patrícia Cabral de Arruda (SNH)

TARDE (14h30 às 18h30)

Mesa 6: Estratificação da demanda e formas de atendimento
(tradução: italiano/francês/espanhol)

Temáticas:

- Formação e classificação da demanda
- Formas de contratação
- Modelagem financiamento e viabilidade econômica para diferentes faixas de renda

Coordenação: César Augusto Batista dos Santos Santos, CONAM – Comitê de Habitação do ConCidades

Expositores:

Evaniza Rodrigues, UNMP (Brasil)
Nabil Bonduki, consultor para elaboração do Plano Nacional de Habitação (Brasil)
Stefano Passaggio, vice-presidente ATC Torino (Itália)
David Albrecht, Sankofa Conseil (França)
Daniel Cafferatta, Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (Uruguai)

Relatoria: Marcelo Barata (SNH)

Mesa 7: Financiamento e sustentabilidade
(tradução: italiano/francês/inglês)

Temáticas:

- Financiamento para construção e reforma/fontes de recursos
- Políticas de subsídio
- Políticas de incentivo
- Política fiscal, PPPs, SPEs

Coordenação: Marta Garske (SNH)

Expositores:

Valéria Soares Sette Bruggemann, gerente nacional de seguros e fundos habitacionais da Caixa (Brasil)
Lindi Malinga, General Manager of Community Development at Johannesburg Housing Company (África do Sul)
Yves Gorrichon, Caisse des Dépôts et Consignations (França)
Riccardo Valz Grís, presidente da ATC Biella e delegado Federercasa (Itália)

Relatoria: Herivelto Jamerson da Silva Bastos, Associação Nacional dos Comerciantes de Material de Construção – Comitê de Habitação do ConCidades

TERCEIRO DIA – EIXO MODELOS DE GESTÃO (11/12/2008)

MANHÃ

(08h30 às 12h30)

Mesa 8: Regulamentação e normatização
(Tradução: italiano/francês)

Temáticas:

- Elaboração de lei específica?
- Regras e normas para viabilizar parques locatícios e modelos de gestão
- Instrumentos jurídicos de viabilização (CDRU, CUEM, fundos fiduciários etc.)

Coordenação: Gilberto Perre, secretário-executivo Frente Nacional de Prefeitos

Expositores:

Mario William, Associação Brasileira de Cimento Portland (Brasil)
Helzio Mascarenhas, SECOVI Rio (Brasil)
Fernanda Costa, Gênesis-Cooperativa de Assessoria e Consultoria à Gestão Sócio-Ambiental (Brasil)
Anna Maria Pozzo, diretora nacional da área técnica da Federcasa – Roma (Itália)

Relatoria: Cristiane Benedetto (SNH)

Mesa 9: Arranjos institucionais
(Tradução: italiano/francês/inglês)

Temáticas:

- Parcerias público-privadas para gestão de parques imobiliários, públicos e privados;
- Criação de entidades autônomas
- Outros arranjos institucionais para implementação e gestão

Coordenação: Paula Ravanelli Losada, secretária de Relações Institucionais da PR – Comitê de Planejamento Urbano do Conselho das Cidades

Expositores:

André Marinho de Souza Filho, gerente nacional de Programas Habitacionais/Arrendamento Residencial da Caixa (Brasil)
Mr. Kaba Kabagambe, deputy director general – ministry of Housing (África do Sul)
David Albrecht, Sankofa Conseil (França)
Gian Paolo Morello, A.C.E.L. diretor, coordenador de “100 Cidades” (Itália)

Relatoria: Carolina Baima (SNPU)

TARDE

(14h30 às 18h30)

Mesa 10: Redes sociais de apoio à permanência
(Tradução: italiano/francês/espanhol)

Temáticas:

- Redes sociais e políticas de formação de mão de obra
- Geração de emprego e renda
- Sustentabilidade social, econômica e ambiental

Coordenação: Ricardo de Gouvêa Corrêa, Fundação Bento Rubião, Comitê de Habitação do ConCidades

Expositores:

Paul Singer, secretário nacional de Economia Solidária do Ministério do Trabalho e Emprego (Brasil)
Tânia Diniz, Centro Universitário Faculdades Metropolitanas Unidas (Brasil)
Corrado Della Torre, vice-presidente A.L.E.R em Brescia (Itália)
Miguel Cecílio, director de Instituto Técnico para el Desarrollo del Hombre (Uruguai)

Relatoria: Ethel Braga (SNPU)

Mesa 11: Gestão do empreendimento
(Tradução: italiano/francês/espanhol)

Temáticas:

- Gestão condominial e manutenção física
- Gestão participativa
- Cooperativas e associações de moradores

Coordenação: Gilberto Cardoso Aguiar, Movimento Nacional de Luta por Moradia e Comitê de Saneamento do ConCidades

Expositores:

Francisco de Assis Comarú, professor da Universidade Federal do ABC e coordenador-geral do Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos (Brasil)
Leonardo Schneider, SECOVI Rio (Brasil)
Ezio Garelli, responsável pelo serviço técnico e manutenção A.T.C. Torino (Itália)
Leonardo Pessina, coordenador do Centro de Assessoria à Autogestão Popular (CAAP) e membro do Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS)

Relatoria: Marina Amorim (SNH)

NOITE

(18h30 às 19h30)

Mesa de Encerramento (Tradução: italiano/francês/espanhol/inglês)

Composição:

- Relator mesa 1 – Políticas de locação social: pressupostos e modelos
- Relator mesa 2 – Utilização de imóveis vazios para locação social
- Relator mesa 3 – Preservação do patrimônio histórico e projeto arquitetônico
- Relator mesa 4 – A dinâmica do mercado de terras urbanas
- Relator mesa 5 – Mercado imobiliário para locação social
- Relator mesa 6 – Estratificação da demanda e formas de atendimento
- Relator mesa 7 – Financiamento e sustentabilidade
- Relator mesa 8 – Regulamentação e normatização
- Relator mesa 9 – Arranjos institucionais
- Relator mesa 10 – Redes sociais de apoio à permanência
- Relator mesa 11 – Gestão do empreendimento

Elaboração do autor e equipe quando coordenador do Prauc-MCidades.

APÊNDICE

QUADRO 1

Seminário Internacional de Locação Social – participantes e instituições (à época)

País	Participante	Instituição
Brasil	Alexandra Reschke	Secretária do Patrimônio da União – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.
Brasil	André Marinho de Souza Filho	Gerente nacional de programas habitacionais e arrendamento residencial da Caixa.
Itália	Anna Maria Pozzo	Diretoria nacional da área técnica Federcasa (Roma).
França	Catherine Chimits-Dazey	Arquiteta e urbanista da Prefeitura de Bordeaux. Responsável pelo sítio da Unesco Bordeaux Porto da Lua, desde 2007. Responsável pelo projeto de renovação do centro histórico de Bordeaux, desde 2002. Coordenadora do projeto Euro-mediterrâneo Arquimedes Bordeaux-Oran, de renovação do centro histórico da cidade de Oran (Argélia). Chefe do departamento de projeto urbano da Prefeitura de Bordeaux, em 1996.
Itália	Corrado Della Torre	Vice-presidente ALER Brescia – Agenzia Locale per l’Edilizia Residenziale (ALER) (Agência Local para a Habitação).
Uruguai	Daniel Cafferatta	Arquiteto, coordenador do Fondo de Garantía de Alquileres do Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente.
França	David Albrecht	Sankofa Conseil – formado pela École des Hautes Études Commerciales, cursou economia e sociologia do desenvolvimento na Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales (Paris). Desenvolveu trabalhos nos planos de requalificação dos centros urbanos de Recife, São Luís, João Pessoa e Rio de Janeiro.
Brasil	Evaniza Rodrigues	Membro da coordenação da União Nacional por Moradia Popular e do Fórum da Reforma Urbana.
Itália	Ezio Garelli	Responsável pelo serviço técnico e manutenção ATC Torino (Agenzia Territoriale per la Casa).
Brasil	Fernanda Costa	Ex-diretora da Diretoria de Controle Urbano (Dircon) da Prefeitura de Recife.
Brasil	Francisco de Assis Comarú	Engenheiro civil, professor na Universidade Federal do ABC e coordenador-geral do Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos.
França	Franck Caro	Programme National de Requalification des Quartiers Anciens Dégradés (PNRQAD). Geógrafo (doutorado em geografia e planejamento territorial), é gerente do núcleo de modalidades de atuação no Departamento de Coordenação do Programa na Anru desde setembro de 2005.
Itália	Gian Paolo Morello	Diretor da Agenzia di Cooperazione degli Enti Locali (ACEL) (Agência de Cooperação das Entidades Locais). Coordenador de “100 Cidades”.
Itália	Giuseppina Franzo	Diretor do setor da habitação social – Torino (regione Piemonte).
Brasil	Helena Galiza	Arquiteta, pesquisadora sobre o tema de locação social e consultora do projeto voluntário de assistência técnica às famílias da Associação Moradia Digna nas áreas centrais, moradores da Ocupação Regente Feijó, no centro do Rio de Janeiro.
Brasil	Helena Menna Barreto	Arquiteta e pesquisadora do Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos (LabHab) da Universidade de São Paulo e do Lincoln Institute of Land Policy.
Brasil	Helzio Mascarenhas	Coordenador de relações político-institucionais do Sindicato da Habitação do Rio de Janeiro (SECOVI Rio).
Brasil	Jurema Machado	Coordenadora de Cultura da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura no Brasil.
Brasil	Luiz Phelippe Peres Torelly	Arquiteto e coordenador-geral de promoção do patrimônio cultural do IPHAN.
Brasil	Marcia Kumer	Superintendente nacional de assistência técnica e desenvolvimento sustentável da Caixa.
Brasil	Marcos Augusto Netto,	Conselheiro nacional de habitação e membro da Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo – CNC e SECOVI-MS.
Brasil	Margareth Matiko	Arquiteta urbanista, consultora do Projeto Moradia Central (Oxford) e do Instituto Polis-Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Públicas.

(Continua)

(Continuação)

País	Participante	Instituição
Uruguai	Miguel Cecilio	Diretor do Instituto Técnico para el Desarrollo del Hombre.
África	Mr. Kaba Kabagambe	Deputy director general – minister of Housing.
África	Mr. Taffy Adler	Chief executive officer: Johannesburg Housing Company
Brasil	Nabil Bonduki	Arquiteto e urbanista, professor da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo e coordenador da consultoria para a elaboração do Plano Nacional de Habitação (PlanHab) do Ministério das Cidades.
Brasil	Otávio Damaso	Secretário-adjunto de Política Econômica do Ministério da Fazenda.
Brasil	Paul Israel Singer	Secretário nacional de Economia Solidária do Ministério do Trabalho e Emprego. Graduado em economia e administração pela Universidade de São Paulo (1959) e doutor em Sociologia pela Universidade de São Paulo (1964).
Brasil	Paulo Teixeira	Advogado e mestre em direito constitucional pela USP. Deputado federal eleito pelo Partido dos Trabalhadores de São Paulo em 2007, membro da Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável da Câmara.
Brasil	Pedro Abramo	Economista, professor da Universidade Federal do Rio de Janeiro e da Universidade de Newcastle, coordena o Observatório Imobiliário e de Políticas do Solo e as redes de pesquisa Info-Rio, Infosolo e Infomercados.
Itália	Riccardo Valz Gris	Direção Nacional da Federcasa (Federação Italiana pela Habitação) Roma.
Itália	Stefano Passaggio	Vice-presidente ATC de Torino.
Brasil	Tânia Maria Ramos de Godoi Diniz	Graduada em serviço social pela PUC-MG, mestre e doutora em serviço social pela PUC-SP e professora titular do Centro Universitário Faculdades Metropolitanas Unidas. Pesquisadora externa da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, Núcleo de Estudos e Pesquisas em Movimentos Sociais (Nemos). Assistente social da Rede Interação-SP.
Brasil	Valéria Soares Sette Bruggemann	Gerente nacional de seguros e fundos habitacionais da Caixa.
França	Yves Gorrichon	Diretor de estudos da Caisse des Dépôts e Consignations (França). Engenheiro em urbanismo, sociólogo e especialista em habitação, participou como consultor da elaboração da problemática das Políticas Habitacionais Locais na França.

Elaboração do autor e equipe quando coordenador do Prauc-MCidades.

EDITORIAL

Coordenação

Cláudio Passos de Oliveira

Supervisão

Everson da Silva Moura

Reginaldo da Silva Domingos

Revisão

Ângela Pereira da Silva de Oliveira

Clícia Silveira Rodrigues

Idalina Barbara de Castro

Leonardo Moreira Vallejo

Marcelo Araujo de Sales Aguiar

Marco Aurélio Dias Pires

Olavo Mesquita de Carvalho

Regina Marta de Aguiar

Erika Adami Santos Peixoto (estagiária)

Laryssa Vitória Santana (estagiária)

Pedro Henrique Ximendes Aragão (estagiário)

Thayles Moura dos Santos (estagiária)

Editoração

Bernar José Vieira

Cristiano Ferreira de Araújo

Daniella Silva Nogueira

Danilo Leite de Macedo Tavares

Jeovah Herculano Szervinsk Junior

Leonardo Hideki Higa

Capa

Luís Cláudio Cardoso da Silva

Projeto Gráfico

Renato Rodrigues Bueno

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

Livraria Ipea

SBS – Quadra 1 - Bloco J - Ed. BNDES, Térreo.

70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 2026-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Missão do Ipea

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



ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Secretaria de
Assuntos Estratégicos

