



POLÍTICAS DE ALUGUEL NO BRASIL: MODELOS EM DEBATE E DESAFIOS DE ESTRUTURAÇÃO, FINANCIAMENTO E GESTÃO

Paula Freire Santoro

Arquiteta urbanista, professora na Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, coordenadora LabCidade FAUUSP, bolsista produtividade CNPq | paulasantoro@usp.br

Maria Rita de Sá Brasil Horigoshi

Mestranda Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, arquiteta na Secretaria de Habitação da Prefeitura Municipal de São Paulo | mariabrasil@gmail.com

Resumo geral:

As múltiplas crises globais ampliam o quadro de necessidades habitacionais, com crescimento da demanda por moradia e da relevância do tema da “moradia primeiro” como entrada para superação destas várias crises. As políticas habitacionais no Brasil até agora não superaram o dilema da habitação como moradia e não como mercadoria. Se na década de 1980 o problema era falta de investimentos, o que justificava a ineficácia das políticas habitacionais frente a escalada da demanda nas metrópoles, na década de 2010, quando o investimento em habitação de interesse social (HIS) ultrapassa mais de meio trilhão de reais, o déficit habitacional aumenta ao invés de diminuir, em função do preço da habitação (Faustino; Royer, 2019). O modelo da política baseada na produção de novas unidades para compra e venda a preços acessíveis – para famílias com renda de 0 a 3 salários mínimos – geram moradia frequentemente inacessível para os mais pobres, que não conseguem comprovar renda, por terem trabalhos temporários ou, quando acessam o financiamento, muitas vezes não dão conta de manter-se no processo de formalização (pagamento de impostos, serviços, etc.) e de endividamento habitacional, incorrendo em despejos e remoções. A massiva produção de unidades muitas vezes mal localizadas, reacende questões de acesso à moradia como entrada para o acesso aos demais direitos à cidade, à mobilidade urbana, empregos, infraestrutura, equipamentos públicos.

Na contramão desse modelo da casa própria na América Latina e Brasil, assistimos a um crescimento do aluguel, à ampliação das famílias vivendo em aluguel, ainda que com gasto excessivo com o seu pagamento, especialmente mulheres, mães solo. Parte do mercado imobiliário financeirizado já vem ofertando modelos de políticas aos governos com foco no

atendimento de jovens, idosos, famílias unipessoais, etc., que preferem a flexibilidade do aluguel. O aluguel aparece como hipótese enquanto o estoque de unidades produzidas pelo mercado não tem tido a liquidez esperada. Também é crescente o modelo de “comprar para alugar”, por investidores individuais que se aproveitam dos financiamentos públicos para comprar imóveis como investimento.

O aluguel se consolida paulatinamente como uma nova fronteira para a acumulação de capital, vinculada às finanças imobiliárias e ao fluxo de capital no tempo. Apresenta-se em formatos que envolvem: (i) aluguéis temporários (mais caros e que atraem imóveis que antes eram moradia permanente); (ii) gestão profissional dos aluguéis e plataformação (despersonalizando e maior eficiência nas cobranças e despejos); (iii) produção de novas unidades para aluguel como fundos internacionais combinados com assetização (debêntures e recebíveis imobiliários) e incentivos urbanísticos e fiscais (como no caso dos retrofits em São Paulo).

Diante desse contexto, é possível observar alguns modelos de políticas de aluguel que vêm sendo apresentados e ensaiados. Essa Sessão Livre tem por objetivo organizar como esses modelos se apresentam frente aos desafios de estruturação, financiamento e gestão das políticas, e debater alternativas sobre como as políticas de aluguel podem encontrar estratégias de desmercantilização da moradia e viabilidade de atendimento às famílias mais necessitadas.

O modelo de parcerias entre a gestão pública local e setores privados na provisão de HIS, impulsionado pela experiência recente da produção da “moradia social de mercado” (Shimbo, 2012), tem repercutido em modelagens para locação em experiências piloto por meio de parcerias público-privadas (PPPs), visando testar a ampliação desse mercado e a superação da variedade de desafios de formulação, gestão, implementação e monitoramento dos programas de locação públicos.

Outro modelo parece ser o da política de aluguel como forma de auxílio aluguel precário – frente à remoção em áreas de intervenções públicas, ou de risco à vida, desastres ambientais, etc. –, prática recorrente em cidades brasileiras como medida emergencial, com expansão dos recursos envolvidos. Além disso, experiências mais duradouras de locação social, circunscritas a experiências de governos locais, persistem de maneira marginal na política habitacional, ou estão em fase de desestruturação. São diversos os programas públicos de aluguel voltados para públicos específicos, sob parques imobiliários públicos e/ou privados, tipo leasing / articulados com compra e venda, combinados com políticas urbanas diversas, com o próprio planejamento urbano, mas também com políticas setoriais.

Visando discutir e aprofundar algumas dessas iniciativas, esta Sessão Livre convidou o governo federal para apresentar os avanços e tentativas de incorporação de políticas de aluguel, com especial ênfase nas propostas piloto de estruturação de parcerias público-privadas (PPPs) Habitacionais de Aluguel Social nas cidades (concessão do serviço de provisão, gestão, manutenção e operação dos empreendimentos) em um modelo desenhado

na tentativa de superar os desafios de gestão do parque de moradias, além da requalificação e o combate à ociosidade nos centros, com modelagens urbanísticas e financeiras para a alavancagem da transformação e valorização da área. Combinações com vouchers de aluguel têm sido também ensaiadas nos modelos de Recife e Campo Grande.

Os casos de programas de locação social de São Paulo e Belo Horizonte apresentam outro modelo, que é o aluguel sobre o parque de imóveis públicos, tensionados pelo próprio auxílio aluguel, ou pelas estratégias de desmonte do parque de locação social, ou ainda pela competição com os programas de casa própria.

As políticas habitacionais de aluguel social em Recife são trazidas aqui para uma discussão sobre sua relação com a política urbana. Para além da estruturação de um programa de aluguel, pretendem ativar uma transformação urbana mais ampla, compondo com outros projetos urbanos sobre a região central, em uma transformação aos pedaços, em matrioska, utilizando-se de imóveis públicos, cujo estímulo à valorização terra urbana desafia a destinação para habitação de interesse social para os mais pobres.

Propomos também um debate mais amplo sobre a gestão do aluguel, procurando tensionar os modelos vigentes que centram as respostas em agentes como o Estado ou o mercado imobiliário (financeirizado ou não), trazendo outros agentes e modelos possíveis. Convidamos à apresentação das *housing associations inglesas*, organizações coletivas voluntárias com recursos públicos para a provisão e gestão de moradias alugadas às pessoas de baixa renda. Apresentam-se como políticas alternativas não especulativas, democráticas e que podem ser apoiadas pelo poder público, ainda que apresentem desafios de escala.

A LOCAÇÃO SOCIAL NO PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA

Alessandra D'Ávila Vieira

Diretora do Departamento de Produção Social da Moradia (DPSM) | dpsm@cidadess.gov.br

A Lei nº 14.620, de 2023, que restabelece o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), instituiu a Locação Social como uma nova linha de atendimento do Programa. A realidade do ônus excessivo com o aluguel – que atualmente corresponde a 52,2% do Déficit Habitacional entre as famílias de 0 a 3 salários-mínimos, conforme dados da FJP 2022 –, é um dos indicadores de necessidade de investimento nesta nova modalidade.

A estruturação da linha de atendimento de Locação Social no Programa Minha Casa, Minha Vida, que cria novos meios para o enfrentamento à problemática habitacional, vem sendo conduzida pela Secretaria Nacional de Habitação a partir de projetos pilotos junto a Entes Públicos Locais.

O desenvolvimento da Locação Social em escala nacional, vem sendo concebida em duas frentes. A primeira, se refere à concepção de uma linha programática vinculada a criação de um Parque Público para a Locação Social, que se encontra em etapas iniciais de concepção. A segunda, já em curso, consiste no apoio à estruturação de projetos de locação social via parceria público privada, e vem sendo estruturada em parceria com a Secretaria Especial para o Programa de Parcerias de Investimentos da Casa Civil da Presidência da República (SEPPI-CC-PR) e Caixa Econômica Federal (CAIXA). Neste contexto, até o momento, estão em desenvolvimento junto ao Programa de Parcerias e Investimentos da República (PPI) – em conformidade com a Lei nº 13.529/2017 e com o Decreto nº 10.678/2021 – um projeto piloto em Campo Grande (MS) e um projeto piloto em Recife (PE). A expectativa é de expansão com inclusão de novos projetos pilotos que abordem diferentes realidades brasileiras e especificidades locais.

Cabe destacar que o modelo de locação não é substitutivo à provisão habitacional, tratando-se de uma alternativa habitacional para quem não possui acesso a crédito de mercado. Os potenciais da política de Locação Social apontam, ainda, para a flexibilidade em atender necessidades transitórias de moradia (ciclos de vida), para o impedimento de revenda e consequente desvirtuamento da política pública, e para a formação de parque público de unidades habitacionais com continuidade da provisão de moradia social. Além disso, o modelo tem como premissa responder a aspectos importantes da demanda habitacional como o acesso das famílias de baixa renda a unidades habitacionais bem localizadas em áreas centrais, possibilitando a recuperação de estoque imobiliário antigo e subutilizado e a reabilitação de territórios degradados.

LOCAÇÃO SOCIAL EM SÃO PAULO

Maria Rita de Sá Brasil Horigoshi

Mestranda Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, arquiteta na Secretaria de Habitação da Prefeitura Municipal de São Paulo | mariabrasil@gmail.com

O Programa de Locação Social do Município de São Paulo foi criado em 2002 pelo Conselho do Fundo Municipal de Habitação, a partir de reivindicações de diferentes movimentos sociais por acesso à moradia digna na área central da cidade (Kohara, 2012). Propunha a produção de unidades habitacionais públicas para aluguel a preços compatíveis com a renda familiar, com objetivo de ampliar as formas de acesso à moradia em áreas bem localizadas e infraestruturadas pelas famílias de baixa renda com diferentes perfis de vulnerabilidade – pessoas idosas, em situação de rua, mulheres em situação de violência doméstica e famílias removidas por risco ou obra pública. O Programa conta originalmente com um parque público composto por sete empreendimentos, totalizando 937 unidades e atualmente passa por um processo de retração com a desvinculação de dois empreendimentos, em processo de transferência da propriedade das unidades habitacionais aos beneficiários.

É possível identificar diferentes racionalidades presentes na formulação e implementação do Programa que permeiam os principais embates sobre a sua continuidade e expansão. Uma das racionalidades é voltada à lógica de acesso e permanência da população de baixa renda, traduzida na moradia por meio do aluguel com valor máximo de comprometimento da renda familiar, e por um trabalho de acompanhamento próximo e continuado, em articulação com outras políticas, principalmente nos empreendimentos voltados a públicos específicos (idosos, população em situação de rua).

A outra é pautada pela ideia de retorno dos recursos investidos, traduzida no estabelecimento de valor mínimo do aluguel social - calculado a partir da mesma lógica de um financiamento habitacional -, que pode levar ao endividamento das famílias, bem como na possibilidade de despejo dos locatários em caso de inadimplência. Esta segunda lógica também é mobilizada para questionar a viabilidade do Programa, seja pelos custos de manutenção do parque público, seja pela dificuldade de gestão do mesmo.

A apresentação visa contribuir com o debate sobre políticas de aluguel através das investigações e discussões da pesquisa em andamento “Habitação como serviço: insumos para formulação, gestão e implementação de uma política habitacional de aluguel social em São Paulo”, realizada pelo LabCidade FAUUSP em cooperação com a SEHAB/PMSP. A partir do diálogo com gestores públicos envolvidos com o Programa – na sua formulação e implementação –, leitura de diagnósticos setoriais existentes, análises orçamentárias, visitas aos empreendimentos e conversa com seus moradores, vem sendo possível entender e confrontar as duas lógicas expostas anteriormente, e vislumbrar possibilidades de fortalecimento da política.

CONTRADIÇÕES ENTRE ESTÍMULO AO MERCADO FINANCEIRO E PROMOÇÃO DE MORADIAS DE LOCAÇÃO SOCIAL NO CENTRO HISTÓRICO DE RECIFE

Norma Lacerda

Profa. Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) | norma_lac@yahoo.com.br

Os centros históricos das cidades brasileiras têm sido, desde a década de 1980, objeto de interesse por parte de diversos setores econômicos e segmentos sociais. Nos anos 2000, os projetos Nova Luz (São Paulo) e Porto Maravilha (Rio de Janeiro) introduziram mecanismos para atrair o setor imobiliário-financeiro. Atualmente, investidas similares começam a adentrar o Centro Histórico do Recife (CHR).

Em 2021, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) firmou parceria com o Núcleo de Gestão do Porto Digital (NGPD) para a elaboração de uma metodologia com vista à reabilitação de centros históricos brasileiros, tendo como base de reflexão o CHR. A partir dos estudos realizados sobre este centro, foram propostas modelagens urbanísticas e

econômico-financeiras capazes de articularem atores públicos e privados e de serem replicadas em centralidades históricas de diferentes cidades.

O projeto do BNDES/NGPD prevê intervenções em três territórios-piloto, inseridos nos bairros do Recife, Santo Antônio e Boa Vista, integrantes do CHR. Em relação ao território-piloto de Santo Antônio, o modelo preconiza a institucionalização de Empresa Pública Municipal, responsável pela (i) criação de uma Operação Urbana Consorciada (OUC), (ii) desenvolvimento do seu plano urbanístico e (iii) formação de um Fundo de Investimento Imobiliário (FII). Seriam também criadas Sociedades de Propósito Específico (SPE), tanto para a reabilitação urbana como para o desenvolvimento imobiliário. Importa ressaltar que todos os imóveis, independente do uso, seriam destinados à locação.

Para o detalhamento da proposta, o BNDES lançou, em 2023, um edital cujo propósito foi a contratação de empresa de consultoria para a elaboração de estudos técnicos e execução do Projeto de Reabilitação Urbana da Região da Avenida Guararapes, área correspondente ao território-piloto Santo Antônio. Um consórcio de 9 empresas – capitaneado pela firma Jaime Lerner Arquitetos Associados – foi a vencedora do certame. O detalhamento deverá ser divulgado brevemente e será objeto de análise e exposição nesta Sessão Livre.

Diante dos acontecimentos relatados, a apresentação objetiva verificar se os modelos urbanístico e econômico-financeiro – propostos pelo BNDES/NGPD e detalhado pelo aludido consórcio de empresas para o território-piloto de Santo Antônio – não estão obstaculizando a implantação de planos habitacionais de interesse social, incluindo a locação social.

As reflexões a serem debatidas resultam de investigações conduzidas pelo Grupo de Estudos sobre Mercado Fundiário e Imobiliário (GEMFI/UFPE). Foram aprofundadas mediante o apoio dos pesquisadores Vinicius Dantas e Antonio Felix Neto.

HOUSING ASSOCIATIONS NA INGLATERRA

Denise Morado Nascimento

Profa. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), coordenadora do grupo PRAXIS-EA/UFMG | dmorado@gmail.com

O trabalho aborda a moradia como processo que se diferencia da prática do sistema formal mercantilista; trata-se de moradias fornecidas por meio da ação voluntária, alinhada ao Estado e ao mercado por meio de organizações apropriadas, legislações específicas e tecnologias acessíveis. Voltamo-nos às ações das Housing Associations na Inglaterra, onde as moradias são fornecidas pela chamada “terceira força”, ao lado dos setores privado e público.

Diante do crescimento urbano, do investimento industrial, do desenvolvimento das ferrovias, das áreas centrais superlotadas e da falta de investimentos em infraestrutura, o Voluntary

Housing Movement emergiu na Inglaterra no século XIX, buscando melhorar as condições de vida e apoiar populações vulneráveis. Nesse cenário, surgem as Housing Associations (HA), como organizações dedicadas à construção e gerenciamento de moradia social, especialmente para trabalhadores e determinados grupos sociais.

Como organizações sem fins lucrativos, as HA's são administradas por comitês de voluntários não remunerados e funcionários contratados, que utilizam recursos governamentais para fornecer e gerenciar moradias alugadas e de propriedade compartilhada para pessoas de baixa renda. Buscamos entender os mecanismos e procedimentos envolvidos nessa política de aluguel social e o efeito das contribuições das organizações coletivas no desenvolvimento social. Para examinar o caráter e a evolução das HA's, dois aspectos serão identificados: a construção histórica do desenvolvimento habitacional na Inglaterra e as especificidades da Leeds Federated Housing Association.

A National Housing Federation, órgão representativo das HA's, atualmente espelha as estratégias neoliberais na provisão de moradia social. A oferta de moradia é marcada pela intervenção estatal e restrições de financiamento público, resultando no aumento da falta de moradia e no empobrecimento da população. Além disso, o controle das HA's nas mãos de poucos vem distorcendo o conceito de coletividade. As dificuldades habitacionais na Inglaterra persistem devido às alterações políticas rumo ao contexto neoliberal e à falta de investimentos públicos.

No Brasil, a ausência de políticas habitacionais adequadas exige o debate oportuno sobre o aluguel social. Parece desejável identificar um sistema de produção de moradia que envolva processos compartilhados combinando a organização do terceiro setor, os serviços e recursos do Estado, as habilidades de profissionais, entre eles arquitetos, e as necessidades habitacionais dos pobres para fornecer melhores respostas. Nesse sentido, o conhecimento sobre as HA's deve ser compreendido como uma oportunidade para o debate sobre a moradia e o aluguel social em torno da organização, promoção, lobby e negociação coletiva, além dos fatores políticos, econômicos e sociais que os afetam.

DESAFIOS DAS POLÍTICAS A PARTIR DA CRESCENTE INQUILINIZAÇÃO E FINANCEIRIZAÇÃO DO ALUGUEL

Paula Freire Santoro

Profa. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, coordenadora LabCidade FAUUSP, bolsista produtividade CNPq | paulasantoro@usp.br

Este trabalho pretende debater o aluguel como uma nova fronteira para a acumulação de capital, vinculada às finanças imobiliárias e ao fluxo de capital no tempo, com uma crescente inquilinização das famílias, surgimento de novos agentes produtores e gestores, e aproximação com as políticas públicas.

Apresentará os formatos deste negócio que envolvem: (i) aluguéis temporários (mais caros e que atraem imóveis que antes eram moradia permanente); (ii) gestão profissional dos aluguéis e plataforma (despersonalizando e maior eficiência nas cobranças e despejos); (iii) produção de novas unidades para aluguel como fundos internacionais combinados com assetização (debêntures e recebíveis imobiliários) e incentivos urbanísticos e fiscais (como no caso dos retrofits em São Paulo).

Trará insumos do Observatório Global dos Aluguéis Temporários, uma iniciativa global para contribuir com as lutas urbanas pelo direito à moradia e à cidade, ampliando o conhecimento sobre os impactos dos aluguéis temporários. O volume de ofertas destes imóveis, de recursos geridos através de plataformas de gestão profissional do aluguel, mostram uma expansão em um contexto de desregulamentação generalizada, incapacidade dos governos em conceber e implementar regulamentações adequadas, aspectos que terminam por resultar, muitas vezes, em competição com o mercado de habitação, em condições de preços não acessíveis à população necessitada, despejo de não pagamento de aluguel, em síntese, uma série de violações de direitos. A Plataforma do Observatório, a ser lançada em novembro de 2024, reúne as ações compartilhadas entre acadêmicos e ativistas para enfrentar os desafios de fazer do aluguel uma forma de moradia inclusiva.

E observará como as lógicas da financeirização estão inseridas no crescente interesse de empresas na diversificação de fontes de recursos para produzir habitação, alternativos aos tradicionais FGTS e à Poupança, como os obtidos através de securitização da dívida ou do aluguel (Debêntures ou Certificados de Recebíveis Imobiliários (CRIs) de Aluguel); do uso da agenda Environmental, Social and Governance (ESG) para a estruturação das Debêntures Incentivadas Sociais que dão benefícios tributários às empresas e à produção de habitação social; e o uso de Fundos de Investimento Imobiliário que, no caso do México, são os Fideicomisos de Inversión de Bienes Raíces (FIBRAS). Todos sinalizam para a inclusão de uma lógica de rentabilidade financeira ao aluguel social, em uma crescente associação com capitais públicos. Recuperará as lógicas que têm sido a base da pauta de políticas de incentivos urbanos, de estruturação de políticas de vouchers, e de gestão através dos modelos de parcerias público-privadas.