

NOTA TÉCNICA: Nº 04/2017 – DIHAB/COPLAN/SUPLAN/SEGETH

INTERESSADO: SEGETH

ASSUNTO: Criação da linha de ação *Aluguel Legal* do Programa Habitacional Habita Brasília

1. INTRODUÇÃO

O Programa Habitacional Habita Brasília, instituído pelo Decreto nº 37.438, de 24 de junho de 2016, estrutura-se a partir de cinco eixos de atuação: (i) a venda de lotes urbanizados para população de baixa renda; (ii) o serviço de locação social; (iii) a provisão de assistência técnica aos beneficiários do programa; (iv) a incorporação de edifícios de uso misto; e (v) Programa Morar Bem (MCMV).

A atuação do programa marca um novo momento de integração das ações e de complementação da política de ordenamento territorial, resultante dos efeitos da provisão de moradia em áreas como regularização fundiária e o combate à grilagem e à ocupação irregular de terras.

Nos contextos da moradia e da política urbana, se vislumbra o atendimento habitacional pela constituição de um serviço de locação social, em áreas mais centrais, criando uma alternativa à simples provisão habitacional por novas unidades.

Este estudo destina-se a fornecer subsídios para a os alinhamentos estratégicos necessários para a modelagem do serviço de locação social, linha de ação do Programa Habitacional Habita Brasília, no âmbito da Secretaria de Estado de Gestão do Território e Habitação - SEGETH e da Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal – CODHAB, bem como nas demais áreas afetas do Governo do Distrito Federal.

2. DÉFICIT E DEMANDA HABITACIONAL NO DISTRITO FEDERAL

O déficit Habitacional no Distrito Federal alcançou cerca de 117.710 famílias em 2016. Desse total, 81,4% possuem rendimentos até três salários mínimos – 3 SM e 7,7%, até cinco salários mínimos – 5SM. Ressalte-se, ainda, que as famílias com ônus excessivo em aluguel compõem cerca de 62,5% do total do déficit, equivalente a 73.496 famílias, configurando-se como grupo estratégico para o enfrentamento do déficit habitacional no Distrito Federal. O gráfico 1 apresenta o déficit habitacional no Distrito Federal, nos anos de 2013 e 2014, onde se destaca a componente ônus excessivo com aluguel como a mais expressiva para os anos em tela (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2015).

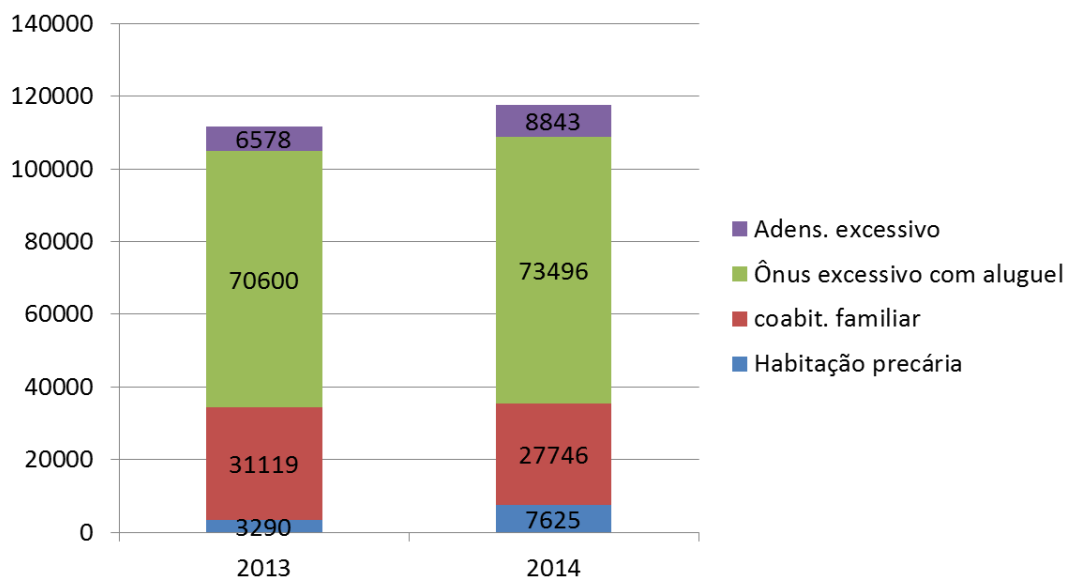


Gráfico 1: déficit habitacional por componentes, no Distrito Federal. **Fonte:** FPJ. 2016

Os dados encontrados vão ao encontro da demanda declarada pela Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal – CODHAB. Dos 186.169 inscritos até o ano de 2014, 135.107 (72,5%) possuem rendimentos até três salários mínimos. Essa faixa, por sua vez, é preponderante em todas as Unidades de Planejamento Territorial, conforme gráfico 2.

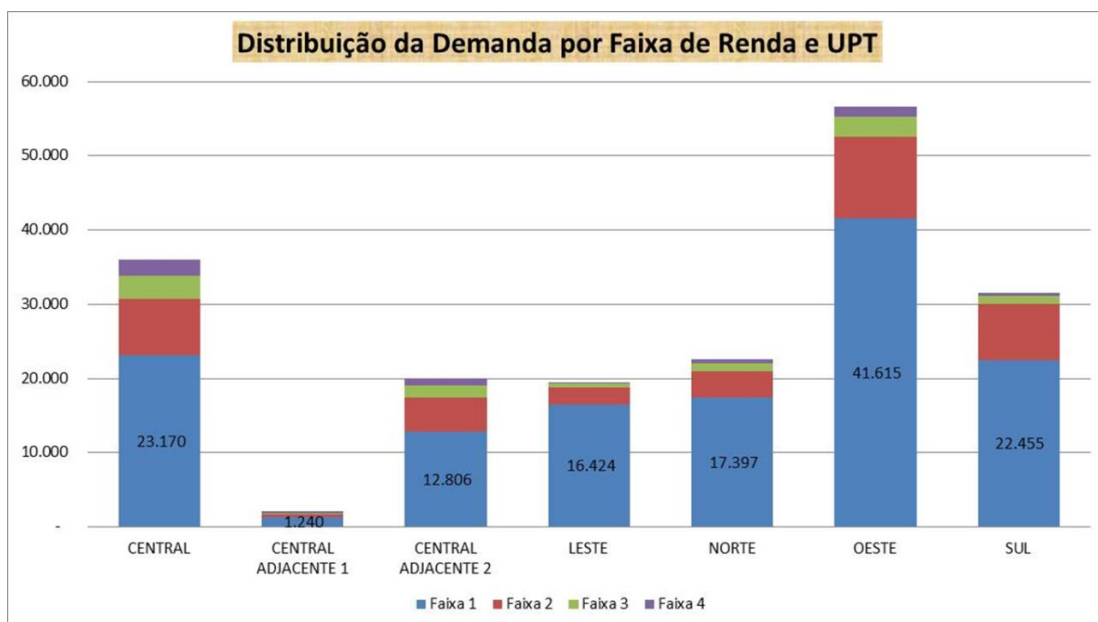


Gráfico 2: proporção entre inscritos individuais e por entidades, por Unidade de Planejamento Territorial. **Fonte:** CODHAB. 2016.

Além disso, em consonância com os dados apresentados, a maior concentração da demanda declarada junto à CODHAB encontra-se na Unidade de Planejamento

Territorial - UPT Oeste, referente às Regiões Administrativas de Taguatinga, Ceilândia, Samambaia e Brazlândia. De acordo com o gráfico 3, totalizam 56.655 inscrições, o equivalente a 30%. Em sequência, apresenta-se a UPT Central (Plano Piloto, Sudoeste/Octogonal, Cruzeiro e Candangolândia), com 36.075 inscritos (19%) e a UPT Sul, com 29.183 inscritos (16%). Nas Unidades de Planejamento Norte (Sobradinho, Sobradinho II e Planaltina), Leste (Paranoá, Itapoã, São Sebastião e Jardim Botânico) e adjacente 2 (Guará, Núcleo Bandeirante, Riacho Fundo, Águas Claras, Vicente Pires, SIA e Estrutural), a demanda encontra-se equilibrada, entre 11 e 12 %, com o total de 62.168 inscritos.

DEMANDA REGIONALIZADA CODHAB

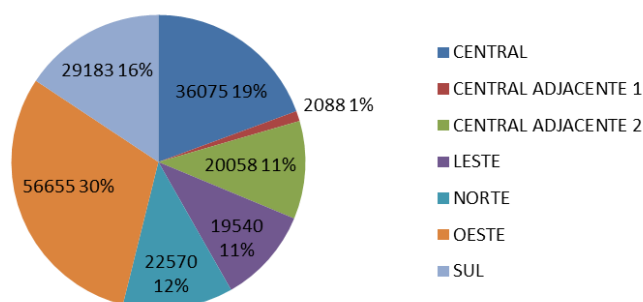


Gráfico 3: distribuição absoluta e relativa da demanda de inscritos na Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal – CODHAB, por Unidade de Planejamento Territorial. **Fonte:** CODHAB. 2016.

Cabe destacar, dentre as Unidades de Planejamento Territorial, a UPT Oeste. Em ambos os casos, a porcentagem de famílias que necessitam de habitação, tanto em situação de déficit, quanto pela demanda regionalizada, é a maior de todas as regiões do Distrito Federal.

Ressalta-se ainda a componente “famílias residindo em ônus excessivo de aluguel” onde, de acordo com Barata e Marguti (2015), tal área abarcaria cerca de 39% das famílias vivendo nessa condição.

Além disso, com base no CENSO de 2010 (IBGE, 2010), as famílias em ônus excessivo por aluguel, por unidade de planejamento territorial e faixa de renda, observa-se a preponderância de famílias com renda entre 1 e 2 salários mínimos. Ressalte-se que essa faixa de renda é significativamente mais expressiva na Unidade de Planejamento Territorial Oeste, acompanhando as análises até então apresentadas. O

gráfico 4 apresenta a distribuição das famílias em ônus excessivo no DF, agrupadas por UPT e faixa de renda.

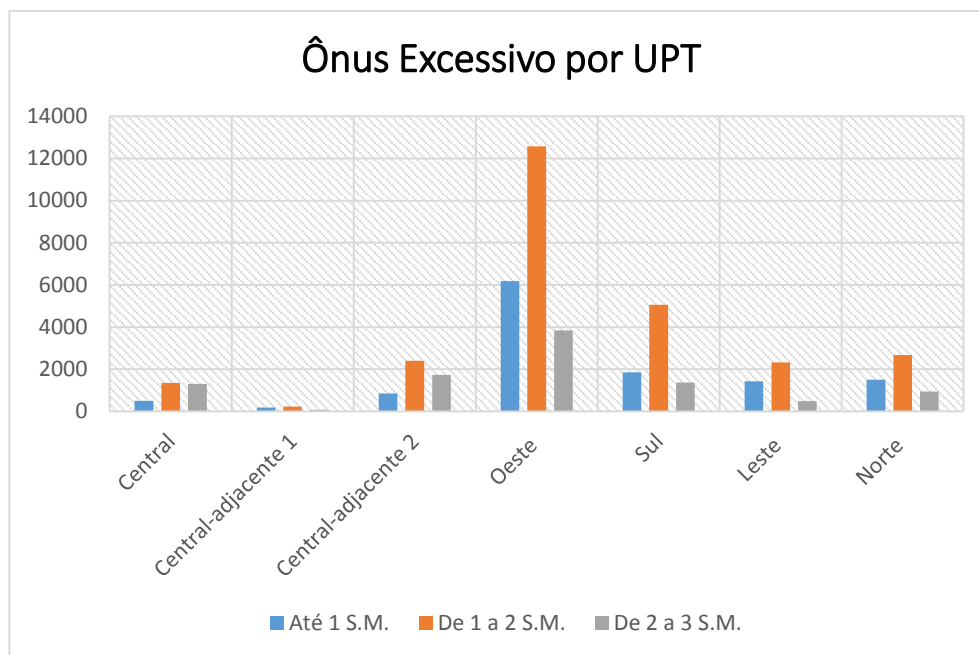


Gráfico 4: distribuição das famílias em ônus excessivo no DF, agrupadas por UPT e faixa de renda.

Sendo assim, sugere-se que o poder público estabeleça estudos visando formas de provimento habitacional para a região, a fim de proporcionar políticas públicas que proporcionem o direito à moradia digna prevista pela Constituição, observando as peculiaridades da realidade apresentada.

3. LOCAÇÃO SOCIAL COMO SERVIÇO PÚBLICO

O crescimento demográfico associado ao êxodo rural, observado, na segunda metade do século XX, e a carência de mecanismos de acesso formal à terra e à propriedade, consolidou o modelo de desenvolvimento urbano contemporâneo. Tal modelo caracteriza-se pela expansão constante da fronteira urbana e pela autoconstrução, por vezes fomentada pela alta constante dos aluguéis no mercado formal (BALBIM, 2015; MAHER JUNIOR, 2015). De acordo com Rolnik (2016), o paradigma resultante desse processo se dá pela transformação da moradia em um setor econômico, mais do que numa política social. Passa-se a enxergar o setor da produção residencial como uma das novas fronteiras de expansão do capital financeiro, dissociado cada vez mais da concepção da moradia como um serviço público perene a ser disponibilizado pela população.

Maher Junior (2015) destaca daí a importância de apoio financeiro à provisão habitacional por locação social. Tal forma de provimento se apoia na ideia de habitação como um direito e um serviço (não apenas como um bem de consumo). Demanda por políticas públicas que não se restrinjam somente ao estímulo da produção e do financiamento habitacional às populações mais vulneráveis, mas que também orientem, promovam e regulamentem a prestação de um serviço insubstituível, legítimo e necessário, sujeito às imperfeições e falhas da concorrência e da lógica de mercado.

De acordo com Rolnik (2016), um programa de habitação social do porte do programa de PPPs, que atua sobre áreas centrais sujeitas a processos de valorização e objetiva atender prioritariamente a população de menor renda, não pode ter como única modalidade de política habitacional a propriedade privada. A curto ou médio prazo poderá ser iniciado um processo de repasse das habitações e a transferência do subsídio público para as classes mais altas, seja porque os moradores não conseguiram arcar com os custos do financiamento, ou porque foram induzidos a vender seus imóveis devido à valorização imobiliária. Para essa camada da população é necessário que seja montado um parque de locação social (público ou em parceria com empreendedor privado), onde os moradores paguem o aluguel de acordo com a renda.

Observa-se assim uma significativa vantagem do provimento habitacional por locação social em relação às demais modalidades. Garante-se a permanência do imóvel no parque imobiliário de moradia social, evitando-se o repasse das habitações às classes mais altas e seu efeito sobre os mercados imobiliários locais. Além disso, o Estado pode passar a atuar, não necessariamente como provedor, mas, também como patrocinador, de forma indireta ou por meio de parcerias, de um serviço integrante a uma rede social de apoio à população.

No que tange à concessão de recursos Federais, a locação social não é contemplada pelo sistema financeiro de habitação. O financiamento com uso do Fundo de Garantia por tempo de serviço – FGTS também não se aplica à produção de unidades habitacionais para locação. Não existe hoje no Brasil uma linha específica de crédito federal, nem condições favoráveis à produção de imóveis para locação.

A seguir são apresentados relatos de experiências internacionais e nacionais de aplicação da locação social, a fim de subsidiar a tomada de decisões relativa à modelagem da linha de ação no Distrito Federal.

4. EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS

A locação social já foi desenvolvida em alguns países como é o caso da França, da Polônia, da Itália, da Colômbia e do Uruguai. Mais do que os avanços, entende-se primordial o conhecimento das dificuldades e entraves encontrados por esses países no processo de implantação do serviço.

4.1. França

Pontos positivos:

- existência de uma política pública de locação social nacional associando essa modalidade de provimentos como prioridade de governo;
- políticas de financiamento diversificadas, tanto na forma de provimento, quanto na modalidade de gestão, propiciando a formação de um Mix Social nos empreendimentos; e
- foco na manutenção preventiva do parque, reabilitação e na gestão.

Problemas encontrados:

- falta de sintonia com os mercados locais;
- segregação socioespacial dos empreendimentos.

4.2. Itália

Pontos positivos:

- realização de manutenção preventiva dos imóveis.

Problemas encontrados:

- a diversidade e autonomia regional no país;
- dificuldade de atuação coordenada e cooperada; e
- a ausência de estímulos ao parque locatício social privado, onde taxam impostos de 20% sobre o aluguel.

4.3. Uruguai

Pontos positivos:

- a todo o pagamento de aluguel, público ou privado é associada uma taxa para alimentação do fundo garantidor público;
- oferta de subsídios para aluguel e taxa de garantia à população com renda insuficiente;
- emissão de certificado público de garantia, que estimulou o aumento do parque locatício privado;
- permanência e adimplência da população de menor renda condicionada à qualidade da localização da oferta.

Problemas encontrados:

- denota-se uma resistência inicial na aceitação de crédito dos locatários pobres, fato contornado pela efetividade do fundo garantidor.

4.4. Holanda

Pontos positivos:

- o acesso à locação social contribuiu para a distribuição da riqueza gerada pelo crescimento econômico e para a consolidação do sistema de assistência social;
- sistema de fundo garantidor que faz reduzir os custos globais dos empreendimentos habitacionais, viabilizando o aumento do número de unidades habitacionais construídas ou reabilitadas.

Problemas encontrados:

- A Comissão Europeia determinou um teto de renda familiar para a participação no “programa” de habitação social, destinando-a apenas a grupos alvos e excluindo, portanto, uma parcela da população. Isso pode comprometer a capacidade do sistema holandês.

4.5. Polônia

Pontos positivos:

- as unidades produzidas exercem um papel importante no mercado residencial de muitas cidades polonesas ao prover apartamentos para o público alvo e corrigir falhas de mercado.

Problemas encontrados:

- parque público que não atende à demanda existente;
- parque público municipal vem sendo reduzido em função de constantes processos de venda de unidades (justificados pela incapacidade dos governos locais em arcar com os custos de manutenção e ou reabilitação das unidades);
- o estoque público remanescente é composto por apartamentos de pior qualidade e/ou ocupados por locatários com menor poder aquisitivo e maior índice de inadimplência;
- boa parte das unidades remanescentes de propriedades municipais está dispersa em edifícios parcialmente privatizados, dificultando sua reabilitação.
- O programa parece não ter se adaptado às contingências econômicas atuais.

4.6. Colômbia

Pontos positivos:

- as unidades geradas pelo Plan Terrazas forneciam aos proprietários a possibilidade de complementação da renda por meio da locação das unidades construídas e viabilizava ainda, a amortização do próprio financiamento, gerando renda adicional para famílias proprietárias de menor poder aquisitivo;
- crédito hipotecário privado para faixas capazes de endividamento e público para faixas de renda sem capacidade;
- linha de financiamento específica para o programa.

Problemas encontrados:

- baixa adesão devido ao receio do mercado informal em assumir compromissos formais com as instituições financeiras;
- encargos financeiros altos para o público alvo;
- padrões construtivos exigidos pela assistência técnica para garantir condições mínimas de habitabilidade entraram em contradição com o executado pelos tomadores de crédito;
- o programa deu margem à produção desordenada do espaço urbano.

5. EXPERIÊNCIAS NACIONAIS

5.1. Santos

Pontos positivos:

- o porte moderado da iniciativa e público específico (idosos de baixa renda), o que permitiria sua expansão paulatinamente.

Problemas encontrados:

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

5.2. Campo Grande

Pontos positivos:

- vinculação da locação social com a utilização do gravame de ZEIS;
- incentivo a pequenos empreendedores;
- possibilidade de enlace entre programa de assistência técnica e de locação social.

Problemas encontrados:

- não foram relatados.

5.3. São Paulo

Pontos positivos:

- na Vila dos Idosos, o índice de inadimplência demonstrou-se significativamente mais baixo (15,17%).

Problemas encontrados:

- dificuldades na manutenção física do parque público, na sustentabilidade econômica e no acompanhamento social dos empreendimentos devido à condição socioeconômica vulnerável da população moradora (ex moradores de rua, de albergues e de favelas, catadores e idosos);
- índice de inadimplência alto (chega a 70,61%).

Os modelos implantados no Brasil tomaram como base as experiências internacionais, muitas vezes sem a devida avaliação da realidade do local. A inadequação na escolha dos beneficiários também comprometeu os programas introduzidos. Eles buscaram um caráter mais assistencialista, o que, provavelmente, comprometeu a sustentabilidade do programa.

6. OBJETIVOS DA LINHA DE AÇÃO ALUGUEL LEGAL

O objetivo do *Aluguel Legal* é promover a provisão de unidades habitacionais, por meio da concessão de subsídio para o público alvo, consolidando o conceito de moradia como serviço propiciado pelo Estad, em detrimento à concepção da moradia como bem de consumo e a seus efeitos no mercado imobiliário – altas de preços de imóveis, gentrificação de áreas reabilitadas etc.

7. BENEFÍCIOS DA LINHA DE AÇÃO ALUGUEL LEGAL

Dentre os benefícios esperados pela implantação da linha de ação, seguem:

- atendimento à faixa da população em déficit habitacional com ônus excessivo com aluguel, maior componente do déficit no Distrito Federal;
- subsídios à população com maior comprometimento de renda;
- consolidação da moradia como serviço propiciado pelo Estado em detrimento concepção da moradia como bem de consumo e a seus efeitos no mercado imobiliário;

- possibilidade de implantação de estratégias de reabilitação de imóveis públicos e privados, destinando-os ao programa;
- promoção da inclusão social dos beneficiados por meio da integração sócio espacial dos empreendimentos e da heterogeneidade dos beneficiários, abarcados pela diversificação de tipologias, renda e segmentos sociais.

É importante levar em consideração que o subprograma deve ser adequado às especificidades do Distrito Federal e à capacidade de governança do estado.

8. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir dos modelos já implantados no Brasil, onde a condição socioeconômica vulnerável da população moradora comprometeu a sustentabilidade do programa, é possível observar que a linha de ação não deve possuir unicamente o caráter assistencialista.

Recomenda-se que o *Aluguel Legal* abarque como público alvo, famílias em situação de ônus excessivo com aluguel - com ganho familiar de até 3 salários mínimos cujo valor do aluguel é superior a 30% da renda domiciliar total. Tal medida pode vir a diminuir significativamente os riscos inerentes ao programa e combater diretamente o maior componente do déficit habitacional no Distrito Federal – ônus excessivo com aluguel.

É importante levar em consideração a UPT Oeste, onde o maior componente do déficit habitacional – ônus excessivo com aluguel, apresenta-se como o mais elevado de todas as regiões do Distrito Federal, com preponderância da faixa de renda entre 1 e 2 salários mínimos. Sendo assim, sugere-se que a linha de ação aborde essa região como prioritária no combate ao déficit habitacional por ônus excessivo com aluguel.

A modelagem para a linha de ação deve levar em consideração a estrutura atual da SEGETH e da CODHAB, com estratégias para a inclusão de parcerias entre o sistema público e o privado, estudos sobre a terceirização de serviços, a fim de complementar o trabalho do órgão operador e a composição de uma carteira mista de imóveis, composta por próprios da CODHAB e do GDF e por imóveis privados.

Assim, para a implantação da linha de ação *Aluguel Legal*, sugerem-se duas modalidades:

- 1) CHAMAMENTO DE PROPRIETÁRIOS PRIVADOS, onde os imóveis privados são cedidos para o *Aluguel Legal* a fim de compor o parque imobiliário da CODHAB; e

2) CONSTRUÇÃO DE NOVAS UNIDADES HABITACIONAIS OU REABILITAÇÃO DE IMÓVEIS, onde os imóveis construídos ou reformados pertencentes à CODHAB compõem o parque imobiliário para a linha de ação.

Sugere-se ainda, considerando o modelo uruguaio, que, na modalidade chamamento de proprietários privados, exista alguma forma de garantia perante à possibilidade de inadimplência dos beneficiários.

Por fim, para a criação do *Aluguel Legal*, destaca-se a importância da realização de reuniões entre a SEGETH e a CODHAB para elaboração de instrumento legal, bem como a colheita de contribuições com os demais agentes intervenientes. Tal procedimento é significativo para a modelagem da linha de ação e posterior encaminhamento para aprovação e publicação do instrumento legal de criação do *Aluguel Legal* para o Distrito Federal.