

MudA | Direito à terra e à cidade

Aluguel social: melhorando
nossas práticas, agentes
sociais e políticas

FUA | fundo agroecológico

FICA

Fundação Tide Setubal



próspera SOCIAL

PRPi USP
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E INOVAÇÃO



THE NEW SCHOOL
PARSONS
DESIS LAB

+ LAPEMA habitar



BR
CIDADES

CASA
DO POVO

Haja!
rehabitar



instituto de arquitetos
do brasil - departamento
de são paulo



Habitat
para a Humanidade®
Brasil



Instituto
Brasileiro
de Direito
Urbanístico



COMISSÃO GUARANI
YVYRUPA
CGY



SELO
COLETIVO

EXM E
EXPERIMENTAR
A METRÓPOLE

OUTROS laboratório para
outros urbanismos

RUÍNA

IBIRAPITANGA



PermaSampa
coletivo



Institut de Recherche
pour le Développement
FRANCE



PERMACULTORES
URBANOS

Sumário

1. Que texto é este?	3
2. Proprietários sociais: a sociedade civil pode participar das políticas de aluguel	4
3. Cortiços	4
4. Auxílio aluguel	5
5. Reconhecimento dos pequenos locadores	6
6. Parque público de moradia	6
7. Regulação de aluguel de mercado	7
8. Conclusão: o ecossistema do aluguel pode funcionar melhor.	9

1. Que texto é este?

É um texto de trabalho, para discussão no Muda.

Cerca de 20% dos habitantes do Brasil vivem em moradias alugadas e quase metade delas possui renda inferior a 3 s.m. Entre as famílias de até 2 s.m., os gastos com aluguel equivalem a 34% da renda, ou seja, sobra muito pouco para outras necessidades (Insper). Entre 2007 e 2017, a participação do componente ônus excessivo com aluguel no déficit habitacional, que são as famílias que gastam mais de 30% da renda com o aluguel, passou de 24,2% para 42,3% - ou seja, quase metade das necessidades habitacionais das famílias brasileiras vem dos altos gastos com aluguel.

Políticas de moradia baseadas em aluguel vêm sendo defendidas há tempos por gestores públicos e planejadores progressistas. O aluguel traz alternativas à propriedade privada de mercado, facilita o acesso à moradia pela população de menor renda, pode enfrentar processos de gentrificação e regular os preços dos imóveis e traz ainda possibilidades de instituir a moradia como um serviço. Em alguns países o aluguel social estrutura as políticas de moradia. É o caso da Holanda, da França e da Inglaterra, onde há mais de um século o Estado vem investindo em políticas baseadas no aluguel.

Nos últimos anos as placas do debate sobre o aluguel social no Brasil estão se mexendo. Estão aparecendo novos agentes sociais que buscam desempenhar a função do proprietário social (FICA, Haja, SOMA, Habitar + Lapena, Próspera); movimentos sociais estão recebendo imóveis para a sua gestão (UMM); agentes sociais estão se apresentando como gestores de imóveis públicos (PPPPop, Ouvidor 63); o Estado está buscando construir parques habitacionais de aluguel (PPP da locação social); algumas startups estão incidindo sobre as relações privadas de aluguel, inclusive em faixas mais baixas de renda (Alpop, Quinto Andar).

As novas experiências permitem construir novas questões e apontar para possibilidades de ação. Debateremos esses pontos e outros que certamente aparecerão na sessão “políticas públicas para aluguel” do Muda, dia 5 de agosto, das 9:30 as 11:00. A discussão será sistematizada sob coordenação da Vivian Barbour (Advogada e urbanista), e em 30 dias será feito um novo documento com a síntese das nossas discussões, que compartilharemos com todos os participantes.

É uma agenda com muitas frentes, e nosso desejo é levar todas elas em conta. Defendemos aqui que é vantajoso termos um conjunto variado de alternativas de acesso à moradia e, sobretudo, de políticas de aluguel nas cidades. Quanto mais frentes ativas tivermos nessa área, mais chances teremos de atender às demandas por moradia para uma população com condições e possibilidades que mudam diversas vezes ao longo da vida. Assim, o que chamamos aqui de políticas públicas para o aluguel é um feixe de ações que o Estado pode mobilizar, em diferentes tipos de articulação com a sociedade civil.

Para não nos paralisarmos com nossos próprios questionamentos, organizamos o texto do particular rumo ao geral, começando pelos pontos de enfrentamento mais próximo e ao final tocando em questões que são mais gerais. É mais do que um simples arranjo argumentativo: defendemos que são muitas as ações possíveis, e mesmo sem avançar em algumas das frentes aqui apontadas é possível atingir avanços relevantes.

2. Proprietários sociais: a sociedade civil pode participar das políticas de aluguel

Os proprietários sociais são entidades sem fins lucrativos que oferecem moradia. O modelo é muito antigo, existem instituições desse caráter com séculos de existência, como a Fuggerei em Augsburg; New Lanark na Inglaterra; Iveagh Trust na Irlanda. Com o apoio do Estado o modelo é escalável, associações de moradia chegam a deter 20% das propriedades na Holanda.

No Brasil e na América Latina há poucas experiências de proprietários sociais. Recentemente algumas experiências vêm surgindo, como o projeto Estela de Esperanza (Buenos Aires, 2014), o FICA (São Paulo, 2015), o Haja (Campinas, 2021), o Habitar + Lapenna (São Paulo, 2021), o SOMA (São Paulo, 2021). Em comum os projetos pertencem a associações sem fins lucrativos ou têm a intenção de criar associações, praticam aluguéis a valores abaixo dos de mercado e têm em seus horizontes a vontade de integração às políticas públicas de moradia.

Estamos começando a jornada dos proprietários sociais no Brasil, e já podemos arrolar os seus principais desafios:

Escalabilidade. O aluguel de imóveis é atividade custosa em trabalho, tem seus riscos de inadimplência, exige muito investimento inicial e o retorno financeiro não é elevado se a ideia é limitar os valores cobrados. A propriedade social pode ser escalável ao longo do tempo, com persistência dos projetos e apoio do Estado. Tratados como negócios de impacto social tradicionais, não são escaláveis. Precisam de metas de escalabilidade de longo prazo e estratégias de blended finance ou subsídios públicos.

Acesso a imóveis públicos. O poder público tem inúmeros imóveis que poderiam ser utilizados para políticas de aluguel, para os quais podem ser firmadas parcerias com proprietários sociais. A principal barreira de acesso a esses imóveis são as práticas de concessão baseadas nos maiores retornos financeiros possíveis. São necessárias políticas que permitam a concessão desses imóveis baseadas na maximização dos retornos sociais. Há muita experiência desse tipo de concessão na área da assistência social, mas nenhuma na área da moradia. Projetos como o PPPop também enfrentam essa barreira. A ocupação Ouvidor 63 está fazendo um acordo com o Governo do Estado para a cessão do edifício, é um caso a se observar.

Inadimplência. Proprietários sociais podem enfrentar a inadimplência pontualmente, mas não podem aguentar uma epidemia de inadimplência. Para isso, precisam construir formas de se comunicar com inquilinos, procedimentos e narrativas. A mais difícil delas: como podemos nos apresentar como aliados dos inquilinos, sem sacrificar nosso lugar de cobradores de aluguel? O apoiador e o cobrador são papéis de difícil compatibilização, e estamos iniciando nossos aprendizados sobre isso.

3. Cortiços

Os cortiços são a forma mais antiga de moradia de aluguel para a baixa renda em regiões centrais. Neste encontro MudA dedicamos uma sessão de discussão específica sobre essa

temática, como nossos aprendizados e desafios.

4. Auxílio aluguel

Auxílio aluguel, aluguel social, auxílio moradia, bolsa aluguel são alguns dos nomes dados à política de apoio direto em dinheiro às famílias em situação de emergência. No município de São Paulo o auxílio aluguel é de R\$ 400,00. Foi criado como um auxílio emergencial mas hoje é utilizado indiscriminadamente e consome grande quantidade de recursos das prefeituras, endossando processos de remoções. Na maior parte dos municípios o auxílio aluguel é parte da política de assistência social. Em São Paulo é operado pela Secretaria Municipal de Habitação, chegando a atender 30 mil beneficiários em 2016.

Embora seja importante para preservar muitas famílias de situações de precariedade extrema, e necessita ser mantido como política pública emergencial, o auxílio aluguel possui alguns efeitos problemáticos: (i) não existe controle sobre a condição de moradia das famílias, pois não se sabe como e onde a família utilizará o recurso; (ii) o valor é muito baixo para garantir moradia adequada, o que faz com que o beneficiário acabe buscando moradia em ocupações, cortiços ou em áreas de risco, (iii) da forma como é operado ele é um auxílio temporário. Embora muitas vezes o auxílio esteja vinculado a um posterior atendimento definitivo, são raras as vezes em que isso acontece.

Para que os subsídios para o aluguel atendam as necessidades habitacionais e influenciem na redução do déficit, é importante garantir que o dinheiro está sendo empregado em uma habitação adequada e salubre, e que estejam sendo praticados valores compatíveis com a capacidade de pagamento das famílias. No lugar do auxílio aluguel podemos praticar subsídios para o aluguel. Ações possíveis:

- Dirigir o auxílio aos proprietários de imóveis, vinculando os subsídios públicos a uma oferta efetiva e monitorada de moradia de qualidade. A Prefeitura por realizar um chamamento de imóveis privados, fazer uma vistoria como pré-condição do cadastramento, compondo um banco de imóveis. O pagamento do aluguel pode ser uma composição do percentual pago pelas famílias (por ex. até 30% da renda) e o restante pode ser pago pelo poder público (valor hoje destinado ao Auxílio Aluguel). Se o Estado se apresentar como um parceiro confiável que reduz tempo de vacância e/ou níveis de inadimplência, é possível até mesmo que os proprietários aceitem receber aluguéis abaixo daqueles praticados pelo mercado, como acontece em países que trabalham com esse modelo.

- Firmar parcerias com proprietários sociais. Se conseguirmos consolidar um parque habitacional sem fins lucrativos, os recursos empregados no auxílio aluguel podem deixar de ter efeito inflacionário. Ao contrário, pode permitir que as entidades comprem mais imóveis no mercado e garantam sua acessibilidade a longo prazo. Existem chamamentos públicos para parcerias com entidades sem fins lucrativos nas áreas de saúde, cultura e assistência social, e temos o marco regulatório do terceiro setor que normatiza tais contratos. As PPPs na área da moradia até agora não levam em conta a possibilidade de propriedades sem fins lucrativos, mas isso pode mudar.

5. Reconhecimento dos pequenos locadores

Parte significativa do mercado de aluguéis são os proprietários de poucos imóveis, que alugam imóveis como complementação de renda. Não temos dados precisos sobre isso, mas é possível estimar a escala. Pelo censo do IBGE de 2010 são 10,5 milhões de casas alugadas. Supondo que 80 por cento desses imóveis estão nas mãos de pequenos proprietários, isso dá cerca de 8 milhões de imóveis, mais do que o total do déficit habitacional no país.

Muitas vezes esses proprietários não têm recursos para reformar suas unidades ou para mantê-las em bom estado. Outras vezes a propriedade é fragmentada ou não está regularizada.

Esses pequenos locadores não são reconhecidos pelas políticas de aluguel. É possível pensarmos em programas que levem em conta essa situação, e facilitem reformas ou adequação desses imóveis em troca de aluguéis mais baixos. Por exemplo, é possível concebermos um programa público de troca de telhados, em que um proprietário recebe benefícios para a reforma e precisa firmar um contrato de aluguel por valor abaixo do praticado pelo mercado, por 5 anos. Após esse prazo o imóvel volta ao nível de mercado. Levando em conta a alta rotatividade do mercado de aluguel, é um prazo razoável.

O FICA tem experiência de diálogo com pequenos proprietários. Firmamos por exemplo um contrato de aluguel cerca de 40% abaixo do valor de mercado, porque o proprietário tinha uma experiência prévia de aluguel muito traumática, e a percepção de risco de fazer um contrato com o FICA é muito mais baixa, e isso significa a disposição de cobrança de valores mais baixos de aluguel.

Essa tese pode ser interessante para agentes como a Fundação Tide Setúbal, que tem uma atuação territorializada (Jardim Lapenna) e pode intervir positivamente no ecossistema local de aluguel.

6. Parque público de moradia

Desde 2004 existe em São Paulo um programa de Locação Social baseado em parque público de aluguel, um dos únicos existentes no Brasil. Até 2022 eram 7 empreendimentos em regime de aluguel social: Olarias (137 unidades), Parque do Gato (486 unidades), Vila do Idosos (145 unidades), Senador Feijó (40 unidades), Palacete dos Artistas (50 unidades), Asdrúbal Nascimento (40 unidades), Mário de Andrade (34 unidades para população de rua).

É uma experiência de 20 anos com a qual é possível aprender muito. O principal aprendizado é que é, sim, possível fazer a gestão de um parque de moradia público para aluguel, mas que são enormes os desafios.

A escala dos projetos faz muita diferença. Os empreendimentos menores são mais fáceis de construir comunidades e atribuir responsabilidades condominiais. 50 unidades é a nossa

recomendação, a partir desse número é possível pensar em dois blocos com gestões separadas, sempre dependendo da estrutura física.

As áreas comuns são boas para sonhar, mas podem ser espaços problemáticos e de gestão custosa em condomínios de faixas de renda diversas. Podemos pensar em projetos com o mínimo de espaços comuns. Uma sala multiuso para reuniões e para crianças brincarem é um bom tamanho. Para as demais atividades existe a cidade, seus espaços públicos e equipamentos sociais. Dentro do FICA temos um debate e não temos consenso: tem gente que defende os espaços de uso comum e uma possível internalização de serviços públicos e tem gente que defende a sua redução. Recuos e jardins são também espaços de difícil gestão e que podem gerar problemas de segurança. O imóvel ideal não tem recuos frontais ou laterais.

O térreo pode ter espaços comerciais, mas eles são de difícil gestão pelo estado. Separar matrículas e vender os espaços comerciais pode ser uma ferramenta para baratear o custo de um projeto, ainda que essa prática ainda não seja aceita pelos bancos que fazem a viabilização dos projetos, como no caso da Caixa Econômica Federal (desafio que os movimentos sociais tentam superar há décadas). Neste caso constitui-se um condomínio, e os proprietários dos espaços comerciais podem adquirir suas cotas com responsabilidade por custear parte das despesas do condomínio, com IPTU, elevadores etc.

Composição dos moradores. Há um discurso e um senso comum que defende a diversidade na moradia, mas para o Estado é muito difícil gerir a diversidade. Sugerimos que a diversidade se atinja na escala do quarteirão, não necessariamente na escala dos edifícios. Ou então em torres diversas de um mesmo condomínio, como no caso do Copan, onde o tamanho das unidades é separados por blocos. Públicos mais homogêneos tendem a ter problemas similares e demandar soluções mais simples por parte do estado.

A questão dos Despejos precisa ser equacionada. Despejar é problemático, mas se o Estado não tiver o poder de despejar inquilinos de seus imóveis, não tem como enfrentar a inadimplência. Em projetos que lidam com altos índices de vulnerabilidade, o Estado precisa pensar em medidas que garantam a cobertura da inadimplência temporária, e ao mesmo tempo ter ações para geração de emprego e renda dos moradores. Existem os instrumentos jurídicos para o despejo, mas os desafios políticos e administrativos são enormes. Um despejo é custoso politicamente, é um ônus administrativo, tem problemas éticos (o Estado por jogar as pessoas na rua?).

Os empreendimentos voltados para idosos são os mais bem sucedidos. Levando em conta que se trata da faixa etária que mais cresce na sociedade, sugerimos que ele seja escalado a partir dessas experiências e com este foco. Escalando o parque público para idosos será possível consolidar procedimentos, facilitando a expansão do programa para outros grupos.

7. Regulação de aluguel de mercado

Uma das principais ações do poder público em relação ao aluguel pode ser a regulação dos preços de contratos formais, como fizeram cidades como Nova York, Barcelona, Madri e Berlim como enfrentamento à crise da moradia e a incapacidade das famílias arcarem com a alta de

preço dos aluguéis.

No Brasil, não há regulação sobre os preços dos aluguéis privados. O que temos é a Lei 8.245/91 - atualizada pela Lei nº 12.112/2009 (lei do Inquilinato), que rege as relações do aluguel privado, garantindo direitos para proprietários e para inquilinos. A lei protege a privacidade dos inquilinos, proibindo visitas-surpresa e assédio. Oferece também direitos para os inquilinos inadimplentes, exigindo dos proprietários os ritos jurídicos necessários para despejos por falta de pagamento e proíbe reajustes abusivos de aluguel. Contudo, a lei define um indicador para os reajustes, que na maior parte dos contratos é o IGPM ou o IPCA, e dependendo da variação do índice, os valores podem ser incompatíveis com a inflação e com o poder de compra do brasileiro, como aconteceu em 2021 quando o IGPM chegou a 25,7%, acima da alta do dólar e da inflação.

Não há limitação para valores em contratos novos, que seguem os altos e baixos de mercado. Tampouco há garantias de longo prazo: passados 30 meses de contratos os aluguéis podem ser reajustados pelos proprietários. Isso dificulta a ideia de que o aluguel pode ser uma solução de longo prazo, tornando a casa própria quase o único arranjo que dá a sensação de segurança para o inquilino.

Durante a pandemia foi possível a interrupção dos processos e procedimentos que envolvem despejos em todo o país, com a aprovação da Lei 14.216/2021, complementar à ADPF 828, que também se aplica aos assentamentos rurais. A mesma lei foi prorrogada por duas vezes pelo STF, valendo agora até 31 de outubro de 2022. Ainda assim, as ações populares são constantes, pois muitos juízes têm autorizado os despejos em muitas cidades.

A regulação do aluguel pode ser feita através de um sistema de estabilização dos preços dos aluguéis em determinadas áreas ou imóveis da cidade, tal como a regulamentação estadual do Rent Stabilization Code, do Estado de Nova York, que atinge 45% do mercado de aluguel da cidade. Pode ainda ser feito um congelamento total dos preços dos aluguéis, tal como feito em Berlim em 2020, com uma medida mais radical que a lei regulatória Mietpreisbremse, em vigor desde 2015 no âmbito federal. A nova lei congelou os preços de toda a cidade por 5 anos, mas foi contestada judicialmente.

A estabilização por área ou região pode ser uma forma mais interessante de ser aplicada, sobretudo inicialmente, para que a política possa ser testada e aperfeiçoada, para posteriormente ser ampliada e aplicada em outras regiões, cidades ou estados. Como no caso do estado de NY, os aluguéis de determinada região podem ser reajustados anualmente, seguindo parâmetros definidos por um Conselho, com base em indicadores econômicos e habitacionais.

A regulação do aluguel pode oferecer aos locatários: (i) a proteção contra os aumentos repentinos de aluguéis; (ii) a segurança da posse, com direito à renovação do contrato de aluguel; (iii) padrões de serviços de manutenção pelo proprietário; (iv) e limitações dos preços dos depósitos de segurança e outras taxas para a entrada do morador de baixa renda no mercado de aluguéis.

Como a Lei do Inquilinato, que rege os contratos dos aluguéis no Brasil, é uma lei federal, uma lei municipal poderia se sobrepor a ela? É necessária uma argumentação jurídica para que isso possa ser feito.

Uma hipótese seria, inicialmente, atrelar o controle de aluguéis a imóveis novos construídos por incorporadores imobiliários que tenham recebido algum tipo de subsídio público, com valores fixados de reajustes de aluguel, mantendo assim seu caráter de interesse social, tal como a lei espanhola da Vivienda de Protección Oficial (VPO), onde os valores de comercialização (revenda e aluguel) dos imóveis subsidiados estão atrelados à renda do beneficiário e seguindo parâmetros de valores pré-definidos - através da identificação na matrícula do imóvel e da anuência do poder público nos contratos. Este sistema poderia ser iniciado por imóveis ligados a algum subsídio ou programa específico, como:

- Imóveis comercializados como EHIS, que não teve cobrança de outorga onerosa, ou;
- Imóveis viabilizados por determinado programa público, como o Pode Entrar, que concede subsídios na sua produção, ou;
- Imóveis no perímetro de uma Operação Urbana Consorciada.

Um desafio de fundo é a compreensão do papel do mercado e dos proprietários privados, incluindo sua auto-imagem. É importante que o mercado imobiliário atue como um ator social no enfrentamento ao déficit habitacional e que entenda que o controle de aluguéis, tal como outras medidas regulatórias de habitação, é uma necessidade a ser pactuada por toda a sociedade. É uma medida que precisa ser implementada a partir de uma articulação entre os diferentes setores da sociedade. Os atores do mercado imobiliário podem atuar nisso de diferentes formas:

- Incorporadores de novos imóveis: apoiando as políticas públicas de regulação dos acho imóveis que receberam algum tipo de subsídio, sem obter com isso benefícios fiscais e urbanísticos;
- Proprietários locadores (pequenos e grandes): se articulando a gestores de moradia social, como o FICA, para alugar por valores abaixo do mercado, ou inserindo seus imóveis em um cadastro público para programas de subsídios para o aluguel (item 4);
- Proprietários sociais: organizações sem fins lucrativos que alugam imóveis a preços abaixo do mercado, como o FICA (São Paulo, 2015), o Haja (Campinas, 2021), o Habitar + Lapenna (São Paulo, 2021), o SOMA (São Paulo, 2021) (item 1).

8. Conclusão: o ecossistema do aluguel pode funcionar melhor.

Cerca de um quinto das moradias no Brasil são alugadas, mesmo com leis do inquilinato que não protegem o inquilino no longo prazo; mesmo sem subsídios para proprietários sociais; mesmo com quase nada de parques públicos de moradia; mesmo sem subsídios ou estímulos aos bons locadores.

As propostas aqui colocadas trazem a tese de que é possível articular as peças do sistema de

aluguel de forma a proteger inquilinos e propriedades da especulação imobiliária; preservar o patrimônio edificado; fazer o melhor uso de subsídios públicos.

Algumas ações são amplas e difíceis de se atingir, como mudanças na lei do inquilinato. Mas se alguém nos perguntar o que deve ser mudado, precisamos ter respostas a isso, mesmo no nível do discurso. Outras ações são de longo prazo e difusas, como as mudanças na mentalidade dos locadores, amadurecendo sua responsabilidade pela solução do déficit habitacional. Precisamos ter discursos e narrativas para isso. O locador típico no Brasil é o seu tio, não a incorporadora-tubarão do mercado imobiliário. Que tal conversar com esses pequenos locadores? Ainda outras ações são possíveis de serem equacionadas em nível municipal, com mudanças nas formas de atribuição dos vouchers de aluguel. E, com o aparecimento dos locadores sociais, um novo agente de construção de conhecimento, de lobby e de relacionamento com o Estado vem se configurando.

O reconhecimento do ecossistema do aluguel como algo complexo e com muitas faces pode nos ajudar. Além de denunciarmos as injustiças e os fracassos, podemos também reconhecer e construir espaços de disputa mais acessíveis, ajudar a construir alternativas e soluções. Serão sempre soluções parciais e imperfeitas, como aliás são as políticas habitacionais em todos os lugares do mundo. Não há soluções permanentes e definitivas para as injustiças dos mercados de habitação. Mas há muitos exemplos em que essas questões puderam ser reequacionadas de forma satisfatória, resultando em avanços incrementais. Se as conquistas localizadas são mantidas ao longo do tempo, se os novos problemas são identificados e enfrentados, tais avanços equivalem a verdadeiras revoluções.

Aluguel social: melhorando nossas práticas, agentes sociais e políticas						
Políticas	Atores envolvidos	Fontes de Recursos	Propriedade	Prazo de implementação		
				curto	médio	longo
1. Proprietários sociais	Proprietários sociais	- Doações privadas; - Investidores; subsídios públicos parciais.	Privada	X		
2. Políticas para Cortiços	- Poder público; - Proprietários sociais; - Proprietários privados.	- Investidores; - Subsídios públicos parciais.	Privada		X	
3. Auxílio aluguel	- Poder público; - Proprietários privados.	Subsídios públicos.	Privada		X	

Aluguel social: melhorando nossas práticas, agentes sociais e políticas

Políticas	Atores envolvidos	Fontes de Recursos	Propriedade	Prazo de implementação		
				curto	médio	longo
4. Pequenos Locadores	- Poder público; - Proprietários privados.	Subsídios públicos parciais.	Privada	X		
5. Parque público de moradia	- Poder público; - Incorporadores de impacto social; - Proprietários sociais.	- Subsídios públicos; - Financiamentos internacionais.	Público	X		
6. Regulação de aluguel de mercado	- Poder público; proprietários privados; - Incorporadores; Proprietários sociais;	Sem necessidade de investimentos.	Privado.			X

Proposta de redação: Renato Cymbalista, Simone Gatti, Roberto Fontes, Vivian Barbour.