



**INSTITUTO BRASILEIRO DE ENSINO, DESENVOLVIMENTO E PESQUISA
MESTRADO PROFISSIONAL EM ECONOMIA**

**REDUÇÃO DO *DÉFICIT* HABITACIONAL DA POPULAÇÃO URBANA DE
BAIXA RENDA, ACESSO A OPORTUNIDADES E REDUÇÃO DAS
DESIGUALDADES SOCIAIS: UMA AVALIAÇÃO *EX ANTE* DE POLÍTICA
PÚBLICA**

FLÁVIA APARECIDA DE SOUZA AGATTI

**Brasília/DF
2020**

Flávia Aparecida de Souza Agatti

Redução do *déficit* habitacional da população urbana de baixa renda, acesso a oportunidades e redução das desigualdades sociais: uma avaliação *ex ante* de política pública

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado Profissional em Economia, Políticas Públicas e Desenvolvimento, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Economia, Políticas Públicas e Desenvolvimento.

Orientador: Prof. Dr. Sérgio Ricardo de Brito Gadelha

Brasília/DF
2020

Flávia Aparecida de Souza Agatti

Redução do *déficit* habitacional da população urbana de baixa renda, acesso a oportunidades e redução das desigualdades sociais: uma avaliação *ex ante* de política pública

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado Profissional em Economia do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP), como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Economia, Políticas Públicas e Desenvolvimento.

Aprovado em: _____/_____/_____

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Sérgio Ricardo Gadelha de Brito – Professor Orientador
Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP)

Prof. Dr. Adolfo Sachsida
Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP)

Prof. Dr. Paulo Alexandre Batista de Castro
Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP)

Brasília/DF
2020

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, agradeço a Deus, que me permitiu superar todas as dificuldades que enfrentei nesses dois anos de mestrado e renovou minhas energias para que eu conseguisse concluir os estudos e conquistar o título de mestre em economia, a realização de um sonho que eu já alimentava há alguns anos.

A seguir, agradeço à minha madrinha Leninha, que na ausência da minha mãe (irmã dela, que já se juntou ao Pai Celestial) foi minha grande incentivadora, companheira de orações e sempre esteve disponível para me ouvir e me acolher durante essa dura jornada. Essa mulher simples sempre será pra mim exemplo de fé, humildade, generosidade, coragem e força.

Agradeço especialmente ao meu querido marido Edson, que me ofereceu o suporte necessário para que eu pudesse conciliar trabalho e estudo nesse período. Agradeço pelas inúmeras noites e finais de semana em que ele assumiu os cuidados dos nossos filhos, ainda tão pequenos, Giovanna e Edson Davi, com muito amor e dedicação, para suprir ao máximo a minha constante ausência nos programas de família, enquanto eu me dedicava aos estudos. Obrigada por tudo, meu amor! Sem você essa conquista não seria possível. Nossa parceria é o que nos torna mais fortes, viabiliza chegarmos mais longe e realizamos nossos sonhos. Amo muito você!

Em seguida, mas não menos importante, agradeço ao meu orientador, o professor doutor Sérgio Gadelha, pela dedicação e comprometimento na elaboração desse trabalho, ensinando-me diligentemente a ser uma pesquisadora. Obrigada pela compreensão em relação às minhas limitações e pelo direcionamento que permitiram que eu chegasse à versão final dessa dissertação com visão e conhecimentos muito mais abrangentes sobre economia e políticas públicas.

Minha gratidão ao colega de classe, que se tornou amigo, e de quem tornei-me grande admiradora, o economista e agora mestre em economia Alex Cerqueira. Muito obrigada pelo apoio e pela generosidade durante todo o mestrado, Alex. Certamente você teve um papel relevante em minha formação como mestre em economia.

Agradeço também à equipe do IDP pelo excelente curso ofertado, corpo docente de primeira e pela estrutura disponibilizada aos alunos. Por fim agradeço a todos aqueles que de alguma forma contribuíram para a concretização desse trabalho.

RESUMO

Mediante uma pesquisa bibliográfica e documental das experiências nacional e internacional sobre políticas públicas habitacionais e considerando aspectos abordados pelo Modelo Alonso-Mills-Muth o presente artigo tem por objetivo geral propor o desenho de nova política habitacional voltada à população de baixa renda no Brasil, com vistas à redução do déficit habitacional quantitativo, promovendo acesso a oportunidades e redução das desigualdades sociais, utilizando a metodologia adotada no governo federal para avaliação *ex ante* de políticas públicas. As evidências encontradas mostram que a localização das novas unidades habitacionais e condições de vizinhança contribuem na promoção do acesso a melhores oportunidades de saúde, educação e renda, contribuindo para a redução das desigualdades sociais. Na elaboração da proposta foram consideradas as restrições orçamentárias enfrentadas pelo governo federal e sugeridas alternativas de financiamento da política habitacional, mediante parcerias com a iniciativa privada.

Palavras-chave: habitação, política pública, economia urbana, acesso a oportunidades.

ABSTRACT

Through a bibliographic and documentary research of national and international experiences on public housing policies, and considering aspects addressed by the Alonso-Mills-Muth Model this article aims to propose the design of a new housing policy aimed at the low-income population in Brazil, with a view to reducing the quantitative housing deficit, promoting access to opportunities and reducing social inequalities, using the methodology adopted by the federal government to evaluate *ex ante* public policies. The evidence found shows that the location of new housing units and neighborhood conditions contribute to promoting access to better health, education, leisure, transportation and income opportunities, contributing to the reduction of social inequalities. In preparing the proposal, the budgetary constraints faced by the federal government were considered and suggested alternatives for financing housing policy, through partnerships with the private sector.

Keywords: housing, public policy, urban economics, access to opportunities.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Impactos do Programa *Moving to Opportunity* nas famílias beneficiadas...10

Tabela 2 – Déficit Habitacional por situação do domicílio e Déficit Habitacional relativo a domicílios particulares permanentes e improvisados, segundo regiões geográficas, unidades da federação e regiões metropolitanas - Brasil - 201520

Tabela 3 – Déficit Habitacional por situação do domicílio e Déficit Habitacional relativo aos domicílios particulares permanentes e improvisados, nas vinte maiores cidades do país - Brasil - 201030

Tabela 4 – Comparativo entre os principais programas habitacionais adotados no Brasil e os programas habitacionais propostos neste trabalho 40

Tabela 5 - Quantidade de domicílios particulares permanentes alugados, por classes de aluguel nominal mensal, segundo a existência de banheiro ou sanitário e esgotamento sanitário, a existência de água canalizada e forma de abastecimento de água, o destino do lixo e a existência de energia elétrica41

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Modelo simples de cidade monocêntrica	13
Figura 2 – Vias radiais de transporte.....	14
Figura 3 – Cesta de consumo de equilíbrio em r.....	16
Gráfico 1 - Distribuição do Déficit Habitacional, por situação de domicílio, segundo regiões geográficas - Brasil - 2015.....	21

SUMÁRIO

1. Introdução	1
2. Referencial Teórico	3
2.1. Experiência Nacional	3
2.2. Experiência Internacional	8
2.3. Modelo de Alonso-Mills-Muth (AMM)	13
3. Análise <i>Ex Ante</i> da Política Habitacional.....	18
3.1 Diagnóstico do problema ou da situação que demanda providências	18
3.2 Identificação dos objetivos, das ações e dos resultados	23
3.3 Estratégia de implementação e focalização	27
3.4 Impacto orçamentário e financeiro	32
3.5 Estratégia de construção de confiança e suporte.....	33
3.6 Monitoramento, avaliação e controle	34
4. Considerações Finais	36
Referências	37
APÊNDICE A	Erro! Indicador não definido.
APÊNDICE B	41

1. Introdução

Desde a contribuição seminal de Von Thünen (1826), que a partir de um modelo teórico apresenta a localização de diferentes atividades produtivas agrícolas no espaço ao redor de um centro econômico, estudos em Economia Urbana têm obtido relevância ao terem por objetivo analisar os problemas nas cidades sob a ótica econômica, isto é, a maneira que os fatores econômicos se comportam e agem como determinantes da configuração das cidades. Se no estudo de Von Thünen (1826), por um lado, o foco da teoria da localização considera as interpretações das decisões empresariais sobre o melhor lugar para localizar a firma em uma economia de mercado, por outro lado sua preocupação se baseava no custo do transporte, em que a escolha da localização em uma cidade monocêntrica ocorreria onde houvesse minimização dos custos ou maximização do lucro.

O estudo de Von Thünen (1826) forneceu as bases para o modelo de Alonso-Mills-Muth (ALONSO, 1964; MILLS, 1967, 1972; MUTH, 1969) – Modelo AMM – no qual propõe-se que a escolha de moradia das famílias é condicionada pela acessibilidade ao local de trabalho, pelo espaço desejado da habitação e pelas amenidades das externalidades negativas locais. Trata-se de um modelo de cidade estilizada, circular, com um espaço no centro da cidade, *Central Business District (CBD)*¹, responsável pelas atividades de comércio, indústria e serviços públicos, de modo a concentrar todo o emprego local. Ou seja, no CBD concentra-se a demanda por trabalho (isto é, os postos de trabalho), o custo de transporte até o emprego, gerando uma relação antagônica (*trade-off*) entre acessibilidade e escolha de residências pelas famílias, empregando como variável relevante o tempo de deslocamento diário da residência ao local de trabalho. Os consumidores se deslocam ao CBD utilizando estradas radiais. Em resumo, o Modelo AMM aborda os fatores que determinam a estrutura interna das cidades, em que a localização é importante na distância de deslocamento entre a residência e o local de trabalho.

O Modelo AMM foi consolidado por Brueckner (1987), dando origem à Nova Economia Urbana (NEU). Neste modelo, os consumidores (famílias, residentes) maximizam a utilidade de consumir espaço e demais bens sujeitos à sua restrição orçamentária, podendo em seguida ser gerada a função *bid-rent*, a qual representa o aluguel máximo que a família está disposta a pagar dado um nível de utilidade u e distância r ao CBD. Os parâmetros econômicos apresentados nesse modelo, ou seja, aqueles relacionados à modificação do retrato urbano, são o tamanho da população urbana, a renda familiar, o valor da terra agrícola, os custos de transporte, os impostos sobre terra e o zoneamento.

Esse modelo tradicional de Economia Urbana da cidade monocêntrica é aplicável às políticas habitacionais, uma vez que propõe que a escolha da moradia das famílias é condicionada à acessibilidade do local de trabalho, pelo espaço de habitação desejado e pelas amenidades locais. No Brasil, a moradia é reconhecida como direito social pela Constituição Federal de 1988, conforme consta no *caput* do artigo 6º, figurando ao lado de outros direitos como a alimentação, a saúde e a segurança, entre outros. Portanto, faz parte das atribuições do Estado brasileiro garantir o exercício desse direito pelos cidadãos, especialmente àqueles mais vulneráveis economicamente. O direito à moradia também é um direito fundamental constante da Declaração Universal dos Direitos Humanos, promulgada pela Assembleia Geral das Nações Unidas, em 1948. Assim, ele é

¹ Trata-se da área de comércio central de uma cidade, isto é, o centro comercial da cidade. Também conhecido por centro de negócios. São as quantidades de CBD que determinam se a cidade é monocêntrica, duocêntrica ou policêntrica.

reconhecido e aplicável em todas as partes do mundo. Não obstante, a garantia do exercício desse direito pelos governos tem-se mostrado um desafio e o déficit habitacional é um problema que vem sendo discutido e enfrentado em diversos países.

Desde 1995 a Fundação João Pinheiro (FJP) elabora e publica o relatório “*Déficit Habitacional no Brasil*”, que apresenta as informações mais recentes sobre as necessidades habitacionais no país. A metodologia da FJP é adotada oficialmente pelo governo federal. A apuração do déficit habitacional pela FJP tem duas vertentes de análise: 1) o déficit habitacional quantitativo, que indica a necessidade de construção de novas moradias para atender a demanda da população em dado momento; 2) o déficit habitacional qualitativo, que está relacionado à inadequação dos domicílios, ou seja, às especificidades que prejudicam a qualidade de vida dos seus moradores (FJP, 2018). O cálculo mais atual do déficit habitacional brasileiro foi apurado a partir dos dados das Pesquisas Nacionais por Amostra de Domicílios (PNAD) 2015, elaboradas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e publicado em 2018.

Ao analisar a questão habitacional, a relação com outras políticas urbanas é um dos aspectos a ser considerado. Em função da interdependência da moradia com outras esferas, nem sempre um simples incremento dos programas de habitação é a solução mais indicada para melhorar as condições habitacionais da população mais pobre. Esses programas podem ser inviabilizados caso não sejam integradas a eles outras políticas urbanas, como de transporte, energia elétrica, esgotamento sanitário e abastecimento de água (AZEVEDO, 1996). Ou seja, a redução do déficit habitacional apresenta-se como uma questão muito mais complexa do que a simples construção de novas moradias.

Revisitando a avaliação de programas habitacionais anteriores adotados no Brasil e em outros países é possível verificar falhas nos desenhos destes e/ou efeitos não intencionais ocorridos, como também os ganhos auferidos pelos beneficiários destas políticas em termos econômicos e de bem-estar individual e social. Estes resultados podem se revelar fontes de aprendizado e tornar-se importantes subsídios para elaboração da avaliação *ex ante* de uma nova política pública no Brasil, que seja mais efetiva na redução do déficit habitacional, quando comparada a políticas anteriores; seja instrumento de melhoria de vida das famílias beneficiárias, reduzindo as desigualdades sociais; e também aderente à atual situação econômica do país, em que os recursos orçamentários são cada vez mais escassos. Esta é a proposta de pesquisa que este trabalho se propõe a qualificar.

Face ao exposto, este artigo objetiva responder ao seguinte problema: quais características uma nova política pública habitacional precisa ter para contribuir efetivamente para a redução do atual déficit habitacional quantitativo em áreas urbanas, das famílias de baixa renda, existente no Brasil, promovendo também acesso a oportunidades e redução das desigualdades sociais?

Mediante uma pesquisa bibliográfica e documental das experiências nacional e internacional sobre políticas públicas habitacionais, e considerando aspectos abordados pelo Modelo AMM, o presente estudo tem por objetivo geral propor o desenho de nova política habitacional voltada à população de baixa renda no Brasil, com vistas à redução do déficit habitacional quantitativo, utilizando a metodologia adotada no governo federal para avaliação de políticas públicas *ex ante*.

Por oportuno, cabe esclarecer que este artigo apresenta as seguintes delimitações de escopo: o foco é apresentação do desenho de uma nova política pública com vistas à redução do déficit habitacional quantitativo total em áreas urbanas, o qual tem sido apurado pela Fundação João Pinheiro utilizando-se dados da PNAD 2015, divulgado em 2018; o público-alvo dessa nova política habitacional são famílias de baixa renda, assim entendidas como aquelas que percebem renda bruta mensal total de até cinco salários

mínimos, que residam em áreas urbanas. Não serão tratados dados ou políticas habitacionais voltadas à redução do déficit habitacional quantitativo em áreas rurais, do déficit habitacional qualitativo, ou de demanda adicional por habitação (projeção de déficit futuro).

Ademais, cumpre ressaltar que o acesso a oportunidades a ser incorporado à proposta de nova política habitacional está relacionado ao conceito de acessibilidade urbana, ou seja, é a facilidade de se chegar até oportunidades de emprego, serviços de saúde e de educação, atividades culturais, áreas recreativas, áreas verdes etc, por meio da rede transporte público, a pé ou de bicicleta, considerando-se a localização da moradia de interesse social a ser ofertada.

Trata-se de tema relevante para fins de implementação de políticas públicas tendo em vista que o atual déficit habitacional atinge uma parcela significativa da população brasileira. Estima-se que atualmente há uma carência total de aproximadamente 6,5 milhões de domicílios, sendo 5,8 milhões situados em área urbana e 780 mil, em área rural (FJP, 2018).

Compilar os resultados de vasta pesquisa bibliográfica e documental, incorporando-se o aprendizado de experiências nacionais e internacionais no desenho de uma nova política pública habitacional destinada às famílias de baixa renda, contribui para o alcance dos objetivos propostos em políticas habitacionais e mitiga a ocorrência de efeitos indesejáveis quando da implementação dessa nova política, concorrendo para maior eficiência na alocação dos recursos públicos e combate ao *misallocation*, maximizando os retornos econômico e social dos recursos públicos empregados.

O presente estudo está organizado em quatro seções. Além dessa introdução, a próxima seção trata da fundamentação teórica, em que é apresentada a revisão da literatura nacional e internacional, que constitui a base científica para a proposta da política pública sobre o tema em análise e descreve os principais aspectos do Modelo AMM. Na terceira seção, descreve-se a análise *ex ante* da política pública proposta nesse artigo, elaborada em consonância com a metodologia constante na publicação “Avaliação de Políticas Públicas - Guia Prático de Análise *Ex Ante*”, elaborado pelo Governo Federal. Por fim, a seção quatro é destinada às considerações finais.

2. Referencial Teórico

2.1. Experiência Nacional

Até o início do século XX, a população brasileira era basicamente rural. A intensificação do processo de urbanização, aliado ao rápido crescimento populacional até a década de 1970, tiveram como consequência o aparecimento do déficit habitacional, sobretudo entre a população mais pobre. Portanto, tornou-se um problema de cunho social, que o setor privado não se mostrou capaz de resolver sozinho.

De acordo com Santos (2009), houve um crescimento expressivo da demanda por habitações urbanas (derivado da intensificação do processo de urbanização do país), em um contexto fortemente inibidor do investimento na área (marcado por forte aceleração inflacionária, taxas de juros nominais fixas e leis populistas no mercado de aluguéis). Isso acabou por gerar um déficit habitacional estimado em oito milhões de habitações (IBMEC, 1974).

Em 1964, o governo militar brasileiro, no intuito de enfrentar o problema do crescente déficit habitacional criou o Banco Nacional de Habitação (BNH) e o Sistema

Financeiro de Habitação (SFH). O BNH foi criado pela Lei nº 4.380/64 com o objetivo de ser o executor da política nacional de habitação, por meio do estímulo à construção de habitação de interesse social e do financiamento para aquisição da casa própria. A partir de 1967 o BNH passou a ser responsável pelo gerenciamento dos recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS). O BNH foi extinto em 1986, por meio do Decreto-Lei nº 2291 e incorporado à Caixa Econômica Federal (CAIXA), que o sucedeu em todos os seus direitos e obrigações, sobretudo, na gestão do FGTS e na concessão de financiamentos habitacionais.

Durante os 22 (vinte e dois) anos de sua existência foram financiadas aproximadamente 4,5 milhões de unidades habitacionais. Uma crítica recorrente quanto à atuação do BNH como promotor da política habitacional foi a focalização do público-alvo nos financiamentos concedidos. Apenas 33,5% das unidades habitacionais financiadas pelo SFH, por meio do BNH, eram de fato habitação de interesse social. Outro aspecto interessante do desenvolvimento da política habitacional observado nesse período foi a criação de programas especiais destinados à população de baixa renda (renda mensal inferior a três salários-mínimos), que tinham por objetivo auxiliar a auto-construção e/ou promover a reurbanização de áreas habitacionais degradadas. Porém os recursos direcionados a esses programas foram pouco significativos: menos de 6% das unidades financiadas ao longo da existência do BNH são decorrentes desses programas especiais e, do total de moradias populares financiadas, apenas 17,6% referem-se a estes programas.

O período compreendido entre os anos de 1985 e 1994 foi marcado por forte aceleração inflacionária, instabilidade econômica e política. Ademais, políticas de subsídios inadequadas (motivadas por pressões partidárias e de associações de mutuários), num cenário macroeconômico caótico, culminaram no desequilíbrio atuarial do SFH, sobretudo do Fundo de Compensação de Variações Salariais (FCVS). Esse fundo era responsável pela equalização entre as operações ativas e passivas do sistema. Assim, a continuidade das políticas habitacionais ficou comprometida e passou por uma grande alteração institucional.

Em 1991 foi lançado o Plano de Ação Imediata para a Habitação (PAIH), cujo objetivo era a construção de 245 mil unidades habitacionais, em 180 dias, por meio da contratação de empreiteiras privadas. A execução do PAIH foi marcada por uma série de falhas. Em primeiro lugar, não foram obedecidos os percentuais de aplicação, por unidade da federação, definidos pelo Conselho Curador do FGTS. O prazo de 180 dias não foi cumprido e a construção das unidades levou cerca de 18 meses. Do total previsto de 245 mil unidades habitacionais, foram entregues apenas 210 mil, a um custo médio bem superior ao previsto inicialmente. Outrossim, as unidades habitacionais apresentavam baixa qualidade construtiva e muitas estavam localizadas em áreas desprovidas de saneamento básico. Adicione-se a isso a inadimplência dos mutuários em decorrência dos altos valores das prestações.

A gestão da política habitacional no Brasil passou por profundas alterações a partir da posse do presidente Itamar Franco. Houve um redesenho dos programas de habitação popular, que passaram a exigir a participação de conselhos com representantes da sociedade civil e dos governos locais e uma contrapartida financeira desses últimos aos investimentos da União. Esse novo modelo de governança aumentou significativamente a transparência e o controle social sobre a execução dos programas habitacionais.

Segundo Santos (2009), em 1996, a Secretaria de Política Urbana (SEPURB), vinculada ao Ministério do Planejamento e Orçamento do Brasil, elaborou um diagnóstico sobre o modelo de intervenção governamental no setor habitacional baseado no SFH. Esse diagnóstico foi formalizado em dois documentos, a saber: Política Nacional

de Habitação (1996) e Política de Habitação: Ações do Governo Federal de Jan/95 a Jun/98 (1998). Estão descritos a seguir os resultados apurados em relação ao modelo: (i) esgotado — em virtude das crescentes dificuldades com a captação líquida das suas fontes de recursos (notadamente o FGTS); (ii) regressivo — por ter beneficiado principalmente as camadas de renda média e média alta com elevados subsídios implícitos pagos com recursos do erário; e (iii) insuficiente — porque durante trinta anos o SFH produziu apenas 5,6 milhões do total de 31,6 milhões de novas moradias produzidas no país. Além disso, os documentos do governo federal condenam a má utilização dos programas alternativos, culpando, entre outros fatores, a excessiva centralização da gestão desses programas pela falta de controle social dos investimentos realizados.

Em contraposição, o modelo proposto pelo SEPURB era baseado em quatro premissas básicas: (i) a focalização das políticas públicas voltadas para a área habitacional no atendimento das camadas populacionais de baixa renda, que concentram cerca de 85% do déficit habitacional brasileiro; (ii) a necessidade de descentralizar e aumentar o controle social sobre a gestão dos programas federais de habitação; (iii) o reconhecimento, por parte do governo, de sua incapacidade de resolver sozinho o problema habitacional do país e da necessidade de tentar melhorar o funcionamento do mercado de moradias no Brasil; e (iv) o reconhecimento de que as políticas públicas não devem negligenciar a grande parcela da população de baixa renda do país que trabalha no setor informal da economia e/ou habita moradias informais, conforme Santos (2009).

A partir disso, foram desenvolvidos três principais programas de financiamento habitacional: Habitar-Brasil, Pró-Moradia e Carta de Crédito - FGTS.

Os programas Habitar-Brasil e Pró-Moradia tinham o desenho e objetivos semelhantes, caráter assistencialista, com foco em áreas degradadas, habitadas por pessoas em situação de extrema pobreza. A grande diferença entre esses programas era a fonte de recursos: o Habitar-Brasil utilizava o Orçamento Geral da União (OGU), enquanto o Pró-Moradia era financiado pelo FGTS. Entre 1995 e 1998, de acordo com a SEPURB, foram destinados R\$ 1,07 bilhão ao programa Pró Moradia e R\$ 1,09 bilhão ao programa Habitar-Brasil, beneficiando mais de 700 mil famílias. Outro fato relevante é a focalização desses programas, que beneficiaram, preponderantemente, famílias com renda de até cinco salários mínimos.

O terceiro programa de financiamento habitacional desse período foi a Carta de Crédito – FGTS, que concedia financiamentos habitacional diretamente a pessoas físicas, com renda familiar de até 12 salários mínimos, utilizando recursos do FGTS. Entre 1995 e 1998 foram empregados cerca de R\$ 5 bilhões e atendidas aproximadamente 265 mil famílias. Esse programa foi inovador porque além do crédito ser concedido diretamente ao beneficiário, foi dada a ele a opção de utilizá-lo para diversas finalidades: aquisição de imóvel novo ou usado, reforma de imóvel ou aquisição de material de construção.

Verificou-se, pois, a alteração do papel do Estado na condução da política habitacional a partir de 1995. O Estado passou a ser um indutor ou facilitador do processo de redução do déficit habitacional, em vez do responsável direto, especialmente em relação ao financiamento de moradias para populações de renda média e alta. A intervenção direta do Estado passou a ser residual, limitada à provisão de moradias novas destinadas à população de baixa renda ou na realização de melhorias em áreas altamente degradadas, caracterizadas por insalubridade e extrema pobreza.

Em 1999 foi criado o Programa de Arrendamento Residencial (PAR), por meio da Medida Provisória nº 1.823, de 29/04/1999, convertida na Lei nº 10.188, de 12/02/2001. O programa consistia na oferta de moradias, por meio de arrendamento residencial com opção de compra, focalizado na população que não conseguia ter acesso às formas de financiamento habitacional tradicionais e que vivia em centros urbanos.

O PAR era promovido pelo Ministério das Cidades, tendo a CAIXA como agente executor, o Fundo de Arrendamento (FAR) como financiador e o público-alvo eram famílias com renda de até 3 salários mínimos.

A oferta de moradias se deu por meio da construção de conjuntos habitacionais de pequeno porte, por construtoras privadas, em áreas ociosas dos centros urbanos ou com a requalificação de empreendimentos em áreas centrais degradadas. Uma característica importante e inovadora para um programa habitacional brasileiro destinado às camadas mais pobres era a preocupação com a localização dos empreendimentos: deveriam se localizar dentro da malha urbana; com prévia existência de infraestrutura básica (acesso às redes de água, solução de esgotamento sanitário, energia elétrica, vias de acesso e transporte público) e oferecerem facilidade de acesso a polos geradores de emprego e renda. Porém, com o passar do tempo e a deterioração das condições econômicas do país, o programa passou a ofertar empreendimentos mais distantes das áreas centrais. As unidades prontas eram arrendadas, com opção de compra ao final do contrato.

O Programa não foi formalmente extinto, porém, desde 2009 não contratou mais obras, tendo sido, de fato, substituído pelo programa Minha Casa Minha Vida.

Em onze anos de existência do PAR, foram construídos/requalificados 1.715 empreendimentos, entregues mais de 250 mil unidades e desembolsados R\$ 7,170 bilhões, de acordo com dados da CAIXA. Todas as regiões do país foram contempladas com empreendimentos do PAR, proporcionalmente ao déficit habitacional.

O PAR pode ser considerado um programa de sucesso em relação ao provimento de moradia bem localizada à população de baixa renda. Prova disso é o baixo nível de inadimplência dos arrendatários e a baixa ociosidade das unidades ofertadas (decorrentes de eventuais retomadas). Contudo, foi observada ao longo da execução do PAR alta rotatividade de arrendatários, por meio de “contratos de gaveta” e dificuldades na regularização pela CAIXA da situação dos novos arrendatários, por falta de previsão legal ou contratual para essa situação. Também foi verificada a necessidade de melhorias quanto ao estabelecimento de regras de administração condominial, que em empreendimentos novos ficava a cargo da CAIXA enquanto os arrendatários não assumissem essa responsabilidade; atividade em que a CAIXA não possuía expertise, nem faz parte de suas atribuições institucionais, assim como em relação às despesas de manutenção dos empreendimentos que ficavam a cargo do FAR enquanto os arrendatários não exercessem a opção de compra. Embora 15% do valor das prestações mensais de arrendamento fossem destinados às despesas de manutenção dos empreendimentos, esse valor se mostrou insuficiente. Outro problema relatado foi o não exercício do direito de compra pelo arrendatário ao fim do contrato de arrendamento, fazendo com que o imóvel retornasse ao FAR. Ainda que isso tenha ocorrido com uma parcela pequena das unidades, essa situação gerou conflitos quanto à responsabilidade pela manutenção dos imóveis. Por fim, cabe destacar a importância do trabalho social realizado pelo governo federal, em parceria com as prefeituras, para promover a integração das famílias beneficiadas às novas condições de moradia (convivência em condomínio, aproveitamento das melhores condições de vizinhança etc.). Outra conclusão obtida a partir dos resultados observados na execução do PAR é que os empreendimentos menores ofereceram melhores condições tanto para os arrendatários, quanto para os administradores.

O programa Minha Casa Minha Vida (MCMV) foi criado em 2009, com o objetivo de tornar acessível a moradia própria a famílias de baixa renda e é o maior programa habitacional já implantado no Brasil. De acordo com dados do Ministério das Cidades, entre o início do programa e março/2018 foram contratadas de 5,2 milhões de unidades habitacionais, concluídas 4,2 milhões de unidades e, destas, foram entregues

mais de 3,7 milhões de unidades, totalizando um valor investido de R\$ 414,3 bilhões. Para se ter uma melhor ideia do alcance do MCMV, o Programa do BNH financiou, por meio do SFH, em vinte e dois anos de existência, cerca de 4,43 milhões de unidades.

O programa contempla o acesso à moradia no campo e na cidade, e, considera a localização do imóvel, a renda familiar e o valor da unidade habitacional.

Para imóveis situados em áreas urbanas, o público-alvo para a concessão de benefícios é diferenciado por faixa de renda, com subsídios específicos destinados a cada uma das quatro faixas existentes e atende famílias com renda mensal de até R\$ 9.000,00. Para agricultores familiares e trabalhadores rurais, a renda anual da família deve ser de até R\$ 78.000,00.

Em que pese a focalização prioritariamente voltada ao atendimento de famílias de baixa renda e ter conseguido um resultado expressivo em termos de unidades habitacionais construídas e entregues, bem como em termos de geração de empregos na construção civil, há várias críticas no desenho do MCMV que culminaram, com o passar do tempo, em redução drástica das unidades contratadas. Parte dessa redução também se deve ao menor montante de recursos de OGU disponíveis para o programa.

A seguir, serão abordados alguns resultados indesejados apurados nos onze anos do programa.

Uma das principais críticas ao MCMV é a localização dos empreendimentos. Entretanto, o programa foi elaborado de forma que o incentivo de todos os atores institucionais (CAIXA e construtoras) fosse a produção do maior número de unidades habitacionais pelo menor preço possível. Para a CAIXA, quanto mais unidades habitacionais contratadas, maior será o orçamento sob o seu controle. A contratação dos empreendimentos da Faixa 1, por exemplo, é bem semelhante a uma contratação direta de obra pelo setor público. O valor por unidade é preestabelecido e o risco de crédito é totalmente absorvido pela CAIXA. Assim, para a construtora, quanto maior o número de unidades construídas, maior o lucro obtido. Considerando que a construtora vencedora da licitação é aquela que oferece o maior número de unidades pelo menor preço e que não há muita variação nos valores dos materiais de construção e mão-de-obra, o recurso para se “baratear” a obra é o valor do terreno. Como se sabe, quanto mais afastado dos centros urbanos e menos servido por equipamentos públicos, menor será o preço da terra. E essa foi a opção adotada pelas construtoras para baixar o custo por unidade e vencer as licitações, mesmo porque, caso optassem por terrenos mais bem localizados e, portanto, de maior valor, dificilmente conseguiriam ganhar a licitação. Ademais, os parâmetros construtivos das unidades habitacionais são regidos por uma série de regulamentos, com vistas a garantir um padrão-mínimo. Na modelagem do programa, priorizando o menor preço, o padrão mínimo tornou-se o padrão único (BIDERMAN *et al.*, 2019).

Face ao exposto, percebe-se que no desenho do MCMV houve preocupação com a focalização do programa, a quantidade de unidades habitacionais a serem oferecidas e a garantia de padrão construtivo mínimo. No entanto, a qualidade de vida e o acesso a oportunidades das famílias beneficiadas foi relegado a segundo plano. Os empreendimentos, muitas vezes localizados na periferia urbana, careciam de acesso à infraestrutura básica e equipamentos públicos; imputavam aos moradores elevado custo financeiro e de tempo no deslocamento para o trabalho, escola e serviço de saúde; as condições de vizinhança desfavoráveis colocavam as famílias em armadilhas de pobreza, uma vez que as crianças não dispunham de acesso a educação de qualidade e outras facilidades que poderiam fazer diferença em sua formação. O resultado disso foi a saída do programa de muitos beneficiários, que preferiram voltar a residir em áreas mais centrais, portanto mais bem servidas de equipamentos públicos, pagando aluguel ou em moradias precárias (BIDERMAN *et al.*, 2019, p. 16).

2.2. Experiência Internacional

De acordo com Biderman *et al.* (2019, p. 298-301), o **Chile**, proporcionalmente, é o país com o segundo menor déficit habitacional da América Latina. Isso é resultado da aplicação de vultosos recursos públicos por parte do governo federal chileno em políticas de habitação, de forma contínua nos últimos 30 anos. A partir de 1980 o Chile passou a destinar grande volume de recursos à política habitacional - entre 4% e 5% do Produto Geográfico Bruto (PGB) por ano (SIMIAN, 2010). O país foi o primeiro a utilizar de forma massiva o tripé aporte público em subsídio, poupança prévia e crédito privado para financiamento das políticas habitacionais, inclusive para as camadas mais pobres da população, o qual se mantém até a atualidade e, em 1996 conseguiu zerar o déficit habitacional do país. A partir de 2011 a situação do déficit habitacional chileno voltou a se agravar, com déficit estimado de 495.305 unidades habitacionais.

O Chile é reconhecido internacionalmente pelos esforços empreendidos em equacionar o déficit habitacional e os resultados obtidos são considerados satisfatórios. Conquanto, isso não garantiu que não houvessem efeitos negativos. Um primeiro ponto relevante sobre o resultado da política chilena está relacionado à produção de novos guetos, ou como diria Ducci (1997), cidades dos pobres. A busca pela eficiência e a escala na produção foram determinantes na localização dos empreendimentos habitacionais. Estes se localizam majoritariamente nas periferias das 305 cidades, desprovidos de equipamentos, comércio, onde os terrenos sofrem inundações, estão localizados perto de lixões, estações de tratamento de esgoto, entre outros. Os locais são abandonados, apresentam sinais precoces de deterioração, passam a sensação de insegurança e seus moradores estão em isolamento social, assim como os clássicos guetos estadunidenses (DUCCI, 1997). Ademais, problemas relativos ao tamanho, a localização e a baixa qualidade dos materiais, que se reflete em processos de deterioração imediatos, vinculados com o baixo (e inclusive em casos extremos nenhum) preço de mercado desses imóveis, culmina no aumento do déficit habitacional qualitativo no país (BIDERMAN *et al.*, 2019).

A utilização de recursos públicos para subsidiar a política habitacional na **Colômbia** data de 1991, com a promulgação da Lei nº 3 de 1991. Há também a cobrança de contribuições compulsórias do setor privado destinadas à habitação, cuja administração é feita por entidades privadas chamadas *Cajas de Compensación Familiar*. Na Colômbia é adotado o modelo subsídio + poupança prévia + crédito bancário, inspirado no modelo chileno, que tem deixado à margem da política habitacional a população de renda mais baixa, que deveria ser prioritariamente o foco dos programas de aquisição de moradia. Isso porque essa população, na maioria das vezes, não tem capacidade de poupança e enfrenta dificuldades de acesso ao sistema financeiro. Em decorrência disso a Corte Constitucional passou a demandar do governo nacional ajustes nas políticas habitacionais que permitam a inclusão das camadas mais pobres da população (BIDERMAN *et al.*, 2019).

Para tanto, a partir de 2012, com a edição da Lei Nacional nº 1.537, houve uma série de alterações e flexibilizações no modelo da política pública de habitação. Foram implementadas medidas regulatórias de ocupação do solo, destinando quotas para habitação social em projetos imobiliários. Entretanto, como a legislação permite “traslado” da obrigação do projeto gerador para outra área da cidade ou o pagamento da obrigação correspondente às unidades de interesse social, em dinheiro, efetivamente essa medida tem servido como fonte de financiamento de moradias de interesse social em áreas mais distantes e menos valorizadas, em vez de ser uma alternativa para ampliar a oferta de moradias sociais em boa localização (BIDERMAN *et al.*, 2019).

O **México** passou a tratar a moradia como política pública a partir da década de 1970, com intensiva utilização de recursos públicos. Devido a questões econômicas, políticas e regulatórias, a partir de 1990 houve um redirecionamento da atuação estatal, com o Estado assumindo o papel de regulador do sistema imobiliário e deixando de atuar diretamente na provisão direta de habitação. Porém a focalização da política habitacional não abrange a população em maior vulnerabilidade social, haja vista que também se apoia no tripé subsídio + poupança prévia + crédito hipotecário (BIDERMAN et al., 2019).

Um grave problema observado no México é o alto percentual de moradias, adquiridas com subsídio público, vazias ou abandonadas. Estima-se que em 2016, existiam aproximadamente 5 milhões de casas vagas em um total de 35 milhões de casas existentes no país (GARCIA, 2016). Segundo Santos (2009) foram financiados empreendimentos do tamanho de pequenas cidades (alguns chegam a 26 mil unidades habitacionais; apresentam densidades de até 115 habitantes por hectare, e podem ficar 45 quilômetros de distância da cidade central), desprovidos de qualquer tipo de infraestrutura urbana, equipamentos e tudo o mais que municípios precisam. Além da localização, a qualidade construtiva dos empreendimentos é muito baixa, sendo que 67% das casas não cumprem o padrão de qualidade da Evaluación Cualitativa de la Vivienda y su Entorno (ECUVE). Durante o período de 2006 a 2009 o INFONAVIT, principal ator do financiamento habitacional do país, financiou projetos habitacionais nos quais 3 em cada 10 moradias apresentaram esvaziamento ou abandono. É muito importante considerar que o INFONAVIT não atende população atuante no mercado informal, nem o problema das casas vazias ou abandonadas aconteceu dentro de um programa de habitação gratuita ou com alto subsídio a fundo perdido. Houve esforço econômico significativo por parte das famílias para aquisição da casa própria, o que torna o problema ainda mais grave (SANTOS, 2009).

O “Programa de *Vouchers* para a Escolha da Moradia”, também conhecido como Seção 8, existe nos **Estados Unidos da América** (EUA) desde 1937 (*Section 8 of the Housing Act of 1937*) e tem por objetivo fornecer *vouchers* para famílias de baixa renda, auxiliando na cobertura de parte dos custos de aluguel de moradias das famílias beneficiadas. Os residentes pagam de 30% a 40% de sua renda com aluguel e uma agência pública local de habitação arca com o restante, até um valor máximo especificado. As famílias elegíveis dispõem de flexibilidade para usar o *voucher* para ir a residências e bairros de sua escolha (mobilidade), ou para pagar aluguel na sua localização atual; as famílias devem recertificar a renda anualmente e podem continuar participando do programa desde que a elegibilidade da renda seja demonstrada.

Entre 1994 e 1996 o Departamento de Habitação e Desenvolvimento Urbano promoveu um experimento social randomizado chamado *Moving to Opportunity for Fair Housing Demonstration Program* (MTO) em cinco cidades americanas (Boston, New York, Los Angeles, Baltimore e Chicago). O objetivo do MTO era verificar se os indivíduos que se mudavam de um bairro com alta taxa de pobreza para um bairro com baixa taxa de pobreza teriam melhora em resultados sociais e econômicos. Ao todo, 4.604 famílias de baixa renda, com crianças, que viviam em moradias públicas de alta pobreza foram recrutadas aleatoriamente para participar do programa e divididas de forma aleatória em três grupos:

(i) **Grupo de Comparação (*Regular Section 8 Group or Unrestricted Voucher Group*)**: famílias que receberam um *voucher* moradia para aluguel tradicional em qualquer localidade, sem restrição. Total de famílias: 1.346.

(ii) **Grupo Experimental, de Tratamento ou de Mobilidade para Moradia (*Low-Poverty Voucher Group*)**: famílias que receberam um *voucher* moradia para aluguel que

só poderia ser usado em bairros de baixa pobreza (menos de 10% dos domicílios de famílias pobres, conforme dados censitários). Total de famílias: 1.819.

(iii) **Grupo de Controle:** famílias que não receberam *voucher* moradia. Essas famílias poderiam permanecer em moradias públicas. Total de famílias: 1.439.

Por terem sido designadas de forma aleatória, as famílias poderiam ser comparadas depois do programa em uma série de indicadores socioeconômicos. Essas famílias eram, na maioria, lideradas por mulheres negras ou hispânicas. E dentre as principais razões para querer se mudar de bairro, elas citaram problemas com gangues e tráfico de drogas, além da busca de melhores escolas para seus filhos.

Conforme destacado por Rosenbaum & Harris (2001), o objetivo do programa MTO era abordar duas questões básicas sobre o potencial da mobilidade assistida para melhorar a vida das famílias pobres. A primeira questão diz respeito aos resultados de curto prazo do programa, como o impacto do aconselhamento habitacional nas escolhas de localização das famílias, moradia e condições da vizinhança. A segunda questão diz respeito aos efeitos a longo prazo e se concentra nos impactos finais das condições da vizinhança no bem-estar social e econômico das famílias e crianças participantes, incluindo educação, emprego e resultados de saúde.

Tabela 1 – Impactos do Programa *Moving to Opportunity* nas famílias beneficiadas

Áreas	Impactos do Programa MTO
Educação	Melhoras nas taxas de escolaridade e ganhos para jovens abaixo de 13 anos, bem como maiores probabilidades de frequentar ensino superior (CHETTY, HENDREN & KATZ, 2016);
Saúde	Melhoras na saúde mental dos envolvidos: adultos e jovens do sexo feminino (KLING <i>et al.</i> , 2007; LEVENTHAL & DUPÉRE, 2011); Melhoras na saúde (física e mental) dos adultos, e redução no problema comportamento de jovens do sexo masculino (ROSENBAUM & HARRIS, 2001;; KATZ <i>et al.</i> , 2001; LUDWIG <i>et al.</i> 2013);
Mercado de Trabalho e Renda	Maiores probabilidades de terem melhores salários (CHETTY, HENDREN & KATZ, 2016); Aumentos na renda e no emprego, e maior probabilidade de sair da pobreza (PINTO, 2019).
Segurança e Bem-Estar na vizinhança	Poucos problemas de desorganização social e maior nível de segurança e satisfação na vizinhança (ROSENBAUM & HARRIS, 2001); Crianças, cujas famílias se mudaram de bairros pobres quando eram jovens, vivem em bairros melhores quando se tornam adultas, possuem melhor educação e são menos propensas a se tornarem pais solteiros (CHETTY, HENDREN & KATZ, 2016); Impactos positivos na qualidade de vida e bem-estar nas famílias de baixa renda (LUDWING <i>et al.</i> , 2013);
Comportamento	Comportamento de risco menor para adolescentes do sexo feminino, mas maior comportamento de risco para adolescentes do sexo masculino (CLAMPET-LUNDQUIST <i>et al.</i> , 2011).

Fonte: Elaboração própria

Na questão mais restrita da comparação de cupons experimentais do tipo MTO com base em projetos de habitação pública, de acordo CHETTY, HENDREN & KATZ (2016), os dados sugerem fortemente que cupons direcionados a famílias com crianças pequenas provavelmente produzirão ganhos líquidos. Segundo os autores, é provável que

essa política reduza os gastos do governo enquanto aumentam substancialmente os ganhos futuros das crianças. No entanto, é essencial segmentar esses comprovantes efetivamente para obter esses benefícios. Condicionar o recebimento dos vouchers à mudança da família para áreas de baixa pobreza mostrou-se importante. Os cupons experimentais do MTO (que eram restritos a famílias que se mudaram para setores censitários de baixa pobreza) melhoraram muito mais os resultados das crianças do que *vouchers* da Seção 8 existentes, que dão às famílias mais flexibilidade na escolha de onde morar. Evidências recentes sugerem que os cupons de habitação da Seção 8 são frequentemente usados para alugar casas melhores dentro do mesmo bairro, em vez de mudança para bairros melhores (JACOB *et al.* 2015). Ademais, a prática comum de colocar famílias em listas de espera para receber um voucher de moradia pode ser particularmente ineficiente, pois isso permite que muitas famílias se mudem para bairros melhores apenas quando seus filhos crescem, o que minimiza os impactos positivos do programa.

Fica patente, por meio da análise dos resultados do experimento MTO, que as condições de vizinhança das famílias exercem influência significativa na melhoria do bem-estar e do acesso a oportunidades dos beneficiários com *vouchers* de moradia, no longo prazo e maximizam os resultados esperados em programas habitacionais que adotam essa política (uso de *voucher*), sobretudo para famílias com crianças pequenas, com efeitos positivos que perpassam gerações. Portanto, restou constatado que o direcionamento do uso do *voucher* em bairros de baixa pobreza, acompanhado do aconselhamento social das famílias beneficiárias se revelaram fatores de grande importância no desenho da política habitacional (ver Tabela 1).

Na **Índia**, o programa *Housing Lottery* consistiu em uma loteria habitacional organizada pela *Self Employed Women's Association (SEWA) Union*, em cooperação com várias agências governamentais indianas, destinada ao provimento de moradias aos trabalhadores informais do setor de beedi (um tipo de cigarro indiano), que viviam em favelas, na cidade de Ahmedabad, capital do estado de Gujarat, em 1987. Aos vencedores da loteria foi oferecida a oportunidade de se mudarem para moradias melhores, em um bairro na periferia da cidade, chamado Colônia A. As unidades habitacionais foram oferecidas a um custo mensal bem abaixo do mercado: a estimativa do subsídio por unidade foi superior a 50% do valor do arrendamento (BARNHARDT *et al.*, 2017).

A avaliação dos resultados do programa *Housing Lottery* ocorreu vinte anos após o sorteio da loteria e quatorze anos após a posse das moradias pelos ganhadores, por meio de detalhado questionário de entrevistas com participantes da loteria ganhadores e perdedores, bem como um trabalho de estatística descritiva. Os resultados demonstram que embora todos os vencedores tenham assinado o contrato de locação, apenas 66% se mudaram para a Colônia A. Dado que esses vencedores optaram por participar da loteria quando o único elemento desconhecido era a localização exata do conjunto habitacional, pode-se presumir que a exclusão ocorreu porque a diferença entre onde eles esperavam estar e onde foi realmente construído mudou muito seu valor privado. Outros 32% se mudaram, mas depois retornaram à localização central em favelas, num período de até dez anos, renunciando ao fluxo indefinido futuro de aluguel e posse altamente subsidiados, segurança que a habitação pública oferece. Após quatorze anos da implementação do programa, apenas 34% dos ganhadores continuavam morando na Colônia A (BARNHARDT *et al.*, 2017).

Constatou-se que o bem-estar econômico dos ganhadores e perdedores da loteria foi semelhante em termos de renda atual, saúde da família e resultados das crianças. A ausência de melhoria socioeconômica entre os vencedores, a alta taxa de saída e a continuidade da insegurança quanto à posse da terra sugerem um valor econômico

desprezível desse programa a longo prazo. Esses resultados são significativos, dado que os participantes da loteria organizaram o movimento habitacional e, portanto, representavam um grupo de potenciais beneficiários particularmente motivados. Outrossim, como trabalhadores domiciliares, eles eram presumivelmente mais indiferentes do que a maioria em relação à localização residencial. A despeito disso, os vencedores do programa relataram vínculo reduzido com suas redes sociais, incluindo família, e menor acesso ao seguro informal, como fatores desfavoráveis da mudança. Isto posto, Barnhardt *et al.* (2017) interpretaram o elevado índice de saída do programa como reflexo dos custos socioeconômicos do menor contato com os membros das redes existentes. Conclui-se, pois, que os resultados apontaram para a importância de as redes de apoio social serem consideradas no desenho de programas de habitação para famílias pobres. Ademais, a localização precária das moradias, bem como longas distâncias, afetaram os benefícios econômicos de longo prazo e vínculos sociais das famílias beneficiárias do programa habitacional.

Em relação à **França**, com o final da Segunda Guerra Mundial e necessidade premente de reconstrução das cidades e provimento de moradia à população, o Estado francês assumiu o protagonismo no financiamento à oferta de locação e instituiu um sistema de provisão habitacional por aluguel moderado, conhecido como HLM (*Habitation à Loyer Modéré*). A habitação social francesa é classificada de acordo com a renda do beneficiário e com o financiamento fornecido: muito social (PLAI), padrão (PLUS), e média (PLS). Todas apresentam valores de aluguéis inferiores ao mercado formal, com uma redução que varia de 30% a 40%. Os locatários de renda mais baixa podem ainda receber um auxílio direto do governo, que reduz o gasto médio com moradia de 33% para até 10% do rendimento (VROELANT & e TUTIN, 2007). Existem também auxílios diretos a proprietários privados que reformem e destinem unidades a aluguel a custo reduzido por um período de no mínimo nove anos (BALBIM, 2015).

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.

Atualmente a França possui o estoque de 5,5 milhões de unidades para locação social, o maior da Europa. O país é um exemplo de como atrair investimentos privados para o setor habitacional e ao mesmo tempo manter um estoque público significativo (PAOLINELLI & COSTA, 2015).

Não obstante o sucesso da política habitacional francesa HLM de locação social, cabe ressaltar que ela foi aprimorada no decorrer dos anos, em virtude dos efeitos não desejados observados. Conjuntos habitacionais HLM foram construídos de forma maciça nos anos 1960, principalmente nas periferias. Na época, a França acolhia milhares de imigrantes que vinham trabalhar no país em um período de forte crescimento econômico. Alguns edifícios eram enormes, abrigavam até 4 mil pessoas, formando guetos de estrangeiros pobres. Além de criar um grave problema de exclusão da sociedade francesa, os HLM populosos foram mal- conservados. Assim, nos últimos anos, o governo francês mudou o conceito de construção social para edifícios menores, espalhados no parque residencial privado, além de investir em reformas nos HLM deteriorados.

2.3. Modelo de Alonso-Mills-Muth (AMM)

A fundamentação teórica mais utilizada em trabalhos que analisam o tamanho espacial das cidades e o padrão de expansão urbana é o Alonso Mills Muth Model AMM, modelo da cidade monocêntrica, desenvolvido por Alonso (1964), Muth (1969) e Mills (1972). Esse modelo contempla o *trade-off* (relação antagônica) entre acessibilidade aos centros de emprego e escolha de residência pelas famílias. As famílias determinam sua escolha locacional de acordo com o espaço de moradia almejado (isto é, desejo de espaço habitacional) e com a acessibilidade ao local de trabalho (isto é, custos de deslocamento diário da residência para o local de trabalho). Neste modelo, não existem amenidades. Hipóteses: (1) A cidade é monocêntrica; a configuração espacial é de um círculo com raio r do centro até o limite da área urbana (ver Figura 1). Isso permite que a cidade seja expressa em termos de vias radiais de transportes (ver Figura 2); (2) O centro da cidade é pré-estabelecido e chamado de *central business district* (CBD). O CBD trata-se de um centro principal de negócios, tendo tamanho limitado, e onde se concentram os empregos (isto é, onde as oportunidades de empregos se localizam). Portanto, o CBD é o local com maior densidade de empregos e onde encontram-se as atividades que tradicionalmente são o *locus* de comércio, serviços e funcionalismo público. No ponto mais distante do CBD, os trabalhadores (consumidores) consomem uma maior quantidade de terras. Entretanto, eles incorrem em ambos os custos com transporte e tempo despendido maiores. Por sua vez, os trabalhadores (consumidores) que moram próximos ao CBD têm lotes de menor tamanho, mas, em compensação, têm maior acessibilidade ao emprego. Por simplicidade, o CBD é um ponto no espaço, que é homogêneo (exceto pela distância ao CBD); (3) Por essa característica, o modelo pode ser tratado como unidimensional; (4) Existência de custos de transporte monetários que o trabalhador tem para se deslocar até o CBD e voltar para sua moradia; (5) Os trabalhadores (consumidores) auferem a mesma renda Y no CBD e consomem dois tipos de bens: (i) moradia (s); (ii) demais bens (z). Devido aos custos de transporte, é mais desejável para todos os trabalhadores (consumidores) morar em um raio r o mais perto possível do CBD.

Figura 1: Modelo simples de cidade monocêntrica

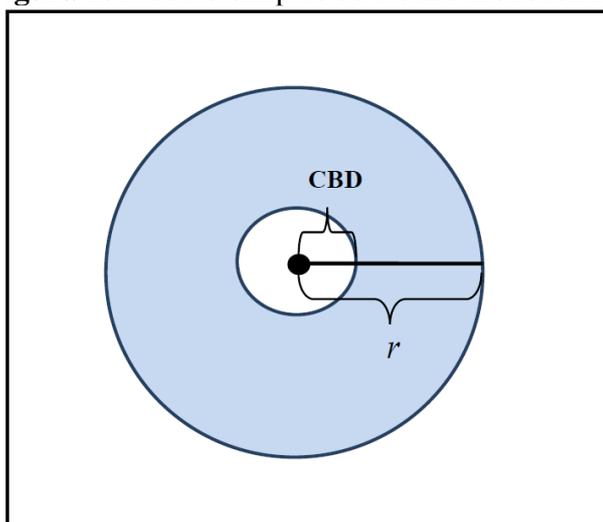
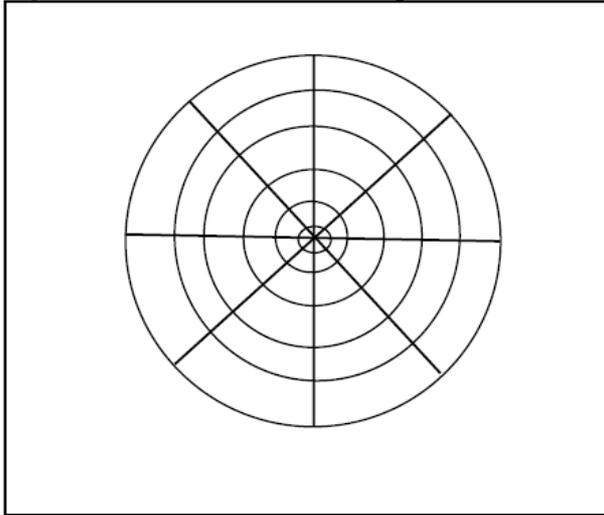


Figura 2: Vias radiais de transporte



A cidade é formada por um *continuum* de N idênticos trabalhadores (consumidores) que viajam diariamente, ida e volta, ao CBD, onde recebem sua renda Y . Cada consumidor tem uma utilidade U que depende de um bem composto (z), disponível ao preço 1, independentemente do local de residência, e do tamanho do lote de residência (s). Assume-se, portanto, que o preço do bem composto (z) é o numerário, independentemente do local de residência. Mas o preço do bem “habitação” (P_s) varia conforme a localidade na cidade. A função utilidade $U(z, s)$ é estritamente crescente em ambos os bens, z e s , duas vezes continuamente diferenciável, e estritamente quase-côncava: $\partial U(z, s)/\partial z > 0$, $\partial U(z, s)/\partial s > 0$. Adicionalmente, s é um bem normal.

Cada residência na cidade deve obter a mesma utilidade, não importando onde os trabalhadores vivem. O trabalhador (consumidor) gastará toda sua renda (Y) na aquisição do bem composto (z), com renda da terra ($R(r)$) e uma parcela com transporte ($T(r)$). Se os trabalhadores (consumidores) residirem a uma distância r do CBD ($r = 0$ no CBD), a restrição orçamentária deles será dada por:

$$z + R(r)s + T(r) = Y \quad (1)$$

Em que: s representa o consumo de espaço; trata-se do consumo do bem “habitação”, isto é, o consumo da terra (solo). Admite-se que o consumo do bem “habitação” é representado pelo tamanho do lote da residência, medido em metros quadrados ($s > 0$); z representa o consumo dos demais bens da economia; trata-se da quantidade do bem composto, que inclui todos os bens de consumo, com exceção do solo ($z > 0$); r representa a distância até o CBD ($r \geq 0$); $R(r)$ representa o aluguel por unidade de espaço (terra) à distância r do CBD; $T(r)$ é o custo de transporte, (isto é, custo de viagem ou custo de deslocamento) para o trabalho em r ; sem custos adicionais de congestionamento, $T(r)$ é estritamente crescente na distância, $0 \leq T(0) < Y < T(\infty)$; Y é a renda.

O problema do consumidor é, portanto:

$$\begin{aligned} & \max_{r, z, s} U(z, s) \\ \text{s. a. } & z + R(r)s + T(r) = Y \quad (2) \end{aligned}$$

Em que $T(r) - Y$ representa a renda líquida em r , isto é, a renda disponível para consumir determinadas quantidades de z e s . As escolhas locacionais são feitas sob condições de competição perfeita, com o objetivo de maximizar a utilidade. Cabe ao trabalhador (consumidor) a escolha de somente um local de residência, sendo essa restrita pelo aluguel da terra, o custo de deslocamento ao trabalho e sua restrição orçamentária. Sob a utilidade, assume-se que, independentemente da localização, os trabalhadores (consumidores) são idênticos em preferências e renda, e por isso devem obter a mesma utilidade. Em resumo, a diferença desse problema em relação ao problema habitual é que o trabalhador (consumidor) deve escolher um local de residência. Essa escolha é restrita pelo aluguel da terra que ele paga, o custo de comutação e sua restrição orçamentária. Esse problema envolve o *trade-off* entre acessibilidade [$T(r)$] e o uso da terra (s).

A partir deste contexto teórico, origina-se o conceito de função *bid rent*, ou função oferta de aluguel. Como os consumidores são idênticos em preferências e renda, no equilíbrio, eles devem ter a mesma utilidade U independentemente da localização. Esse pressuposto é fundamental e caracteriza o “equilíbrio espacial” do modelo.

Pode-se definir uma função *bid-rent*, $\Psi(r, u)$, do consumidor como sendo o aluguel máximo por unidade de terra que ele está disposto a pagar, na distância r , para um dado nível de utilidade (u):

$$\Psi[Y - T(r), u] \equiv \Psi(r, u) = \max_{z, s} \left\{ \frac{Y - T(r) - Z(s, u)}{s}, s. a. U(z, s) = u \right\} \quad (3a)$$

Para o consumidor que reside à distância r , e consome a cesta (z, s) , $Y - T(r) - z$ representa a quantidade de moeda disponível para o gasto com o aluguel da terra. Logo, $Y - T(r) - z/s$ representa a renda disponível, por unidade de terra, à distância r . A função *bid-rent* é obtida quando essa renda é maximizada escolhendo a cesta de consumo apropriada, (z, s) , sujeita à restrição $U(z, s) = u$.

O nível de utilidade é endógeno, tornando o mercado de terra entre localidades interdependentes. A forma como as preferências dos consumidores é assumida, permite que o modelo seja resolvido como uma minimização de custos, condicionada pela utilidade. Como U é estritamente crescente em z , pode-se definir a quantidade $Z(s, u)$ do bem composto z , que resolve $U(z, s) = u$. Uma análise padrão mostra que $Z(s, u)$ é estritamente decrescente, estritamente convexa em s , tal que $\lim_{s \rightarrow 0} Z(s, u) = \infty$, e estritamente crescente em u .

Consequentemente, a equação (3) pode ser reescrita da seguinte forma:

$$\Psi(r, u) = \max_s \left\{ \frac{Y - T(r) - Z(s, u)}{s} \right\} \quad (3b)$$

Segue de (4) que a cesta de consumo de equilíbrio de um consumidor localizado em r é obtida no ponto de tangência da linha de restrição orçamentária, com inclinação igual a $\psi(r, u)$, e a curva de indiferença de nível (u). Para cada r em que a renda líquida $Y - T(r)$ é positiva, a solução única de (4) é denotada por $S(r, u)$. Ver Figura 3 a seguir.

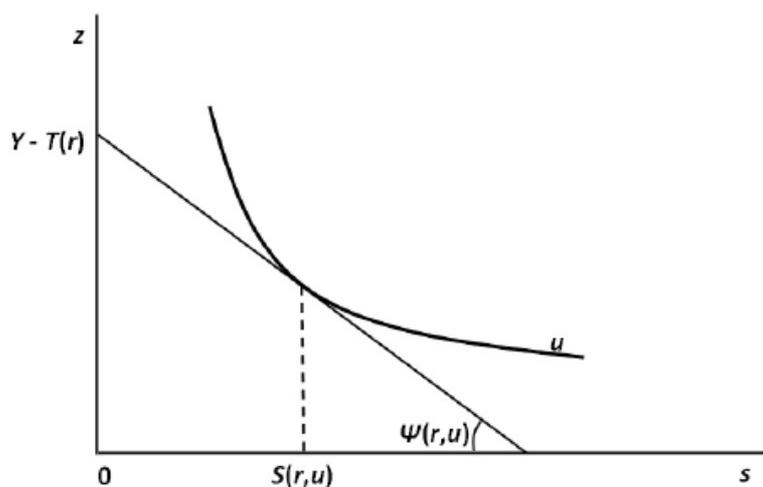
Defina o preço do bem composto como 1 (numerário). A utilidade indireta, quando a renda da terra é R , e a renda líquida é $I = Y - T(r)$, sendo denotada por $V(R, I)$. Pela definição da função *bid rent*:

$$u = V \left[\Psi(r, u), \underbrace{Y - T(r)}_I \right] \quad (4)$$

Denotando por $\hat{s}(R, I)$ a demanda Marshalliana pela terra, e $\hat{s}(R, u)$ a demanda Hicksiana por terra, pode-se obter a seguinte identidade que define a função de demanda pelo tamanho do lote.

$$s(R, u) \equiv \hat{s}[\Psi(r, u), Y_t(r)] \equiv \tilde{s}[\Psi(r, u), u] \quad (5)$$

Figura 3: A cesta de consume de equilíbrio em r



Aplicando o Teorema do Envelope na equação (3b), tem-se:

$$\begin{aligned} \frac{\partial \Psi(r, u)}{\partial r} &= -\frac{T'(r)}{S(r, u)} < 0 \\ \frac{\partial \Psi(r, u)}{\partial u} &= -\frac{1}{S(r, u)} \frac{\partial Z(s, u)}{\partial u} < 0 \quad (6) \end{aligned}$$

Como T é estritamente crescente em r , e $Z(s, u)$ é estritamente crescente em u , usando (5), tem-se:

$$\frac{\partial S(r, u)}{\partial r} = \frac{\partial \tilde{s}}{\partial R} \frac{\partial \Psi(r, u)}{\partial r} = -\frac{\partial \tilde{s}}{\partial R} \frac{T'(r)}{S(r, u)} > 0 \quad (7)$$

Porque a demanda Hicksiana é sempre decrescente no aluguel da terra ($\partial \tilde{s} / \partial R < 0$). Além disso:

$$\frac{\partial S(r, u)}{\partial u} = \frac{\partial \tilde{s}}{\partial R} \frac{\partial \Psi(r, u)}{\partial u} > 0 \quad (8)$$

Porque a demanda Marshalliana pela terra é sempre decrescente no aluguel da terra devido à normalidade da terra. Portanto, tem-se a seguinte proposição: a função *bid rent* é continuamente decrescente tanto em r quanto em u (até tornar-se zero). Ademais,

a função que caracteriza o tamanho do lote é continuamente crescente tanto em r quanto em u .

Quanto $T(r)$ é linear ou côncava na distância, $\Psi(r, u)$ é estritamente convexa em r , pois, nesse caso, a derivada segunda será maior ou igual a zero em todo o intervalo. Isso pode ser visto diferenciando (6) com relação a r e usando (7).

Considere as condições de equilíbrio para uma cidade monocêntrica com N homogêneos consumidores, cada um tendo uma renda igual a Y . Assume-se que os proprietários da terra são externos à cidade. A utilidade de equilíbrio u^* é a que é obtida quanto a renda da terra é $R^*(r)$. Usando (4), obtém-se:

$$u^* = \underset{r}{\max} V \left[R^*(r), \underbrace{Y - T(r)}_I \right] \quad (9)$$

Em que (9) representa o nível de utilidade comum a todos os consumidores.

Ao diferenciar (4) com relação a r , e usando o lema de Roy $S(r, u) = (\partial V / \partial R) / (\partial V / \partial I)$, a escolha da localização que maximiza a utilidade do consumidor no “equilíbrio espacial” do modelo implica que:

$$S(r, u^*) \frac{dR^*(r)}{dr} + \frac{dT(r)}{dr} = 0 \quad \square$$

$$R^{*'}(r) = - \frac{T'(r)}{S(r, u^*)} \quad (10)$$

Em que (10) representa o equilíbrio residencial. Mudanças no custo da terra avaliados no ponto de utilidade máxima são balanceados pelas correspondentes mudanças nos custos de deslocamentos. Em particular, quando o tamanho do lote é fixo ($S(r, u^*) = 1$, por exemplo), a equação (10) se resume a $R^{*'}(r) + T'(r) = r(0)$, em que $r(0)$ é uma constante. Neste caso, o aluguel da terra é oposto à função de custo de transporte (deslocamento). No caso em que $T(r) = tr$, o gradiente da renda da terra será linear: $R(r) = r(0) - tr/S$, onde $S = S(r, u^*)$.

Denote por $n(r)$ a densidade de consumidores à distância r no equilíbrio. Então, $R^*(R) = \Psi(r, u^*)$ se $n(r) > 0$. Se as terras marginais, não ocupadas pelos consumidores, são ocupadas pela agricultura, ao aluguel de $R_A \geq 0$, então:

$$\Psi(r, u^*) = R_A \quad (11)$$

A cidade terá um raio, partindo do CBD, igual r^* . Consequentemente, o mercado de aluguéis será dado por:

$$R^*(r) = \begin{cases} \Psi(r, u^*) & \text{para } r \leq r^* \\ R_A & \text{para } r > r^* \end{cases}$$

Como não há terra vazia dentro do espaço urbano, então:

$$n(r) = \frac{2\pi r}{S(r, u^*)} \text{ para } r \leq r^* \quad (12)$$

Portanto, a população total (N) será dada por:

$$\int_0^{r^*} \frac{2\pi r}{S(r, u^*)} dr = N \quad (13)$$

Em resumo, o “equilíbrio residencial” é descrito por $R^*(r)$, $n^*(r)$, u^* e r^* , satisfazendo as condições de (11) a (13). Denotando a densidade populacional em r por $\delta(r) \equiv n^*(r)/2\pi r$, então $\delta(r) = 1/S(r, u^*)$. Em outras palavras, a densidade populacional de equilíbrio é decrescente do CBD para a franja da área urbana. Os consumidores trocam mais (menos) espaço para residência por maior (menor) acessibilidade ao CBD. Em termos monetários, os consumidores pagam um maior (menor) preço pela terra em troca de baixo (alto) custo de transporte. Essa compensação não é necessariamente um para um, pois o consumo do bem composto (z) também varia com a distância. Na verdade, os consumidores residindo nos extremos da cidade têm um maior consumo de terra e um menor consumo do bem composto.

No caso em que $T(r) = tr$, $R_A = R(r^*)$, teremos que:

$$r(0) - \frac{tr^*}{S} = r(0) - \frac{t}{S} \sqrt{\frac{NS}{\pi}} = R_A + \frac{t}{S} \sqrt{\frac{NS}{\pi}}$$

Assim, a renda da terra será igual a:

$$R(r) = R_A + \frac{t}{S} \left(\sqrt{\frac{NS}{\pi}} - r \right)$$

3 Análise *Ex Ante* da Política Habitacional

Com base nas experiências nacional e internacional acerca de políticas habitacionais, bem como no entendimento do Modelo AMM, a seguir será apresentada proposta de uma nova política pública habitacional, de acordo com recente metodologia sobre avaliação *ex ante* de políticas públicas (BRASIL, 2018).

3.1 Diagnóstico do problema ou da situação que demanda providências

3.1.1 Qual o problema ou necessidade a proposta visa solucionar?

O problema que a proposta visa solucionar é *déficit* habitacional quantitativo no Brasil, relativo às famílias de baixa renda, residentes em áreas urbanas, promovendo acesso a oportunidades e redução das desigualdades sociais. O acesso a oportunidades está relacionado ao conceito de acessibilidade urbana, ou seja, é a facilidade de se chegar até oportunidades de emprego, serviços de saúde e de educação, atividades culturais, áreas recreativas, áreas verdes etc, por meio da rede transporte público, a pé ou de bicicleta, considerando-se a localização da moradia de interesse social a ser ofertada.

Essa iniciativa busca reverter a periferização da população mais pobre nos grandes centros urbanos, que foi induzida, inclusive, pelos próprios programas de provisão habitacional de interesse social, financiados com recursos públicos. A construção de moradias pelo governo federal nos últimos anos se deu em áreas com serviços públicos precários e afastadas das oportunidades de trabalho, resultando em exclusão da população de renda mais baixa dos sistemas sociais e econômicos urbanos. Esse fato culminou na

criação de armadilhas de pobreza, resultando em redução da produtividade da economia e em custos sociais elevados para toda a sociedade, decorrentes das externalidades negativas geradas por essas políticas (custo de implantação de novos equipamentos públicos; criação de novas rotas de transporte público, com aumento da poluição e de engarrafamentos; aumento da criminalidade em decorrência da exclusão social etc).

3.1.2 Quais as causas que acarretam o problema?

- Alto custo de imóveis residenciais em áreas urbanas, sobretudo daqueles localizados em áreas mais bem servidas por equipamentos públicos (educação, saúde, transporte, saneamento básico etc.) e próximas a oportunidades de emprego. O custo de imóveis residenciais com essas características é incompatível com a renda auferida pela população mais carente. Ademais, as famílias de baixa renda (até 5 salários mínimos) geralmente têm dificuldades para acessar o mercado formal de crédito.

- Priorização da utilização de recursos do orçamento geral da União para subsidiar a produção e a aquisição de moradias de interesse social em áreas periféricas, associado ao pouco interesse no aproveitamento do patrimônio imobiliário disponível da União, em áreas bem localizadas e sem uso, para a promoção de políticas habitacionais.

- Inexistência de políticas habitacionais robustas, de incentivo à locação social em áreas bem localizadas, como forma de redução do déficit habitacional. Os vouchers aluguel são utilizados nas políticas sociais brasileiras, via de regra, em situações específicas e temporárias, para prover abrigo a famílias vítimas de desastres naturais. Não obstante, esse tipo de política de redução de déficit habitacional é comum e implementado com sucesso na Europa, em especial, na França.

3.1.3 Quais as evidências da existência do problema na realidade brasileira?

O conceito de déficit habitacional utilizado neste trabalho está ligado diretamente às deficiências do estoque de moradias. Ele engloba as moradias sem condições de serem habitadas em razão da precariedade das construções ou do desgaste da estrutura física e que por isso devem ser repostas. Inclui, ainda, a necessidade de incremento do estoque, em função da coabitação familiar forçada (famílias que pretendem constituir um domicílio unifamiliar), dos moradores de baixa renda com dificuldades de pagar aluguel nas áreas urbanas e dos que vivem em casas e apartamentos alugados com grande densidade. Considera-se, também, nessa rubrica, a moradia em imóveis e locais com fins não residenciais. De acordo com FJP (2018), em 2015, o déficit habitacional estimado corresponde a **6,355 milhões de domicílios, dos quais 5,572 milhões, ou 87,7%, estão localizados nas áreas urbanas.** (Grifo nosso).

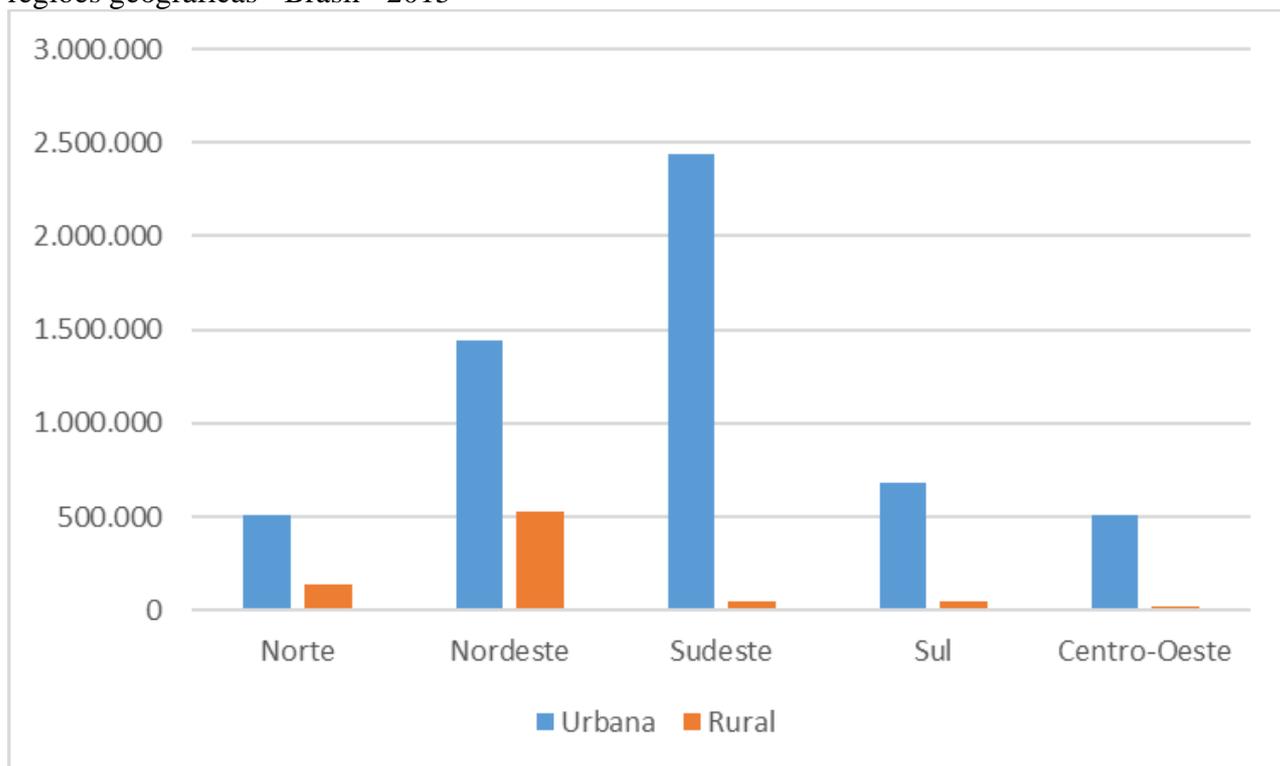
A seguir, é demonstrado o déficit habitacional total brasileiro, detalhado por unidade da federação e consolidado por regiões geográficas do país:

Tabela 2 – Déficit Habitacional por situação do domicílio e Déficit Habitacional relativo aos domicílios particulares permanentes e improvisados, segundo regiões geográficas, unidades da federação e regiões metropolitanas - Brasil - 2015

Especificação	Total	Urbana	Rural	Total Relativo
Norte	645.537	504.966	140.570	12,6
Rondônia	50.924	46.284	4.640	8,6
Acre	27.238	19.906	7.332	11,7
Amazonas	151.658	134.950	16.707	14,5
Roraima	22.101	20.075	2.026	14,2
Pará	314.643	217.128	97.515	13,3
<i>RM Belém</i>	<i>101.835</i>	<i>99.434</i>	<i>2.400</i>	<i>15,3</i>
Amapá	29.248	27.556	1.692	14,2
Tocantins	49.726	39.068	10.658	9,9
Nordeste	1.971.856	1.442.690	529.166	11,0
Maranhão	392.308	172.333	219.975	20,0
Piauí	104.215	74.410	29.805	10,9
Ceará	302.623	224.740	77.883	10,7
<i>RM Fortaleza</i>	<i>147.111</i>	<i>144.057</i>	<i>3.055</i>	<i>12,3</i>
Rio Grande do Norte	115.558	97.833	17.724	10,6
Paraíba	123.358	109.275	14.083	9,8
Pernambuco	285.251	240.811	44.440	9,6
<i>RM Recife</i>	<i>130.142</i>	<i>127.299</i>	<i>2.843</i>	<i>10,2</i>
Alagoas	96.669	79.829	16.840	9,2
Sergipe	90.173	74.829	15.344	12,8
Bahia	461.700	368.630	93.071	10,1
<i>RM Salvador</i>	<i>139.173</i>	<i>137.016</i>	<i>2.158</i>	<i>9,2</i>
Sudeste	2.482.855	2.435.307	47.548	8,4
Minas Gerais	575.498	540.722	34.776	8,1
<i>RM Belo Horizonte</i>	<i>158.839</i>	<i>158.396</i>	<i>443</i>	<i>9,0</i>
Espírito Santo	109.535	107.358	2.177	8,0
Rio de Janeiro	460.785	459.063	1.721	7,8
<i>RM Rio de Janeiro</i>	<i>340.083</i>	<i>340.083</i>	<i>0</i>	<i>7,7</i>
São Paulo	1.337.037	1.328.164	8.874	8,8
<i>RM São Paulo</i>	<i>639.839</i>	<i>638.763</i>	<i>1.076</i>	<i>8,9</i>
Sul	734.115	684.502	49.613	7,0
Paraná	290.008	273.179	16.829	7,5
<i>RM Curitiba</i>	<i>76.305</i>	<i>71.663</i>	<i>4.641</i>	<i>6,2</i>
Santa Catarina	204.648	190.369	14.279	8,4
Rio Grande do Sul	239.458	220.953	18.505	5,8
<i>RM Porto Alegre</i>	<i>96.614</i>	<i>94.831</i>	<i>1.783</i>	<i>6,3</i>
Centro-Oeste	521.381	505.235	16.145	10,0
Mato Grosso do Sul	88.054	83.961	4.093	9,7
Mato Grosso	90.299	82.863	7.435	8,1
Goiás	210.125	206.874	3.251	9,4
Distrito Federal	132.903	131.537	1.366	13,5
Brasil	6.355.743	5.572.700	783.043	9,3
<i>Total das RMs</i>	<i>1.829.941</i>	<i>1.811.542</i>	<i>18.400</i>	<i>8,9</i>
Demais áreas	4.525.802	3.761.158	764.643	9,5

Fonte: Dados básicos: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) 2015. Elaboração: Fundação João Pinheiro (FJP), Diretoria de Estatística e Informações (Direi).

Gráfico 1: Distribuição do Déficit Habitacional, por situação de domicílio, segundo regiões geográficas - Brasil - 2015



Fonte: Dados básicos: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) 2015. Elaboração: Fundação João Pinheiro (FJP), Diretoria de Estatística e Informações (Direi).

3.1.4 Apresentar, se cabível, a comparação internacional do problema

Para fins de comparação do déficit habitacional quantitativo, foram selecionados 3 (três) países da América Latina, por apresentarem características socioeconômicas semelhantes às brasileiras, a saber: Chile, Colômbia e México. Eles também foram selecionados por serem membros do Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (ONU Habitat), que é uma agência das Organizações Unidas dedicada à promoção de cidades mais sociais e ambientalmente sustentáveis, de maneira que todos os seus residentes disponham de abrigo adequado. Como a ONU Habitat presta apoio técnico aos seus países membros no desenvolvimento de políticas habitacionais, a metodologia de apuração do déficit habitacional entre esses países vem se tornando mais próxima ao longo dos anos.

Durante o Seminário Internacional – Pesquisa Déficit Habitacional e Inadequação de Moradias no Brasil: avanços e desafios, ocorrido entre os dias 14 e 16 de setembro de 2020, foram apresentados os seguintes dados em relação à apuração do déficit habitacional quantitativo.

Chile: O déficit quantitativo contempla o número de requisitos para novas residências com base em residências irrecuperáveis a serem substituídas e famílias relacionadas (duas ou mais famílias na residência, núcleos familiares próximos ao interior das residências – lotados e independentes). Metodologia para o cálculo do déficit habitacional com censos, complementar à Pesquisa CASEN (Fonte: CENSO de Población y Vivienda). Segundo o chefe do departamento de Análise da Realidade Social do Ministério do Desenvolvimento Social do Chile, Juan Cristóbal Crossley, a situação das moradias também apoia na aferição da pobreza multidimensional. Ele lembrou que garantir melhores habitações atende a dois Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), que são o fim da pobreza e o estabelecimento de cidades e comunidades

sustentáveis. Por lá, a estimativa é de que 3,4 milhões de pessoas vivam em moradias inadequadas ou não tenham acesso a serviços. “No caso do Chile, priorizamos a compatibilidade de critérios entre as medições de pobreza e déficit habitacional, considerando a necessidade de criar políticas setoriais que estejam articuladas e cheguem à população que mais precisa”, afirmou Crossley³.

Colômbia: O governo colombiano atualizou sua metodologia de cálculo do déficit habitacional em 2020, que permanecia a mesma desde 2009, época de realização do último censo. Assim, tem-se que, para apuração do déficit quantitativo deve-se analisar o material das paredes exteriores, incluindo madeira como material inadequado; consideram-se em déficit lares que têm mais de quatro pessoas por quarto; habitações sem água encanada e casas sem sistema de esgoto e coleta de lixo. O déficit habitacional de 2018 na Colômbia foi de 5,1 milhões de habitações, correspondendo a 36% do total do país. As melhores condições habitacionais se concentram na região central e no eixo cafeeiro, sendo Bogotá o departamento com menor déficit.

México: Déficit quantitativo refere-se à necessidade de habitação completa (habitação com más condições de parede, ou necessidade de habitação nova devido à sobrelotação – 2,5 e mais por divisão). Conselho de Avaliação de Política Social, Abordagem de Direitos, Perspectiva Territorial e Étnica. (Fonte: Diagnóstico del Derecho a la Vivienda Digna – CONEVAL).

No México, segundo a ONU (ONU-Habitat, 2011), existe um déficit de 8,9 milhões de ações em moradias, entre necessidade de construção de unidades novas (6 milhões de residências novas, das quais 3,9 milhões para substituição de moradias precárias) e melhoramentos de moradias existentes (2,9 milhões de moradias existentes). A projeção do governo é ainda mais grave: o Programa Nacional de Vivenda 2014-2018 indica a existência de um déficit de 15.298.204 ações habitacionais para 2012, das quais 3 milhões de unidades novas para a substituição e as restantes para reforma, ampliação e melhoramentos diversos (CARVALHO, 2016).

3.1.5 Quais as razões para que o governo federal intervenha no problema?

O direito à moradia é reconhecido como direito social pela constituição brasileira de 1988, conforme consta no *caput* do artigo 6º, o que por si só já justificaria a intervenção do poder público no provimento de moradias à população, sobretudo aos mais vulneráveis economicamente. Ademais, revisitando a bibliografia internacional sobre o tema, tem-se que o investimento em melhoria habitacional gera impactos positivos em indicadores de educação e renda, sobretudo em famílias com crianças pequenas. Também há ganhos em indicadores de saúde e trabalho para adultos. Há evidências de que esses ganhos perpassam gerações.

O provimento de moradias em áreas já dotadas de infraestrutura e servidas por equipamentos públicos (adensamento) reduz o custo total da política habitacional; desestimula a ocupação informal de áreas ociosas (assentamentos e favelas); bem como reduz os custos monetários e de tempo das famílias mais pobres, decorrentes dos deslocamentos casa-trabalho, elevando os níveis de produtividade urbana e contribuindo para a redução da poluição e dos engarrafamentos, beneficiando toda a sociedade. Outrossim, a política habitacional realizada com inclusão social (garantia de acesso a oportunidades de educação, saúde e renda) tem o potencial de reduzir a criminalidade.

³Disponível em <http://abc.habitacao.org.br/experiencias-na-america-latina-contribuem-para-aprimorar-indicadores-de-deficit-habitacional/>. Acessado em 27/11/2020.

3.1.6 Apresentar breve levantamento de políticas anteriormente adotadas para combater o mesmo problema e as razões pelas quais foram descontinuadas, quando cabível.

Em 1999 foi criado o Programa de Arrendamento Residencial (PAR). O programa consistia na oferta de moradias por meio de arrendamento mercantil, com opção de compra, focalizado em famílias com renda de até 3 (três) salários mínimos. Os empreendimentos deveriam ser de pequeno porte, se localizar dentro da malha urbana, com prévia existência de infraestrutura básica e oferecer facilidade de acesso a polos geradores de emprego e renda. No entanto, com o passar do tempo e a deterioração das condições econômicas do país, o programa passou a ofertar empreendimentos mais distantes das áreas centrais.

O PAR não foi formalmente extinto, porém, desde 2009 não contratou mais obras, tendo sido substituído pelo programa Minha Casa Minha Vida (MCMV). Durante os onze anos de existência do PAR foram entregues mais de 250 mil unidades habitacionais e investidos cerca de R\$ 7,170 bilhões, de acordo com dados da CAIXA.

O Programa MCMV foi criado em 2009 com o objetivo de tornar acessível moradias a famílias de baixa renda e foi o maior programa habitacional já implantado no Brasil. De acordo com o Ministério das Cidades, em 2018 haviam sido entregues mais de 3,7 milhões de unidades habitacionais e investidos aproximadamente R\$ 414,3 bilhões no programa. Uma das principais críticas ao MCMV é a localização dos empreendimentos, muitas vezes situados na periferia urbana e carentes de acesso à infraestrutura básica e equipamentos públicos, além de apresentarem condições de vizinhança desfavoráveis, que colocavam as famílias em armadilhas de pobreza, uma vez que as crianças não dispunham de acesso à educação de qualidade e a outras facilidades que poderiam fazer a diferença em sua formação. O programa MCMV também não foi formalmente descontinuado, tendo sido, na prática, substituído, em 2020, pelo Programa Casa Verde e Amarela.

3.2 Identificação dos objetivos, das ações e dos resultados

3.2.1 Qual o objetivo da proposta?

Reduzir o déficit habitacional quantitativo no Brasil, com a implementação de uma política habitacional que realize o provimento de moradias em áreas bem localizadas nos centros urbanos das 20 maiores cidades do país; áreas estas aparelhadas de equipamentos públicos, destinada às famílias de baixa renda, cuja renda familiar bruta seja de até 5 (cinco) salários mínimos, proporcionando acesso a oportunidades de trabalho, saúde e educação.

Para tanto, face às restrições orçamentárias do governo federal, sugere-se a execução dessa política habitacional por intermédio da execução de dois programas concomitantemente, a saber:

- 1) Construção de unidades habitacionais de interesse social (HIS), utilizando terrenos do patrimônio da União, que estejam desocupados ou subutilizados, em cumprimento da função social da propriedade e da maximização da produtividade econômica, obtendo ganhos de bem-estar tanto para a população atendida pela política, como para toda a sociedade. A União disponibilizará o terreno para o empreendimento e um parceiro privado realizará a construção de um empreendimento de uso misto: centro comercial + HIS. O custo da construção será suportado integralmente pelo parceiro privado, que será remunerado mediante a concessão de exploração comercial

do empreendimento pelo período de 20 (vinte) anos e pela venda das unidades HIS financiadas pela CAIXA. Toda a manutenção do empreendimento pelo prazo da concessão correrá por conta do parceiro privado. A CAIXA poderá ainda disponibilizar linha de crédito ao parceiro privado para construção do empreendimento. O parceiro privado será selecionado por meio de chamamento público para apresentação de projeto de construção de empreendimento no terreno disponibilizado pela União. O vencedor será aquele que apresentar projeto que agregue maior valor social e econômico ao terreno disponibilizado pela União, cujos critérios objetivos de mensuração serão definidos em norma legal.

- 2) Política de locação social. Fornecimento de vouchers moradia, com restrição de uso, para locação de moradias em áreas bem localizadas, que atendam às características priorizadas na política habitacional ora proposta. Os proprietários de imóveis que atendam a essas características serão selecionados por meio de chamamento público. Como incentivo, os proprietários poderão ter acesso a financiamento para reforma dos imóveis a serem disponibilizados, com taxas subsidiadas pela CAIXA. A restrição de uso do voucher (localização de moradia) se faz necessária para obtenção dos resultados desejados por esta política habitacional, em consonância com os aspectos apresentados pelo Modelo AMM, como pelos resultados mensurados no programa MTO, implantando nos EUA.

3.2.2 Quais são os resultados e os impactos esperados para a sociedade?

- ✓ Provedimento de moradias bem localizadas nos centros urbanos às famílias mais vulneráveis economicamente, com inclusão social, oportunizando o acesso à educação, à saúde e ao trabalho, reduzindo o tempo de deslocamento dos beneficiários;
- ✓ Redução do déficit habitacional urbano;
- ✓ Oportunizar condições de vizinhança favoráveis ao desenvolvimento e integração social das famílias atendidas pela política pública, com vistas à redução da criminalidade e melhoria das condições econômicas, inclusive nas futuras gerações, quebrando os ciclos de pobreza;
- ✓ Destinação do patrimônio imobiliário da União sem uso ou subutilizado, para a construção de moradias de interesse social, localizadas em áreas bem servidas de infraestrutura nas cidades, de forma a atender à função social da propriedade e reduzir os gastos com manutenção e segurança desse patrimônio imobiliário;
- ✓ Oferecimento de voucher moradia, para locação de interesse social, com restrição para utilização em áreas centrais das cidades, bem servidas de infraestrutura e serviços públicos;
- ✓ Priorização do adensamento das cidades, como forma de maximizar a utilização da infraestrutura e dos equipamentos públicos disponíveis, minimizando a necessidade de novos investimentos públicos, em virtude das restrições orçamentárias vivenciadas pelo poder público no país;
- ✓ Reverter a lógica de periferização e exclusão social da população menos favorecida economicamente;
- ✓ Melhorar os indicadores de produtividade urbana.

3.2.3 Quais as ações a serem implementadas?

- ✓ Incorporação do modelo proposto, na forma de dois programas, à Política Nacional de Habitação a ser executada pelo Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR).
- ✓ Articulação com agentes públicos e privados que atuarão na elaboração e na execução da política pública ora proposta;
- ✓ Mapeamento dos terrenos da União sem uso e/ou subutilizados, localizados nas 20 (vinte) maiores cidades do país, que apresentem potencial de aproveitamento para construção de unidades habitacionais de interesse social, em empreendimento de uso misto, de acordo com as características descritas na política habitacional ora proposta;
- ✓ Articulação junto ao poder público local para alteração de regulações restritivas de uso e ocupação do solo nas áreas dos terrenos da União, visando permitir a construção de unidades habitacionais de interesse social, em empreendimento que contemple também a exploração comercial;
- ✓ Lançamento de edital de chamamento público para habilitação de unidades habitacionais privadas, que apresentem as características descritas nessa política habitacional, cujos proprietários têm interesse em disponibilizar para locação de interesse social, tendo como contrapartida o recebimento de voucher moradia;
- ✓ Lançamento de edital de chamamento público para apresentação de propostas pelos agentes privados para implementação do modelo proposto pelos estudos de viabilidade econômico-financeira em um projeto piloto a ser realizado na cidade de Campinas/SP, para os dois programas.
- ✓ Seleção das propostas recebidas por meio dos chamamentos públicos para implementação do projeto-piloto.
- ✓ Aperfeiçoamento do modelo proposto a partir da análise dos resultados dos chamamentos para o projeto-piloto.
- ✓ Formatação de normativo específico para definição do passo-a-passo e das regras para a implementação de uma ação estruturada baseada nos resultados do projeto-piloto.
- ✓

3.2.4 Quais são as metas de entregas dos produtos?

- ✓ Modelo consolidado de produção e aquisição de moradias de interesse social utilizando terrenos desocupados do patrimônio da União, na forma de ação integrante da Política Nacional de Habitação (PNH/MDR), com instruções normativas publicadas. → Junho/2021.
- ✓ Mapeamento, pela Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União (SPU) dos terrenos/imóveis disponíveis para a política pública proposta, nas 20 maiores cidades do país. → Abril/2021. Essas 20 cidades foram eleitas para serem as primeiras a implementarem a nova política habitacional por estarem contempladas pelo Projeto Acesso a Oportunidades, coordenado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Assim, existem dados disponíveis de mensuração do efetivo acesso a oportunidades de trabalho, serviços de saúde e de educação, que embasarão a escolha das áreas onde estão localizados os terrenos da União, como também as unidades habitacionais privadas a serem disponibilizadas para locação social.
- ✓ Realização de 20 chamamentos públicos para a produção de unidades habitacionais de interesse social, utilizando terrenos/imóveis da União, mapeados no item anterior, até o final 2021.

- ✓ Realização de 20 chamamentos públicos para a habilitação de unidades habitacionais privadas, a serem disponibilizadas para locação de interesse social, nas 20 maiores cidades do país, contempladas pelo Projeto Acesso a Oportunidades, até o final de 2021.
- ✓ Monitoramento dos efeitos da política habitacional pelo período de 2 (anos) e, de acordo com os resultados apresentados, propor sua ampliação para todas as unidades da federação, priorizando as cidades com mais de 500 mil habitantes, a partir de 2024.

3.2.5 Apresentar a relação existente entre a(s) causa (s) do problema, as ações propostas e os resultados esperados.

A grande maioria das políticas públicas habitacionais implementadas no Brasil optaram em seu desenho pela priorização da utilização de recursos do OGU como forma de financiar a produção e a aquisição de moradias de interesse social. Assim, para baratear o custo de construção das unidades habitacionais, estas geralmente localizavam-se em áreas periféricas, desprovidas de infraestrutura e equipamentos públicos, promovendo segregação da população mais carente, beneficiária dos programas.

Percebe-se também, por meio da revisão da literatura nacional, que as políticas habitacionais anteriores implementadas no país desconsideraram a possibilidade de aproveitamento do patrimônio imobiliário da União, ocioso ou subutilizado, situado em áreas bem localizadas dos grandes centros urbanos, para o provimento de moradias de interesse social.

Outro achado na revisão da literatura nacional é a inexistência de políticas habitacionais robustas, de incentivo à locação social em áreas bem localizadas, como forma de redução do déficit habitacional quantitativo. Historicamente, os vouchers aluguel são utilizados nas políticas sociais brasileiras, em situações específicas e temporárias, para prover abrigo a famílias vítimas de desastres naturais.

A partir da revisão de literatura internacional sobre o tema, bem como no aprendizado sobre as experiências nacional e internacional sobre habitação, e, considerando os aspectos abordados no Modelo AMM, propõe-se neste trabalho novas formas de financiamento para construção de moradias de interesse social: firmar parcerias com a iniciativa privada, em substituição ao financiamento tradicional, via OGU; a utilização do patrimônio imobiliário da União como insumo e a utilização de voucher aluguel de uso restrito (localização), como formas de redução do déficit habitacional quantitativo.

O resultado esperado com a política habitacional ora proposta é reverter a lógica de subsidiar a produção e a aquisição de moradias de interesse social em áreas periféricas, o que acaba por segregar a população beneficiada e reduzir seu acesso a oportunidades de melhoria real de vida (acesso à educação de qualidade, saúde e oportunidades de trabalho).

Portanto, trata-se da proposição de uma política habitacional inovadora, robusta e abrangente cujo objetivo é mais do que simplesmente prover um teto à população beneficiada, mas que essa moradia seja um meio de inclusão social, promovendo acesso a oportunidades que efetivamente reduzam as desigualdades sociais.

3.2.6 Apresentar a existência de políticas públicas semelhantes já implantadas no Brasil ou em outros países, reconhecidas como casos de sucesso.

- ✓ Programa de Arrendamento Residencial (PAR) – Brasil, governo federal;
- ✓ *Moving to Opportunity* – Estados Unidos da América;
- ✓ *Habitation à Loyer Modéré* – França.

3.3 Estratégia de implementação e focalização

3.3.1 Quais são os agentes públicos e privados envolvidos e como atuarão na proposta?

- A) União:** Mapeamento e disponibilização de terrenos desocupados/subutilizados de seu patrimônio imobiliário para a construção de moradias de interesse social. Seleção e contratação de agentes privados para execução das obras de construção das moradias. Seleção e contratação de agentes privados interessados em disponibilizar imóveis próprios, que atendam às especificações da política habitacional, para locação de interesse social. Definição e formalização das diretrizes da política pública e elaboração dos atos legais necessários a sua concretização, descrevendo, detalhadamente a responsabilidade e atribuições de cada parte envolvida. Fornecimento de assistência técnica aos entes subnacionais envolvidos. Prestação de assistência social às famílias beneficiárias do programa, com vistas à sua integração à nova realidade e maior aproveitamento das oportunidades decorrentes do novo local de moradia. Promover a articulação entre os participantes da política. Realizar o monitoramento, o controle e a avaliação da política pública. Atores envolvidos: Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR), Ministério da Economia, Ministério da Cidadania, Controladoria-Geral da União.
- B) Municípios:** Promover o desembaraço, a regularização fundiária e a certificação, de acordo com o Plano Diretor Municipal, que assegure que os terrenos disponibilizados pela União para a construção de novas moradias e os imóveis oferecidos para locação social pelos proprietários privados estejam aptos à destinação de habitação de interesse social. Promover o cadastramento e a seleção dos beneficiários do programa e das unidades habitacionais a serem ofertadas, por meio dos critérios estabelecidos pelo Ministério da Economia e pelo MDR. Responsabilizar-se pela regularidade das informações prestadas pelos beneficiários. Promover, juntamente com o Ministério da Cidadania, ações de assistência social às famílias beneficiárias do programa. Acompanhar e fiscalizar a execução das obras e dos serviços, certificando-se de que a ação principal do programa atende adequadamente, aos critérios pré-estabelecidos. Informar ao Ministério do Desenvolvimento Regional quaisquer indícios ou constatação de malversação dos recursos do programa ou desvio de finalidade.
- C) Caixa:** atuar como agente operador do programa; expedir os atos necessários à atuação de instituições financeiras oficiais federais na operacionalização do programa, incluída a liberação do recurso aos beneficiários e aos entes apoiadores, se for o caso. Enviar periodicamente relatórios gerenciais ao Ministério do Desenvolvimento Regional e ao Ministério da Economia, contendo detalhadamente os dados de execução e atendimento do programa, assim como disponibilizar em sítio eletrônico informações que garantam a transparência da utilização dos recursos públicos.
- D) Beneficiários:** Fazer o cadastramento junto aos órgãos selecionadores, apresentar tempestivamente toda a documentação requerida pelas autoridades públicas, realizar a assinatura de contrato e o pagamento das parcelas do parceiro privado. Comprovar periodicamente o enquadramento como elegível ao benefício de locação social. Zelar pelo uso e condições físicas dos empreendimentos e das unidades habitacionais.

3.3.2 Apresentar possíveis articulações com outras políticas em curso no Brasil.

- ✓ Política Nacional de Habitação;
- ✓ Política Nacional de Desenvolvimento Urbano;
- ✓ Política Nacional de Mobilidade Urbana;
- ✓ Políticas Estaduais e Municipais de Habitação;
- ✓ Políticas Estaduais e Municipais de Mobilidade Urbana.

3.3.3 Apresentar possíveis impactos ambientais decorrentes da execução da proposta.

A política habitacional ora proposta baseia-se no conceito de adensamento nas cidades, com vistas a maximizar a eficiência na utilização da infraestrutura pública disponível e facilitar o acesso a oportunidades de renda. Dessa forma, espera-se reduzir os congestionamentos de trânsito e a emissão de gases poluentes com a desnecessidade de criação de novas linhas de transporte público, que se fazem necessárias quando se opta por expandir as regiões periféricas das cidades. Espera-se também reduzir o desmatamento de regiões periféricas das cidades, que se fazem necessários quando da criação de novos bairros.

Outrossim, a implementação dessa política reduzirá o número de moradias inadequadas, com a realocação das famílias beneficiárias, gerando impactos positivos sobre indicadores relacionados ao saneamento ambiental, à qualidade e acesso à água e a esgotamento sanitário (número de domicílios urbanos com tratamento de esgoto e com banheiro exclusivo).

3.3.4 Apresentar estimativa do período de vigência da proposta.

Como trata-se de uma política robusta e abrangente, envolvendo custos elevados e riscos tomados inclusive pelo parceiro privado, sugere-se que os contratos dos empreendimentos de uso misto a serem construídos pelo parceiro privado, utilizando terrenos da União, tenham vigência mínima de 20 (vinte) anos, tempo suficiente para maturação e retorno do investimento, mediante concessão do direito de exploração das áreas comerciais e da venda das UHIS.

Para os contratos de locação social, de imóveis de propriedade privada, destinados à política habitacional, propõe-se contratos de 10 (dez) anos, para garantir segurança às partes e continuidade na política implementada, que se reverta em resultados efetivos na realidade das famílias beneficiadas, passíveis de avaliação e mensuração.

3.3.5 Qual o público-alvo que se quer atingir?

O público-alvo dessa nova política habitacional são famílias de baixa renda, assim entendidas como aquelas que percebem renda bruta mensal total de até cinco salários mínimos, que residam em áreas urbanas. Elas serão divididas em dois grupos, a saber:

- ✓ HIS 1 (Habitação de Interesse Social) ⇒ Até 3 salários mínimos (2020 = R\$ 3.135,00);
- ✓ HIS 2 (Habitação de Interesse Social) ⇒ Acima de 3 até 5 salários mínimos (2020 = R\$ 5.225,00).

Além do critério renda familiar bruta, o grupo familiar deve se enquadrar nos critérios de déficit habitacional quantitativo urbano:

O conceito de déficit habitacional, independente de nuances metodológicas, refere-se à estimativa de deficiências no estoque de moradias frente às necessidades básicas das famílias. Por sua vez, tais necessidades são definidas tanto em termos físicos

(características construtivas dos domicílios) quanto socioeconômicas (coabitação indesejada, comprometimento excessivo de renda com aluguel etc.). Pode-se estimar tanto a necessidade de reposição do domicílio quanto a necessidade de ampliação do estoque de moradias.

(...)

Deve-se acrescentar ainda os cômodos cedidos ou alugados, impropriamente ocupados como domicílios, o que caracteriza o adensamento excessivo. (ABRAIN, FGV, 2018).

3.3.6 Apresentar características e estimativas da população elegível à política pública?

A população elegível deve enquadrar-se no critério de renda familiar bruta mensal limitada a 5 (cinco) salários mínimos e comprovar estar em situação de déficit habitacional quantitativo, de acordo com os critérios considerados pela FJP.

Com base nos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2015 (PNAD 2015) divulgada em 2018, estima-se que atualmente há uma carência total de aproximadamente 6,5 milhões de domicílios, sendo 5,8 milhões situados em áreas urbanas. Desse universo, pretende-se atender prioritariamente as famílias dessa faixa de renda residentes em áreas urbanas das 20 (vinte) maiores cidades do país, a saber: Belo Horizonte/MG; Curitiba/PR; Fortaleza/CE; Porto Alegre/RS; Recife/PE; Rio de Janeiro/RJ; São Paulo/SP; Belém/PA; Campinas/SP; Campo Grande/MS; Brasília/DF; Duque de Caxias/RJ; Goiânia/GO; Guarulhos/SP; Maceió/AL; Manaus/AM; Natal/RN; Salvador/BA; São Gonçalo/RJ e São Luís/MA. Essas cidades foram selecionadas devido à expressiva cobertura em termos de déficit habitacional e por fazerem parte do Projeto Acesso a Oportunidades, coordenado pelo IPEA. Assim, será possível mensurar os efeitos da política habitacional, vinculada ao acesso a oportunidades de trabalho e a serviços de educação e saúde, com vistas à redução das desigualdades sociais.

Na tabela 4 é apresentado o déficit habitacional quantitativo de cada uma das cidades selecionadas, com base no Censo 2010, por se tratar do dado mais atual disponível, relativo ao déficit habitacional por municípios. A PNAD não contém dados de detalhamento do déficit habitacional por municípios. Esses dados constam dos censos demográficos, realizados a cada dez anos.

Portanto, da carência de aproximadamente 5,8 milhões de domicílios em áreas urbanas, distribuída entre os 5.570 municípios brasileiros, 1,6 milhão de unidades estão concentradas nas vinte maiores cidades do país, o que corresponde a 27,5% do déficit total de domicílios situados em áreas urbanas. Entende-se que iniciar a implementação dessa nova política habitacional por essas cidades é positivo e adequado pela representatividade em termos de população potencial a ser atendida, em termos de distribuição geográfica (as cinco regiões brasileiras serão contempladas) e por se tratar de cidades onde que já existem dados detalhados disponíveis sobre o acesso a oportunidades de renda, educação e saúde, que servirão de orientadores para definição da localização dos terrenos da União a serem disponibilizados para construção de HIS e da localização dos imóveis privados a serem habilitados para locação social. Esses dados de acessibilidade também serão imprescindíveis para avaliação da política e mensuração dos seus resultados.

Tabela 3 – Déficit Habitacional por situação do domicílio e Déficit Habitacional relativo aos domicílios particulares permanentes e improvisados, nas vinte maiores cidades do país - Brasil - 2010

Ranking déficit	Município	Déficit	Precárias	Coabitação	Excedente aluguel	Adensamento excessivo	Número de domicílios	População 2010	Proporção domicílios/déficit
7	Belo Horizonte	68.925	1.965	36.895	26.310	6.191	768.685	2.375.444	8,97%
11	Curitiba	48.520	6.860	21.954	18.342	3.092	582.747	1.746.896	8,33%
6	Fortaleza	82.439	3.227	36.813	32.816	13.637	714.453	2.447.409	11,54%
14	Porto Alegre	42.525	10.025	15.999	15.365	2.413	519.363	1.409.939	8,19%
10	Recife	55.046	5.872	27.159	19.338	5.410	477.166	1.536.934	11,54%
2	Rio de Janeiro	206.474	10.559	87.309	89.601	31.472	2.177.297	6.323.037	9,48%
1	São Paulo	411.393	20.088	172.882	157.615	95.271	3.608.581	11.244.369	11,40%
8	Belém	61.695	9.377	37.530	12.340	6.287	370.131	1.392.031	16,67%
19	Campinas	29.754	1.798	14.391	11.385	3.672	353.754	1.080.999	8,41%
24	Campo Grande	23.056	2.650	10.447	8.559	2.217	255.219	787.204	9,03%
3	Brasília	116.601	8.642	54.769	46.184	13.923	785.733	2.562.963	14,84%
23	Duque de Caxias	24.658	1.670	10.050	9.724	5.005	269.944	855.046	9,13%
9	Goiânia	57.200	1.041	29.691	23.665	4.696	424.759	1.301.892	13,47%
12	Guarulhos	45.212	3.947	19.367	15.770	9.973	367.886	1.222.357	12,29%
15	Maceió	39.435	4.239	18.194	15.236	4.398	276.705	932.608	14,25%
5	Manaus	90.891	13.372	47.099	22.139	17.513	464.015	1.802.525	19,59%
17	Natal	30.292	741	14.209	12.893	4.125	237.251	803.811	12,77%
4	Salvador	93.981	6.362	46.349	37.413	7.582	866.956	2.676.606	10,84%
18	São Gonçalo	29.993	930	12.656	13.669	4.693	327.149	999.901	9,17%
13	São Luís	43.382	8.258	23.895	8.836	4.851	278.885	1.011.943	15,56%
TOTAL 20 CIDADES		1.601.472	121.623	737.658	597.200	246.424	14.126.679	44.513.914	11,34%

Fonte: Dados básicos: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Censo 2010.

Elaboração própria a partir de tabela componente da Nota Técnica do Ipea intitulada Estimativas do déficit habitacional brasileiro (2007-2011) por municípios (2010), de Bernardo Alves Furtado, Vicente Correia Lima Neto e Cleandro Krause.

3.3.7 Apresentar critérios de priorização da população elegível, definidos em função da limitação orçamentária e financeira.

Terão prioridade na concessão das unidades habitacionais via arrendamento ou para a concessão de voucher aluguel, em cada cidade do país, os grupos familiares que apresentarem as seguintes características:

- 1) com crianças pequenas, haja vista que, os achados na revisão de bibliografia internacional sugerem que os efeitos positivos decorrentes da mudança para vizinhança com menor índice de pobreza e maior acesso a oportunidades são maiores sobre as crianças até 8 (oito) anos de idade.
- 2) em que a mulher seja responsável pela subsistência da unidade familiar;
- 3) de que façam parte pessoas com deficiência que residam de forma permanente com a unidade familiar;
- 4) de que façam parte pessoas idosas que residam de forma permanente com a unidade familiar.

3.3.8 Descrever como será o processo de seleção dos beneficiários.

- 1) Definição dos terrenos da União disponibilizados para a construção de unidades habitacionais de interesse social, localizados em áreas centrais das 20 (vinte) maiores cidades do país, bem servidas por equipamentos públicos: O Ministério da Economia, por meio da Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União (SPU) publicará relação de terrenos disponibilizados, por município credenciado, considerando o déficit habitacional quantitativo (domicílios improvisado, coabitação involuntária, adensamento excessivo e comprometimento excessivo da renda com aluguel) apurado no Censo 2010.
- 2) Definição de limites da distribuição dos recursos entre as 20 (vinte) maiores cidades do país, destinados à locação social:
O Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR) publicará limite de recursos destinados à concessão de voucher aluguel, por município credenciado, de acordo com o déficit habitacional quantitativo (domicílios improvisado, coabitação involuntária, adensamento excessivo e comprometimento excessivo da renda com aluguel) apurado no Censo 2010.
- 3) Chamamento público para qualificação de projeto de construção de unidades habitacionais de interesse social, em terrenos da União, vinculado à exploração comercial do empreendimento:
O Ministério da Economia, em conjunto com o MDR e com a CAIXA publicará edital de chamamento público para habilitação de projetos urbanísticos de construção de empreendimentos com destinação mista (construção de unidades habitacionais de interesse social, associada à construção de unidades de exploração comercial).
- 4) Chamamento público para qualificação de imóveis residenciais, de propriedade privada, localizados em áreas centrais das 20 (vinte) maiores cidades do país, bem servidas por equipamentos públicos, que serão destinados à locação de interesse social, por período mínimo de 10 (dez) anos. Como incentivo, os proprietários poderão ter acesso a financiamento para reforma dos imóveis a serem disponibilizados, com taxas subsidiadas pela CAIXA.
- 5) O Ministério da Economia, em conjunto com o MDR e com a CAIXA publicará edital de chamamento público para habilitação de projetos urbanísticos de construção de empreendimentos com destinação mista (construção de unidades habitacionais de interesse social, associada à construção de unidades de exploração comercial).
- 6) Habilitação das 20 maiores cidades do país para receberem os empreendimentos de HIS e os recursos destinados à locação social:
Os municípios apresentarão planos de regularização dos terrenos da União, de acordo com o Plano Diretor Municipal, para construção dos empreendimentos de uso misto, destinados à construção de HIS. Também assinarão acordo de cooperação técnica para realização da seleção das famílias beneficiadas, ficando responsáveis pelo processo seletivo e pela documentação apresentada pelos candidatos tanto ao financiamento de unidades habitacionais, quanto aos candidatos à locação social. Para fins de habilitação, o município se comprometerá, ainda, em prestar assistência social, em parceria com o Ministério da Cidadania, para realocação e inserção das famílias beneficiadas em uma nova realidade de convívio social, com o objetivo de potencializar os efeitos socioeconômicos da

política habitacional. Por fim, será avaliada a capacidade institucional do município em cumprir os acordos firmados.

7) Seleção das famílias beneficiárias:

Será realizada pelas Prefeituras Municipais, em articulação com a política habitacional municipal, levando em consideração os critérios descritos nos itens 3.3.6 e 3.3.7.

3.4 Impacto orçamentário e financeiro

3.4.1 Apresentar análise dos custos da proposta para os entes públicos e os particulares afetados.

Os custos a serem incorridos pelos entes públicos deverão estar em consonância com o Plano Plurianual, com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) do ente e consignados em rubricas específicas na Lei Orçamentária Anual (LOA) do ente. Para que seja possível realizar essa estimativa, será necessário conhecer primeiramente a lista dos terrenos a serem disponibilizados pela União para execução dessa política habitacional. Quanto ao valor do voucher locação, deverá ser realizada pesquisa de preços em cada uma das cidades que se habilitarem a participar da política, dentre as 20 (vinte) elegíveis. O valor do voucher deverá corresponder à diferença entre a média do valor de aluguel praticado na região selecionada para oferta de HIS, divulgado pelo MDR após essa pesquisa, e 30% do valor da renda familiar bruta, ou seja, será uma complementação ao valor que a família arcaria em comprometimento excessivo da renda com aluguel.

Os custos para os entes privados serão apurados de acordo com os projetos apresentados na fase de habilitação e analisados pela CAIXA quanto à sua aderência aos custos praticados no mercado imobiliário, deduzido do custo o valor do terreno, que será fornecido pela União. Também será disponibilizada uma linha de crédito pela CAIXA, para os proprietários de imóveis a serem oferecidos para locação social realizarem a reforma desses imóveis, com taxas subsidiadas.

3.4.2 Se a proposta de criação, expansão e aperfeiçoamento da ação governamental implicar aumento de despesas ou renúncia de receitas e de benefícios de natureza financeira e creditícia, apresentar:

1) Estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes.

Valor a ser definido após implementadas as condições previstas no item 3.4.1.

2) Se as medidas foram consideradas nas metas de resultados fiscais previstas na lei de diretrizes orçamentárias.

As despesas com os programas habitacionais a serem criados por meio dessa política dar-se-ão com o remanejamento de dotação orçamentária de despesas discricionárias do Ministério do Desenvolvimento Regional, não impactando as metas de resultados fiscais.

3) Se as medidas de compensação, no período mencionado, foram consideradas na proposta, ocasionando a renúncia de receitas e benefícios de natureza financeira e creditícia.

Não aplicável.

4) Demonstração da origem dos recursos para seu custeio quando se tratar de despesa obrigatória de caráter continuado.

Não aplicável, por não se tratar de despesa obrigatória de caráter continuado.

3.4.3 Apresentar declaração de que a medida tem adequação orçamentária e financeira com a Lei Orçamentária Anual, compatibilidade com o Plano Plurianual e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Os recursos previstos para 2021 podem ser provenientes de remanejamento das dotações orçamentárias de despesas discricionárias do Ministério do Desenvolvimento Regional. Em relação ao Plano Plurianual 2020-2023 (Lei nº 13.971/2019), destaca-se que a iniciativa guarda compatibilidade com o Programa Temático 2220 – Moradia Digna, por meio da diretriz nº 15 “Ampliação do investimento privado em infraestrutura, orientado pela associação entre planejamento de longo prazo e redução da insegurança jurídica” e do objetivo nº 1202 “Promover o acesso e a melhoria das condições de moradia”. A compatibilidade com a LDO se dará quando da inclusão de dotação em categoria de programação específica na futura Lei Orçamentária para 2021, cujo projeto de lei está em tramitação no Congresso Nacional (PL nº 28/2020-CN).

3.4.4 Quais são os potenciais riscos fiscais da proposta?

Não aplicável, pois se trata de despesas discricionárias e contingenciáveis.

3.5 Estratégia de construção de confiança e suporte

3.5.1 O conjunto de cidadãos e cidadãs apoia a política proposta por confiar que ela é relevante e que as instituições responsáveis irão levá-la a cabo?

Por se tratar de uma política finalística, que tem alta demanda, em especial pela população mais vulnerável, é inequívoca sua relevância. É habitual o desenvolvimento pelo Governo Federal e pela CAIXA de programas habitacionais, o que eleva a confiança da população quanto à efetivação da implementação da nova política proposta. Não obstante, como o ente municipal tem um papel relevante na seleção das famílias beneficiárias, é importante o controle social na implementação da política para que de fato o público-alvo seja beneficiado com isonomia, imparcialidade e transparência.

3.5.2 Quais são as razões ou as evidências de que há envolvimento dos interessados, que levem os agentes internos e externos à política a apoiarem a sua execução e a estarem alinhados?

Razões para apoiarem a execução: os municípios estarão interessados em mostrar à população os resultados da política, pois haverá ganhos privados para as famílias beneficiadas, como também ganhos sociais decorrentes das externalidades positivas ambientais, de trânsito, de maximização da eficiência da economia urbana, entre outros. As construtoras envolvidas prezarão por cumprir o prazo de entrega das obras, haja vista que serão remuneradas pela venda das HIS e pela exploração comercial do empreendimento, cuja manutenção ficará sob sua responsabilidade até o final do período de concessão (mínimo de 20 anos). Assim há incentivos reais para as construtoras primarem pela qualidade na execução da obra, visando minimizar os custos de manutenção. Os proprietários que disponibilizarão imóveis para locação social têm por incentivo a renda certa, pelo período mínimo de 10 (dez) anos, assim como o acesso à linha de crédito subsidiada para realizar reforma no imóvel a ser disponibilizado. As famílias beneficiadas são as maiores interessadas em acompanhar a execução da política pública, pois o acesso à moradia gerará ganhos econômicos imediatos e melhoria das condições de vida.

Razões para estarem alinhados: A União estará cumprindo a função social da propriedade ao destinar terrenos de seu patrimônio imobiliário para construção de habitação de interesse social. O MDR, ao coordenar a implementação da política e o

Ministério da Cidadania, ao prestar assistência social às famílias beneficiárias, estão desempenhando seu papel finalístico. As prefeituras dos municípios beneficiados têm participação voluntária na política, sendo discricionária a sua adesão ao programa. Assim, espera-se que apenas os municípios que tenham real interesse na implementação da política se habilitem, o que facilitará a articulação entre os entes. A CAIXA também está cumprindo seu papel institucional ao ser o agente operador da política. Por fim, é voluntária a inscrição das famílias para se candidatarem como beneficiárias de arrendamento de HIS ou de voucher locação, ficando a cargo delas escolher entre a opção que melhor lhe atenda.

3.5.3 Como os envolvidos participam ou se manifestam na elaboração da proposta?

A política deverá ser formalizada por meio de medida legislativa, elaborada conjuntamente por representantes do Ministério da Economia e do Ministério do Desenvolvimento Regional. Ainda nessa fase, sugere-se a participação de representantes do Ministério da Cidadania e da CAIXA para se manifestarem nos assuntos que lhes competem, relativos à implementação da política.

Após elaboração de uma minuta da medida legislativa, sugere-se a convocação de audiências públicas nos municípios elegíveis à implementação da política, para que seja apresentada a proposta e ouvidos os demais atores envolvidos (autoridades municipais, representantes de construtoras interessadas na apresentação de projetos, donos de imóveis interessados em disponibilizá-los para locação social e sociedade civil), com vistas ao aprimoramento da proposta e elaboração da versão final a ser submetida ao Legislativo.

3.5.4 A política proposta é uma prioridade das lideranças políticas? Já foram identificadas as lideranças que podem endossá-la?

A política habitacional é uma prioridade para os ministros da Economia e do Desenvolvimento Regional, assim como para o Presidente da República, haja vista o alcance social desta e o déficit habitacional quantitativo existente. Por se tratar de um modelo inovador, que leva em consideração a melhoria da qualidade de vida como um todo, da população beneficiária, por meio do acesso a oportunidades a partir da boa localização da moradia de interesse social, assim como minimiza a utilização de recursos públicos em sua implantação, contando com uma relevante contribuição de parceiros privados, acredita-se que será prioritária para os parlamentares a aprovação da medida legislativa no Congresso Nacional, ainda mais no atual cenário de severa restrição fiscal.

3.5.5 Quais seriam as possíveis oposições ativas para a execução dessa política?

A oposição ao programa poderá vir das famílias não elegíveis a beneficiárias dos programas, haja vista que um grande contingente do déficit habitacional brasileiro está concentrado nas famílias com renda mensal bruta entre 5 (cinco) e 10 (dez) salários mínimos. A localização das moradias a serem disponibilizadas por meio dessa política habitacional, em áreas centrais das cidades, têm grande potencial de causar interesse nas famílias incluídas nessa faixa de renda.

3.6 Monitoramento, avaliação e controle

3.6.1 A política pública poderia ser implementada a partir de projeto-piloto?

Sim. Há proposta para implementação do projeto-piloto na cidade de Campinas, do programa de construção de empreendimento de uso misto, com arrendamento de unidades habitacionais de interesse social, por meio de parceria com a iniciativa privada. Sugere-se lançar também um projeto-piloto, na mesma cidade, do programa de locação social.

O objetivo de iniciar a implementação dessa política pública por meio de projeto-piloto para cada um dos programas é o aperfeiçoamento do modelo proposto, a partir da análise dos resultados dos chamamentos público e do processo seletivo de beneficiários.

A seguir, deverá ser elaborado normativo específico para definição do passo-a-passo e das regras para a implementação de uma ação estruturada, baseada nos resultados do projeto-piloto.

3.6.2 Como será realizado o monitoramento e quais serão os indicadores desse monitoramento?

O monitoramento será realizado, semestralmente, por um Conselho Gestor da política pública, composto por integrantes do Ministério da Economia, Ministério do Desenvolvimento Regional e Ministério da Cidadania. Ao conselho caberá a tomada de decisão quanto aos possíveis redirecionamentos e melhoramentos da política. Sugere-se a apuração e monitoramento dos seguintes indicadores, para cada um dos programas, por município: (a) Número de famílias beneficiadas; (b) Percentual de saída do programa; (c) Percentual de UHI disponíveis (vagas); (d) Percentual de execução dos chamamentos públicos previstos para construção de empreendimentos de uso misto, em terrenos da União; (e) Percentual de execução das obras (cronograma físico/financeiro); (f) Percentual de execução dos chamamentos públicos previstos para disponibilização de imóveis para locação social; (g) Taxa de inadimplência das famílias beneficiadas; (h) Monitoramento da permanência dos beneficiários na faixa de renda pré-estabelecida pelo programa; (i) Percentual de demanda não atendida.

Sugere-se ainda, criação de Comitê de Monitoramento Social, para mensurar os impactos socioeconômicos na realidade das famílias beneficiárias, tais como: (i) Frequência e desempenho escolar das crianças; (ii) Indicadores de saúde dos adultos; (iii) Renda por integrante da família; (iv) Índice de gravidez na adolescência; (v) Índice de violência doméstica.

3.6.3 Posteriormente, como será realizada a avaliação dos resultados da política?

O objetivo é a constituição de base de dados robusta, capaz de mensurar a redução do déficit habitacional quantitativo, assim como poderá subsidiar estudos comparativos entre os indicadores de desenvolvimento socioeconômico dos participantes da política que foram beneficiados pela HIS e os índices de desenvolvimento socioeconômico dos participantes da política inscritos e não atendidos. Sugere-se a realização de estudos nos moldes dos realizados para o programa *Moving to Opportunity*, nos Estados Unidos. Assim será possível avaliar se a adoção de uma política habitacional com acesso a oportunidades realmente ocasiona mudanças significativas nos indicadores socioeconômicos da população brasileira.

Também sugere-se comparar a taxa de saída dos beneficiários e os investimentos financeiros realizados por meio de recursos públicos, na execução dessa política, em relação ao Programa Minha Casa Minha Vida, que possuía uma lógica inversa no desenho da política pública: periferização da população de baixa renda.

3.6.4 Como se dará a transparência e a publicação das informações e dos dados da política?

Todas as informações relativas ao desenho, execução, fundamentação legal, critérios de seleção, agentes apoiadores, relação de inscritos, relação de beneficiários etc., da política pública habitacional devem ser divulgados no site do MDR.

Os relatórios de acompanhamento apresentados nas reuniões do Comitê Gestor e validados por seus componentes, assim como as atas de reunião devem ser disponibilizados no site do MDR.

Além disso, deverão ser divulgados no site do MDR os valores repassados mensalmente a título de voucher aluguel, detalhados por município.

No intuito de fortalecer o controle social e a divulgação da política pública, as prefeituras municipais deverão ser incentivadas a divulgar essas informações em seus sites.

A CAIXA deverá divulgar os dados de linhas de crédito concedidas a construtoras dos empreendimentos de uso misto, para execução da política, das linhas de crédito disponibilizadas aos proprietários de imóveis destinados à locação social para reforma e das linhas de crédito disponibilizadas aos beneficiários para financiamento da unidade habitacional de interesse social.

3.6.5 Quais serão os mecanismos de controle a serem adotados?

Deverá ser criado canal de comunicação (ouvidoria) para o recebimento de denúncias e reclamações acerca dos programas decorrentes dessa política pública.

A supervisão da execução da política é de responsabilidade do MDR, por meio de vistoria das UHIS disponibilizadas para os programas, com seleção aleatória de imóveis e municípios, utilizando-se metodologia estatística.

Por fim, haverá mecanismos de bloqueio de recursos e de suspensão da participação no programa, caso algum dos agentes descumpra solicitações de prestação de informações e/ou de documentos necessários ao acompanhamento, ao esclarecimento de denúncias e/ou reclamações e à fiscalização dos recursos aplicados ou descumprimento de qualquer outro quesito constante no desenho da política.

4 Considerações Finais

Analisando as experiências nacionais e internacionais relatadas nesse trabalho, assim como o Modelo AMM, percebe-se que o fator localização exerce forte influência nas taxas de saída dos programas habitacionais, assim como nas taxas de inadimplência das famílias beneficiárias. Percebe-se também, que prover moradia com boas condições de vizinhança, em áreas de baixa pobreza, dotadas de infraestrutura, equipamentos públicos e próximas a oportunidades de trabalho tem o condão de reduzir as desigualdades sociais, promover inclusão social das famílias de baixa renda e, portanto, de maximizar o retorno do investimento para o governo e para a sociedade. Ou seja, a elaboração da política habitacional, agregando elementos de análise inerentes à Economia Urbana contribui para otimização do desenho da política e, conseqüentemente, dos resultados esperados.

Assim sendo, incorporar o fator localização como critério de destaque na elaboração da política habitacional brasileira, pensando a política de forma transversal e integrada às demais políticas sociais é uma mudança importante de paradigma no desenho da política habitacional nacional, que nos últimos anos, em que pese os vultosos recursos públicos investidos e as milhares de unidades habitacionais entregues, promoveu a periferização da população de baixa renda, com aumento das desigualdades sociais.

Outra importante mudança de paradigma que a nova política habitacional proposta busca implementar é a forma de financiamento da política habitacional no país, que sempre foi realizada quase que integralmente com recursos do OGU. A utilização de terrenos do patrimônio imobiliário da União, ociosos ou subutilizados e bem localizados, como insumo na produção das unidades habitacionais é uma forma de atrair investidores privados a firmarem parcerias na implementação da nova política. A locação social

também é outra alternativa apresentada que, embora seja amplamente utilizada na Europa como forma de redução do déficit habitacional quantitativo pelos governos, é utilizada apenas de forma residual no Brasil.

Vislumbra-se que atualmente há uma iniciativa do governo federal em curso, no sentido de se utilizar terrenos da União para desenvolvimento de intervenções ou de empreendimentos de uso habitacional ou misto, conforme previsto no artigo 6º, § 2º da Medida Provisória nº 996 de 25 de agosto de 2020. Nesse sentido, a Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União (SPU), em parceria com a Secretaria de Desenvolvimento da Indústria (SDI), ambas do Ministério da Economia, estão realizando a contratação de uma consultoria, por meio do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), com o objetivo de fazer o levantamento de terrenos da União ociosos/subutilizados, localizados em áreas centrais das cidades providas de equipamentos públicos e oportunidades de trabalho, com potencial de serem destinados a programas habitacionais, com vistas à redução das desigualdades sociais. Cumpre esclarecer que, em contato com representantes da SPU e da SDI foi informado que a SPU não dispõe de registro de todos os imóveis da União localizados em áreas urbanas em sua base de dados, motivo esse que ensejou a contratação da referida consultoria para fazer o levantamento diretamente junto aos municípios. Ou seja, a SPU não dispõe da relação de terrenos elegíveis para o novo programa habitacional e também não há informações sobre o coeficiente de construção dos terrenos (que pode variar entre os municípios e até entre terrenos localizados dentro de um mesmo município). Por conseguinte, nesse momento não é possível estimar qual o percentual do déficit habitacional total existente no Brasil poderá ser reduzido com a destinação de imóveis da União a programas habitacionais, nos moldes da política habitacional proposta nesse trabalho.

Situações de restrição orçamentária exigem do gestor público estudo, empenho e análise crítica na busca por alternativas viáveis e muitas vezes inovadoras para satisfação das demandas da sociedade. Este trabalho buscou contribuir com alternativas para a redução do déficit habitacional quantitativo, incorporando critérios de acesso a oportunidades e redução da desigualdade social.

Ademais, considerando os efeitos positivos relatados na revisão de bibliografia internacional sobre a saúde, educação e renda das famílias beneficiadas em programas habitacionais em áreas bem localizadas, especialmente sobre as crianças pequenas; efeitos estes que inclusive perpassam gerações, sugere-se aos gestores públicos que trabalham com o tema e aos estudiosos de política habitacional avaliarem o potencial dessa nova política superar o retorno dos programas convencionais de transferência de renda, para os beneficiários, para o governo e para a sociedade.

Referências

ALONSO, W. **Location and land use**. Cambridge: Harvard University Press, 1964.

AZEVEDO, S. A crise da Política Habitacional: dilemas e perspectivas para o final dos anos 90 In: RIBEIRO, L.; AZEVEDO, S. (Orgs.). A questão da moradia nas grandes cidades: da política habitacional à reforma urbana. Rio de Janeiro: UFRJ, 1996.

BALBIM, Renato. Serviço de Moradia Social ou Locação Social: alternativas à política habitacional. **Texto para Discussão nº 2134**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, 2015.

BARNHARDT, S.; FIELD, E.; PANDE, R. Moving to opportunity or isolation? Network effects of a randomized housing lottery in urban India. **American Economic Journal: Applied Economics**, v. 9, n. 1, p. 1-32, January 2017.

BIDERMAN et al.; MORAR LONGE: **O Programa Minha Casa Minha Vida e a expansão das Regiões Metropolitanas**. Fundação Getúlio Vargas e Instituto Escolhas. 2019.

BRASIL. Casa Civil da Presidência da República, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise *ex ante***, volume 1. Brasília: IPEA, 2018.

BRUECKNER, J. K. **The structure of urban equilibria: a unified treatment of the Muth-Mills models**. In: MILLS, E. Handbook of Regional and Urban Economics: Urban Economics. v. 2, capítulo 20. Amsterdam: North Holland, 1987.

CARVALHO, Higor. **Habitação Social no Brasil e no México. Notas sobre Transformações nas Políticas e na Produção de Mercado da Moradia**. USP, 2016.

CHETTY, R.; HENDREN, N.; KATZ, L. F. The effects of exposure to better neighborhoods on children: New evidence from the moving to opportunity experiment. **American Economic Review**, v. 106, n. 4, p. 855–902, 2016. ISSN 00028282.

CLAMPET-LUNDQUIST, S.; EDIN, K.; KLING, J. R.; DUNCAN, G. J. Moving teenagers out of high-risk neighborhoods: how girls fare better than boys. **American Journal of Sociology**, v. 116, n. 4, p. 1154-1189, January 2011.

DUCCI, M. E. Chile: el lado oscuro de una política de vivienda exitosa. Santiago do Chile: **Revista EURE**, vol. XXIII, N°69, 1997.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (FJP). Estatísticas e Informações: Demografia e Indicadores Sociais nº 6. **Déficit Habitacional no Brasil - 2015**, 2018. Disponível em: <<<http://www.bibliotecadigital.mg.gov.br/consulta/consultaDetalheDocumento.php?iCodDocumento=76871>>> Acesso em: 15 de Abril de 2020.

GARCIA, F. L. Te vas o te quedas? variations in explanations for housing abandonment in Tijuana, México. **Harvard: Thesis submitted to the department of Urban Planning and Design**, 2016

IBMEC (Instituto Brasileiro de Mercado de Capitais). **Sistema Financeiro de Habitação**, 1974.

JACOB; B. A.; KAPUSTIN, M.; LUDWIG, J. The Impact of Housing Assistance on Child Outcomes: Evidence from a Randomized Housing Lottery." **Quarterly Journal of Economics**, 130 (1): 465-506, 2015.

KATZ, L. F.; KLING, J. R.; LIEBMAN, J. B. Moving to opportunity in Boston: Early results of a randomized mobility experiment. **Quarterly Journal of Economics**, v. 116, n. 2, p. 607–654, 2001.

KLING, J. R.; LIEBMAN, J. B.; KATIZ, L. F. Experimental Analysis of Neighborhood Effects. **Econométrica**, Econometric Society, 75, 1, 83-119, 2007.

LEVENTHAL, T.; DUPÉRÉ, V. Moving to opportunity: does long-term exposure to 'low-poverty' neighborhoods make a difference for adolescents? **Social Science & Medicine**, v. 73, p. 737-743, 2011.

LUDWIG, J.; DUNCAN, G. J.; GENNETIAN, L. A.; KATZ, L. F.; KESSLER, R. C.; KLING, J. R.; SANBONMATUS, L. Long-Term Neighborhood Effects on Low-Income Families: Evidence from Moving to Opportunity. **American Economic Review**, v. 103, n. 3, p. 226-231, 2013.

MILLS, E. S. An aggregative model of resource allocation in a metropolitan area. **The American Economic Review**, v. 57, n. 2, p. 197-210, 1967.

_____. **Studies in the Structure of the Urban Economy**. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, 1972.

MUTH, R. F. **Cities and housing**. Chicago: University of Chicago Press, 1969.

PAOLINELLE, M; COSTA, R. **Políticas de Locação Social em Experiências Internacionais**. UFMG; 2015.

PINTO, R. Noncompliance as a rational choice: a framework that exploits compromises in social experiment to identify causal effects. **Working Paper**, 2019. Disponível em: << <https://www.rodriropinto.net/noncompliance-as-a-rational-choice>>> Acesso em: 18 de fevereiro de 2020.

ROSENBAUM, E.; HARRIS, L. E. Low-income families in their new neighborhoods: the short-term effects of moving from Chicago's public housing. **Journal of Family Issues**, v. 22, n. 2, p. 183-210, 2001.

SANTOS, C. Políticas Federais de Habitação no Brasil: 1964/1998. **Texto para Discussão nº 654**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, 2009.

SIMIAN, J.M. Logros y desafíos de la política habitacional en Chile. **Estudios Públicos**, p. 269-322, 2010.

SEPURB. **Política nacional de habitação**. 1996.

_____. **Política de habitação: ações do governo federal jan./95 a jun./98**. 1998.

VROELANT, C. L.; SCHAEFER, Jean P.; TUTIN, Christian. Social housing in France. **Social housing in Europe**, p. 123-142, 2007.

VON THÜNEN, J. H. **The isolated state**. New York: Pergamon Press, 1966. Edição original de 1826.

APÊNDICE A

Tabela 4 – Comparativo entre os principais programas habitacionais adotados no Brasil e os programas habitacionais propostos neste trabalho

PROGRAMA	Público-alvo	Limite renda familiar bruta mensal	Modalidade de atendimento	Forma de financiamento do programa.	Unidades financiadas
BNH (1964 a 1986)	Famílias de baixa renda (33,5%) Famílias de classe média (66,5%)	- Baixa renda (até 3 salários mínimos). - Classe média: parcela do imóvel não poderia exceder 30% da renda mensal bruta e o financiamento máximo era de 80% do valor total do imóvel.	Financiamento de unidades prontas ou em construção por meio do Sistema Financeiro de Habitação (SFH).	SFH / Recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS).	4,43 milhões.
PAR (1999 a 2009)	Famílias de baixa renda	Até 3 salários mínimos.	Arrendamento de unidade habitacionais novas.	Fundo de Arrendamento Residencial (FAR)/OGU e FGTS.	250 mil.
MCMV (2009 a 2020)	Famílias de baixa renda	Até R\$ 9.000 mensais.	Produção subsidiada de unidades habitacionais e financiamento subsidiado.	OGU e FGTS.	5,2 milhões (mar/2018).
PROGRAMAS PROPOSTOS NESTE TRABALHO	Famílias de baixa renda	Até 5 salários mínimos.	- Produção subsidiada em parceria com a iniciativa privada, de unidades habitacionais novas para arrendamento, em empreendimentos de uso misto.	Terrenos da União; investimento privado e linhas de crédito da CAIXA.	A definir em função dos terrenos da União disponibilizados/ coeficientes de construção permitidos e projetos apresentados pelos parceiros privados.
			-Locação social de unidades habitacionais privadas.	Orçamento Geral da União.	A definir em função dos imóveis disponibilizados pelos parceiros privados e da quantidade de demandantes cadastrados.

Elaboração própria

APÊNDICE B

Tabela 5 - Quantidade de domicílios particulares permanentes alugados, por classes de aluguel nominal mensal, segundo a existência de banheiro ou sanitário e esgotamento sanitário, a existência de água canalizada e forma de abastecimento de água, o destino do lixo e a existência de energia elétrica.

Brasil e Municípios selecionados	Valor do aluguel	
	Mais de 1/8 a 1/4 de salário mínimo	Mais de 1/4 a 1/2 salário mínimo
Brasil (5.565 municípios)	9.772	33.069
Manaus (AM)	96	356
Belém (PA)	174	334
São Luís (MA)	131	284
Fortaleza (CE)	227	917
Natal (RN)	108	35
Recife (PE)	140	398
Maceió (AL)	99	-
Salvador (BA)	120	1.047
Belo Horizonte (MG)	76	396
Duque de Caxias (RJ)	74	231
Rio de Janeiro (RJ)	151	1.189
São Gonçalo (RJ)	-	-
Campinas (SP)	-	391
Guarulhos (SP)	-	-
São Paulo (SP)	131	4.017
Curitiba (PR)	-	223
Porto Alegre (RS)	-	-
Campo Grande (MS)	-	196
Goânia (GO)	70	668
Brasília (DF)	-	918

Fonte: IBGE - Censo Demográfico 2010 – Elaboração própria