

Policy Brief

Respostas para Habitação



FOTO: BANCO DE IMAGENS CANVA

NOVAS MODELAGENS PARA PROGRAMAS DE ALUGUEL SOCIAL INCLUSIVOS

Policy Brief Novas Modelagens para Programas de Aluguel Social Inclusivos

FICHA TÉCNICA

Coordenadora

Claudia Acosta

Equipe de pesquisa

FGV CIDADES – Equipe de Habitação

Claudia Acosta

Amanda Kovalczuk

Fernanda Martins Castro

Francisco de Andrade Figueira

São Paulo Parcerias

Maria Stella Navarro Coimbra

Lais Goldenstein

Marina Cortese

Ana Flávia Lima da Silveira

Ana Laura Costa

Comunicação

Larissa Nóbrega

Maria Paula Maciel

Diagramação

Victoria Furtado

Maria Paula Maciel

Revisão da edição

Claudia Acosta



FOTO: BANCO DE IMAGENS/CANVA

Financiamento



Serie Respostas para Habitação

O presente escrito é o segundo de uma série de policy briefs desenvolvido pela equipe de Habitação do FGV Cidades orientados a discutir sobre os programas de apoio ao aluguel como solução temporária pós-desastres. No primeiro documento foi discutido as características principais dos programas bolsa aluguel o país e seu uso em diversos casos, incluindo desastres. Nesse segundo documento, apresentaremos uma visão geral dos programas com foco no Estado de São Paulo e o ABC paulista. O nosso compromisso é com a busca de soluções inovadoras para auxiliar populações vulneráveis frente os desastres ambientais.

Apresentação

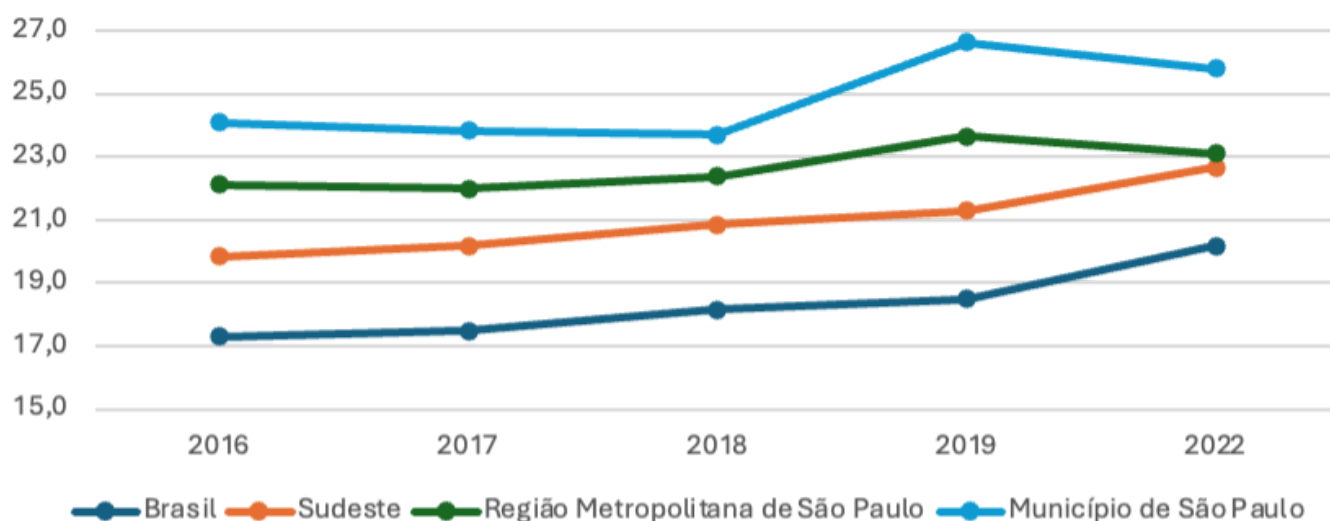
O presente trabalho é resultado de discussões realizadas entre o centro FGV Cidades Habitação e a São Paulo Parcerias, em razão de convênio de cooperação científica e tecnológica celebrado para o desenvolvimento de projetos nas áreas de Habitação Social, Educação e Primeira Infância. O objetivo central da referida parceria é a busca por soluções inovadoras para a ampliação de oportunidades à população mais vulnerável no contexto dos Municípios brasileiros. Nesta parceria, cabe à São Paulo Parcerias o compartilhamento de informações e dados sobre projetos desenvolvidos pela referida entidade, enquanto à FGV compete fornecer recursos – físicos, humanos e financeiros – para permitir o pleno desenvolvimento do projeto.

Como parte deste trabalho conjunto, o presente artigo traz um panorama dos Programas Públicos de Aluguel Social brasileiros, seguido de propostas voltadas ao desenvolvimento de um modelo que visa à ampliação das escolhas e oportunidades da população de baixa renda no âmbito de tais programas, por meio de alternativas informacionais e de inclusão financeira.

Existe, no país, uma série de programas governamentais de apoio financeiro temporário a famílias em situação de vulnerabilidade socioeconômica, com o objetivo de atender suas necessidades habitacionais (JULIANO et. al, 2018). Sem consenso sobre sua nomenclatura, são denominados como auxílio-moradia, aluguel provisório, auxílio aluguel ou aluguel social. Para os fins a que se propõe este texto, utiliza-se o termo “Programas Públicos de Aluguel Social” para fazer referência aos programas governamentais de forma ampla. No que diz respeito ao tipo particular de programa cujo objetivo é responder a eventos adversos relacionados à moradia – como remoção de famílias de áreas de risco iminente, áreas afetadas por desastres ou objeto de intervenção pública –, adota-se o termo “Bolsa Aluguel”.

As inovações preliminarmente propostas no presente trabalho se inserem em um contexto de transformação do setor imobiliário vinculado a inovações tecnológicas, assim como de aumento da relevância do aluguel para o acesso à habitação da população em geral. O aluguel vem ganhando espaço como principal forma de acesso ao solo no Brasil. Nos mercados habitacionais populares das principais periferias brasileiras, as operações de aluguel já superam as de compra e venda (ABRAMO; RAMOS, 2022). Há também o aumento da população vivendo em imóveis alugados em todos os estratos sociais, sendo este fenômeno mais acentuado entre pretos e pardos e entre os mais pobres. A proporção de população vivendo em imóveis alugados no Brasil aumentou de 17,3 a 20,2 por cento entre 2016 e 2022, segundo a Síntese de Indicadores Sociais (IBGE, 2023). Em números absolutos, trata-se de cerca de 8 milhões de pessoas que passaram a viver de aluguel num hiato de seis anos. Ainda que a tendência de aumento da parcela populacional vivendo em imóveis alugados é observada em todos os extratos sociais, a proporção de pretos e pardos vivendo de aluguel subiu de 17,2% para 20,4%, frente a um aumento de 17,4% para 19,8% entre brancos. No caso dos mais pobres, aqueles que estão entre os 20% com menores rendimentos, a proporção de pessoas morando de aluguel aumentou de 14,3% para 18,3%, alta de 4 pontos percentuais. A tendência também se mostra mais acentuada na cidade de São Paulo e sua região metropolitana, como se observa a seguir nos dados coletados pelo IBGE:

Gráfico 1 – Proporção da população vivendo em imóvel alugado



Elaboração: FGV Cidades. Fonte: Síntese de Indicadores Sociais - IBGE, 2023.

Esse crescimento do mercado de aluguel é acompanhado de inovações tecnológicas. Plataformas online para anúncio de imóveis oferecem a contratação e gestão do contrato de locação, inovando no acesso a esse mercado. Observa-se também inovação nas métricas de análise de risco e nas formas de cobertura para casos de inadimplência.

As tecnologias digitais já contribuíram com a transformação da gestão pública e da prestação de serviços públicos, impactando diversas áreas, como o serviço de transporte urbano, com a introdução do bilhete único, e a regulamentação de serviços por aplicativo, como motoristas particulares ou aluguel de bicicletas. Nesse sentido, a questão que guia o diálogo proposto no presente trabalho é a possibilidade e o potencial de o governo aprimorar seus Programas Públicos de Aluguel Social com apoio de novas tecnologias e atores.

1. Programas de Bolsa Aluguel: Diagnóstico e Oportunidades de aprimoramento

Tradicionalmente, as políticas habitacionais brasileiras privilegiam a aquisição da casa própria em relação a outras formas de acesso à moradia, incluindo o aluguel (PASTERNAK; BOGUS, 2014). Contudo, observa-se há mais de duas décadas no país um universo de políticas de apoio ao aluguel, de caráter subsidiário e emergencial, as quais se concentram nos níveis municipais e eventualmente estaduais: os Programas Públicos de Aluguel Social (JULIANO et. al, 2018).

Em levantamento realizado pela equipe do FGV Cidades Habitação nas cidades de Aracaju, Maceió, Manaus, Palmas, Porto Alegre e na região do ABC Paulista, foi identificada a presença de Programas Públicos de Aluguel Social voltados para famílias em situação de vulnerabilidade socioeconômica que necessitam de apoio temporário para suprir suas demandas habitacionais. Embora apresentem características distintas, todos os programas mapeados têm em comum o formato de um benefício de transferência de renda[1], ou seja, um recurso financeiro que auxilia as famílias na cobertura dos custos relacionados à moradia.

O levantamento indicou que, em 2023, o valor médio do benefício do Programa Público de Aluguel Social nos municípios acima mencionados foi de R\$550 mensais. Excepcionalmente, em Porto Alegre e São Caetano do Sul (neste último local, para jovens em processo de desligamento ou desligados de programa de acolhimento institucional), o valor atinge ou se aproxima de R\$1.000 mensais. Em Porto Alegre, o aumento do subsídio ocorreu após as inundações de maio de 2024, com a implementação do cofinanciamento estadual previsto pelo programa municipal de Estadia Solidária[2] (RIO GRANDE DO SUL, 2024).

[1] Para este artigo, entende-se como benefícios de transferência de renda, os programas baseados na transferência direta de dinheiro do governo ao beneficiário, o qual destina livremente o valor, sendo obrigado apenas ao cumprimento das condicionalidades de incentivo ao fortalecimento de capital humano e proteção da infância, quando existentes (FISZBEIN; SCHAD, 2009). Esse funcionamento é diferente nos programas de apoio ao aluguel do tipo voucher, nos quais o subsídio é pago diretamente ao locador, sem possibilidade de utilização do benefício, por parte do beneficiário, em outras finalidades (BUERKNER, 2011).

[2] Instituído pelo Decreto Municipal nº 22.364/2023, o Estadia Solidária consiste em um auxílio de tipo transferência de renda destinado a famílias com renda familiar mensal de meio salário-mínimo per capita, cujas condições de moradia sejam de inabitabilidade e, por isso, estejam provisoriamente acolhidas em abrigos ou na residência de familiares. Neste documento, tratamo-lo como uma modalidade de aluguel social.

Apesar dos valores médios repassados por meio dos Programas Públicos de Aluguel Social, é de se esperar que, em locais com altos custos de vida, muitos beneficiários ainda precisem complementar com recursos próprios seus custos habitacionais.

Em geral, os Programas Públicos de Aluguel Social refletem duas grandes motivações para sua concessão: (i) eventos adversos relacionados à moradia; ou (ii) situações de vulnerabilidade associadas à pessoa. Os primeiros contemplam tipicamente casos de remoção de famílias de áreas de risco iminente, áreas afetadas por desastres ou objeto de intervenção pública, tais como obras de infraestrutura ou reurbanização. Os segundos relacionam-se com situações de risco pessoal ou social, como violência doméstica, trabalho infantil, saída de instituições do sistema prisional ou de acolhimento institucional e situação de rua. Em todos esses casos, o apoio à moradia é entendido como essencial para a superação da condição de vulnerabilidade.

A gestão do programa pode variar conforme seu enfoque e estrutura governamental local, sendo realizada pelas secretarias municipais de habitação, de assistência social (principalmente quando o programa é caracterizado como benefício eventual, nos termos do artigo 22 da Lei nº 8.742/1993, a Lei Orgânica de Assistência Social - LOAS), ou por ambas, especialmente em municípios de pequeno porte que não dispõem de uma secretaria de habitação. Segundo levantamento do FGV Cidades Habitação nos municípios do ABC Paulista, verificou-se que, em casos de eventos adversos relacionados à moradia, a gestão tende a ser conduzida pela pasta de habitação, enquanto em situações de vulnerabilidade social relacionadas ao indivíduo a gestão é assumida pela secretaria de assistência social, conforme ilustrado a seguir.



FOTO: Consórcio Intermunicipal de Grande ABC

Todos os sete municípios que compõem o ABC Paulista (Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, Diadema, Mauá, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra) têm programas de subsídio ou apoio ao custo do aluguel para famílias em situação de vulnerabilidade, visando a atender situações emergenciais. As iniciativas mapeadas na região totalizam 11 programas, distribuídos entre as seguintes secretarias:

Quadro 1 – Síntese dos Programas de Aluguel Social nos municípios do ABC Paulista

Município	Nome	Secretaria	MORADIA		PESSOA Vulnerabilidade
			Intervenção	Desastre	
Diadema	Benefício Auxílio Aluguel	Habitação	Sim	Sim	-
		Assistência Social	-	-	Sim
Mauá	Bolsa Aluguel	Habitação	Sim	-	-
	Auxílio Emergencial Financeiro	Assistência Social	-	Sim	-
	Auxílio-aluguel	Assistência Social	-	-	Sim
Ribeirão Pires	Aluguel Social	Assistência Social	-	Sim	-
Rio Grande da Serra	Auxílio Aluguel Social	Assistência Social	-	Sim	-
Santo André	Locação Social	Habitação	Sim	Sim	-
		Assistência Social	-	-	Sim
São Bernardo do Campo	Auxílio-moradia	Habitação	Sim	-	-
	Renda Abrigo	Assistência Social	-	Sim	Sim
São Caetano do Sul	Auxílio Aluguel	Assistência Social	-	-	Sim
	Auxílio Emergencial	Assistência Social	-	Sim	-

Elaboração: FGV Cidades. Fonte: levantamento de legislação municipal.

Na análise realizada nos municípios do ABC Paulista, observou-se que o foco dos Programas Públicos de Aluguel Social é determinante para a duração do benefício. Quando o benefício está vinculado à condição da pessoa, o governo municipal tende a optar pela concessão por curto prazo (três, seis ou doze meses). Para o benefício vinculado à perda do imóvel em função de obra pública - definido no presente trabalho como Bolsa Aluguel -, a prática é a concessão a longo prazo ou até a entrega de uma nova moradia.

Ainda, no caso das políticas de Bolsa Aluguel nos municípios do ABC Paulista, o benefício se caracteriza pela temporalidade alargada e, a depender da regulamentação municipal, pode envolver vinculação à contratação do aluguel. Quando este último acontece, o contrato de aluguel ou similar comprovatório passa a constituir peça-chave no acompanhamento e gestão do programa.[3]

[3] Para uma explicação mais detalhada sobre a classificação dos tipos de Aluguel Social ver: Série Policy Briefs: Respostas para Habitação | FGV Cidades.

Com base nas análises realizadas pela equipe FGV Cidades Habitação, foram identificados pontos comuns que podem ser aprimorados nos Programas Públicos de Bolsa Aluguel, tanto para beneficiar os usuários quanto para facilitar a gestão pública da política. Para os beneficiários de baixa renda, três desafios principais se destacam no acesso à moradia por meio de aluguel: o custo elevado, que frequentemente resulta em um ônus excessivo; as barreiras econômico-financeiras que dificultam o acesso ao crédito habitacional; e a falta de informação sobre oportunidades de locação. Do lado da gestão pública, os principais desafios envolvem o monitoramento adequado dos indicadores sociais dos beneficiários e das condições de moradia oferecidas.

O ônus excessivo com aluguel desponta como uma das principais dificuldades enfrentadas por famílias de baixa renda, constituindo um fator preponderante no aumento do déficit habitacional, especialmente nas regiões metropolitanas. [4] Diante disso, identifica-se uma oportunidade para ampliar o público-alvo dos programas habitacionais, incluindo famílias em situação de vulnerabilidade socioeconômica exacerbada pelo elevado custo de moradia, mesmo que não tenham sido diretamente afetadas por eventos adversos. A inclusão dessas famílias nos programas poderia proporcionar apoio financeiro para melhorar suas condições habitacionais, contribuindo assim para a mitigação do déficit habitacional.

Também comum às famílias em situação de pobreza são as barreiras econômico-financeiras que restringem seu acesso ao mercado habitacional. A informalidade no emprego e a renda instável ou flutuante são uma realidade no país, em especial nas classes mais populares[5] (IBGE, 2024). Tais condições diferem das garantias exigidas pela Lei do Inquilinato (Lei Federal nº 8.245/1991) e pelos critérios tradicionais de análise de crédito. Assim, à ausência de comprovação de renda mensal estável e histórico de crédito positivo somam-se os mitos e realidades sobre a inadimplência nas classes populares, que atuam como seleção adversa no mercado de aluguel, reduzindo as opções de moradia de tais famílias em áreas com melhor acesso a oportunidades e infraestrutura.

Além das barreiras econômico-financeiras, as famílias em situação de pobreza enfrentam também obstáculos informacionais. Estudos realizados em áreas periféricas revelam a fraca circulação de informações sobre ofertas de aluguel nos mercados populares. Sem acesso a informações sobre oportunidades em outros bairros, os locatários acabam alugando imóveis nas proximidades ou no mesmo bairro, com preços regulados pela média praticada localmente.

[4] Calculado como o número de famílias com renda domiciliar de até três salários-mínimos que despendem mais de 30% de sua renda com aluguel, é o principal componente do déficit habitacional no Brasil, com 52,2% (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2023).

[5] Dados da PNAD Contínua do segundo trimestre de 2024 indicam que o Brasil possui 38,6% da população ocupada na informalidade e que o rendimento médio mensal das pessoas maiores de 14 anos ocupadas por conta própria é de R\$ 2.602.

Isso gera mercados autorreferenciados no que diz respeito à precificação (ABRAMO, 2009B; CARDOSO; HOLANDAM; LIMA, 2009; LACERDA; NORMA, 2009; LIMA; SOBRINHA, 2013; ABRAMO, 2022). Além disso, a crescente presença de agentes imobiliários ilegais aumenta o risco de que essas famílias sejam submetidas a aluguéis relativamente mais caros e condições legais mais precárias (PERLMAN, 2016; RICHMOND, 2020; ABRAMO; RAMOS, 2022; STIPHANY, WARD, PEREZ, 2022). Somam-se a isso as restrições geradas pelo baixo acesso deste público às plataformas online que, embora venham modificando as dinâmicas do mercado de aluguel, tipicamente buscam atender um público mais afluente e utilizam os parâmetros de análise de crédito tradicionais.

Quanto à gestão pública dos programas de Bolsa Aluguel, uma análise conduzida pelo FGV Cidades Habitação nos sete municípios que compõem o ABC Paulista revelou uma carência significativa de informações disponíveis sobre o monitoramento e a avaliação dessas iniciativas. Essa lacuna representa um desafio importante na coleta e manuseio de dados relacionados ao progresso dos programas, tanto sob a ótica habitacional quanto no que concerne ao bem-estar dos beneficiários e ao impacto efetivo gerado pela política. A ausência de dados consolidados dificulta a aferição da eficácia e a realização de ajustes necessários para melhorar os resultados.

Os Programas Públicos de Aluguel Social têm se consolidado, em várias localidades do país, como uma das políticas públicas subnacionais mais estáveis das últimas duas décadas, contando com uma base sólida para aprimoramentos. A incorporação de inovações tecnológicas, utilizadas nos mercados habitacionais de maior renda, apresenta uma oportunidade para melhorar o acesso à informação e as condições financeiras das famílias de baixa renda no mercado de aluguel. Essas inovações podem potencializar a eficiência dos programas públicos, facilitando o acesso dos beneficiários a imóveis de qualidade e promovendo uma gestão mais eficaz dos recursos alocados. A seguir, avança-se no diálogo para desenvolver um modelo voltado ao aprimoramento dos Programas Públicos de Aluguel Social.



FOTO: BANCO DE IMAGENS/CANVA

2. Proposta de Aluguel Social Inclusivo

O diálogo entre o centro FGV Cidades Habitação e a São Paulo Parcerias tem se orientado à discussão de possibilidades contratuais e operacionais para alternativas de programas de aluguel social voltados à população de baixa renda, ancorados no estoque habitacional existente e compatíveis com a lógica dos programas de Bolsa Aluguel já existentes.

Apresenta-se a seguir uma alternativa de programa público na qual se propõe a incorporação de novos atores (e tecnologias) para superar as barreiras antes mencionadas para, na terceira seção, discutir as possibilidades de contratação pública de tais inovações.

2.1. O modelo discutido e seu fluxo de implementação

Se os Programas Públicos de Aluguel Social atuais possuem apenas dois atores – o poder público e o beneficiário – o modelo proposto incorpora dois novos setores e três atores: (i) a academia[6] e, no setor privado, (ii) a agregadora de imóveis e (iii) a fintech. Com a participação dos novos setores, espera-se chegar a uma solução de política pública que aprimore os programas existentes, ampliando o acesso às oportunidades para a população beneficiada, em especial na superação das barreiras de acesso ao crédito e informacionais.

Ressaltamos que, nesta seção, utilizamos o singular para facilitar a explicação do papel esperado de cada um dos novos atores. A proposta, porém, é aberta à possibilidade de um ou mais atores privados desempenhando o mesmo papel – isto é, mais de uma agregadora de imóveis e fintech atuantes –, o que exige diferentes critérios de contratação pública.

A modelagem é estruturada com o suporte da academia. Corresponde a esse ator (i) fornecer embasamento na produção de evidências que orientem as decisões contratuais, econômicas, financeiras e territoriais, incluindo a identificação de áreas inadequadas para habitação e a produção e análise de curvas de preço do mercado de aluguel regionalizado[7], entre outros fatores; (ii) identificar oportunidades para promover a inclusão social no espaço urbano, aproveitando janelas estratégicas para tal; e (iii) oferecer apoio no desenvolvimento de um plano de monitoramento e avaliação, visando a garantir que as ações implementadas sejam acompanhadas e ajustadas conforme necessário, com base em dados concretos.

[6] Entende-se como academia um grupo interdisciplinar ou instituto de pesquisa composto por professores, doutorandos, mestrandos e graduandos, integrantes de uma universidade pública ou privada.

[7] A literatura identifica como positivo o uso de curvas de preço em modelos de programas de aluguel social. No programa estadunidense Housing Choice Voucher, o mecanismo Small Areas Market Range (SAMR) foi efetivo para corrigir desvios causados pelo primeiro mecanismo de regulação de preços utilizado, o Fair Market Range (FMR) e impedir o aumento geral dos preços e a captura do benefício pelos proprietários (DESMOND; PERKINS, 2016), assim como a restrição da oferta a bairros periféricos e com pior qualidade (COLLINSON; GANONG, 2018).

A agregadora de imóveis representa a primeira inovação tecnológica da nova modelagem, oferecendo um produto digital desenvolvido ou adaptado para agregar imóveis disponíveis para aluguel. Esse sistema será acessível ao beneficiário no momento da contratação, facilitando a busca por moradias que atendam aos critérios definidos pelo programa. O site proposto terá a capacidade de desenvolver ou adaptar a infraestrutura digital para organizar a oferta de imóveis de acordo com os critérios predefinidos, incluídos os tetos de preço por curva regional e de habitabilidade (definidos pelo poder público). A agregadora disponibilizará informações detalhadas sobre cada imóvel, incluindo características, localização, fotos, memoriais descritivos e preço de aluguel. Além disso, o sistema permitirá que tanto proprietários quanto imobiliárias agrupem suas ofertas diretamente na plataforma. O objetivo central é reduzir a assimetria informacional, uma vez que todas as informações relevantes estarão concentradas em um único ambiente digital, facilitando o acesso dos beneficiários às opções de aluguel. Ademais, o ambiente digital ainda facilitará o monitoramento pelo poder público do programa.

A segunda inovação tecnológica é a fintech, que oferecerá um produto de cobertura de risco de inadimplência. Para tal, a fintech utilizará aprendizado de máquina[8] para ajustar os parâmetros de análise de risco adequado à população de baixa renda, suas condições empregatícias e de fluxo de renda. Atuando como articuladora entre o poder público, beneficiário e proprietário e como garantidora de pagamento do aluguel, a fintech receberá diretamente o valor do benefício fornecido pelo governo e irá transferi-lo ao locador. Com isso, garante-se maior segurança financeira no contrato e, consequentemente, maior confiança dos proprietários, o que contribuirá para reduzir a exclusão financeira dos beneficiários, permitindo que mais famílias de baixa renda acessem moradias mais bem localizadas e com melhores garantias jurídicas.

A participação de novos atores é integrada à gestão pública. O governo, por meio da secretaria responsável, realiza a seleção dos beneficiários do subsídio. Com a lista de beneficiários em mãos, o poder público municipal aciona a fintech para realizar a análise de crédito dos beneficiários e a precificação do produto de cobertura de risco. Esse processo garante uma avaliação individualizada e dinâmica, com base nos dados fornecidos e no uso de aprendizado de máquina para ajustar os parâmetros de análise.

O serviço de cobertura creditícia fornecido pela fintech será cobrado mensalmente, com o custo sendo coberto por recursos provenientes de fontes públicas, privadas ou mistas, dependendo do desenho do programa. Além disso, a divisão dos custos pode atrair investimentos privados, possibilitando uma maior sustentabilidade financeira do programa a longo prazo.

[8] O machine learning é um tipo de inteligência artificial que treina algoritmos para reconhecer padrões e gerar resultados esperados diante desses padrões, com aperfeiçoamento do desempenho de forma automatizada. Para mais informações, ver: <https://cloud.google.com/learn/artificial-intelligence-vs-machine-learning>.

Essa integração da fintech não só aumenta a eficiência e transparência do processo, mas também melhora a inclusão financeira dos beneficiários, ao mitigar os riscos de inadimplência para os locadores e viabilizar contratos mais seguros. O beneficiário, por sua vez, com estímulo e auxílio da secretaria gestora (por exemplo, de letramento digital), ganha acesso à plataforma digital de oferta de imóveis. A partir daí, ele pode selecionar um imóvel que esteja dentro da curva de preços estabelecida e que já possua serviço de cobertura de risco pré-definida pela fintech. Esse processo garante que o beneficiário tenha autonomia na escolha do imóvel, mas com o respaldo de critérios financeiros e de segurança já determinados. Neste cenário, o letramento digital promovido pela secretaria gestora é relevante para garantir a inclusão tecnológica, permitindo que o beneficiário utilize plenamente a plataforma e, assim, se beneficie das inovações tecnológicas propostas.

Durante a vigência do contrato de locação, a imobiliária será responsável tanto pela gestão da relação entre locador e locatário quanto pela administração física do imóvel. No caso de ausência de uma imobiliária, a responsabilidade pela administração da relação locador-locatário recairá diretamente sobre as partes contratantes.

Paralelamente, a fintech gerencia a relação financeira, organizando os fluxos de pagamento mensais. Ela articula os recursos provenientes de diversas fontes, repassando-os à imobiliária, que, por sua vez, transfere os valores ao proprietário. Quando não há intermediação da imobiliária, a fintech repassa diretamente os pagamentos ao proprietário. Em situações de inadimplência, a fintech também assume a responsabilidade pela cobrança dos débitos, podendo iniciar os procedimentos legais necessários para reaver o imóvel, caso os pagamentos não sejam regularizados.

Ao atuar como centralizadora dos dados, a fintech coleta e envia ao poder público municipal dados brutos referentes às locações, como preços praticados, áreas priorizadas, número de contratos ativos, e informações sobre inadimplência. Com o apoio de parceiros como a academia, o poder público realiza a estruturação e o aperfeiçoamento do plano de monitoramento e avaliação do modelo, além de atualizar periodicamente os dados de curvas de preço por região.

Por último, o poder público municipal é responsável pela gestão global do programa, monitorando os indicadores sociais dos beneficiários, acompanhando o locatário na gestão condominial e assegurando o cumprimento das condicionalidades do programa.



2.2. Ganho incremental previsto

O modelo proposto visa ampliar o aumento no acesso dos beneficiários a informações detalhadas sobre a oferta de imóveis para locação no município, além de incentivar a formalização e a segurança jurídica nos contratos de aluguel. A iniciativa tem também o potencial de reduzir as barreiras econômicas que restringem o acesso ao mercado formal de locação, promovendo a inclusão financeira de famílias vulneráveis. Além disso, permitirá a exclusão de imóveis localizados em áreas de risco, assegurando que os objetivos propostos sejam alcançados de maneira mais eficaz e segura, ao promover o acesso a habitações adequadas e em conformidade com os padrões estabelecidos.

A oferta de mecanismos de cobertura de risco surge como uma estratégia eficaz de inclusão social nos territórios, por meio de um veículo financeiro direcionado à população de baixa renda. A proposta fortalece a segurança para o locador, assegurando o pagamento do aluguel por meio de um produto de cobertura de risco.

Sob o prisma público, o modelo propiciará à gestão pública o acesso a dados, facilitando a estruturação de planos de monitoramento e avaliação da ação governamental. Esses dados permitirão uma análise contínua da efetividade dos programas, além de fomentar a tomada de decisão. Os dados abrirão a possibilidade de implementar parametrizações variadas de benefícios (subsídios), adaptando-os para enfrentar o ônus excessivo com aluguel e para levar em conta a realidade local.

3. Contratações públicas

A implantação de soluções inovadoras no âmbito da Administração Pública, especialmente no que diz respeito aos desafios de contratação, tornou-se um tema de crescente relevância à medida que os avanços tecnológicos se aceleram (SILVA, 2019). Esse debate surge, em parte, devido ao descompasso entre as previsões normativas que regulamentam os procedimentos de contratações públicas e o rápido desenvolvimento tecnológico nas últimas décadas (SILVA, 2019).

Conforme mencionado anteriormente, propõe-se um modelo cuja implantação conta com a inclusão de novos atores privados na implementação de Programas Públicos de Aluguel Social, incorporando componentes inovadores na forma e tipo de serviços prestados pela Administração Pública. Nesse contexto, torna-se essencial a análise das formas de contratação tanto da fintech quanto da agregadora de imóveis à luz das disposições legais aplicáveis.

O objetivo central é propiciar que as necessidades da Administração Pública sejam supridas, em atenção ao interesse público que circunda a contratação e seus componentes de inovação. Nestes termos, para sua execução, vislumbra-se a possibilidade de adoção tanto de procedimento licitatório quanto de credenciamento.

Em regra, as contratações feitas pela Administração Pública devem ser realizadas mediante procedimento licitatório que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, nos termos do artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal[9].

As escolhas de contratação constarão no edital de licitação, que definirá os critérios norteadores de proposta que melhor satisfaça os objetivos a serem alcançados tanto pela ótica econômica, quanto técnica. Por esta razão, os gestores devem ter claros os aspectos centrais da contratação, como sua motivação, necessidade, qualificações dos contratados, orçamento disponível, impactos e resultados almejados. A aplicação do referido procedimento poderá se dar tanto para a contratação da fintech e da agregadora de imóveis, quanto para contratação de apenas um dos atores.

Não obstante a regra constitucional, permite-se que a legislação preveja os casos excetuados a essa regra. Um deles é o credenciamento. Em linhas gerais, o credenciamento consiste em um processo administrativo de chamamento público, no qual são convocados agentes que se interessem na prestação de determinado serviço ou fornecimento de bens à Administração Pública[10].

[9] A adoção de procedimento licitatório no modelo proposto deverá observância, como regramento geral, à Lei Federal nº 14.133/2021, cujas disposições disciplinam o referido procedimento competitivo. Nestes termos, o projeto compreenderá tanto uma fase interna, voltada a sua concepção, quanto uma fase externa, que contemple as etapas de (i) divulgação do edital com a descrição do objeto, as condições necessárias para a contratação e o critério de seleção, (ii) processamento da licitação; e (iii) a assinatura do contrato.

[10] Conforme definido em sede do artigo 6º, inciso XLIII, da Lei Federal nº 14.133/2021, e ratificado pelo artigo 2º, inciso I, do Decreto Federal nº 11.878/2024, responsável por regulamentar o tema.

Nos termos do artigo 74, inciso IV, da Lei Federal nº 14.133/2021, trata-se de procedimento para o qual há inexigibilidade de procedimento licitatório prévio para aqueles objetos cuja contratação possa, ou deva, se dar mediante credenciamento.

A adoção do credenciamento deverá ser enquadrada em uma das hipóteses de contratação, quais sejam (i) mercados de contratação paralela e não excludente, quando se é viável e vantajosa para a Administração Pública a realização de contratações simultâneas em condições padronizadas; (ii) seleção a critério de terceiro, quando o beneficiário escolhe o prestador; e (iii) mercados fluídos, quando o processo de licitação é inviabilizado pela flutuação constante do valor da prestação e das condições de contratação[11]. Desta forma, para fins de um modelo inovador de Aluguel Social, por meio do procedimento de credenciamento, os interessados que atendam aos requisitos de habilitação - a serem previamente definidos pela Administração Pública - serão credenciados e poderão ser convocados para executar o objeto[12].

Na esfera federal, como preconiza o Decreto Federal nº 11.878/2024, dentre suas particularidades, para as contratações paralelas não excludentes e a critério de terceiros, o edital preverá os valores e poderá estipular o índice de reajuste dos preços. Já no caso de mercados fluídos, o edital poderá fixar percentual mínimo de desconto sobre as cotações de mercado registradas no momento da contratação. Ademais, caberá ao instrumento convocatório prever os critérios objetivos de distribuição das demandas. A despeito do credenciamento de todos os interessados habilitados, não há obrigação de contratar para a Administração Pública.

No modelo proposto, além de observância à regulamentação do tema na esfera do ente federativo no qual se insira, vislumbra-se a adoção credenciamento tanto para a agregadora, quanto para a fintech, podendo se tratar de processos concomitantes ou aplicável a apenas um deles.

No caso concreto, a definição pelo procedimento licitatório e/ou pelo credenciamento de interessados - e, inclusive, a combinação entre eles -, será pautada em critérios objetivos que visem a melhor atender as necessidades trazidas pelas inovações do modelo proposto e a consecução do interesse público - como, por exemplo, o número de beneficiários, a oferta de imóveis com características adequadas, os valores a serem praticados e a forma de remuneração dos atores.

[11] É o disposto pelo artigo 79, da mesma Lei Federal nº 14.133/2021.

[12] Interessante destacar que, em âmbito federal, conforme disciplina o artigo 5º, do Decreto Federal nº 11.878/2024, o credenciamento permanecerá aberto durante toda a vigência do edital, disponibilizado no Portal Nacional de Contratações Públicas, e contemplará as etapas (i) preparatória; (ii) de divulgação do respectivo edital; (iii) de registro do requerimento de participação; (iv) de habilitação; (v) de recursos; e, por fim, (vi) de divulgação da lista de credenciados.

Considerações Finais

A proposta de modelo inovador em aluguel social tem por objetivo explorar a inovação na forma e tipo de serviços prestados, por meio da inclusão de novos atores privados na modelagem projetual, de forma a oferecer alternativas de cobertura de risco de crédito habitacional para a população de baixa renda e ampliar seu acesso às oportunidades de locação.

Propõe-se, nesse modelo, endereçar três desafios dos Programas Públicos de Aluguel Social: (i) o acesso à informação acerca dos mercados formais de aluguel; (ii) o acesso ao crédito pela população de baixa renda; e (iii) o fortalecimento do monitoramento e avaliação da execução dessas políticas.

O desenvolvimento do modelo deverá considerar as particularidades específicas do município no qual será implementado, combinando as características locais com a consecução do interesse público e a observância da legislação vigente aplicável às contratações públicas. O processo deverá ser orientado pela análise das condições específicas do mercado imobiliário na região, do perfil dos beneficiários e da infraestrutura disponível, para, então, definir os modelos de contratação mais adequados.

REFERÊNCIAS

ABRAMO, Pedro. O mercado informal de solo em favelas e a mobilidade residencial dos pobres nas grandes cidades: um marco metodológico. In: Abramo, Pedro (Org). Favela e mercado informal: a nova porta de entrada dos pobres nas cidades brasileiras. Porto Alegre: ANTAC, 2009a, p. 14-47.

ABRAMO, Pedro. A cidade informal COM-FUSA: mercado informal em favelas e a produção da estrutura urbana nas grandes metrópoles latino-americanas. In: Abramo, Pedro (Org). Favela e mercado informal: a nova porta de entrada dos pobres nas cidades brasileiras. Porto Alegre: ANTAC, 2009b, p. 48-79.

ABRAMO, Pedro; RAMOS, Frederico Roman. Mercado informal de solo nas favelas do Rio de Janeiro: evidências do crescimento do mercado informal de aluguéis nas favelas. In: Santos, Eleonora Cruz (Org.). Ensaios e Discussões sobre o Déficit Habitacional no Brasil. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2022, p. 251-267.

FISZBEIN, Ariel; SCHAD, Norbert. Conditional Cash Transfers: Reducing Present and Future Poverty. Washington, D.C.: The World Bank, 2009. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/server/api/core/bitstreams/57662378-4c03-5324-987c-39cab33bd4dc/content>. Acesso em: 19 set. 2024.

BUERKNER, Jan K. Lectures on Urban Economics. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press, 2011.

BIDERMAN, Ciro et. al. A BOLSA ALUGUEL É UM CAMINHO HABITACIONAL PÓS-DESASTRE? Série Respostas para Habitação: Policy Briefs FGV Cidades, n. 1, jun. 2024. Disponível em: <https://fgvcidades.fgv.br/publicacao/serie-policy-briefs-respostas-para-habitacao>. Acesso em: 06 set. 2024.

CARDOSO, Ana Claudia Duarte; HOLANDAM, Anna Carolina Gomes; LIMA, José Júlio Ferreira. Considerações sobre o mercado imobiliário informal na Região Metropolitana de Belém. In: Abramo, Pedro (Org). Favela e mercado informal: a nova porta de entrada dos pobres nas cidades brasileiras. Porto Alegre: ANTAC, 2009, p. 141-161.



REFERÊNCIAS

COLLINSON; Robert; GANONG, Peter. How Do Changes in Housing Voucher Design Affect Rent and Neighborhood Quality? American Economic Journal: Economic Policy, vol. 10, no. 2, p. 62-89, 2018. Disponível em: <https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/pol.20150176>. Acesso em: 19 set. 2024.

DESMOND, Matthew; PERKINS, Kristen L. Are Landlords Overcharging Housing Voucher Holders? City & Community, vol. 15, n. 2, p. 137-162, 2016. Disponível em: https://scholar.harvard.edu/files/mdesmond/files/desmondperkins.cc_2016.pdf. Acesso em: 19 set. 2024.

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Portaria nº 056/2024. Regulamenta o repasse fundo a fundo do cofinanciamento estadual extraordinário de Benefício Eventual modalidades Aluguel Social e Estadia Solidária. Disponível em: <https://www.diariooficial.rs.gov.br/materia?id=1005122>. Acesso em: 04 set. 2024.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (FJP). Déficit habitacional e inadequação de moradias no Brasil. Principais resultados para o período de 2016 a 2019. Belo Horizonte: FJP, 2021.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (FJP). Déficit habitacional no Brasil 2022. Belo Horizonte: FJP, 2023.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Síntese de Indicadores Sociais. Rio de Janeiro: IBGE, 2023.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua - Divulgação Trimestral - 2º trimestre 2024. Rio de Janeiro: IBGE, 2024.

JULIANO, Alice Lepique; Ota, Igor Rossi; AZEREDO, Julia Guerra de; MCDONNELL, Nicholas; CORTONESI, Matheus; ABIKO, Alex. Habitação Social de Aluguel: Experiências no Brasil e Internacionais. 18ª Conferência Internacional da LARES - Latin American Real State Society. São Paulo, Brasil, 2018. <https://lares.architexturez.net/system/files/45%20-%20Abiko%20%2B%20Juliano%20%2B%20Azeredo%20%2B%20Cortolesi%20%2B%20Ota.pdf>

LACERDA, Norma; MELO, Julia Morim. O mercado imobiliário informal de habitação na Região Metropolitana do Recife. In: Abramo, Pedro (Org). Favela e mercado informal: a nova porta de entrada dos pobres nas cidades brasileiras. Porto Alegre: ANTAC, 2009, p. 113-140.

REFERÊNCIAS

LIMA, Huda Andrade Silva de; SOBRINHA, Maria Dulce Picanço Bentes. Aluga-se uma casa: o mercado imobiliário informal no bairro de Mãe Luiza, Natal-RN (Brasil). *Revista Bitácora Urbano Territorial*, v. 23, n. 2, p. 49-57, 2013. <https://www.redalyc.org/pdf/748/74830874007.pdf>

PASTERNAK, Suzana; BÓGUS, Lucia Maria Machado. Habitação de aluguel no Brasil e em São Paulo. *Caderno CRH*, v. 27, n. 71, p. 235-254, jun. 2014. <https://doi.org/10.9771/ccrh.v27i71.19691>

PERLMAN, Janice E. The Formalization of Informal Real Estate Transactions in Rio's Favelas. In: Birch, Eugenie Ladner; Watcher, Susan M.; Chattaraj, Shahana (Org.). *Slums: how informal real estate markets work*. Philadelphia: Penn, University of Pennsylvania Press, 2016, p. 58-83.

RICHMOND, Matthew Aaron. The pacification of Brazil's urban margins: peripheral urbanisation and dynamic order-making. *Contemporary Social Science*, v. 17, n. 3, p. 248-261, 2022. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/21582041.2021.1906937>. Acesso em: 19 set. 2024.

SILVA, Pedro Ivo Peixoto da. Contratação de soluções inovadoras pela administração pública: desafios e caminhos. *Solução em licitações e contratos*, São Paulo, v. 2, n. 17, p. 35-52, ago. 2019.

STIPHANY, Kristine; WARD, Peter M.; PEREZ, Leticia Palazzi. Informal Settlement Upgrading and the Rise of Rental Housing in São Paulo, Brazil. *Journal of Planning Education and Research*, p. 0739456X2110654, 2022. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/epdf/10.1177/0739456X211065495>. Acesso em: 19 set. 2024.