

Universidade de Brasília – UnB
Faculdade de Administração, Contabilidade e Economia – FACE
Departamento de Economia – ECO

Edir Lopes de Oliveira Junior

Análise comparativa do custo-efetividade dos componentes “Aluguel Social” e “Casa a Custo Zero” do Programa *Para Ter Onde Morar* do Estado de Goiás

Brasília
2023

Edir Lopes de Oliveira Junior

Análise comparativa do custo-efetividade dos componentes “Aluguel Social” e “Casa a Custo Zero” do Programa *Para Ter Onde Morar* do Estado de Goiás

Dissertação apresentada à Faculdade de Administração, Contabilidade e Economia da Universidade de Brasília, como parte dos requisitos para a obtenção do título de Mestre em Economia do Setor Público.

Orientadora: Prof^a Dr^a Rita de Cássia Leal Fonseca dos Santos

Brasília
2023

EDIR LOPES DE OLIVEIRA JUNIOR

ANÁLISE COMPARATIVA DO CUSTO-EFETIVIDADE DOS COMPONENTES “ALUGUEL SOCIAL” E “CASA A CUSTO ZERO” DO PROGRAMA *PARA TER ONDE MORAR* DO ESTADO DE GOIÁS

Dissertação apresentada à Faculdade de Administração, Contabilidade e Economia da Universidade de Brasília, como parte dos requisitos para a obtenção do título de Mestre em Economia do Setor Público.

Aprovada em: ___/___/_____

Banca Examinadora

Prof^ª Dr^ª Rita de Cássia Leal Fonseca dos Santos (Orientadora)
Consultoria de Orçamentos do Senado Federal

Prof. Dr. Vander Mendes Lucas
Membro – Universidade de Brasília

Prof. Dr. Erik Alencar de Figueiredo
Membro - Instituto Mauro Borges de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos

Dedico esta conquista à minha família, minha esposa, minha filha, meu filho (que em breve estará nos meus braços), meus pais e irmãos, pelo incentivo e paciência, que foram fundamentais ao longo dessa jornada.

AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente, a DEUS por me abençoar com saúde, força de vontade e foco para vencer os obstáculos e concluir esta dissertação.

Agradeço à minha esposa Camila, à minha filha Luiza e meu filho Edir Neto, pela compreensão e apoio nos vários momentos em que precisei me ausentar para me dedicar aos estudos e à elaboração deste trabalho, bem como pela motivação que geram em mim.

Agradeço aos meus pais, Edir e Miriam, pela vida e pelos exemplos que me conduziram a esta vitória.

Aos meus professores do mestrado pelo rico aprendizado.

Agradeço, especialmente, à Prof^ª Dr^ª Rita de Cássia Leal Fonseca dos Santos pela sua orientação, competência, calma e amparo nos momentos em que precisei. Sempre me lembrarei disso, muito obrigado.

Aos membros da banca, Prof. Dr. Vander Mendes Lucas e Prof. Dr. Erik Alencar de Figueiredo, pelo auxílio, pelas contribuições e pela participação num momento tão marcante.

Aos meus colegas da turma do mestrado pela troca de ensinamentos, informações e elucidações tão importantes nesta caminhada.

À AGEHAB, pelo crescimento profissional proporcionado e pelo apoio na disponibilização dos materiais utilizados na presente pesquisa.

Por fim, agradeço aos meus chefes imediatos e titulares das Pastas onde atuei nestes últimos dois anos e meio, em especial ao Secretário Chefe da Secretaria-Geral de Governo, Adriano da Rocha Lima, pela autorização concedida para cursar o mestrado e pelo apoio neste período.

Resumo

A presente pesquisa realiza uma análise comparativa do custo-efetividade dos componentes “Aluguel Social”, instituído pela Lei Estadual nº 21.186, de 30 de novembro de 2021, e “Casa a Custo Zero”, instituído pela Lei Estadual nº 21.219, de 29 de dezembro de 2021, dentro do Programa *Para Ter Onde Morar* do Estado de Goiás, com recursos do Fundo de Proteção Social do Estado de Goiás - PROTEGE GOIÁS, tendo como objetivo o combate ao déficit habitacional no Estado. O primeiro programa consiste em um auxílio financeiro mensal para famílias de baixa renda que não têm condições de arcar com o aluguel de uma moradia. O segundo consiste na entrega de uma casa, sem qualquer ônus ao beneficiário, para famílias vulneráveis, que não têm condições de realizar um financiamento imobiliário e têm renda de até 1(um) salário mínimo. A pesquisa utilizou dados produzidos pela Agência Goiana de Habitação (AGEHAB), por meio da aplicação do Questionário Socioeconômico, bem como das informações oriundas dos Relatórios Sociais, elaborados a partir de visitas domiciliares com aplicação de entrevista social por assistentes sociais da Coordenadoria de Assistência Social da Agência. Também foram utilizadas informações constantes dos Relatórios de Avaliação e Monitoramento trimestrais e no Diagnóstico Social, todos elaborados pela Coordenadoria de Assistência Social da AGEHAB. Igualmente relevantes foram os dados do Informe Técnico do Déficit Habitacional com base nos dados do CadÚnico de 2021, calculados pelo Instituto Mauro Borges (IMB) para cálculos sobre questões sociais que envolvem a população de menor renda e maior vulnerabilidade social. Os resultados indicam evidências de que o "Aluguel Social" é um programa mais custo-eficiente no curto e médio prazo do que a construção de "casas a custo zero", além de reduzir o déficit habitacional em níveis mais significativos. Os resultados da pesquisa sugerem ainda que o "Aluguel Social" é uma política pública mais eficaz no combate ao déficit habitacional no Estado de Goiás, o que gera a reflexão acerca do seu fortalecimento e ampliação, com o objetivo de atender um número maior de famílias.

Palavras – chave: déficit habitacional; custo – efetividade; Aluguel Social; Casas a Custo Zero; análise comparativa.

Abstract

This research conducts a comparative cost-effectiveness analysis of the "Social Rent", established by State Law nº 21,186 of November 30, 2021, and "Zero Cost House", established by State Law nº 21,219 of December 29, 2021, within the "To Have a Home" Program of the State of Goiás, with resources from the State of Goiás Social Protection Fund - PROTEGE GOIÁS, with the objective of combating the housing deficit in the State. The first program consists of a monthly financial aid for low-income families who cannot afford to pay rent for a home. The second consists of the delivery of a house, without any burden on the beneficiary, to vulnerable families, who cannot afford to finance a home and have an income of up to 1 (one) minimum wage. The research used data produced by the Goiana Housing Agency (AGEHAB), through the application of the Socioeconomic Questionnaire, as well as information from the Social Reports, prepared from home visits with the application of a social interview by social workers from the Agency's Social Assistance Coordination. It also used information contained in the quarterly Evaluation and Monitoring Reports and in the Social Diagnosis, all prepared by the AGEHAB Social Assistance Coordination. Equally relevant were the data from the Technical Report on the Housing Deficit based on the 2021 CadÚnico data, calculated by the Mauro Borges Institute (IMB) for calculations on social issues involving the population with the lowest income and the highest social vulnerability. The results indicate evidence that "Social Rental" is a more cost-effective program in the short and medium term than the construction of "zero cost houses", in addition to reducing the housing deficit at more significant levels. The research results also suggest that "Social Rental" is a more effective public policy in combating the housing deficit in the State of Goiás, which generates reflection on its strengthening and expansion, with the objective of serving a larger number of families.

Keywords: Housing deficit; Cost-effectiveness; Social Rent; Zero Cost houses; Comparative analysis.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Gráfico 1 - Participação dos componentes no déficit habitacional – Brasil – 2016-2019.....	17
Gráfico 2 - Percentual de domicílios inadequados em relação ao total de domicílios particulares permanentes urbanos duráveis por grandes componentes da inadequação – Brasil – 2016-2019.....	18
Gráfico 3 - Distribuição relativa dos domicílios com renda domiciliar total de até três salários mínimos, que gastam mais de 30% da sua renda domiciliar total com aluguel – Brasil – 2016-2019	19
Gráfico 4 - Déficit por faixas de renda domiciliar e por ano no Brasil de 2016 a 2019.....	21
Gráfico 5 - Número de famílias vivendo em Déficit Habitacional, por categoria de déficit e ano, em Goiás	24
Gráfico 6 - Regiões atendidas (maiores demandas).	32
Gráfico 7 – Custo (R\$) x Prazo (anos)	41
Gráfico 8 - Projeção Custo (R\$) X Prazo (anos).....	42

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Domicílios com ônus excessivo por aluguel com alguma inadequação por faixas de renda domiciliar – grandes regiões e Brasil – 2019.....	20
Tabela 2 - Déficit habitacional componentes Brasil - 2016 a 2019	22
Tabela 3 - Déficit habitacional componentes (%) Brasil – 2016 a 2019.....	23

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	5
2 REVISÃO TEÓRICA E NORMATIVA	10
2.1 GOVERNANÇA ORÇAMENTÁRIA E AVALIAÇÃO DE CUSTO-EFETIVIDADE	10
2.2 ENFRENTAMENTO DO DÉFICIT HABITACIONAL	14
2.3 PROGRAMA <i>PRA TER ONDE MORAR</i> - “ALUGUEL SOCIAL” E “CASA A CUSTO ZERO”	29
3 METODOLOGIA DE PESQUISA	35
4 APRESENTAÇÃO DOS DADOS, RESULTADOS E ANÁLISE	37
4.1 APRESENTAÇÃO DOS DADOS	37
4.2 RESULTADOS E ANÁLISE	38
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	43
6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	45

1 INTRODUÇÃO

Esta dissertação tem por objetivo produzir evidências sobre o custo-efetividade do Programa *Pra Ter Onde Morar* - “Aluguel Social”, instituído pela Lei Estadual nº 21.186, de 30 de novembro de 2021. Trata-se de medida de política pública inserida no âmbito da ação governamental de enfrentamento do déficit habitacional no Estado de Goiás, de caráter continuado (por ser decorrente de comando legal), com potencial impacto fiscal e orçamentário de longo prazo. Por essa mesma razão, tem implicações também para a estratégia mais ampla em curso no Estado de adequar a gestão das finanças públicas e a qualidade do gasto a padrões de elevado desempenho, conforme medidas relatadas no Quadro 1.

Quadro 1 – Medidas de ajuste fiscal do Estado de Goiás

1. Redução de despesas: o Estado tem buscado reduzir suas despesas por meio de medidas como o contingenciamento de gastos, a redução de contratações e a revisão de contratos com fornecedores, conforme previsto no Decreto nº 9.376, de 02 de janeiro de 2019, que estabeleceu medidas de contenção de gastos com pessoal e outras despesas correntes no âmbito da administração direta e indireta do Poder Executivo Estadual, o qual foi revogado pelo Decreto nº 9.737, de 27 de outubro de 2020, que estabeleceu medidas de racionalização de gastos com pessoal e outras despesas correntes e de capital, na administração direta e indireta do Poder Executivo Estadual.

2. Revisão do Estatuto dos servidores civis e Reforma da previdência: em 2019, o Estado promoveu uma reforma na previdência estadual, visando reduzir os gastos com aposentadorias e pensões. A reforma, prevista na Emenda Constitucional Estadual nº 65, de 21 de dezembro de 2019, e na Lei Complementar nº 161, de 30 de dezembro de 2020, estabeleceu, entre outras coisas, a idade mínima para aposentadoria e a alíquota de contribuição dos servidores ativos e inativos. De outro lado, entrou em vigor a Lei Estadual nº 20.756, de 28 de janeiro de 2020, que dispõe sobre o novo regime jurídico dos servidores públicos civis do Estado de Goiás, das autarquias e fundações públicas estaduais, em analogia à legislação federal dos servidores públicos.

3. Aumento da arrecadação: o Estado tem buscado aumentar sua arrecadação por meio de medidas como o combate à sonegação fiscal, a revisão de benefícios fiscais e a cobrança de dívidas de empresas e cidadãos. O aumento da arrecadação do ITCD em cerca de 55% em relação a 2020, no exercício de 2021, em razão do investimento da gestão estadual em sistemas de TI,

com a implementação do protocolo da declaração digital, otimizando o serviço. Em 2020 foi realizada uma revisão em mais de 400 benefícios fiscais concedidos pelo Estado, resultando na suspensão de 51 incentivos fiscais que apresentavam irregularidades. O sobrestamento dos excessos na concessão de benefícios às empresas evitou a perda de arrecadação de aproximadamente R\$ 720 milhões, no período de abril de 2019 a março de 2020, com a subsequente revisão da política de renúncia de receitas praticada em Goiás e a avaliação de seus impactos econômicos e sociais. Em virtude destas e de outras ações do governo, a arrecadação estadual teve um crescimento de 9,0 % em relação a 2019, passando de R\$ 24,2 bilhões para R\$ 26,6 bilhões entre os dois períodos. Fonte: <https://www.economia.go.gov.br/receita-estadual/arrecadacao-estadual.html>.

4. Incentivo ao crescimento econômico e à geração de empregos, com impacto potencial na arrecadação de impostos. Destacam-se:

a) Programa Goiás Empreendedor: este programa foi criado com o objetivo de estimular o empreendedorismo e a inovação no estado de Goiás. Ele oferece apoio técnico, financeiro e logístico para novas empresas e startups, além de promover a capacitação de empreendedores, conforme Anexo da Lei nº 20.755, de 28 de janeiro de 2020, que dispõe sobre o Plano Plurianual para o quadriênio 2020-2023, e Decreto nº 10.205, de 27 de janeiro de 2023, que dispõe sobre a atualização do Plano Plurianual do Estado de Goiás para o quadriênio 2020-2023;

b) Investimentos em infraestrutura: Projetos em andamento para a construção de novas rodovias e ferrovias que podem melhorar a logística de transporte de cargas e impulsionar a economia, conforme art. 1º, inciso II da Lei nº 21.670, de 6 de dezembro de 2022, que dispõe sobre a criação do Fundo Estadual de Infraestrutura – FUNDEINFRA, com o objetivo de implementar, em âmbito estadual, políticas e ações administrativas de infraestrutura agropecuária, dos modais de transporte, recuperação, manutenção, conservação, pavimentação e implantação de rodovias, sinalização, artes especiais, pontes, bueiros, edificação e operacionalização de aeródromos;

c) Parcerias público-privadas: o Estado de Goiás tem buscado estabelecer parcerias com o setor privado para a realização de projetos de infraestrutura e outros investimentos estratégicos, exemplo disso é o Aviso de Chamamento Público para Terminais Rodoviários Estaduais de Passageiros para Procedimento de Manifestação de Interesse, por intermédio do Aviso de Chamamento Público (Edital de Chamamento Público nº 001/2023/GOIÁS PARCERIAS/SGG/AGR) para recebimento dos estudos de viabilidade técnica, operacional, econômico-financeira, ambiental e jurídico institucional, visando a reforma, modernização,

conservação, operação e gestão dos Terminais Rodoviários Estaduais de Passageiros, abrangendo os possíveis modelos de delegação à iniciativa privada, e o Aviso de Chamamento Público - Complexo Serra Dourada (Edital de Chamamento Público nº 001/2023/SEEL/SGG/GOIÁS PARCERIAS/VICE-GOVERNADORIA/SEAD) para Procedimento de Manifestação de Interesse para recebimento dos estudos de viabilidade técnica, operacional, econômico-financeira, ambiental, jurídico institucional e plano de negócio, visando a modernização, gestão, operação e manutenção do Distrito de Esporte e Entretenimento do Complexo do Estádio Serra Dourada, abrangendo as seguintes unidades físico-funcionais: o Estádio Serra Dourada e o Ginásio de Esportes Valério Luiz de Oliveira e as áreas adjacentes, abrangendo os possíveis modelos de delegação à iniciativa privada;

d) Geração de empregos formais: segundo dados do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED), entre janeiro de 2019 e dezembro de 2021, o Estado de Goiás registrou um saldo positivo de 43.907 empregos formais. Isso indica que houve uma criação líquida de empregos no período, o que é um sinal positivo para a economia estadual;

e) Crescimento do PIB: o Produto Interno Bruto (PIB) é um indicador que mede o valor de todos os bens e serviços finais produzidos em um determinado território durante um período de tempo. Segundo dados do Instituto Mauro Borges de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos (IMB), relativos ao Estudo das Contas Regionais, divulgado em 16 de novembro de 2022 pelo IBGE, com dados consolidados do Sistema de Contas Regionais de 2020, o PIB do Estado de Goiás cresceu 5,2% em 2020, apesar dos impactos da pandemia de COVID-19 na economia. O PIB goiano teve incremento de R\$ 15,5 bilhões em relação ao ano anterior, totalizando em R\$ 224,1 bilhões, o que lhe conferiu a sexta colocação em termos de variação do PIB, no ranking dos Estados. Esse crescimento indica que o Estado está conseguindo manter uma dinâmica positiva na atividade econômica. Fonte:

https://www.imb.go.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=2363:agricultura-e-industria-crescem-em-goias-durante-pandemia&catid=8&Itemid=208.

f) Abertura de novas empresas: segundo dados da Junta Comercial do Estado de Goiás (JUCEG) publicados no site oficial do Governo do Estado em 04 de março de 2021, de acordo com o relatório estatístico, divulgado em 1º de março, o acumulado de abertura de empresas de 2021, apenas nos dois primeiros meses, já equivale a 21,34% do total aberto no ano passado. Em 2020, foram consolidados 26.109 estabelecimentos no Estado, montante que ultrapassou o acumulado de 2019 (23.537), 2018 (20.541) e 2017 (20.054). Com as novas empresas, agora são 848.217 CNPJs ativos em Goiás, fora os registros de microempreendedores individuais (MEI),

que são constituídos de forma virtual por meio do portal do Microempreendedor Individual. Essa é uma indicação de que há um ambiente mais favorável para a criação de novos negócios no estado (Fonte: <http://servicos.juceg.go.gov.br/indicadores/>).

g) Aumento da produção agropecuária: tendo o agronegócio como uma das principais atividades econômicas do Estado, o governo tem buscado medidas para aumentar a produtividade e a rentabilidade do setor. Segundo dados do Instituto Mauro Borges de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos (IMB), relativos ao Estudo das Contas Regionais, divulgado em 16 de novembro de 2022 pelo IBGE, com dados consolidados do Sistema de Contas Regionais de 2020, a agropecuária goiana avançou em 2020 em volume, 9,9% (segunda maior taxa nos últimos 9 anos), a produção agropecuária de Goiás teve incremento em valores correntes de R\$ 7,8 bilhões em 2020, sendo o maior incremento absoluto no valor adicionado em 21 anos, ou seja, desde 2002. Esse aumento na produção pode gerar mais empregos no campo e em atividades relacionadas ao agronegócio. Fonte: https://www.imb.go.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=2363:agricultura-e-industria-crescem-em-goias-durante-pandemia&catid=8&Itemid=208.

5. Adesão do Estado ao Regime de Recuperação Fiscal (RRF), com renegociação e suspensão do pagamento da dívida com a União, que permitiu em 2021 o contrato de refinanciamento de dívidas com a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), do Ministério da Fazenda. O Regime de Recuperação Fiscal (RRF), instituído pela Lei Complementar Federal 159, de 19 de maio de 2017, foi criado para fornecer aos Estados com grave desequilíbrio financeiro os instrumentos para o ajuste de suas contas. Dessa forma, ele complementa e fortalece a Lei de Responsabilidade Fiscal, que não trazia até então previsão para o tratamento dessas situações (vide Adendo sobre o RRF).

Nessa esteira, além das ações já desenvolvidas pelo Estado de Goiás, existem outras medidas recomendáveis para conferir sustentabilidade à gestão fiscal, estabelecidas em foros internacionais, tais como os preceitos da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Um dos princípios fundamentais da Organização para uma boa governança orçamentária reside em “Assegurar que o desempenho, a avaliação e o custo-benefício sejam parte integrante do processo orçamentário” (princípio 8), de modo que o orçamento seja flexível o suficiente para acomodar mudanças nas circunstâncias. Isso significa que o governo deve ser capaz de ajustar o orçamento conforme as circunstâncias mudem, para garantir que os objetivos fiscais se cumpram. Fonte: <https://www.oecd.org/gov/budgeting/principles-budgetary-governance.htm>.

A presente investigação, centrada na avaliação de custo-efetividade do gasto público, correlaciona-se diretamente com o princípio citado, ao fornecer evidências que apoiem os processos referentes a todo o ciclo de gestão fiscal e orçamentária do Estado. Isso porque a avaliação de custo-efetividade das despesas relacionadas aos programas de habitação social mostra-se relevante não apenas em função da materialidade do gasto (os montantes despendidos para o cumprimento de metas), como também por constar o déficit habitacional entre os problemas mais prementes da política de combate à pobreza. A moradia é entendida hoje como condição básica para que a pessoa em situação de pobreza desenvolva capacidade produtiva e se insira no mercado de trabalho e no sistema de direitos e deveres da cidadania.

Em números globais, existem 177.192 famílias em situação déficit habitacional no Estado de Goiás, o que representa um total de 444.345 pessoas, ou seja, 6,2% da população do Estado está em situação de déficit habitacional, segundo o *Instituto Mauro Borges de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos (IMB)*, com base nos dados do CadÚnico de 2021.

Para o enfrentamento do déficit habitacional, há alternativas de políticas públicas, como os programas de reforma em assentamentos precários, a construção de novos domicílios e a oferta de subsídio para locação de imóveis vazios. A magnitude do problema e a necessidade de identificar as políticas públicas e os instrumentos mais eficazes e assertivos para combatê-lo motivaram o autor deste estudo durante o período em que laborou no setor de planejamento da Agência Goiana de Habitação - AGEHAB, tanto pelo acesso aos dados que serão analisados quanto pela familiaridade com a execução do programa em tela, sendo esta a justificativa para a escolha do tema de pesquisa, em complemento ao interesse do Estado de Goiás no problema, conforme demonstrado acima.

No intuito de aprofundar a compreensão do custo-efetividade das estratégias de habitação social adotadas pelo Governo do Estado de Goiás, a presente pesquisa tomará como objeto de análise o Programa *Pra Ter Onde Morar*, “Aluguel Social”, instituído pela Lei Estadual nº 21.186, de 30 de novembro de 2021, no Estado de Goiás. A escolha desse programa se justifica por três razões. Primeiro, por ter sido instituído em lei, caracterizando-o como programa de duração continuada e com potencial de impacto fiscal de longo prazo. Segundo, pela necessidade de se gerar conhecimento e instrumentos para a instituição, tão precoce quanto possível, de um processo continuado de avaliação de desempenho desses gastos, de modo a retroalimentar o planejamento das ações e assegurar a sustentabilidade fiscal e orçamentária do Estado. Terceiro, pela condição do autor de observador-participante do processo de gestão do Programa, conferindo-lhe acesso a informações relevantes para a investigação.

A pesquisa se estruturará em seis capítulos, além desta Introdução. O capítulo 2 descreve o Programa *Pra Ter Onde Morar* - “Aluguel Social”, detalha os resultados desejados e as

correspondentes metas de produtos e apresenta o ambiente legal e institucional no qual ele opera. O capítulo 3 descreve os métodos e materiais de coleta e processamento dos dados para aferição do custo-efetividade do programa. O capítulo 4 apresenta e analisa os resultados obtidos. O capítulo 5 discute os achados e identifica evidências quanto ao custo-efetividade, bem como eventuais necessidades de melhoria do programa. Por fim, o capítulo 6 apresenta as considerações finais e sugestões para futuras investigações.

2 REVISÃO TEÓRICA E NORMATIVA

2.1 GOVERNANÇA ORÇAMENTÁRIA E AVALIAÇÃO DE CUSTO-EFETIVIDADE

Assim a OCDE define a governança pública, de acordo com Thorstensen (2020):

“Governança pública se refere aos arranjos formais e informais que determinam como as decisões públicas são feitas e como as ações públicas são implementadas, pela perspectiva da manutenção dos valores constitucionais de cada país quando em face de problemas e ambientes em mudança. Os principais elementos da boa governança se referem a accountability, transparência, eficiência, efetividade, capacidade de resposta e o rule of law. Há conexões claras entre boa governança pública, investimento e desenvolvimento. [...] Duas das principais dimensões da pauta de governança pública relevantes para investimentos e a maximização de seus benefícios: (i) governança regulatória e o rule of law; e (ii) integridade do setor público (OCDE - Directorate for Financial and Enterprise Affairs 2011).”

Ademais, ainda segundo Thorstensen (2020), no que tange à tomada de decisão baseada em evidência na visão da OCDE:

“Uma das preocupações é como essa evidência é coletada, aplicada e integrada no processo decisório. (OCDE 2018b, p. 39). As evidências nem sempre estão disponíveis e são de fácil acesso a depender da área da política pública a ser adotada. Por isso, é importante que o gestor público avalie a credibilidade e confiança da informação, dos dados e da evidência fática para tomar suas decisões. Dessa maneira, evita-se duplicidade de políticas, desenhos unilaterais e permitir que os recursos escassos sejam direcionados para as áreas certas. A fase de implementação também deve ser analisada por meio de experimentação, projetos-piloto, apoio e capacitação para inovação no setor público. Todavia, os países da OCDE enfrentam alguns desafios quanto ao desenvolvimento das habilidades adequadas aos funcionários públicos para contratar, entender e usar as evidências; apoio institucional e infraestrutura com diretrizes claras e transparentes sobre a produção e uso das evidências; e reforçar que o uso de evidências é apenas um critério parcial do processo decisório, sendo necessárias também

a intuição e o julgamento de conveniência e oportunidade para a tomada de decisão (OCDE 2018b, p. 40).”

Na interface da governança pública com a gestão fiscal e orçamentária, a OCDE desenvolveu dez princípios de governança orçamentária para orientar os governos a utilizar evidências sólidas e confiáveis em todas as fases do ciclo orçamentário, desde o planejamento e alocação de recursos até a avaliação de resultados. A governança orçamentária se traduz no processo de formulação do orçamento anual, supervisionando a sua execução e garantindo o alinhamento com as metas públicas. Os dez princípios elaborados pela OCDE fornecem uma visão geral e concisa das boas práticas em todo o espectro da atividade orçamentária, com foco na orientação prática para projetar, implementar e melhorar os sistemas orçamentários, visando um impacto positivo na vida dos cidadãos. As recomendações contidas nos dez princípios também reforçam a relevância destes em outros aspectos da boa governança pública, incluindo a integridade, os dados abertos, o alcance de objetivos estratégicos e a promoção da confiança entre os cidadãos e o governo.

Os dez princípios da governança orçamentária, de acordo com o site da OCDE (2015) são:

1) Gerenciar orçamentos dentro de limites claros, confiáveis e previsíveis para a política fiscal. Este princípio garante que os governos tenham uma estrutura fiscal sólida para orientar suas decisões orçamentárias. Também ajuda a construir a confiança dos cidadãos e investidores, pois eles podem ter certeza de que o governo está administrando suas finanças com responsabilidade.

2) Alinhar estreitamente os orçamentos com as prioridades estratégicas de médio prazo do governo. Este princípio garante que os orçamentos estejam alinhados com as metas e objetivos gerais do governo. Também ajuda a garantir que os recursos sejam alocados de forma eficiente e eficaz e que o governo seja capaz de alcançar os resultados desejados.

3) Projetar a estrutura de orçamento de capital para atender às necessidades de desenvolvimento nacional de maneira coerente e econômica. Este princípio garante que os investimentos de capital sejam feitos de forma a atender às necessidades de longo prazo do país. Também ajuda a garantir que esses investimentos sejam feitos de maneira econômica e eficiente. O orçamento deve ser realista e alcançável. Isso significa que ele deve ser baseado em estimativas realistas de receitas e despesas, e deve ser capaz de ser implementado na prática.

4) Certificar de que os documentos e dados orçamentários sejam abertos, transparentes e acessíveis. Este princípio garante que os cidadãos e as partes interessadas tenham acesso a

informações sobre o orçamento do governo e suas decisões de gastos. Isso ajuda a construir confiança e responsabilidade e também permite um debate público informado sobre o orçamento.

5) Proporcionar um debate inclusivo, participativo e realista sobre as escolhas orçamentárias. Este princípio garante que todas as partes interessadas tenham voz no processo orçamentário. Isso ajuda a garantir que o orçamento reflita as necessidades e prioridades de toda a comunidade.

6) Apresentar um relato abrangente, preciso e confiável das finanças públicas. Este princípio garante que as demonstrações financeiras do governo sejam precisas e transparentes. Isso ajuda a garantir que os cidadãos e as partes interessadas possam ter confiança nas finanças do governo.

7) Planejar, gerenciar e monitorar ativamente a execução do orçamento. Este princípio garante que o governo seja capaz de implementar o seu orçamento de forma eficaz. Isso significa que o governo deve monitorar a execução orçamentária e avaliá-la regularmente para garantir que esteja em linha com seus objetivos.

8) Assegurar que o desempenho, a avaliação e o custo-benefício sejam parte integrante do processo orçamentário. Este princípio garante que o orçamento seja flexível o suficiente para acomodar mudanças nas circunstâncias. Isso significa que o governo deve ser capaz de ajustar o orçamento conforme as circunstâncias mudam, para garantir que ele esteja sempre cumprindo os seus objetivos.

9) Identificar, avaliar e gerenciar com prudência a sustentabilidade de longo prazo e outros riscos fiscais. Este princípio garante que o orçamento seja sustentável a longo prazo, isso significa que o governo deve ser capaz de financiar seus gastos a longo prazo sem gerar déficits fiscais excessivos.

10) Promover a integridade e a qualidade das previsões orçamentárias, planos fiscais e execução orçamentária por meio da garantia de qualidade rigorosa, incluindo auditoria independente. Este princípio garante que o orçamento esteja apoiado num sistema eficaz de governança orçamentária.

Processo relevante para implementação dos princípios é o de avaliação de políticas públicas, tema que vem crescendo nos últimos anos a partir das dificuldades dos governos de acomodar os gastos públicos no espaço fiscal disponível e da conseqüente necessidade de se apoiar a tomada de decisão orçamentária em evidências de custo-efetividade das programações propostas, OCDE (2017).

A avaliação de políticas públicas tem sido cada vez mais importante na gestão pública, especialmente em um contexto de recursos limitados e crescentes demandas sociais. A avaliação permite que os gestores responsáveis pelas políticas públicas possam mensurar e avaliar o impacto de suas ações, identificar o que funciona e o que não funciona, e ajustar as políticas de acordo com os resultados.

A avaliação de políticas públicas é um processo complexo e envolve uma série de etapas, como a definição de objetivos claros e mensuráveis, a seleção de indicadores adequados, a coleta e análise de dados, a comparação dos resultados obtidos com os objetivos estabelecidos, e a comunicação dos resultados para os interessados, conforme Lassance (2022, pág. 15).

Além disso, a avaliação deve ser realizada de forma sistemática e regular, para que possa contribuir para a melhoria contínua, podendo ocorrer em diferentes momentos do ciclo das políticas públicas, desde a formulação até a implementação e a revisão.

A partir da avaliação feita, os gestores públicos podem tomar decisões mais informadas e embasadas em evidências, buscando otimizar o uso dos recursos públicos e melhorar o desempenho dos serviços públicos, de acordo com Lassance (2022, pág. 32).

A tomada de decisão orçamentária baseada em evidências de custo-efetividade é um processo importante que ajuda a garantir que os recursos financeiros do erário público sejam alocados de maneira eficiente e eficaz, maximizando o impacto dos programas propostos e melhorando a qualidade das entregas do Estado, segundo Lassance (2022, págs. 85 e 86).

A avaliação de custo-efetividade avalia o valor de um programa ou projeto em relação aos seus custos. Com ela é possível medir quanto resultado um programa ou projeto gera por unidade de custo, ou seja, ajuda a identificar os programas e projetos que são mais eficientes na geração de benefícios, de acordo com Simões (2019).

Para calcular o custo-efetividade, é necessário considerar os custos e os resultados do programa ou projeto. Os custos podem ser monetários ou não monetários, enquanto os benefícios podem ser medidos em termos de moradia, educação, meio ambiente, etc.

Segundo Simões (2019), para implementar essa abordagem, é necessário coletar dados sobre os custos e os resultados de diferentes programas propostos, desde que tenham o mesmo objetivo. Esses dados podem incluir informações sobre os custos diretos e custos indiretos, bem como informações sobre os resultados alcançados pelos programas. Com base nesses dados, é possível

calcular as medidas de custo-efetividade dos diferentes programas propostos e compará-las entre si, entre essas medidas pode ser incluído, por exemplo o custo por unidade de resultado.

Ao tomar decisões orçamentárias, os governantes podem usar essas medidas de custo-efetividade para identificar programas que oferecem o maior retorno sobre o investimento e alocar os recursos de forma mais inteligente e ponderada. Além disso, essa abordagem pode ajudar a identificar programas que possam ser descontinuados ou modificados para melhorar sua efetividade.

2.2 ENFRENTAMENTO DO DÉFICIT HABITACIONAL

A importância das políticas públicas de moradia é um tema crucial para o desenvolvimento econômico e social de um país. Segundo a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), a moradia é um dos principais determinantes da qualidade de vida de uma pessoa, além de estar fortemente ligada à sua saúde, segurança e bem-estar pessoal, de acordo com o Portal de Habitação da OCDE (<https://www.oecd.org/housing/>).

De acordo com a OCDE, a falta de moradia adequada pode ter efeitos negativos para a economia de um país, como por exemplo, redução da produtividade e aumento de custos para o sistema de saúde. Além disso, a falta de políticas públicas de moradia pode levar a um aumento da segregação socioeconômica e da desigualdade de renda, já que muitas vezes as pessoas com menor renda são as que têm menos acesso a moradias adequadas, conforme informações do tópico “Habitação e Economia”, disponível no Portal de Habitação da OCDE ([oecd.org/housing/topics/housing-economy/](https://www.oecd.org/housing/topics/housing-economy/)).

Nesse cenário, o mercado imobiliário se apresenta como um componente crítico na economia, sendo que em vários países o setor da construção civil é um dos segmentos centrais nos ciclos de negócios, bem como um dos pilares da evolução dos mercados financeiros, tendo sido monitorado atentamente, especialmente no que tange ao risco de inadimplência das famílias e o risco colateral das instituições financeiras.

Segundo Bricongne et al (2019, pág. 18), no estudo “Avaliando os preços das casas: insights de um conjunto de dados de estimativas de nível de preços” (Assessing House Prices: Insights from “Houselev”, a Dataset of Price Level Estimates”), os preços das moradias têm subido mais rápido do que a renda familiar na maioria dos países. O referido estudo apresenta quantos anos de renda familiar média disponível acumulada são necessários para igualar os preços das habitações de cem metros quadrados, em diversos países.

De outro lado, constata-se que os empréstimos hipotecários são os principais componentes do endividamento familiar, conforme registra o Portal de habitação da OCDE (<https://www.oecd.org/housing/policy-toolkit/data-dashboard/boosting-efficiency/>), que apresenta os empréstimos hipotecários como principal componente do endividamento familiar em diversos países.

A OCDE também destaca que as variações nos preços das casas, nos valores dos aluguéis e nas taxas de juros de hipotecas podem afetar a renda e a riqueza das famílias, bem como quanto dinheiro elas gastam e em quê. Os custos e as políticas de habitação também podem moldar o local onde as pessoas escolhem viver, trabalhar e estudar, bem como sua capacidade de se mudar ou mudar de emprego.

De acordo com a OCDE, as políticas públicas de moradia têm um papel importante na estabilização dos preços do mercado imobiliário e na promoção do desenvolvimento urbano sustentável. Através de incentivos fiscais e programas de subsídios habitacionais, o governo pode estimular a construção de moradias acessíveis e contribuir para a redução da demanda reprimida por habitação.

O relatório intitulado "Society at a Glance 2019: OECD Social Indicators", apresenta dados da habitação social em países da OCDE, incluindo análises sobre a relação entre habitação social e pobreza, nos quais restam evidenciados os efeitos positivos dos auxílios financeiros, espécie de “mesada”, relativos ao aluguel de moradias, que podem proporcionar relevante complemento assistencial na renda, trazendo a renda geral do beneficiado para bem perto ou até mesmo ultrapassar minimamente a linha da pobreza.

No Brasil, o déficit habitacional é um problema complexo e multidimensional, que afeta milhões de pessoas. De acordo com a Fundação João Pinheiro, o levantamento do déficit habitacional, tem, entre seus principais objetivos, o acompanhamento das condições do estoque habitacional no país, nos estados e nas regiões metropolitanas em um determinado ano. Além do cálculo dos índices consolidados propriamente ditos (no caso, o número total de domicílios considerados déficit e o número de habitações com algum tipo de inadequação).

Ainda segundo a Fundação João Pinheiro, os indicadores do déficit e da inadequação são construídos a partir dos dados secundários oficiais disponíveis. Assim, a confiabilidade dos índices depende da qualidade das informações divulgadas, principalmente pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), especificamente a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PnadC), além dos dados dos censos demográficos para o Déficit Habitacional Municipal, que é calculado a cada dez anos, quando são disponibilizados os dados por municípios.

A partir de 2016, o cálculo do déficit habitacional começou a utilizar registros administrativos disponibilizados pelo Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico) para a

obtenção dos domicílios improvisados, com a evidente necessidade de se compatibilizar uma pesquisa estatística (PnadC) com registros administrativos (CadÚnico), inclusive no sentido da não sobreposição de domicílios/famílias, evitando-se a dupla contagem.

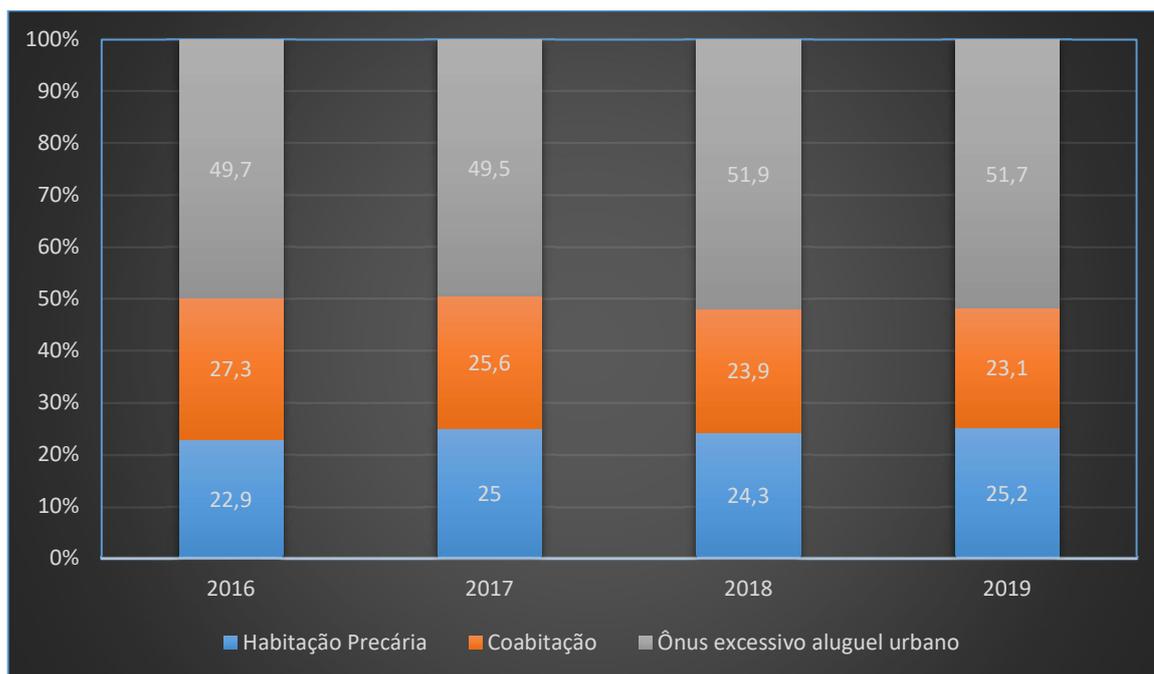
No caso do déficit quantitativo, para a estimativa dos domicílios improvisados, passou-se a utilizar os dados do CadÚnico. Algo desafiante metodologicamente, visto que combina os dados de registros administrativos com pesquisa estatística amostral. De outro lado, ocorreram ainda mudanças importantes na identificação do déficit das chamadas unidades domésticas conviventes, obtidas a partir da recomposição dos domicílios classificados como extensos e compostos pelo IBGE, em que, para a apuração do déficit, também é utilizada a variável densidade por dormitório.

Na primeira década dos anos 2000, o componente que apresentava a maior participação relativa no déficit era a coabitação familiar (unidades domésticas conviventes e cômodos). Desde então, tem ocorrido a redução da participação desse componente, dando lugar ao ônus excessivo com aluguel, que se tornou o fator prevalente na nova metodologia. No componente habitação precária (domicílios improvisados e rústicos), a participação dos domicílios tipo rústicos também tem diminuído, mormente pelo processo de urbanização da população brasileira, já que, tradicionalmente, os domicílios rústicos prevalecem nas áreas rurais.

Mais especificamente a partir de 2016, além da manutenção da tendência de aumento da participação do ônus excessivo com aluguel (domicílios com renda domiciliar de até três salários mínimos que gastam mais de 30% da sua renda com aluguel), ocorreu o aumento da participação dos domicílios improvisados, obtidos a partir do CadÚnico, no cenário global do déficit. As habitações precárias tiveram aumento da sua participação no déficit no período 2016-2019, principalmente pelo aumento do número de domicílios improvisados, juntamente ao aumento da participação do ônus excessivo. Por sua vez, relativamente, a coabitação tem reduzido sua participação, com diminuição relativa em ambos os seus componentes, ou seja, nos domicílios tipo cômodos e, também, no déficit oriundo de unidades domésticas conviventes. Especialmente com relação a esse último subcomponente, um dos fatores que poderia explicar essa redução estaria na queda da fecundidade no país, que, sistematicamente, tem contribuído para o decréscimo do tamanho das famílias, bem como do número de pessoas por domicílio. (UNFPA, 2018).

O Gráfico 1 permite observar essas tendências.

Gráfico 1 - Participação dos componentes no déficit habitacional – Brasil – 2016-2019



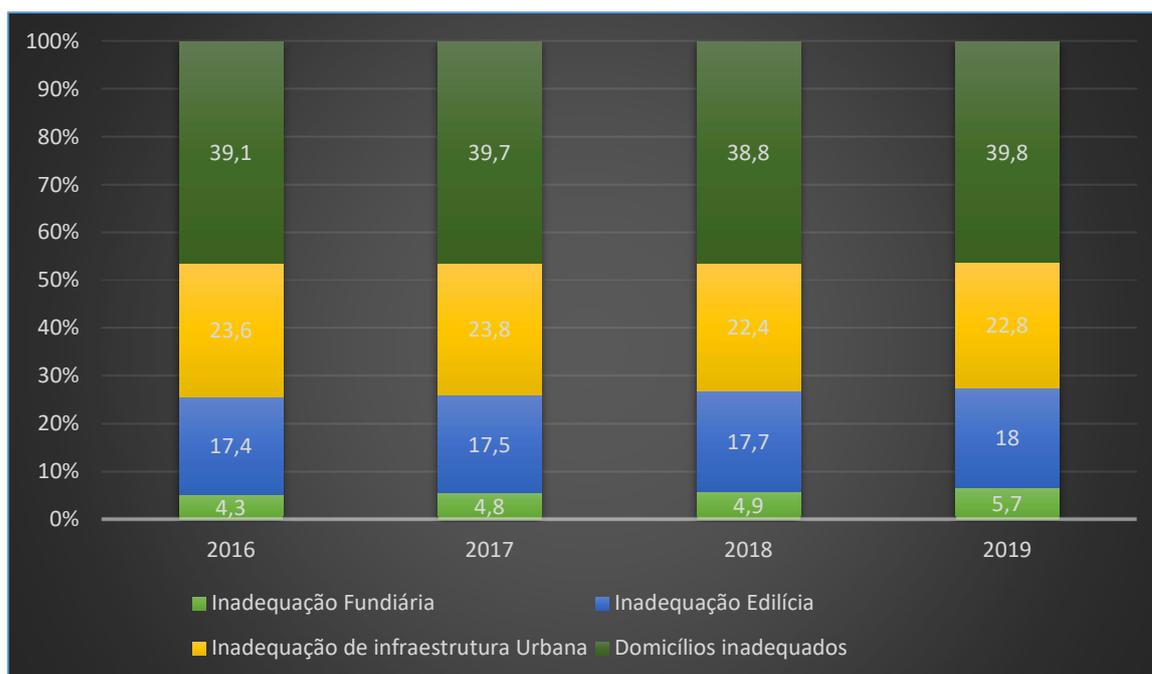
Fonte: Dados básicos: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2016-2019.
Elaboração: Fundação João Pinheiro (2022).

No que se refere à inadequação, a PnadC trouxe uma série de novas variáveis que, além de permitir um maior conhecimento da qualidade dos serviços públicos, também possibilitou a separação dos componentes de inadequação da infraestrutura urbana (água, esgoto, energia etc.), inadequação edilícia (padrão construtivo, armazenamento de água, banheiro, piso etc.) e inadequação fundiária. Um novo indicador da inadequação edilícia que, adicionalmente, passou a ser calculado e que está muito relacionado às condições de vida dos moradores é a identificação dos domicílios onde o número de cômodos servindo de dormitório seja igual ao número de cômodos do domicílio, excetuando-se banheiro(s). Esse subcomponente substituiu o adensamento excessivo de cômodos servindo de dormitório, cuja análise remetia a discussões relativas ao padrão construtivo ou da adequabilidade (área, ventilação, luminosidade etc.) dos cômodos, características que são de difícil obtenção e mensuração para todos os domicílios no país.

O número total de domicílios inadequados aumentou nos quatro anos analisados (2016-2019). Destaca-se a continuidade da grande participação relativa dos déficits referentes às inadequações da infraestrutura urbana, principalmente no que se refere ao abastecimento de água e esgotamento sanitário. De fato, esses indicadores não coadunam com o patamar de renda no país e são um grande entrave para o aumento da qualidade de vida da população e até mesmo para o desenvolvimento econômico.

Quanto ao total relativo das inadequações urbanas, a participação da infraestrutura tem reduzido lentamente, diferentemente da inadequação edilícia, conforme Gráfico 2*, abaixo. Em síntese, avaliou-se a frequência do abastecimento da água e de energia elétrica. Especialmente no primeiro caso, identificou-se, em diferentes anos, os impactos do racionamento de água ocorrido em distintas áreas e cidades (FJP, 2021).

Gráfico 2 - Percentual de domicílios inadequados em relação ao total de domicílios particulares permanentes urbanos duráveis por grandes componentes da inadequação – Brasil – 2016-2019



Fonte: Dados básicos: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2016-2019.

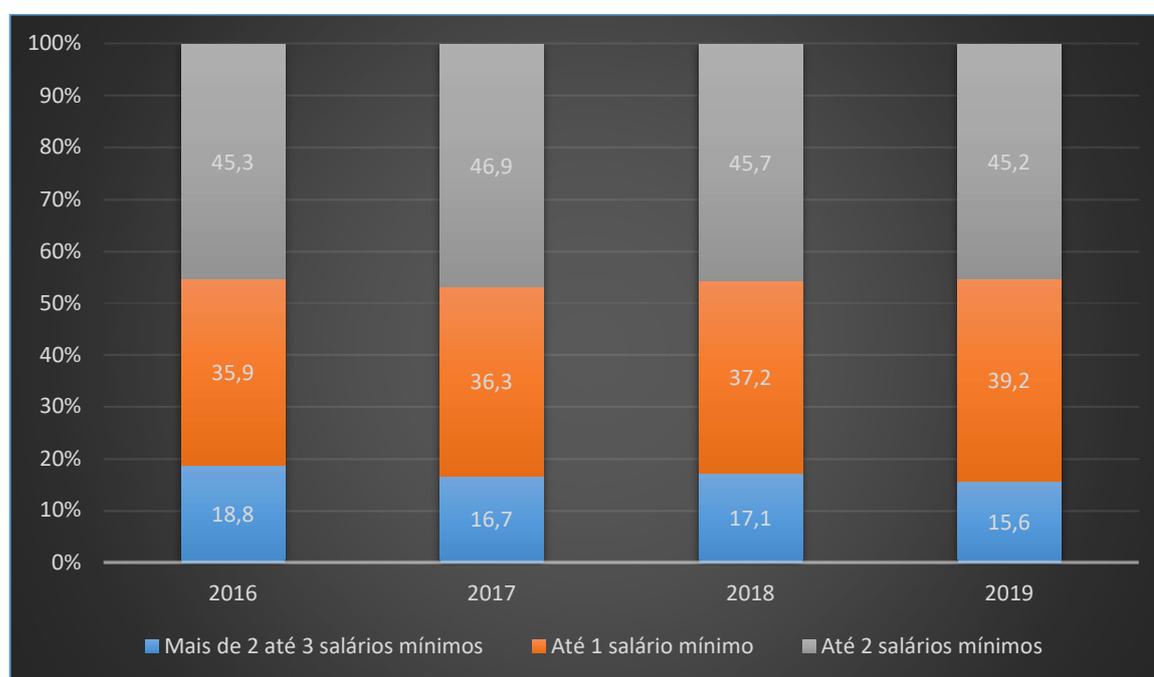
Elaboração: Fundação João Pinheiro (2022).

*Apenas domicílios duráveis, ou seja, não são considerados os improvisados e os rústicos, sendo excluídos, também, os cômodos, por se constituírem parcela do déficit habitacional.

Nos últimos anos, a contribuição do ônus excessivo com aluguel urbano tem se destacado nos resultados do déficit. Compreender a dinâmica relacionada ao comportamento desse indicador passou a ser um desafio. Desse modo, no âmbito dos conceitos e da metodologia do déficit habitacional, o aumento da participação do ônus excessivo significa que essa é uma das saídas que as pessoas estão encontrando ou tendo acesso para satisfazerem às necessidades de habitação ou serviços habitacionais. No Brasil, em retrospectiva, uma das soluções mais frequentes para contornar os problemas habitacionais, principalmente entre as famílias de mais baixa renda, foi a ocupação das periferias das cidades, muitas vezes em habitações precárias, desprovidas da cobertura de serviços públicos. Frequentemente, mesmo com toda a precariedade, essas habitações eram predominantemente próprias.

Os dados parecem indicar alterações nesse raciocínio, com o aumento da participação dos domicílios alugados nos grupos de mais baixa renda, os quais estão deixando de acessar domicílios próprios. Entre eles, estão os que possuem mulheres como pessoas de referência no domicílio (FJP, 2021). Algo que pode representar uma nova vulnerabilidade, haja vista que em muitos casos, as mulheres responsáveis por domicílios também possuem crianças, o que pode implicar uma renda per capita domiciliar mais baixa. Esses aspectos podem ser vistos no Gráfico 3, sendo que os domicílios com renda de até um salário mínimo têm aumentado sua participação no componente do ônus excessivo, passando de 35,9% do total de domicílios déficit, em 2016, para 39,2%, em 2019.

Gráfico 3 - Distribuição relativa dos domicílios com renda domiciliar total de até três salários mínimos, que gastam mais de 30% da sua renda domiciliar total com aluguel – Brasil – 2016-2019



Fonte: Dados básicos: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2016 – 2019.
Elaboração: Fundação João Pinheiro (2022).

Na tentativa de avaliar com maior precisão as fragilidades dos domicílios com ônus excessivo com aluguel, principalmente entre os domicílios mais pobres, foram realizados cruzamentos entre esse componente do déficit quantitativo e a existência de inadequação (déficit qualitativo), sendo necessário observar que, para a identificação dos domicílios com alguma inadequação, são desconsiderados os domicílios improvisados, os rurais, os rústicos e os do tipo cômodo, mantendo-se os que possuem ônus excessivo com aluguel.

Desse modo, procurou-se verificar, entre os grupos de renda domiciliar per capita, os domicílios com ônus excessivo com aluguel e que possuíssem ao menos algum tipo de inadequação

(infraestrutura e edificação), separados por região e o total do Brasil para o ano de 2019, conforme Tabela 1.

Tabela 1 - Domicílios com ônus excessivo por aluguel com alguma inadequação por faixas de renda domiciliar – grandes regiões e Brasil – 2019.

Regiões	Até 1 salário mínimo		Mais de 1 até 2 salários mínimos		Mais de 2 até 3 salários mínimos		Total com inadequação (a)	Total com ônus (b)	% em relação ao total com ônus (a/b)
	Total	%	Total	%	Total	%	Total	Total	%
Norte	66.764	61,8	33.841	31,3	7.389	6,8	107.994	151.120	71,5
Nordeste	302.298	74,9	92.612	22,9	8.846	2,2	403.757	695.477	58,1
Centro - Oeste	37.569	45,4	38.433	46,5	6.731	8,1	82.733	280.132	29,5
Sudeste	149.211	45,4	150.832	45,9	28.346	8,6	328.389	1.545.710	21,2
Sul	55.083	39,6	70.300	50,6	13.607	9,8	138.991	363.299	38,3
Brasil	610.925	57,5	386.019	36,4	64.919	6,1	1.061.863	3.035.739	35,0

Elaboração: Fundação João Pinheiro (2021).

Mesmo que conceitualmente a perspectiva inicial do indicador do déficit habitacional seja a substituição dos atuais domicílios e, no caso da inadequação, a melhoria da qualidade das habitações, esse tipo de cruzamento (ônus x inadequação) demonstra a grande vulnerabilidade de alguns grupos, principalmente aqueles concentrados nos segmentos de mais baixa renda, nos quais, as opções por habitação são ainda mais escassas.

É fator digno de observação que, somando-se às condições de privação, geralmente, a forma como esse segmento satisfaz as suas necessidades por habitações ocorre, via de regra, por meio do mercado imobiliário informal, no qual é comum as pessoas não terem acesso a instrumentos jurídicos como contratos de aluguel formalizados, garantias definidas com prazos, reajustes de preços, entre outras coisas, além do difícil acesso a advogados, defensores e tribunais.

Ademais, muitas vezes, as áreas onde estão localizadas essas habitações são informais e, por conseguinte, não são reconhecidas pelo poder público. Outro ponto de atenção é que os dados indicam que o déficit está concentrado nos domicílios de baixa renda, conforme Gráfico 4, abaixo.

Gráfico 4 - Déficit por faixas de renda domiciliar e por ano no Brasil de 2016 a 2019



Elaboração: Fundação João Pinheiro (2022).

Segundo a Fundação João Pinheiro, no estudo “Ensaio e discussões sobre o Déficit Habitacional no Brasil”, de 2022, um ponto relevante quanto aos indicadores do déficit refere-se à relação entre o aumento da oferta de habitações por meio da construção de novas unidades, a partir de programas públicos, sejam eles federais, estaduais ou municipais, que financiam e subsidiam a produção e a entrega de habitações e o comportamento ou a variação dos indicadores do déficit e da inadequação domiciliar. Uma questão bastante complexa e para a qual, a supracitada Fundação reporta não haver uma resposta bem definida. Ressalta que existe a necessidade de maiores e melhores avaliações desses programas e ações a partir das evidências empíricas disponíveis e do desenvolvimento de metodologias para mensurar os impactos reais dos diferentes programas, inclusive na qualidade de vida da população e no desenvolvimento econômico regional e local.

Ainda de acordo com o estudo da referida Fundação, a construção de novas unidades é uma das possibilidades para garantir o acesso à moradia digna, mas não necessariamente a única ou mesmo a mais efetiva. Existem muitos outros instrumentos que podem ser utilizados de forma distinta ou em conjunto, mesmo porque a distribuição de novas moradias não significa, necessariamente, que as diversas necessidades habitacionais das pessoas e das famílias serão satisfeitas, ao contrário, em muitos casos, o deslocamento para uma nova habitação pode representar um aumento das necessidades, dependendo da maneira como a habitação foi construída, da sua localização, da forma e do motivo que determinaram o deslocamento das pessoas para essa nova moradia, entre outros. Indiscutivelmente, um dos pontos que também deve ser ressaltado é que a escolha dos melhores

instrumentos no setor da habitação deve ocorrer respeitando as distintas realidades locais. Não há uma solução padronizada para o Brasil.

Ainda sob o ponto de vista das políticas públicas voltadas para a habitação, de uma forma ou de outra, mesmo internacionalmente, a questão habitacional não foi resolvida, gerando debates, avaliações e experiências. Entretanto, para o caso brasileiro existem propostas. Uma delas seria a maior oferta de terras urbanizadas, com serviços públicos, tais como saneamento, transporte coletivo e comunicação. Esse aumento da oferta não necessariamente se dá com a abertura de novas áreas, mas, sim, com adequações e melhorias nas já existentes e carentes, algo que teria um impacto importante nos indicadores de domicílios precários e na inadequação habitacional (na medida em que as taxas de crescimento populacional no país estão exercendo cada vez menos pressão na demanda por novas habitações).

Um outro ponto seria exatamente uma maior intercessão entre as políticas de assistência social e as políticas habitacionais, aperfeiçoando e focalizando as ações dos programas habitacionais para os segmentos mais vulneráveis da população.

Em 2019, o país tinha um déficit habitacional total de 5.876.699 de moradias de um total de mais de 73 milhões de moradias, sendo 3.035.739, ou seja, 51,7% referentes ao componente “ônus excessivo com aluguel”, segundo a Cartilha do Déficit Habitacional de 2016 a 2019 da Fundação João Pinheiro, conforme Tabelas 2 e 3 a seguir, constantes na supracitada cartilha.

Tabela 2 - Déficit habitacional componentes Brasil - 2016 a 2019

Especificação	Ano			
	2016	2017	2018	2019
Habitação Precária	1.296.754	1.490.695	1.423.686	1.482.585
Rústicos	760.264	801.668	711.303	696.849
Improvisados	536.490	689.027	712.383	785.736
Coabitação	1.546.103	1.527.259	1.400.701	1.358.374
Cômodos	137.223	117.378	99.546	96.968
Unidades Conviventes	1.408.880	1.409.882	1.301.155	1.261.407
Ônus excessivo aluguel urbano	2.814.391	2.952.708	3.045.653	3.035.739
Déficit Habitacional	5.657.249	5.970.663	5.870.041	5.876.699

Elaboração: Fundação João Pinheiro (2021a).

Tabela 3 - Déficit habitacional componentes (%) Brasil – 2016 a 2019

Especificação	Ano			
	2016	2017	2018	2019
Habitação Precária	22,9	25,0	24,3	25,2
Rústicos	13,4	13,4	12,1	11,9
Improvisados	9,5	11,5	12,1	13,4
Coabitação	27,3	25,6	23,9	23,1
Cômodos	2,4	2,0	1,7	1,7
Unidades Conviventes	24,9	23,6	22,2	21,5
Ônus excessivo aluguel urbano	49,7	49,5	51,9	51,7
Déficit Habitacional	100	100	100	100

Elaboração: Fundação João Pinheiro (2021a).

De outro turno, no Estado de Goiás, de acordo com o estudo “Déficit habitacional com base nos dados do CadÚnico 2021” do Instituto Mauro Borges de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos, o déficit habitacional se caracteriza por cinco categorias diferentes:

1. Ônus Excessivo Com Aluguel Urbano;
2. Domicílios Improvisados;
3. Coabitação Familiar;
4. Domicílios Rústicos;
5. Adensamento Excessivo em Domicílios Alugados.

A metodologia utilizada pelo Instituto Mauro Borges se baseia no método utilizado pelo Instituto Jones dos Santos Neves que consiste na utilização dos dados do CadÚnico para a realização do cálculo do número de pessoas em déficit habitacional no Estado de Goiás.

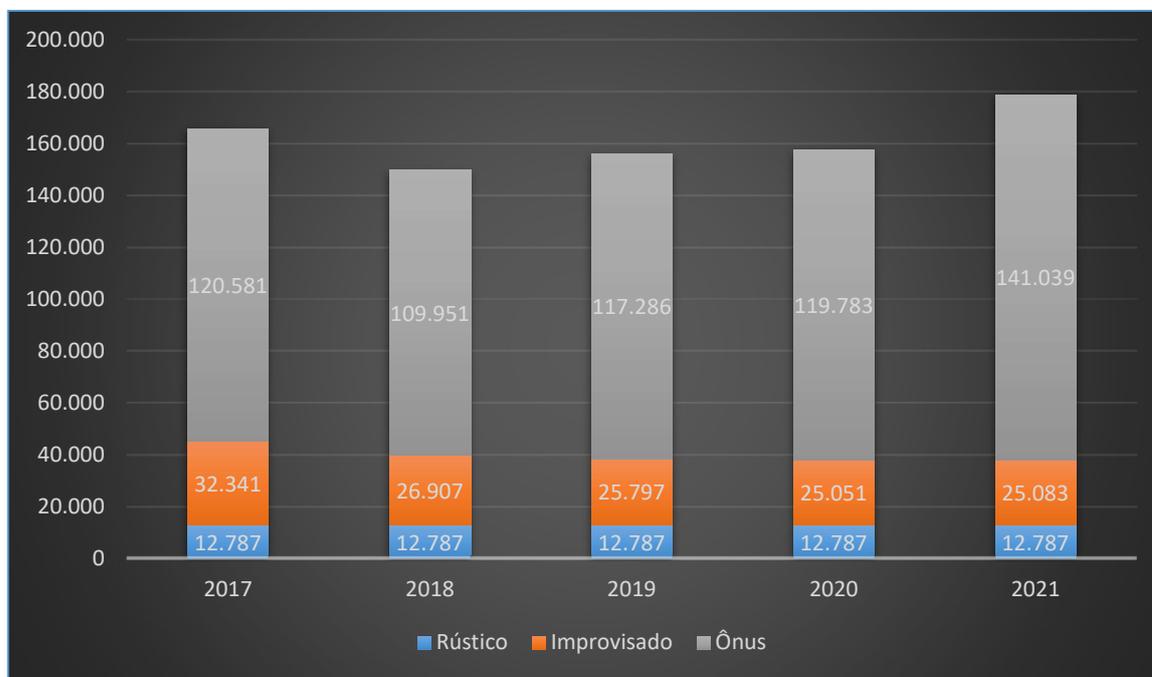
No supracitado levantamento realizado pelo IMB, foram consideradas como famílias de baixa renda aquelas cuja renda per capita é de meio salário mínimo ou, no máximo, 3 salários mínimos, por família.

Importante ressaltar que esse modelo de cálculo do déficit não revela a real situação do Estado de Goiás, porque segundo o IMB, existe a possibilidade de que nem todas as famílias de baixa renda estejam cadastradas no CadÚnico, o que pode gerar uma subnotificação do total real de pessoas vivendo em déficit habitacional no Estado.

De acordo com o Déficit Habitacional calculado pelo IMB com base nos dados do CadÚnico de 2021, cerca de 6% da população goiana sofre com algum tipo de déficit habitacional. A maior

parte do problema é causada pelo ônus excessivo com aluguel. A partir dos dados analisados, o gasto excessivo com aluguel representa mais de 79% do índice de domicílios em situação de déficit no Estado de Goiás, no ano de 2021, representando um quantitativo de 362.752 pessoas.

Gráfico 5 - Número de famílias vivendo em Déficit Habitacional, por categoria de déficit e ano, em Goiás



Fonte: Ministério da Cidadania/CadÚnico.
Elaboração: Instituto Mauro Borges (2022).

Cabe aqui ressaltar que o ônus excessivo com aluguel foi o único tipo de déficit habitacional que apresentou aumento (4%), em Goiás, desde o início da série histórica em 2017, ao mesmo tempo, ao longo da série histórica, há tendência de diminuição dos outros tipos de déficit, o que revela o custo elevado da habitação para as famílias goianas.

Em primeiro lugar, é importante conceituar a moradia digna, a qual é representada pela habitação com padrão mínimo de habitabilidade, isto é, aquela alcançada pela infraestrutura, saneamento básico, mobilidade, transporte coletivo, equipamentos públicos (escolas, creches, etc.), serviços urbanos e sociais.

De acordo com a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República do Brasil o conceito de moradia adequada traz uma série de condições que devem ser atendidas antes que formas particulares de abrigo possam ser consideradas como moradia adequada. Para que o direito à moradia adequada seja satisfeito, há alguns critérios que devem ser atendidos. Tais critérios são tão importantes quanto a própria disponibilidade de habitação.

O Comentário nº 4 do Comitê sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais define o que considera uma moradia adequada:

- I. Segurança da posse: a moradia não é adequada se os seus ocupantes não têm um grau de segurança de posse que garanta a proteção legal contra despejos forçados, perseguição e outras ameaças.
- II. Disponibilidade de serviços, materiais, instalações e infraestrutura: a moradia não é adequada, se os seus ocupantes não têm água potável, saneamento básico, energia para cozinhar, aquecimento, iluminação, armazenamento de alimentos ou coleta de lixo.
- III. Economicidade: a moradia não é adequada, se o seu custo ameaça ou compromete o exercício de outros direitos humanos dos ocupantes.
- IV. Habitabilidade: a moradia não é adequada se não garantir a segurança física e estrutural proporcionando um espaço adequado, bem como proteção contra o frio, umidade, calor, chuva, vento, outras ameaças à saúde.
- V. Acessibilidade: a moradia não é adequada se as necessidades específicas dos grupos desfavorecidos e marginalizados não são levados em conta.
- VI. Localização: a moradia não é adequada se for isolada de oportunidades de emprego, serviços de saúde, escolas, creches e outras instalações sociais ou, se localizados em áreas poluídas ou perigosas.
- VII. Adequação cultural: a moradia não é adequada se não respeitar e levar em conta a expressão da identidade cultural (UNITED NATIONS, 1991).

A melhor forma de entender o direito à moradia adequada é entender que ele é composto por três elementos: liberdades, garantias e proteções.

O direito à moradia adequada inclui, mas não se limita, às seguintes liberdades:

- a) Proteção contra a remoção forçada, a destruição arbitrária e a demolição da própria casa;
- b) O direito de ser livre de interferências na sua casa, à privacidade e à família;
- c) O direito de escolher a própria residência, de determinar onde viver e de ter liberdade de movimento.

O direito à moradia adequada inclui, mas não se limita, às seguintes garantias: segurança da posse; restituição da moradia, da terra e da propriedade; acesso igualitário e não discriminatório à moradia adequada; participação, em níveis internacional e comunitário, na tomada de decisões referentes à moradia.

O direito à moradia adequada também inclui proteções, como a proteção contra remoção forçada que é um elemento-chave do direito à habitação adequada e está intimamente ligada à segurança da posse.

Em segundo lugar, é imprescindível estabelecer o conceito técnico de um programa de aluguel social (ou locação social). Nesse contexto, conforme informa Zattoni Milano (2013), o aluguel social (ou locação social) é um modelo de provisão habitacional destinado à população de baixa renda que possui diferentes modalidades. O proprietário do imóvel pode ser o setor público ou o setor privado. O governo pode conceder benefícios aos proprietários de imóveis, que, em decorrência disso, deixam aos cuidados de um gestor a locação desses espaços. Nessa modalidade, o proprietário do imóvel se beneficia com o recebimento de incentivos fiscais, e o governo se beneficia com a desnecessidade de adquirir terras para a construção de novas unidades habitacionais. Por conseguinte, o beneficiário também se beneficia, visto que pagará menos aluguel.

Outra modalidade de aluguel social é aquela na qual o governo é o proprietário do imóvel e aluga as unidades habitacionais diretamente aos beneficiários, sem intervenção do setor privado. Dessa forma, pode-se dizer que um programa de aluguel social apresenta imóveis destinados à locação para famílias de baixa renda, com intervenção do Estado.

De acordo com Zattoni Milano (2013), nesse conceito não estão contemplados os programas governamentais nos quais o poder público oferece um “auxílio aluguel” temporário a famílias de baixa renda para que estas encontrem suas moradias no mercado formal de imóveis para a locação, bem como não devem ser consideradas como aluguel social as moradias provisórias ofertadas pelo governo para as famílias que esperam moradias definitivas com fins de propriedade.

Apesar de comuns, essas modalidades de locação não geram a redução do déficit habitacional e não compreendem o aluguel como uma opção de habitação permanente, portanto, essas modalidades caracterizam-se como auxílio-moradia, e são relacionadas com a produção de unidades habitacionais com fins de propriedade.

Em síntese, os programas de locação social e de auxílio moradia têm objetivos semelhantes, mas são diferentes na forma como oferecem suporte às pessoas de baixa renda para cobrir os custos de moradia.

Programas de locação social são destinados a fornecer moradias a preços acessíveis para pessoas de baixa renda. Tal medida pode incluir a construção de novos edifícios ou a reforma de edifícios existentes para criar unidades de moradia acessíveis. Em alguns casos, os programas também podem fornecer subsídios para cobrir parte do aluguel para que os moradores possam pagar uma parcela menor do aluguel.

Já os programas de auxílio moradia, oferecem ajuda financeira direta aos destinatários para cobrir os custos de moradia, incluindo aluguel e despesas relacionadas. Esses programas geralmente destinam-se a pessoas de baixa renda que não têm condições de pagar o aluguel sem ajuda financeira, ou seja, os programas de locação social são voltados para a construção ou reforma de imóveis para

moradia a preços acessíveis, enquanto que os programas de auxílio moradia fornecem ajuda financeira direta para cobrir os custos de moradia.

A política de locação social foi um fator preponderante para o enfrentamento do déficit habitacional em grandes cidades da Europa após a segunda guerra mundial. A prática é comum em países como Inglaterra e França, tendo sido replicada na política habitacional dos Estados Unidos, conforme registra Zattoni Milano (2013). Em virtude dos entraves na aquisição de imóveis urbanos, vários países escolheram o aluguel a custo reduzido como opção para o provimento da moradia e a mitigação da segregação sócio espacial para a população de baixa renda.

Na França, o Estado interviu no mercado de habitação para a população de baixa renda ainda no XIX, hoje o programa de locação social francês (Habitations à Loyers Modérés – HLM) atende a diversos grupos e faixas etárias, mormente jovens solteiros, de 20 a 30 anos, casais jovens no começo de vida, pessoas que precisam de mobilidade residencial por motivos profissionais ou familiares, e pessoas que precisam residir em locais próximos aos serviços urbanos mas não conseguem adquirir um imóvel.

Outro caso interessante apresentado por Zattoni Milano (2013), em virtude de se tratar de um exemplo efetivo de programa de locação social num país em desenvolvimento, é a Companhia de Habitação de Johannesburgo (Johannesburg Housing Company - JHC), vencedora do prêmio World Habitat Awards em 2006 - iniciativa da Building and Social Housing Foundation, que teve início em 1985, e cujo objetivo é premiar projetos inovadores relacionados à questão habitacional.

Em 1994, buscando contornar a situação de exclusão social e territorial em Johannesburgo, o governo criou a JHC. O objetivo principal da Companhia era adquirir imóveis abandonados, reabilitá-los e prover habitação pela via da locação social a milhares de famílias. Moradores de diferentes perfis socioeconômicos habitam hoje os edifícios, sendo que aproximadamente 50% são de baixa renda e têm direito a subsídio do governo. Uma das ações de resultado positivo e de maior impacto social dos projetos realizados pela JHC é a organização social fomentada pela instituição. Assim que os novos moradores chegam aos apartamentos são convidados a formar “comitês representativos”, participando de reuniões comunitárias. Com isso adquiriu-se uma prática de participação entre os moradores graças a qual houve considerável redução de crimes e problemas sociais nas áreas em que a JHC atua.

No Brasil foi elaborada em 2004, a Política Nacional de Habitação (PNH) que apresentou entre as suas medidas, a implantação de um programa destinado à produção de unidades habitacionais dirigidas à locação social pública ou privada.

Com fulcro na consolidação da PNH, em 2007 o Governo Federal iniciou a elaboração do Plano Nacional de Habitação (PlanHab), o qual tem o intuito de orientar as ações públicas e privadas

relativas ao atendimento das demandas habitacionais nacionais. Entre os seus sub-programas encontra-se a “Promoção de Locação Social de Unidades Habitacionais em Centros Históricos e Áreas Consolidadas”, que pretende atender famílias carentes ou de renda líquida insuficiente.

Segundo Zattoni Milano (2013), a proposta deve ser aplicada prioritariamente em centros históricos e áreas consolidadas, onde há significativas concentrações de demandas por moradias alugadas e onde o preço dos imóveis residenciais é muito elevado para as famílias que não possuem moradias próprias, bem como não possuem renda suficiente para conseguirem as demais linhas de financiamento existentes.

Algumas Unidades da Federação, a exemplo do Rio de Janeiro, apresentam iniciativas pertinentes ao Auxílio Moradia já há alguns anos. De acordo com Moulin S. Penalva et al (2016), a legislação que garante o pagamento de aluguel social em situações emergenciais no Rio de Janeiro é oriunda da promulgação de decretos nos âmbitos estadual e municipal, quais sejam: o Decreto Municipal nº 23.381/2003 e os Decretos Estaduais nº 41.148/2008 e nº 41.395/2008. Ainda, o desenvolvimento do programa Morar Seguro do Governo Estadual, por meio do Decreto nº 42.406/2010, veio complementar o avanço normativo referente ao direito à moradia. Na esfera estadual de governo, a definição de aluguel social estabelece que é um benefício assistencial temporário, instituído no âmbito do programa estadual Morar Seguro, destinado a atender às necessidades advindas da remoção de famílias domiciliadas em áreas de risco ou desabrigadas em razão de vulnerabilidade temporária e calamidade pública. O auxílio poderá ser concedido por um período de doze meses e o valor é definido por meio da celebração do Termo de Cooperação Técnica, assinado entre o governo do Estado e os municípios.

Noutro prisma, conforme Da Silva (2013), alguns gestores públicos seguiram a modalidade da Locação Social propriamente dita, como foi o caso da cidade de São Paulo, onde o programa foi criado em 2002, na gestão da Prefeita Marta Suplicy, depois de um longo processo de discussão e disputas sobre a revitalização da área central da cidade. Seu objetivo é atender de forma prioritária as famílias com renda de 0 a 3 salários mínimos, oriundas de cortiços e favelas, e sem condições de conseguir moradia no mercado, seja através do aluguel ou de programas de financiamento público. O modelo foi inspirado na experiência de países da Europa, principalmente França e Itália, onde a locação social já era uma política já bastante difundida na gestão habitacional e que dispõe de programas sociais para permitir o acesso à moradia através do aluguel subsidiado.

2.3 PROGRAMA PRA TER ONDE MORAR - “ALUGUEL SOCIAL” E “CASA A CUSTO ZERO”

O Programa Pra Ter Onde Morar, “Aluguel Social”, instituído pela Lei Estadual nº 21.186, de 30 de novembro de 2021, no Estado de Goiás, se encaixa na modalidade do Auxílio Moradia, em virtude do disposto no *caput* do art. 1º da Lei Estadual nº 21.186/2021:

Fica instituído no Estado de Goiás o Programa Pra Ter Onde Morar, para transferir recursos financeiros que assegurem o direito social à moradia digna **por intermédio da transferência direta de renda para custear a locação de imóveis ou o pagamento da prestação da casa própria, por tempo determinado**, aos seguintes segmentos inscritos no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal – CadÚnico. (grifamos).

Extraem-se da Exposição de Motivos do Projeto de Lei nº 8.864/2021, objeto do processo SEI nº 202100031000932, que se transformou na Lei Estadual nº 21.186/2021, os objetivos da referida lei, quais sejam: garantir moradia digna e combater o déficit habitacional no Estado de Goiás. A expectativa apresentada foi a de que o programa contemple 40.000 (quarenta mil) beneficiários.

O programa de Auxílio Moradia do Estado de Goiás, também conhecido como Aluguel Social, é um programa social que visa oferecer ajuda financeira a pessoas de baixa renda para cobrir os custos de moradia, incluindo o aluguel. O programa objetiva garantir que as pessoas tenham acesso a uma moradia adequada e digna, ajudando-as a superar obstáculos financeiros que possam impedir o acesso a uma moradia estável.

A Lei Estadual nº 21.186, de 30 de novembro de 2021, assim define as regras e os critérios para o programa de Auxílio Moradia, incluindo quem pode se candidatar (art. 1º), os objetivos do programa (art. 2º), como os recursos serão distribuídos (art. 4º) e quais as condições para a participação no programa (art. 3º):

Art. 1º Fica instituído no Estado de Goiás o Programa Pra Ter Onde Morar, para transferir recursos financeiros que assegurem o direito social à moradia digna por intermédio da transferência direta de renda para custear a locação de imóveis ou o pagamento da prestação da casa própria, por tempo determinado, aos seguintes segmentos inscritos no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal - CadÚnico:

- I – pessoas e famílias com vulnerabilidade socioeconômica;
- II – estudantes da Universidade Estadual de Goiás – UEG; e
- III – beneficiários do Programa Universitário do Bem – PROBEM.

§ 1º O Programa Pra Ter Onde Morar cria mecanismo de alcance imediato das famílias em condições de pobreza, vulnerabilidade e endividamento familiar para garantir o direito à segurança habitacional.

Art. 2º Constituem objetivos do Programa Pra Ter Onde Morar:

- I – destinar auxílio financeiro mensal para assegurar o direito fundamental à moradia;

II – viabilizar a locação de imóvel residencial no território goiano, como uma etapa transitória na conquista da moradia definitiva;

III – possibilitar a alocação funcional e estratégica das famílias, para favorecer o processo de inclusão social e aproximar o cidadão da rede de serviços públicos locais; e

IV – combater a evasão e a infrequência no ensino superior, além de fortalecer o processo de aprendizagem.

Art. 3º O Programa Pra Ter Onde Morar assistirá pessoas ou famílias com inscrição atualizada e ativa no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, durante toda a vigência do programa, desde que sejam observadas as seguintes condições gerais:

I – maiores de dezoito anos ou emancipados;

II – comprovação de domicílio no município por período de no mínimo 3 (três) anos; e

III – frequência às aulas de 75% (setenta e cinco por cento), no caso de os estudantes universitários da UEG e de beneficiários do PROBEM.

§ 1º Além das condições gerais relacionadas nos incisos I a III do caput deste artigo, o beneficiário deverá se enquadrar em pelo menos um dos requisitos abaixo:

I – estar em situação de moradia improvisada;

II – ter perdido o financiamento imobiliário em virtude do não pagamento das parcelas;

III – utilizar valor igual ou superior a 50% (cinquenta por cento) da renda ao custeio de aluguel ou estar com 75% (setenta e cinco por cento) da renda comprometida com endividamento;

IV – ser portador de deficiência ou tenha no núcleo familiar pessoa com deficiência – PCD;

V – ser vítima de violência doméstica e familiar ou assistida por medida protetiva;

VI – ser de família monoparental;

VII – ser idoso;

VIII – ser estudante universitário da UEG ou beneficiário do PROBEM;

IX – ter renda familiar comprometida com dívidas formais;

X – ser destinatário que tenha pleiteado a doação de imóvel de programa habitacional no Estado de Goiás com pedido pendente de apreciação; e

XI – estar cadastrado em programas sociais do Estado de Goiás e ser cumpridor das demais condições previstas nesta Lei.

Art. 4º O apoio monetário será concedido ao beneficiário em prestações mensais de R\$ 350,00 (trezentos e cinquenta reais).

§ 1º O valor do benefício a que se refere este artigo poderá ser revisto anualmente por decreto executivo, com base no acompanhamento, no monitoramento e na avaliação do programa, bem como nas disponibilidades do erário.

§ 2º A titularidade para o pagamento dos benefícios será preferencialmente concedida à mulher responsável pela família.

§ 3º Os estudantes universitários da UEG e do PROBEM serão os titulares do cartão-benefício do programa.

§ 4º As unidades familiares com idosos, pessoas com deficiência, também com vítimas de violência doméstica e familiar ou assistidas por medida protetiva terão prioridade na concessão do benefício do Programa Pra Ter Onde Morar, conforme percentual a ser definido.

No Relatório “Diagnóstico Social do Programa Pra ter Onde Morar, Aluguel Social” elaborado pela Agência Goiana de Habitação – AGEHAB, com o objetivo realizar um estudo socioeconômico dos beneficiários do Programa Aluguel Social, utilizando um recorte de 10% do público efetivamente atendido com o benefício, visando identificar as vulnerabilidades que causam maior impacto no cotidiano dos beneficiários, após um período realizando as visitas sociais, a experiência mostrou que esse método não se mostrava eficiente, pois a logística se tornou onerosa em diversos aspectos.

Assim, a metodologia foi readequada de modo a garantir maior efetividade na aplicação dos questionários. Desse modo, as áreas de intervenção foram selecionadas considerando o quantitativo de famílias atendidas, ou seja, os bairros com maior número de beneficiários foram priorizados, ampliando de forma considerável a localização de beneficiários. Assim, desonerou a ação do ponto de vista financeiro. Para execução da pesquisa foi utilizado questionário estruturado, aplicado durante as visitas domiciliares aos beneficiários. Vale ressaltar que o questionário foi elaborado em parceria com os técnicos do Instituto Mauro Borges – IMB.

O atendimento do programa Aluguel Social iniciou nos municípios de Aparecida de Goiânia e Goiânia e, por se tratar de implantação, justifica-se a Região Metropolitana pois apresenta não apenas a maior demanda do programa, como também a logística mais favorável. Até o momento, além da Região Metropolitana, o Programa está presente em outras 9 (nove) regiões do Estado: Centro Goiano, Nordeste Goiano, Norte Goiano, Oeste Goiano, Região Integrada do Distrito Federal – RIDE, Sudeste Goiano, Sudoeste e Sul Goiano.

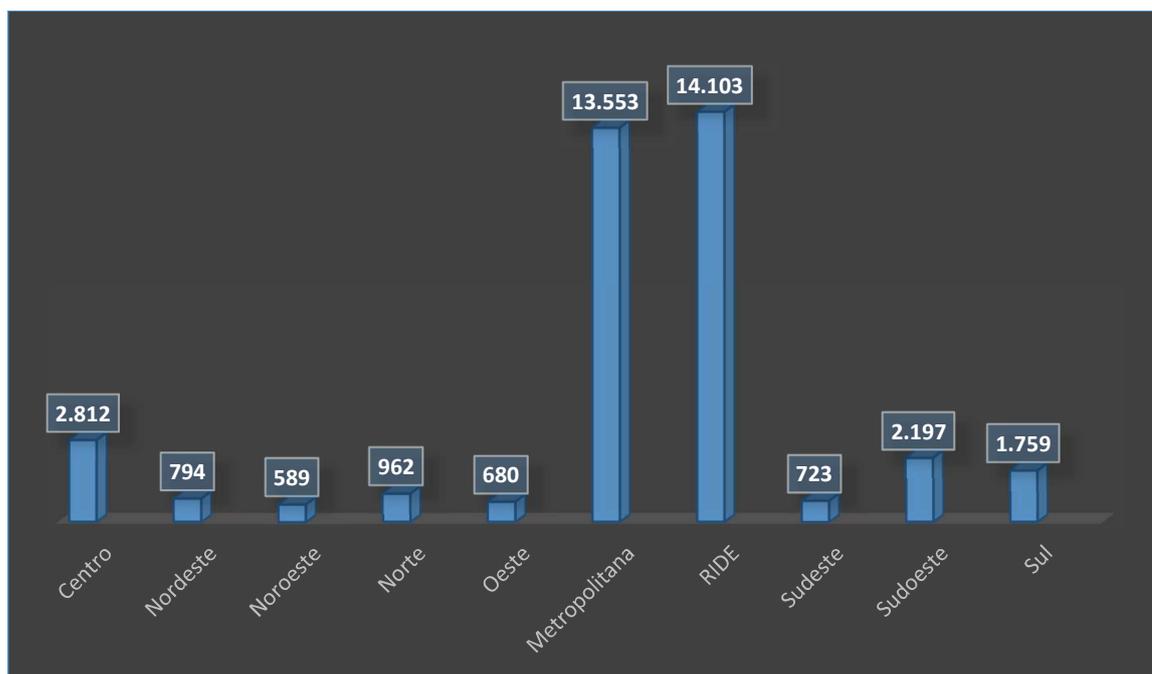
Além disso, considerando-se os estudos do IMB, acerca das situações de moradia improvisada, mais de 50% da renda comprometida, pessoa com deficiência – PCD, idosos e família monoparental, as cidades que apresentam os indicadores mais acentuados estão predominantemente na região metropolitana de Goiânia e do Entorno do Distrito Federal, o que corrobora com a identificação dessas regiões como sendo as de maior adensamento demográfico em razão das capitais Goiânia e Brasília, soma-se a isso Anápolis em função do Distrito Agroindustrial do município – DAIA.

Ademais, de acordo com os levantamentos do IMB, entre os municípios estudados, destacamos que: Goiânia, Águas Lindas de Goiás, Luziânia, Aparecida de Goiânia, Valparaíso de

Goiás, Trindade, Cidade Ocidental, Formosa, Planaltina e Senador Canedo, correspondem por mais de 73% da demanda por benefícios do Aluguel Social.

Observa-se no Gráfico 6 que os maiores índices de demanda estão presentes nas regiões Metropolitana e RIDE, em consonância com os estudos realizados pelo Instituto Mauro Borges – IMB, que as apontam como as regiões mais adensadas e de déficit habitacional mais acentuado.

Gráfico 6 - Regiões atendidas (maiores demandas).



Elaboração: Diagnóstico Social do Programa Pra ter Onde Morar, Aluguel Social, Coordenadoria de Assistência Social da AGEHAB (2023).

Segundo o Relatório “Diagnóstico Social do Aluguel Social” elaborado pela AGEHAB, alguns elementos foram considerados para implantação do Programa, dentre eles a definição dos municípios e os respectivos dimensionamentos dos quantitativos de benefícios, destacando-se os estudos do IMB relativos ao Déficit Habitacional e as Unidades de Vapt-Vupt (centrais de multi-atendimento de serviços públicos) instaladas.

Além do atendimento técnico seguindo o cronograma delimitado a partir dos referidos estudos, foram realizados também nos primeiros 12 meses do programa, atendimentos às cidades com decretos de calamidade pública afetadas por precipitações pluviométricas. A saber: Ceres, Iaciara, Rialma, Divinópolis de Goiás, Monte Alegre de Goiás, Nova Roma, São Domingos, Teresina de Goiás, Colinas do Sul, Formoso, Guarani de Goiás, Alto Paraíso de Goiás, Cavalcante, Flores de Goiás, São João D’ Aliança e Campos Belos.

Na análise social do supracitado diagnóstico, a AGEHAB aprovou efetivamente cerca de 40.000 famílias para atendimento com o benefício de R\$350,00 (trezentos cinquenta reais). O Serviço

Social da AGEHAB aplicou o questionário de pesquisa para um quantitativo de 4.188 beneficiários, correspondendo a pouco mais de 10% desse público atendido pelo Programa. Esse percentual está de acordo com o estimado inicialmente nos editais de seleção o que confere alcance nos objetivos da pesquisa. Foram atendidos 66 municípios situados em 10 regiões do Estado.

É inegável que o Aluguel Social, nasceu com contornos que o caracterizam como benefício temporário, a exemplo do proposto na Lei, com prazo de 18 meses, podendo ser prorrogado por igual período a depender dos fatores condicionantes. Assim sendo, o benefício não se restringe a atendimento de famílias afetadas por catástrofes, desastres e/ou outras situações de interesse público.

Por outro lado, apesar de ser concebido com espaço temporal definido, o programa já apresenta conotações diferentes que permitem visualizar a incorporação do benefício como meio de acesso a moradia, em caráter de maior permanência, quando for pertinente, a exemplo do que ocorre em alguns países desenvolvidos tanto da Europa, quanto dos Estados Unidos. É válido destacar que esse caráter permanente não necessariamente significa vitalício, ele é permanente enquanto durar a situação de vulnerabilidade social enfrentada pela família ou até que seja incluída em um programa habitacional.

De acordo com o previsto na Lei em seu artigo 5º “o período regular de permanência no programa será de 18 (dezoito) meses[...]” (Goiás, 2021, art. 5º). Os primeiros beneficiários ingressaram no programa em dezembro de 2021, logo, completarão o prazo previsto de vinculação em junho de 2023, assim, sucessivamente teremos maior parte dos beneficiários completando 18 meses a partir de junho de 2023.

Analisando as intercorrências mundiais ou locais que vem repercutindo desde o princípio de 2020, primeiro com a Pandemia Covid-19, seguida da guerra na Ucrânia, eventos climáticos intensos, instabilidade política entre outras questões, constata-se que a conjuntura global não se mostra favorável, a inflação e as taxas de juros tem sido uma ameaça crescente, os índices de desemprego ainda estão em números desfavoráveis, os custos dos commodities continuam altos influenciando em toda cadeia de produção e conseqüentemente de consumo. Ao que tudo indica no panorama global de curto prazo, infelizmente a conjuntura econômica e social não estará plenamente restabelecida.

A AGEHAB recebeu mais 92 mil inscrições para o Programa, em tese por volta de 52% das famílias que demandam por moradia estão nesse banco inscritos. Dessas, estão sendo atendidas atualmente cerca de 40 mil famílias o que corresponde a cerca de 23% do déficit habitacional estimado. Sendo assim, o programa Aluguel Social atua de forma efetiva quando permite que essas famílias tenham a possibilidade de prover moradia digna por meio da locação, garantindo segurança em termos de habitabilidade.

De acordo com o art. 34, § 3º, da Instrução Normativa nº 20, de 19/01/2023 – AGEHAB (<https://www.agehab.go.gov.br/files/agehab/legislacaoaplicavel/2023.020.inst.norma.pdf>), que regulamenta o procedimento para seleção de beneficiários para o Programa Pra Ter Onde Morar – “Casas a Custo Zero”, previsto na Lei Estadual nº 21.219, de 29 de dezembro de 2021, “o beneficiário não poderá vender, alienar, alugar, emprestar ou ceder, a qualquer título que seja, a unidade habitacional doada, durante 10 (dez) anos, contados da assinatura da Escritura Pública de Doação outorgada pelo Município.”

Tanto o programa Pra ter Onde Morar – Auxílio Moradia, “Aluguel Social”, quanto o programa Pra ter Onde Morar - Construção de unidades habitacionais de interesse social, “Casas a Custo Zero”, são custeados pelos recursos do Fundo de Proteção Social do Estado de Goiás - PROTEGE GOIÁS.

A Lei Estadual nº 14.469, de 16 de julho 2003, instituiu o Fundo de Proteção Social do Estado de Goiás - PROTEGE GOIÁS, para o combate à fome e a erradicação da pobreza, de natureza contábil, destinado a provisionar recursos financeiros às unidades executoras de programas sociais, com o objetivo de viabilizar à população goiana o acesso a níveis dignos de subsistência por meio de ações suplementares de nutrição, habitação, saúde, educação, saneamento básico, assistência social, reforço de renda familiar e outros programas ou ações de relevante interesse social, voltados para a melhoria da qualidade de vida.

Nesse sentido, o art. 7º da Lei Estadual nº 14.469/2003, dispõe que os recursos do Fundo PROTEGE GOIÁS são provenientes:

I - de contribuição ou doação de:

- a) contribuinte do ICMS interessado em apoiar financeiramente o PROTEGE GOIÁS;
- b) pessoa física ou jurídica interessada em apoiar financeiramente os programas sociais do Fundo PROTEGE GOIÁS;

II - de contribuição feita em decorrência de condição estabelecida na legislação tributária para fruição de benefício ou incentivo fiscal, de acordo com o inciso II do caput do art.9º;

III – de receitas oriundas da exploração de serviço de loteria e congêneres, inclusive as resultantes da aplicação de penalidade pecuniária e da pena de perdimento de bens;

V - de valores destinados à Bolsa Garantia, instituída pela Lei nº 14.239, de 09 de julho de 2002;

VIII - de transferências à conta do orçamento do Estado;

IX - de recursos decorrentes de convênio firmado com os Governos Federal e Municipal;

X - de contribuição ou doação efetuadas por organismos nacionais ou internacionais, bem como de convênio de financiamento celebrado com os referidos organismos;

XI – de transferências efetuadas de outros fundos;

XII - de receitas oriundas do adicional de até 2% (dois por cento) na alíquota do ICMS sobre produtos e serviços supérfluos nos termos do art. 82, § 1o, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT;

XIII – de receitas oriundas da administração de seguros;

XV - de contribuição em decorrência de condição estabelecida na legislação tributária para fruição de benefício ou incentivo financeiro, de acordo com os incisos III e IV do caput do art. 9º[...]

De forma complementar, o Decreto nº 6.883, de 12 de março de 2009, regulamenta o Fundo de Proteção Social do Estado de Goiás – PROTEGE GOIÁS.

3 METODOLOGIA DE PESQUISA

Este trabalho se assenta em pesquisa de natureza qualitativa e exploratória, utilizando método de avaliação de custo-efetividade do Programa *Pra Ter Onde Morar - “Aluguel Social”*. Enquanto a avaliação de custo-efetividade compara os custos em termos monetários com os impactos positivos e as entregas ao beneficiário geradas pelo programa, a avaliação de custo-benefício requer a transformação dos benefícios e impactos positivos de uma determinada política em valores monetários, o que demanda o uso de modelos referendados na literatura ou a criação de algoritmo de conversão, conforme ensina De Oliveira et al (2022).

A presente pesquisa se insere no primeiro caso, como etapa preparatória para a realização da aferição de custo-benefício após decorrido maior tempo de implementação do programa.

Os dados utilizados foram produzidos pela Agência Goiana de Habitação (AGEHAB) por meio da aplicação do Questionário Socioeconômico, bem como das informações oriundas dos Relatórios Sociais, elaborados a partir de visitas domiciliares com aplicação de entrevista social por assistentes sociais da Coordenadoria de Assistência Social da Agência. Foram também utilizadas informações constantes dos Relatórios de Avaliação e Monitoramento trimestrais e no Diagnóstico Social, todos elaborados pela Coordenadoria de Assistência Social da AGEHAB.

Igualmente relevantes foram os dados do Informe Técnico do Déficit Habitacional com base nos dados do CadÚnico de 2021, calculado pelo Instituto Mauro Borges (IMB) para cálculos sobre questões sociais que envolvem a população de menor renda e maior vulnerabilidade social. De acordo com o Governo federal, o CadÚnico é uma ferramenta hábil para o registro das famílias mais pobres e para o conhecimento das condições de vida destas, facilitando a implantação das políticas públicas voltadas para essa parcela da população, posto que fornece dados importantes para execução das políticas sociais. Fonte: https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/noticias/arquivos/files/leia-me_microdados_cadastro_unico.

Em relação às métricas utilizadas, foram adotados indicadores de resultados, bem como parâmetros comparativos dos custos entre programas com os mesmos objetivos, especialmente:

O valor do orçamento autorizado ou disponível para o programa *Pra ter Onde Morar – Auxílio Moradia*, “Aluguel Social”, constante:

a) O valor do orçamento autorizado ou disponível na Lei Estadual nº 21.232/2022 (LOA 2022), do Estado de Goiás, para a construção de unidades habitacionais de interesse social, “Casas a Custo Zero” do programa Pra ter Onde Morar, previstas no art. 4º da Lei Estadual nº 21.219 de 29 de dezembro de 2021, que estabelece regras e critérios para a reforma e a construção de unidades habitacionais do Programa Pra Ter Onde Morar;

b) O custo unitário de construção de moradia constante do Chamamento Público para credenciamento nº 01/2022, Edital de 11/08/2022, pág. 12, item 15.1, vide AGEHAB (2022);

c) Os recursos do Fundo PROTEGE Goiás;

d) O número de beneficiários do aluguel social contemplados versus o gasto total do programa (valor executado), constante no Relatório de Administração da AGEHAB (2022, pág. 36), dentro da Ação 2248 Pra ter onde morar – Auxílio-Moradia e do Portal da Transparência do Estado de Goiás, no campo Execução Orçamentária (<https://transparencia.go.gov.br/execucao-orcamentaria/>).

O modelo de aplicação e análise dos dados adotou os seguintes conceitos. A análise de custo-efetividade se ocupa explicitamente de medidas econômicas que avaliam a relação entre custos e resultados da intervenção. Os custos para o cálculo da eficiência tendem a estar disponíveis nas informações físico-financeiras dos órgãos executores, segundo Simões (2019).

Dessa forma podemos estabelecer que:

$$\text{Custo-efetividade} = \frac{\text{efeitos da intervenção em termos físicos}}{\text{custos}}$$

Ainda nas lições de Simões (2019), é preciso identificar todos os custos gerados pela intervenção nos vários processos que a compõem, bem como todos os resultados gerados pela intervenção e suas quantidades físicas, e atribuir valor monetário a essas quantidades (quando possível).

Dessa identificação nascem as seguintes perguntas de análise:

a) Os resultados gerados justificam os custos?

b) É possível obter da intervenção melhores resultados por um custo equivalente ou o mesmo resultado por um custo inferior?

c) Existem alternativas de intervenção mais eficientes (maior ou melhor resultado ao menor custo)?

No cenário da análise da custo-efetividade, entre duas intervenções com o mesmo único objetivo, opta-se pela que produz a maior quantidade do resultado desejado ao menor custo, conforme Simões (2019). Como o Aluguel Social e a Construção de “Casas a Custo Zero” possuem o mesmo objetivo de reduzir o déficit habitacional, foi possível comparar o retorno dos dois programas, gerando as evidências apresentadas e discutidas no próximo capítulo.

O Programa *Pra Ter Onde Morar – Construção*, distinto do programa *Pra ter Onde Morar – Auxílio Moradia*, foi lançado pelo Governo de Goiás para construir casas a custo zero para as famílias mais vulneráveis, que não têm condições de fazer um financiamento imobiliário e têm renda de até 1 salário mínimo. Cada casa possui sala de estar/jantar, cozinha, circulação, dois quartos, um banheiro, área de serviço coberta, quintal descoberto, acesso de pedestre cimentado, recuo frontal gramado. Área construída de no mínimo 42,43m² e lote com área mínima de 200 m². A execução das obras é feita em parceria com as prefeituras de cada município e as construtoras contratadas. A Prefeitura entra com terreno e infraestrutura, conforme informações disponíveis no site da AGEHAB (<https://www.agehab.go.gov.br/aceso-a-informacao/2-institucional/3666-perguntas-e-respostas-frequentes-sobre-moradias.html>).

4 APRESENTAÇÃO DOS DADOS, RESULTADOS E ANÁLISE

4.1 APRESENTAÇÃO DOS DADOS

Para o componente de Aluguel Social do programa *Pra Ter Onde Morar*, foram aplicados R\$ 80 milhões em 2022, segundo o Anexo “Demonstrativo dos programas e seus objetivos por ações, produtos, metas, valores e órgãos executores” da LOA 2022 do Estado de Goiás, Lei Estadual nº 21.232, de 11 de janeiro de 2022, página 271, Função 16 – Habitação, Sub-Função 482 – Habitação Urbana, Programa 1032 – Moradia como base da cidadania, Ação 2248 – Pra ter onde morar – Auxílio-Moradia, Produto 10684 – Pessoa atendida com auxílio social (<https://legisla.casacivil.go.gov.br/api/v1/arquivos/17537>).

Ademais, extrai-se do Anexo I da Resolução 003/2022 - CDFP, de 17 de fevereiro de 2022, do Conselho Diretor do Fundo Protege, referente à 24ª Reunião Extraordinária do Conselho Diretor do Fundo Protege Goiás (Processo SEI nº 202200004012888), sobre reempenhos do orçamento de 2021, em virtude de solicitação da AGEHAB contida no processo SEI nº 202200031000217, que o valor destinado ao Aluguel Social do programa *Pra Ter Onde Morar* foi de R\$ 102,5 milhões.

O valor estimado orçado pela AGEHAB para construção de 01 (uma) Unidade Habitacional é de R\$ 127.203,74 (cento e vinte e sete mil duzentos e três reais e setenta e quatro centavos) e contempla todos os serviços, conforme Chamamento Público para credenciamento nº 01/2022, Edital de 11/08/2022, pág. 12, item 15.1, disponível em: <https://www.agehab.go.gov.br/licitacoes-e-contratacoes/licitacoes/159-licitacoes-e-contratacoes/chamamentos-p%C3%BAblicos-2022/3682-chamamento-p%C3%BAblico-para-credenciamento-n%C2%BA-01-2022.html>.

De acordo com o Anexo “Demonstrativo dos programas e seus objetivos por ações, produtos, metas, valores e órgãos executores”, da LOA 2022 do Estado de Goiás, Lei Estadual nº 21.232, de 11 de janeiro de 2022, página 271, foram autorizados R\$ R\$ 161.090.000,00 do orçamento de 2022, na Função 16 – Habitação, Sub-Função 482 – Habitação Urbana, Programa 1032 – Moradia como base da cidadania, ao serem somados os valores das Ações - 3070 Construção de habitações de interesse social para vulneráveis nos municípios da região Norte, Nordeste e Noroeste, 3071 Construção de habitações de interesse social para vulneráveis nos municípios da região metropolitana de Goiânia, Oeste e Centro, 3072 Construção de habitações de interesse social para vulneráveis nos município da região integrada de desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno e 3079 Construção de habitações de interesse social nos municípios da região Sul, Sudeste e Sudoeste. Fonte: (<https://legisla.casacivil.go.gov.br/api/v1/arquivos/17537>).

Ademais, segundo o Anexo III - Deliberação sobre ajustes/complementos em propostas já apreciadas pelo Conselho Diretor do Fundo Protege, da Resolução 07 - CDFP, de 17 de agosto de 2022, decorrente da 27ª Reunião Extraordinária realizada em 17/08/2022 (Processo SEI nº 202200004067914), foi autorizado o aumento do valor para R\$ 331,2 milhões para o programa de construção de unidades habitacionais de interesse social, “Casas a Custo Zero”, no exercício 2002, em virtude de solicitação da AGEHAB contida no processo SEI nº 202200031000081, conforme quadro abaixo.

Ao final do exercício 2022, em razão de outras autorizações concedidas pelo Conselho Diretor do Fundo Protege, o valor autorizado e empenhado em 2022 chegou a R\$ 362.831.353,36, conforme informação apresentada pela página da transparência do Estado de Goiás, referente à AGEHAB, no campo Execução Orçamentária (<https://transparencia.go.gov.br/execucao-orcamentaria/>).

4.2 RESULTADOS E ANÁLISE

Segundo o Relatório de Administração da AGEHAB (2022, pág. 36), dentro da Ação 2248 Pra ter onde morar – Auxílio-Moradia, foram entregues a 3.035 (três mil e trinta e cinco) famílias os

cartões do auxílio-moradia (Aluguel Social), no mês de dezembro de 2021, mês em que o programa foi criado, as quais iniciaram o período de 18 (dezoito) meses de recebimento do valor mensal de R\$ 350,00, conforme disposto no art. 5º da Lei Estadual nº 21.186/2021.

Já no ano de 2022, foram entregues 35.148 (trinta e cinco mil, cento e quarenta e oito) cartões do Aluguel Social, totalizando 38.183 famílias beneficiadas até 31/12/2022.

É possível constatar que a AGEHAB liquidou integralmente o valor autorizado para o programa Pra ter Onde Morar – Auxílio Moradia, “Aluguel Social”, de R\$ 102,5 milhões, no exercício 2022, de acordo com a informação apresentada pela página da transparência do Estado de Goiás, no campo Execução Orçamentária (<https://transparencia.go.gov.br/execucao-orcamentaria/>).

Noutro prisma, de acordo com o Relatório de Administração da AGEHAB (2022, pág. 34), na antes designada Ação 2116 Habitação de Interesse Social, que na LOA estadual de 2022 se dividiu nas ações 3070 Construção de habitações de interesse social para vulneráveis nos municípios da região Norte, Nordeste e Noroeste, 3071 Construção de habitações de interesse social para vulneráveis nos municípios da região metropolitana de Goiânia, Oeste e Centro, 3072 Construção de habitações de interesse social para vulneráveis nos município da região integrada de desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno e 3079 Construção de habitações de interesse social nos municípios da região Sul, Sudeste e Sudoeste, utilizando-se de recursos do Fundo Protege Goiás, foram entregues 1.757 (um mil setecentos e cinquenta e sete) unidades habitacionais construídas no ano de 2022, segundo as regras e critérios estabelecidos na Lei nº 21.219, de 29 de dezembro de 2021.

Além disso, no ano de 2022 foram celebrados 109 contratos visando a construção de 4.317 (quatro mil trezentos e dezessete) unidades habitacionais, com recursos do Fundo Protege.

O valor empenhado em 2022 foi de R\$ 362.831.353,36, sendo que o liquidado foi de R\$ 114.935.608,02, e o pago foi de R\$ 113.870.800,19, conforme informações disponíveis no portal da transparência do Estado de Goiás, no campo Execução Orçamentária, até o dia 25/08/2023 (<https://transparencia.go.gov.br/execucao-orcamentaria/>).

Nessa perspectiva, considerando o prazo de 12 meses, temos:

efeitos da intervenção em termos físicos
custos

A) Se estabelecermos como premissa no programa de Construção de “Casas a Custo Zero” as Unidades Habitacionais entregues e as contratadas, temos:

$$\frac{R\$113.870.800,19(\text{valor liquidado e pago no programa e})}{1.757\text{UHs}(\text{entregues em 2022})+4.317\text{UHs}(\text{contratadas em 2022})=6.074\text{UHs}} = R\$ 18.747,25 \text{ por família}$$

Assim, no exercício de 2022, ao se considerar as Unidades Habitacionais entregues e as contratadas, o programa de Construção de “Casas a Custo Zero” custou R\$ 18.747,25 por família para o Estado de Goiás.

Ressalte-se o valor de R\$ 127.203,74 relativo a cada Unidade Habitacional construída.

A.1) Se estabelecermos como premissa no programa de Construção de “Casas a Custo Zero” apenas as Unidades Habitacionais efetivamente entregues, temos:

$$\frac{R\$113.870.800,19(\text{valor liquidado e pago no programa em 2022})}{1.757 \text{ UHs (entregues em 2022)}} = R\$ 64.809,78 \text{ por família}$$

Neste cenário o custo supera o triplo do anterior, isto é, no exercício de 2022, ao se considerar apenas as Unidades Habitacionais entregues, o programa de Construção de “Casas a Custo Zero” custou R\$ 64.809,78 por família para o Governo de Goiás.

B) Aluguel Social (cartões entregues em 2021 que continuaram a receber o benefício durante o exercício 2022 e cartões entregues em 2022): $3.035 (2021) + 35.148 (2022) = 38.183$ famílias beneficiadas em 2022.

$$\frac{R\$102.500.000,00(\text{valor liquidado e pago no programa em 2021 e 2022})}{3.035(2021) + 35.148(2022) = 38.183} = R\$ 2.684,44 \text{ por família.}$$

Assim, no exercício de 2022, ao se considerar os cartões entregues e o auxílio moradia pago, o programa Aluguel Social custou 2.684,44 por família para o Governo de Goiás. Ressalte-se o valor total de R\$ 4.200,00 (R\$ 350,00 x 12 meses) recebido em um ano por cada família.

Se compararmos os dois programas, em cada um dos cenários abaixo, teremos que:

$$\text{I- Cenário A com B: } \frac{R\$18.747,25 \text{ por família}}{R\$2.684,44 \text{ por família}} = 6,98$$

Dessa forma, observa-se que o programa de Construção de “Casas a Custo Zero” ao considerar as Unidades Habitacionais entregues e as contratadas no exercício 2022, equivale a aproximadamente 7 vezes o custo do programa de auxílio moradia “Aluguel Social”.

$$\text{II - Cenário A.1 com B: } \frac{R\$64.809,78 \text{ por família}}{R\$2.684,44 \text{ por família}} = 24,14$$

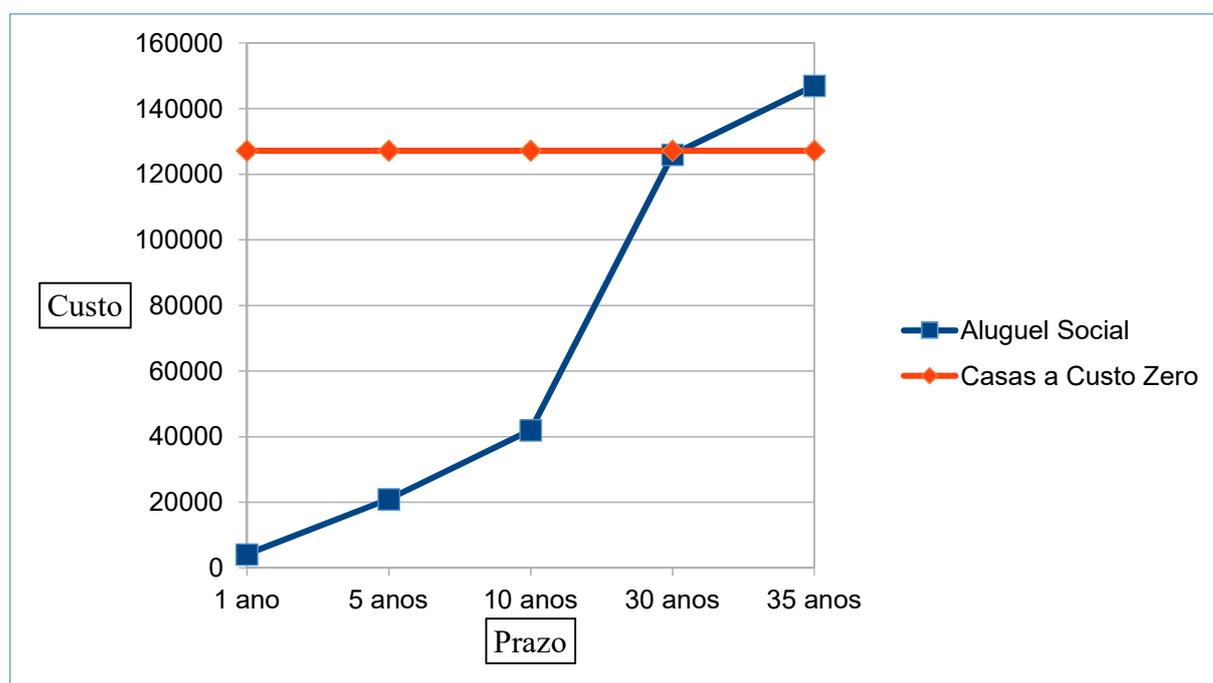
Destarte, percebe-se que o programa de Construção de “Casas a Custo Zero” ao considerar as Unidades Habitacionais entregues no exercício 2022, equivale a aproximadamente 24 vezes o custo do programa de auxílio moradia “Aluguel Social”.

De outro turno, ao compararmos os dois programas na perspectiva do objeto da entrega ao cidadão no intervalo de 12 meses, veremos que:

$$\frac{R\$127.203,74(\text{valor da UH recebida por família})}{R\$4.200,00(\text{beneficiário recebido por família} \quad \$350,00 \times 12 \text{ meses})} = 30,28$$

Observa-se que seria possível custear, com os valores atuais, o auxílio moradia do programa Aluguel Social de uma família por mais de 30 anos, com o valor atualmente gasto com a Construção de uma Unidade Habitacional no Programa de Construção de Casas a Custo Zero. Somente após 30 anos o custo do Aluguel Social ultrapassa o de Construção de Casas a Custo Zero, tendo como premissa os valores atuais, conforme Gráfico 7, abaixo.

Gráfico 7 – Custo (R\$) x Prazo (anos)



Todavia, haja vista a inflação de 5,8% acumulada em 2022, conforme registrou o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA (<https://www.ipea.gov.br/cartadeconjuntura/index.php/2023/03/analise-e-projecoes-de-inflacao->

2 - A oferta de "casa a custo zero" apresenta menor custo no longo prazo do que a oferta de "Aluguel Social", porém importa em custos de depreciação dos imóveis pouco compatíveis com o perfil de renda dos beneficiários;

3 – O "Aluguel Social" oferece ações complementares que auxiliam a saída do beneficiário da situação de vulnerabilidade, ausentes do programa de construção de "casas a custo zero";

4 - O beneficiário receptor da "casa a custo zero" contará com um estoque de riqueza, relativo à propriedade da casa, somente após 10 anos, quando efetivamente poderá alienar esta. O que não impede o retorno a uma situação de vulnerabilidade;

5 – As entregas do "Aluguel Social", mesmo que temporário, têm reduzido o déficit habitacional em níveis muito superiores aos das entregas realizadas no programa de construção de "casas a custo zero";

6 – Os valores relativos ao custo de uma "casa a custo zero" apresentam a necessidade de reajuste num intervalo de tempo menor (haja vista as oscilações nos preços de mercado dos materiais para a construção civil), do que o reajuste relativo ao benefício do "Aluguel Social", que tende a ser anual, seguindo a periodicidade do reajuste dos aluguéis.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo analisou importantes políticas públicas do Estado de Goiás, com foco incisivo no combate ao déficit habitacional no Estado de Goiás, as quais tiveram entregas de benefícios aos cidadãos goianos, com impactos positivos na redução do déficit.

Segundo as análises dos dados e resultados obtidos, foram registradas evidências de que o Programa Pra Ter Onde Morar "Aluguel Social" apresenta menor custo no curto e médio prazo, além disso, mesmo que temporário, têm reduzido o déficit habitacional em níveis muito superiores aos das entregas realizadas pelo Programa Pra Ter Onde Morar, Construção de "Casa a Custo Zero", o que sugere reflexões quanto às supracitadas políticas públicas.

Ademais, destacam-se pontos relevantes a serem discutidos em eventual revisão, como os custos de depreciação dos imóveis, que são pouco compatíveis com o perfil de renda dos beneficiários, bem como os valores relativos ao custo de uma "Casa a Custo Zero", que apresentam a necessidade de reajustes em intervalos menores do que os reajustes relativos ao benefício do "Aluguel Social", em virtude das oscilações nos preços de mercado dos materiais para a construção civil, enquanto que, seguindo a periodicidade do reajuste dos aluguéis, com base em índices usuais como o IPCA (índice nacional de preços do consumidor amplo) e o IGPM (índice geral de preços - mercado), os reajustes relativos ao benefício do "Aluguel Social" tendem a ser anuais.

Além disso, numa perspectiva social, o "Aluguel Social" oferece ações complementares que auxiliam a saída do beneficiário da situação de vulnerabilidade, ausentes até o momento no componente Construção de "casas a custo zero", algo que também deve ser revisto pelo poder público, visando a melhoria deste último.

De outro turno, a constituição do patrimônio (casa) para o beneficiário não pode ser ignorada. Na entrega da "Casa a Custo Zero" ocorre uma elevação do patrimônio do beneficiário que pode impactar na desigualdade de renda. Soma-se a isso o fato de que o referido patrimônio constitui garantia para uma eventual contração de empréstimos e financiamentos pelo beneficiário, ou seja, este passará a ser um consumidor com garantia (casa), e, portanto, poderá ser contemplado com a "inclusão bancária", algo que também mitiga a pobreza e a desigualdade social.

Neste prisma, reitera-se que o estudo em questão não exauriu o tema, especialmente por não mensurar benefícios, nem os impactos sociais das políticas públicas analisadas.

Oportunamente, ressalte-se que devem ser consideradas numa futura análise dos benefícios e dos impactos sociais dos componentes estudados, as variáveis sociais e o aumento do bem-estar das pessoas atingidas pelas políticas públicas mencionadas.

Os resultados da pesquisa sugerem que o "Aluguel Social" é uma política pública mais eficaz no combate ao déficit habitacional no Estado de Goiás, o que gera a reflexão acerca do seu fortalecimento e ampliação, com o objetivo de atender um número maior de famílias.

Todavia, registre-se que a presente pesquisa se restringiu à análise de custo-efetividade dos dois componentes dentro de um recorte temporal de doze meses, sem adentrar nos impactos sociais e benefícios gerados pelos componentes e pelas respectivas ações complementares sociais de cada um.

Pelo exposto, cabe destacar que as pesquisas de caráter exploratório, têm como finalidade gerar proposições para pesquisas mais robustas no futuro, pesquisas que de fato testem as proposições, razões pela qual a presente pesquisa se limitou à apresentação de evidências referentes à comparação do custo-efetividade entre os dois componentes do programa Pra Ter Onde Morar.

6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGEHAB. Questionário Socioeconômico do Programa Pra Ter Onde Morar, Aluguel Social, de 03 de fevereiro de 2023, Processo SEI nº 202200031001203. Acesso autorizado em 09 de março de 2023, via Processo SEI nº 202300031001105.

AGEHAB. Relatórios Sociais do Programa Pra Ter Onde Morar, Aluguel Social, de 03 de fevereiro de 2023, Processo SEI nº 202200031001203. Acesso autorizado em 09 de março de 2023, via Processo SEI nº 202300031001105.

AGEHAB. Relatórios de Avaliação e Monitoramento trimestrais 01 e 02 de 2022 do Programa Pra Ter Onde Morar, Aluguel Social, de 03 de fevereiro de 2023, Processo SEI nº 202200031001203. Acesso autorizado em 09 de março de 2023, via Processo SEI nº 202300031001105.

AGEHAB. Diagnóstico Social do Programa Pra Ter Onde Morar, Aluguel Social, de 03 de fevereiro de 2023, Processo SEI nº 202200031001203. Acesso autorizado em 09 de março de 2023, via Processo SEI nº 202300031001105.

AGEHAB. Perguntas e respostas frequentes sobre as Casa a Custo Zero. Disponível em: <https://www.agehab.go.gov.br/acesso-a-informacao/2-institucional/3666-perguntas-e-respostas-frequentes-sobre-moradias.html>. Acesso em 14 de março de 2023.

AGEHAB (2022). Chamamento Público para credenciamento nº 01/2022, Edital de 11/08/2022, pág. 12, item 15.1, disponível em <https://www.agehab.go.gov.br/licitacoes-e-contratacoes/licitacoes/159-licitacoes-e-contratacoes/chamamentos-p%C3%BAblicos-2022/3682-chamamento-p%C3%BAblico-para-credenciamento-n%C2%BA-01-2022.html>. Acesso em 20 de agosto de 2023.

AGEHAB (2023). Instrução Normativa nº 20, de 19 de janeiro/2023 – AGEHAB. Regulamenta o procedimento para seleção de beneficiários para o Programa Pra Ter Onde Morar – “Casas a Custo Zero”. Disponível em: <https://www.agehab.go.gov.br/files/agehab/legislacaoaplicavel/2023.020.inst.norma.pdf>. Acesso em 05 de abril de 2023.

AGEHAB (2022). Relatório de Administração da AGEHAB do exercício 2022, pág. 36, disponível no site: <https://www.agehab.go.gov.br/files/agehab/prestacaodecontas/2022.relatorio.da.administracao.pdf>

AGEHAB (2022). Relatório circunstanciado de ocorrências e recomendações de auditoria independente da AGEHAB do exercício 2022, págs. 160 e 164, disponível no site: <https://www.agehab.go.gov.br/files/agehab/relatorioauditoria/2022.rel.circunstanciado.pdf>

BRASIL. Secretaria de Avaliação de Gestão da Informação: Ministério do Desenvolvimento Social. Disponível em: https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/noticias/arquivos/files/leia-me_microdados_cadastro_unico. Acesso em 19 de março de 2023.

BRASIL. Direito à moradia adequada: por uma cultura de direitos humanos. Brasília: Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH/PR), 2013. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0022/002254/225430POR.pdf>. Acesso em: 20 de abril de 2023.

BRASIL. Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017. Institui o Regime de Recuperação Fiscal dos Estados e do Distrito Federal. Brasília: Presidência da República, [2017]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp159.htm. Acesso em 27 de julho de 2023.

Bricongne, JC, A Turrini e P Pontuch (2019), “Assessing House Prices: Insights from HouseLev, a Dataset of Price Level Estimates”, Comissão Europeia, European Economy Discussion Paper no. 101, pág 18. Disponível em: https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/assessing-house-prices-insights-houselev-dataset-price-level-estimates_en. Acesso em 20 de julho de 2023.

Bricongne, JC, A Turrini e P Pontuch (2019). Comissão Europeia, European Economy Discussion Paper no. 101. Avaliando os preços das casas: insights de um conjunto de dados de estimativas de nível de preços. Disponível em: <https://cepr.org/voxeu/columns/assessing-house-prices-insights-dataset-price-level-estimates>. Acesso em 14 de julho de 2023.

Da Silva, Valério (2013). A Locação Social como forma de acesso à moradia: a experiência de São Paulo como oposição as variadas formas de aluguel social temporário [Online]. Agosto de 2013. Disponível em: https://www.dbd.puc-rio.br/pergamum/tesesabertas/1111918_2013_completo.pdf. Acesso em 28 de novembro de 2022.

De Oliveira, Bruno Pantaleão; Castro, Caio de Souza (2022). Avaliações de custo-efetividade e custo-benefício: ferramentas essenciais para a tomada de decisão. FGV EESP CLEAR. 02 de agosto de 2022. Disponível em: <https://fgvclear.org/avaliacoes-de-custo-efetividade-e-custo-beneficio-ferramentas-essenciais-para-a-tomada-de-decisao/>. Acesso em 03 de abril de 2023.

Entrevista Evert Vedung, por Armando Simões (2014). Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação. – N. 6 (2014). Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, 2011, págs. 80 a 91. Disponível em: http://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/ferramentas/docs/RBMA_6.pdf. Acesso em 27 de julho de 2023.

Estado de Goiás. Arrecadação estadual [Online]. Disponível em: <https://www.economia.go.gov.br/receita-estadual/arrecadacao-estadual.html>. Acesso em 28 de novembro de 2022.

Estado de Goiás. RRF – Regime de Recuperação Fiscal [Online]. Disponível em: <https://www.economia.go.gov.br/rrf>. Acesso em 28 de novembro de 2022.

Estado de Goiás. Site da Transparência. AGEHAB. Disponível em: <https://transparencia.go.gov.br/execucao-orcamentaria/>. Acesso em 18 de abril de 2023.

Estado de Goiás. Aviso de Chamamento Público - Terminais Rodoviários Estaduais de Passageiros, EDITAL DE CHAMAMENTO PÚBLICO Nº 001/2023/GOIÁS PARCERIAS/SGG/AGR. Disponível em : <https://www.goiasparcerias.go.gov.br/projetos/procedimento-de-manifesta%C3%A7%C3%A3o-de-interesse.html?view=article&id=356&catid=2>. Acesso em 25 de agosto de 2023.

Estado de Goiás. Aviso de Chamamento Público - Complexo Serra Dourada, EDITAL DE CHAMAMENTO PÚBLICO Nº 001/2023/SEEL/SGG/GOIÁS PARCERIAS/VICE-GOVERNADORIA/SEAD. Disponível em <https://www.esporte.go.gov.br/contratos/aviso-de-chamamento-p%C3%BAblico-complexo-serra-dourada.html>. Acesso em 23 de agosto de 2023.

Estado de Goiás. Goiás registra segundo recorde consecutivo de abertura de empresas em 2021. Disponível em <https://www.goiias.gov.br/servico/43-economia/124502-goi%C3%AAs-registra-segundo-recorde-consecutivo-de-abertura-de-empresas-em-2021.html>. Acesso em 27 de julho de 2023.

Estado de Goiás. Sistema de indicadores da Junta Comercial do Estado de Goiás. Disponível em: <http://servicos.juceg.go.gov.br/indicadores/>. Acesso em 29 de julho de 2023.

Estado de Goiás. Agricultura e Indústria crescem em Goiás durante pandemia. Disponível em https://www.imb.go.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=2363:agricultura-e-industria-crescem-em-goiias-durante-pandemia&catid=8&Itemid=208. Acesso em 28 de julho de 2023.

Estado de Goiás. Composição do Plano de Recuperação Fiscal. Disponível em: <https://www.economia.go.gov.br/rrf/composicao-do-plano-de-recuperacao-fiscal.html>. Acesso em 17 de julho de 2023.

Estado de Goiás. Perguntas frequentes sobre o RRF. Disponível em: <https://www.economia.go.gov.br/rrf/perguntas-frequentes.html>. Acesso em: 27 de julho de 2023.

Fundação João Pinheiro (2021). Metodologia do déficit habitacional e da inadequação de domicílios no Brasil– 2016-2019. Belo Horizonte: FJP, 2021. Disponível em: <https://fjp.mg.gov.br/deficit-habitacional-no-brasil/>. Acesso em 15 de fevereiro de 2023.

Fundação João Pinheiro (2021a). Cartilha Déficit Habitacional e Inadequação de Moradias, principais resultados para o período de 2016 a 2019. Belo Horizonte: FJP, 2021. Disponível em: <https://fjp.mg.gov.br/deficit-habitacional-no-brasil/>. Acesso em 17 de fevereiro de 2023.

Fundação João Pinheiro (2021b). Relatório Déficit Habitacional no Brasil 2016-2019. Belo Horizonte: FJP, 2021. Disponível em: <https://fjp.mg.gov.br/deficit-habitacional-no-brasil/>. Acesso em 19 de fevereiro de 2023.

Fundação João Pinheiro (2022). Ensaio e discussões sobre o déficit habitacional no Brasil / organizado por Eleonora Cruz Santos. – Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2022. Disponível em: <https://fjp.mg.gov.br/deficit-habitacional-no-brasil/>. Acesso em 21 de fevereiro de 2023.

GOIÁS. Lei Estadual nº 21.186, de 30 de novembro de 2021. Institui no Estado de Goiás o Programa Pra Ter Onde Morar [...]. Goiás: Governo do Estado de Goiás, [2021]. Disponível em: <https://legisla.casacivil.go.gov.br/api/v2/pesquisa/legislacoes/104659/pdf>. Acesso em: 28 de nov. 2022.

GOIÁS. Lei Estadual nº 21.219, DE 29 DE DEZEMBRO DE 2021. Estabelece regras e critérios para a reforma e a construção de unidades habitacionais do Programa Pra Ter Onde Morar. Disponível em: https://legisla.casacivil.go.gov.br/pesquisa_legislacao/104724/lei-21219. Acesso em 20 de abril de 2023.

GOIÁS. Lei Estadual nº 14.469, de 16 de julho 2003. Institui o Fundo de Proteção Social do Estado de Goiás - PROTEGE GOIÁS. Disponível em:

https://legisla.casacivil.go.gov.br/pesquisa_legislacao/81094/lei-14469. Acesso em 20 de abril de 2023.

GOIÁS. Decreto Estadual nº 6.883, de 12 de março de 2009. Regulamenta o Fundo de Proteção Social do Estado de Goiás – PROTEGE GOIÁS. Disponível em: <https://legisla.casacivil.go.gov.br/api/v2/pesquisa/legislacoes/63347/pdf#:~:text=DECRETO%20No%206.883%2C%20DE%2012,conferidas%20na%20forma%20do%20art>. Acesso em 20 de abril de 2023.

GOIÁS. Anexo da LOA 2022, Lei Estadual nº 21.232, DE 11 DE JANEIRO DE 2022, página 271. Goiás: Governo do Estado de Goiás, [2022]. Disponível em: <https://legisla.casacivil.go.gov.br/api/v1/arquivos/17537>. Acesso em: 01 de març. 2023.

GOIÁS. Decreto Estadual nº 9.737, de 27 de outubro de 2020. Estabelece medidas de racionalização de gastos com pessoal e outras despesas correntes e de capital, na administração direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo e nas empresas estatais dependentes. Goiás: Governo do Estado de Goiás, [2020]. Disponível em: https://legisla.casacivil.go.gov.br/pesquisa_legislacao/103555/decreto-9737. Acesso em: 15 de fev 2023.

GOIÁS. Decreto Estadual nº 9.376, de 02 de janeiro de 2019. Estabelece medidas de contenção de gastos com pessoal e outras despesas correntes e de capital, na administração direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo e nas empresas estatais dependentes. Goiás: Governo do Estado de Goiás, [2019]. Disponível em: <https://legisla.casacivil.go.gov.br/api/v2/pesquisa/legislacoes/71574/pdf#:~:text=Estabelece%20medidas%20de%20conten%C3%A7%C3%A3o%20de,Executivo%20e%20empresas%20estatais%20d>ependentes. Acesso em 05 de fev 2023.

GOIÁS. Lei Estadual nº 20.755, de 28 de janeiro de 2020. Estima a receita e fixa a despesa do Estado para o exercício de 2021 [...].Goiás: Governo do Estado de Goiás, [2020]. Disponível em: <https://legisla.casacivil.go.gov.br/api/v2/pesquisa/legislacoes/100977/pdf#:~:text=LEI%20N%C2%BA%2020.755%2C%20DE%2028%20DE%20JANEIRO%20DE%202020.&text=%2D%20Estima%20a%20receita%20e%20fixa,para%20o%20exerc%C3%ADcio%20de%202021.&text=Estado%20de%20Goi%C3%A1s.&text=direta%2C%20indireta%20e%20empresas%20estatais%20dependent>es%20para%20o%20exerc%C3%ADcio%20de%202021. Acesso em 20 de jan 2023.

GOIÁS. Decreto Estadual nº 10.205, de 27 de janeiro de 2023. Dispõe sobre a atualização do Plano Plurianual para o quadriênio 2020-2023 [...]. Goiás: Governo do Estado de Goiás, [2023]. Disponível em: <https://www.economia.go.gov.br/files/ppa/DECRETON.10.205DE27DEJANEIRODE2023.pdf>. Acesso em 20 de mar 2023.

GOIÁS. Lei Estadual nº 21.670, de 6 de dezembro de 2022. Dispõe sobre a criação do Fundo Estadual de Infraestrutura – FUNDEINFRA. Goiás: Governo do Estado de Goiás, [2022]. Disponível em: <https://legisla.casacivil.go.gov.br/api/v2/pesquisa/legislacoes/106378/pdf>. Acesso em 04 de abril de 2023.

IMB (2022). De Castro Cruvinel, Evelyn; Ribeiro Guerra, Guilherme; Rosa Macedo, Murilo. Déficit Habitacional com base nos dados do CadÚnico 2021, Instituto Mauro Borges de Estatísticas e Estudos

Socioeconômicos, dezembro de 2022. Disponível em: https://www.imb.go.gov.br/files/docs/publicacoes/informes-tecnicos/2022/Defict_Modelo_Informe_Final.pdf. Acesso em: 15 de janeiro de 2023.

Lassance, Antonio (2022). Análise ex ante de políticas públicas: fundamentos teórico-conceituais e orientações metodológicas para a sua aplicação prática, 2022, Rio de Janeiro, pág. 15. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11399/2/TD_2817_Analise_ExAnte.pdf. Acesso em 27 de julho de 2023.

Moulin S. Penalva Santos et al (2016). Direito à moradia: um direito social em construção no Brasil – a experiência do aluguel social no Rio de Janeiro [Online]. Planejamento e Políticas Públicas, n. 46 Jan./Junho de 2016. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/548>. Acesso 28 de novembro de 2022.

OCDE. A dinâmica da habitação é um componente chave da estabilidade econômica. Disponível em <https://www.oecd.org/housing/policy-toolkit/data-dashboard/enhancing-resilience/>. Acesso em 07 de abril de 2023.

OCDE. Portal de habitação da OCDE. Disponível em <https://www.oecd.org/housing/>. Acesso em 25 de abril de 2023.

OCDE (2015). Princípios de Governança Orçamentária da OCDE. Recomendações do Conselho de Governança Orçamentária, elaborados pela Diretoria de Governança Pública e Desenvolvimento Territorial da OCDE, fev/2015. Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/budgeting/principles-budgetary-governance.htm>. Acesso em 20 de abril de 2023.

OCDE (2017). Governando melhor por meio da elaboração de políticas baseadas em evidências. Diretoria de Governança Pública e Desenvolvimento Territorial da OCDE, jun/2017. Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/governing-better-through-evidence-informed-policy-making.htm>. Acesso em 20 de abril de 2023.

OCDE (2019), Society at a Glance 2019: OCDE Social Indicators, OCDE Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/soc_glance-2019-en, capítulo 6, página 102. Disponível em : https://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/society-at-a-glance-2019_soc_glance-2019-en. Acesso em 20 de abril de 2023.

Simões, Armando Amorim (2019). Curso: Avaliação de Políticas Públicas - tipologias e técnicas de análise. 2019. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/4092?mode=full>. Acesso em 27 de julho de 2023.

Thorstensen, Vera et al (2020). Vários autores. O Brasil e o modelo de governança da OCDE. São Paulo: Centro de Estudos do Comércio Global e Investimentos e VT Assessoria Consultoria e Treinamento Ltda., 2020.

UNFPA (2018). Situação da população mundial 2018: o poder de escolha: direitos reprodutivos e a transição demográfica. Brasília, DF: UNFPA, 2018. Disponível em: <https://brazil.unfpa.org/pt-br/news/situacao-da-populacaomundial-2018>. Acesso em: 04 de março de 2023.

UNFPA (2018a). Fundo de População das Nações Unidas. Fecundidade e dinâmica da população brasileira. Brasília, DF: UNFPA, 2018. Disponível em: https://brazil.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/swop_brasil_web.pdf. Acesso em: 07 março de 2023.

Zattoni Milano, Joana (2013). Aluguel social no Brasil: algumas reflexões sobre a ideologia da casa própria [Online]. v.15 n.1(2013): Anais do XV ENANPUR. Disponível em: <http://anais.anpur.org.br/index.php/anaisenanpur/article/view/410>. Acesso em 28 de novembro de 2022.

ADENDO

De acordo com o RRF, o desequilíbrio financeiro é considerado grave quando: 1) a Receita Corrente Líquida (RCL) anual do Estado é menor do que a Dívida Consolidada ao final do último exercício; 2) quando as despesas correntes são superiores a 95% da RCL ou as despesas com pessoal ultrapassam 60% da RCL; e 3) quando o valor total de obrigações é superior ao valor das disponibilidades de caixa. O Estado que cumprir esses três requisitos de entrada poderá aderir ao RRF, usufruindo do benefício da suspensão do pagamento de suas dívidas. No entanto, caso o Estado cumpra apenas os requisitos 2 e 3, poderá aderir ao RRF sem a suspensão do pagamento da dívida. O Estado de Goiás cumpre os três requisitos, o que foi comprovado na via judicial no âmbito das Ações Cíveis Originárias 3.262, 3.286, 3.328 e 3.333, tendo, portanto, condições de aderir ao Regime de Recuperação Fiscal com suspensão do pagamento de suas dívidas (Fonte: <https://www.economia.go.gov.br/rrf>).

As exigências do Regime de Recuperação Fiscal constantes no art. 2º da Lei Complementar Federal nº 159/2017 incluem:



Medidas de ajuste que compõem o PRF

Fonte: <https://www.economia.go.gov.br/rrf/composicao-do-plano-de-recuperacao-fiscal.html>

O Plano de Recuperação Fiscal de Goiás foi ancorado em 8 (oito) pilares principais: 1) Alienação de participação em empresas; 2) Adequação do Regime Próprio de Previdência Social; 3) Redução dos benefícios fiscais; 4) Revisão do Regime Jurídico dos servidores (RPPS); 5) Limitação de crescimento das despesas (Teto de Gastos); 6) Leilões de Pagamento de Restos a Pagar (RAP); 7) Gestão Financeira Centralizada; 8) Regime da Previdência Complementar (<https://www.economia.go.gov.br/rrf/composicao-do-plano-de-recuperacao-fiscal.html>).

Antes da adesão ao RRF, caso o Estado de Goiás não tivesse ingressado no RRF, teria de retomar o pagamento do serviço da dívida, no valor aproximado de R\$ 2 bilhões (excluindo precatórios) por ano. Com a entrada de Goiás no RRF, o pagamento da dívida pública foi suspenso parcialmente em 2022, sendo pago um valor de R\$ 415 milhões. A partir de 2023, por um período de 30 anos, a dívida volta a ser paga aos poucos, sendo pagos cerca R\$ 714 milhões em 2023, R\$ 998 milhões em 2024, e assim por diante, aumentando gradativamente até alcançar os R\$ 2 bilhões somente a partir de 2028.

Fonte: <https://www.economia.go.gov.br/rrf/perguntas-frequentes.html>