ESCOLHA DAS CONDIÇÕES DE OCUPAÇÃO DA MORADIA E POLÍTICA HABITACIONAL NO BRASIL

Maria da Piedade Morais*
Bruno de Oliveira Cruz*

1 INTRODUÇÃO

No Brasil, a exemplo do que ocorre em outros países latino-americanos, as políticas habitacionais têm enfatizado a promoção do acesso à casa própria nos mercados habitacionais formais como a melhor forma de satisfazer as necessidades habitacionais da população, atribuindo um *status* inferior à moradia de aluguel. Nos países desenvolvidos, vários estudos têm apregoado os impactos positivos da propriedade do imóvel sobre a qualidade de vida das crianças e das comunidades e a participação cívica da população (DiPASQUALE; GLAESER, 1999; GREEN, 2001; HAURIN; PARCEL; HAURIN, 2002). Também existe uma vasta literatura enfatizando a importância da autoconstrução para promover o acesso à casa própria entre os pobres das cidades latino-americanas, seguindo uma tradição inaugurada por John Turner nos anos 1960 (ver TURNER, 1968).

A habitação possui o duplo caráter de ser simultaneamente um bem de consumo e um bem de investimento. Além de ser uma necessidade básica, a habitação corresponde ao principal ativo no portfólio das famílias em todo o mundo. Contudo, as condições de ocupação da moradia variam muito entre os países, independentemente dos padrões de renda, da região do globo e dos níveis de desenvolvimento econômico. No Brasil, a taxa de domicílios próprios era de 74,4% em 2000, muito próxima às taxas de Argentina (74,9%), México (75,3%) e Bélgica (74%), mas muito abaixo da taxa da Espanha, onde aproximadamente 83% da população são proprietários da moradia. Por outro lado, em países em estágios muito diferentes de desenvolvimento, como Alemanha e Jamaica, a taxa de domicílios próprios pode ser bastante similar, em torno de 45%, mas muito atrás das taxas médias de propriedade imobiliária dos países da América Latina (ver gráfico 1).

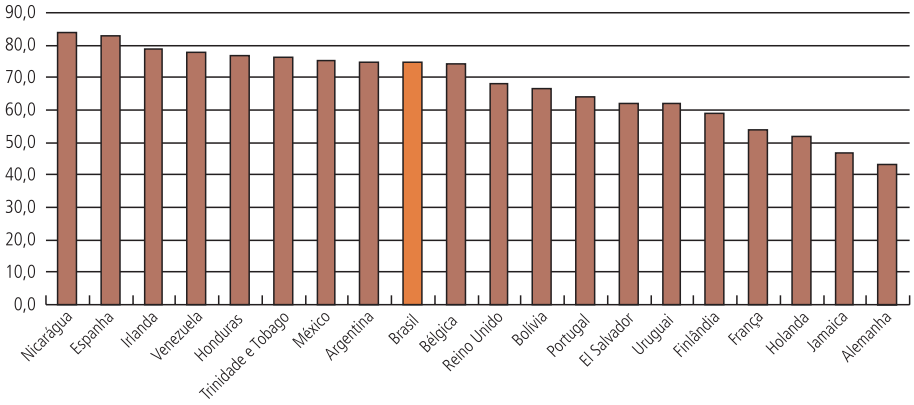
Embora nos países desenvolvidos predominem o aluguel ou a propriedade nos mercados habitacionais formais, analisando-se as condições de ocupação das moradias nos países em desenvolvimento podemos encontrar uma multiplicidade de soluções habitacionais, que incluem a propriedade e o aluguel em mercados habitacionais formais, a invasão e o

* Técnicos de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea.

aluguel em assentamentos informais e até a coabitação e a ocupação de domicílios cedidos por parentes e empregadores.

GRÁFICO 1

Taxa de domicílios próprios em países selecionados da América Latina e da Europa

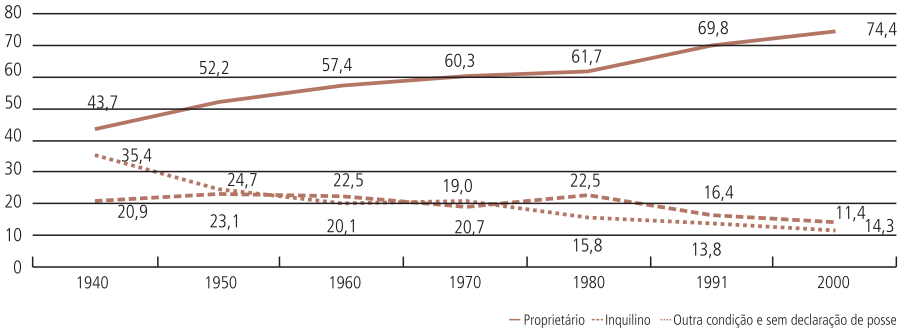


Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal)/Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (2000) e European Housing Statistics (2002).

O gráfico 2 fornece uma ideia das mudanças nas condições de ocupação da moradia ocorridas no Brasil ao longo de um período de 60 anos, quando as taxas de domicílios próprios aumentaram mais de 30 pontos percentuais (p.p.), seguidas pela diminuição da moradia de aluguel e de outros arranjos institucionais.[1]

GRÁFICO 2

Brasil: condições de ocupação dos domicílios particulares urbanos e rurais – 1940-2000



Fonte: IBGE, *Anuários Estatísticos*, diversos anos, com base nos Censos Demográficos de 1940 a 2000.

Os estudos empíricos mostram que a escolha das condições de ocupação da moradia (*tenure choice)* depende do estágio das famílias ao longo do ciclo de vida, da renda, da riqueza, da disponibilidade de crédito, da política tributária do governo e das expectativas inflacionárias, entre outros aspectos. Um mercado de trabalho mais flexível, informal e disperso tenderá a aumentar a demanda por moradia de aluguel *vis-à-vis* a casa própria. Alguns pesquisadores mostraram que a baixa capacidade de pagamento e endividamento dos pobres diminui suas escolhas no mercado habitacional e restringe seu acesso aos mercados de aluguel e de propriedade formais, levando ao aumento dos assentamentos informais, como cortiços, invasões, favelas e loteamentos clandestinos.

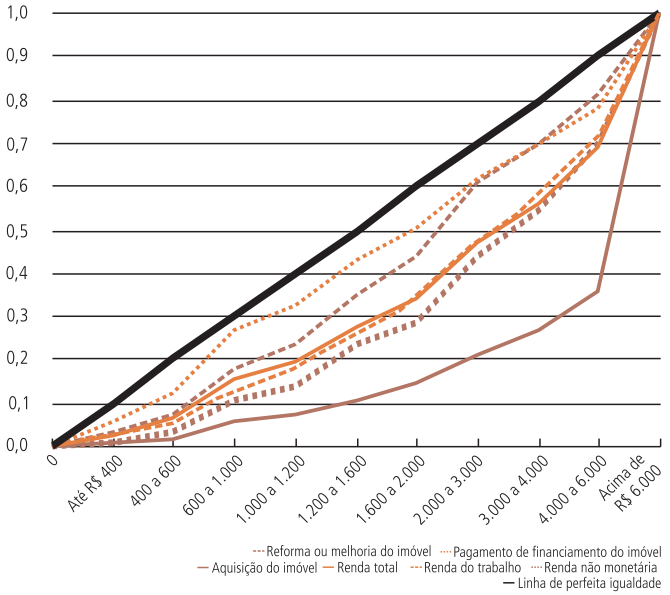
1. Domicílios cedidos, sem declaração sobre a ocupação e outras condições de moradia, como invasões.

No Brasil, as despesas com a compra de moradias acabadas e pagamentos de empréstimos hipotecários são ainda mais desigualmente distribuídas entre as famílias do que a renda do trabalho. Contudo, as despesas com a melhoria das condições habitacionais são relativamente bem distribuídas entre todas as classes de renda – Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) de 2003. Este fato reflete o esforço da população de baixa renda que destina uma parcela significativa da poupança para a melhoria das suas condições habitacionais. Essas características dos gastos das famílias brasileiras mostram a oportunidade para a implementação de programas de microfinanças para habitação progressiva. O fato de a despesa com pagamento de empréstimos hipotecários ser mais desigualmente distribuída do que a renda pode ser um indicador de restrição ao crédito para a população de baixa renda nos mercados habitacionais brasileiros.

GRÁFICO 3

Brasil: despesas familiares selecionadas por faixa de renda – 2003

(Em R$)



Fonte: Elaboração própria, com base na POF de 2003.

Este texto corresponde a uma versão resumida de artigo publicado por Morais e Cruz em 2009, e tem por objetivo analisar os principais determinantes da *tenure choice* no Brasil utilizando técnicas econométricas, com vistas a auxiliar os *policy makers* no desenho de políticas habitacionais mais bem adaptadas aos níveis de renda e às diferentes necessidades habitacionais das famílias brasileiras.

2 BREVE RESENHA DA LITERATURA SOBRE *TENURE CHOICE*

Nos estudos sobre os países desenvolvidos a *tenure choice* é geralmente classificada entre locatários ou proprietários em mercados habitacionais formais. Entretanto, como apontam Englund *et al.* (2005), essa dicotomia aluguel-propriedade representa apenas uma simplificação para fins analíticos. Na realidade, a condição de ocupação das moradias pode ser vista como um *continuum* de direitos de propriedade sobre a terra e a construção, mesmo nos países desenvolvidos, e os direitos de propriedade efetivos podem ser influenciados pelo zoneamento e outras legislações urbanas, contratos de aluguel, tempo de permanência, leis privadas e costumárias, dentre outras.

Um dos primeiros trabalhos sobre *tenure choice* é de autoria de Kain e Quigley (1972), que mediram os efeitos da segregação espacial e da discriminação racial sobre as diferenças nas taxas de proprietários entre negros e brancos, usando uma amostra de famílias de St. Louis, Missouri. O estudo mostra que os negros pagam mais do que os brancos por habitações de qualidade equivalente e que os negros, as mulheres solteiras, as famílias maiores e as mulheres chefes de domicílio possuem menor probabilidade de serem proprietários.

Li (1977), usando um modelo *logit* para explicar a *tenure choice* em Boston e Baltimore, demonstrou que renda, tamanho da família, idade e raça do chefe de domicílio são os determinantes primários da propriedade da moradia. Rosen (1979), King (1980), Henderson e Ioannides (1983) e Goodman (1988) destacam a importância do custo de uso (*user cost*) de ser proprietário *versus* locatário, as leis tributárias e as considerações de portfólio da habitação como um bem de consumo e de investimento simultaneamente para explicar a *tenure choice*. Blackley e Follain (1983) concluíram que o efeito líquido de expectativas inflacionárias mais elevadas e um decréscimo no custo de uso da moradia ocasionam taxas de propriedade mais elevadas e um maior investimento em habitação. Linneman e Watcher (1989) afirmam que, mesmo em países com mercados de capitais bem desenvolvidos, a presença de restrições de crédito afeta adversamente a propensão à propriedade da moradia. Por outro lado, Deaton (1992), analisando a poupança das famílias para os países menos desenvolvidos, e Neri, Carvalho e Nascimento (2000), estudando o ciclo de vida e as motivações financeiras das famílias brasileiras, afirmam que os indivíduos com restrições de crédito e liquidez podem acumular ativos imobiliários como um estoque amortecedor contra a incerteza. Iwarere e Williams (1991), examinando dados de Washington, DC, mostram que a renda permanente, os preços da moradia, a riqueza e as variáveis demográficas são as forças mais dominantes para explicar a condição de ocupação da moradia. Henley (1998), utilizando dados para o Reino Unido, argumenta que a falta de oferta de moradia de aluguel e a compra da casa própria em etapas iniciais do ciclo de vida reduzem o nível de mobilidade da mão de obra e dificultam o ajustamento do mercado de trabalho.

Embora para os países desenvolvidos as condições de ocupação das moradias sejam tipicamente o aluguel e a propriedade em mercados habitacionais formais, torna-se necessário considerar uma diversidade maior das condições de *tenure* quando se analisam os países em desenvolvimento. Nos mercados habitacionais formais desses países a decisão das famílias continua sendo entre comprar ou alugar um imóvel. Contudo, nos países em desenvolvimento existe uma série de arranjos relacionados às condições de ocupação da moradia que incluem: propriedade através de invasão ou de compra em loteamentos ilegais; aluguel de cama, cômodo, moradia ou lote de terra ou coabitar com parentes ou amigos. A literatura enfatiza que aqueles que vivem em arranjos ocupacionais informais geralmente são pobres e a sua *tenure choice* se reduz frequentemente à autoconstrução ou aluguel em loteamentos clandestinos ou até mesmo à ocupação de domicílios cedidos ou à coabitação (GILBERT, 1993; NECOCHEA, 1987; COCCATO, 1996).

Daniere (1992), examinando os determinantes da *tenure choice* no Cairo e em Manilla e usando uma versão estendida de *tenure* que incluiu invasão, além de aluguel e compra, concluiu que o tamanho da família, a educação, a renda e a mobilidade são variáveis importantes para explicar a escolha da forma de ocupação das moradias. Grootaert e Dubois (1988) concluíram que a etapa do ciclo de vida e a mobilidade são os dois principais determinantes da *tenure choice* na Costa do Marfim. Coccato (1996), com base em pesquisa realizada em três assentamentos informais localizados na cidade de Resistência, Argentina, conclui que

o aluguel e a coabitação aumentam as alternativas para aqueles que não podem comprar e para os que estão em busca de oportunidades de emprego.

Gilbert (1993) argumenta que os governos dos países latino-americanos têm encorajado sistematicamente a política da casa própria, o que limita as oportunidades habitacionais disponíveis, causando uma queda no padrão de vida dos pobres. Para este autor, a moradia de aluguel deve ser reconhecida como uma solução habitacional respeitável e necessária. World Bank (1993) também argumenta que "a diversidade de oferta é a chave para um mercado habitacional bem-sucedido". Da mesma maneira, autores como Van Lindert e Van Westen (1991) e Rakodi (1992) também defendem a ideia de que as políticas habitacionais devem ser dirigidas a todos os submercados e que uma ampla variedade de opções habitacionais deve estar disponível para cada família.

3 METODOLOGIA E PRINCIPAIS RESULTADOS[2]

O artigo analisa os principais determinantes da escolha das condições de ocupação da moradia (*tenure choice*) nas áreas urbanas brasileiras, em mercados habitacionais formais e informais. Para testar o comportamento das famílias no que diz respeito à *tenure choice* foram utilizados modelos *logit* e multinomial *logit* com diversas especificações, usando características demográficas, sociais, econômicas e locacionais como variáveis explicativas. A variável dependente corresponde à *tenure choice* em mercados de habitação formais e informais. A principal fonte de informação são os microdados da Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílios (PNAD), do IBGE, de 2005. Utilizou-se um conceito estendido para as áreas urbanas que incluiu os três tipos de setores urbanos de acordo com a classificação do IBGE, acrescidos dos setores rurais de extensão urbana. A amostra ponderada é de 44.949.238 domicílios.

Para a definição das categorias de *tenure* foram utilizadas as informações da PNAD relativas à forma de ocupação,[3] direitos de propriedade sobre a terra[4] e tipo de setor.[5] Com base nessas variáveis foram definidas quatro diferentes categorias de *tenure*:

- proprietários formais: dono da moradia e do terreno em setores não especiais;
- locatários formais: alugados ou cedidos fora dos setores subnormais;
- proprietários informais: dono da casa mas não do terreno e outras condições de moradia ou proprietários em áreas subnormais; e
- locatários informais: alugados ou cedidos em setores subnormais.

Os determinantes da *tenure choice* foram classificados em quatro blocos de variáveis: *i*) ciclo de vida e características domiciliares;[6] *ii*) riqueza e renda permanente;[7] *iii*) vulnerabilidade social e restrição de crédito;[8] e *iv*) variáveis locacionais.[9]

2. Para mais detalhes sobre a metodologia e os resultados detalhados dos diferentes modelos, ver Morais e Cruz (2009).

3. Domicílio próprio, alugado, cedido ou outras condições de moradia, como invasão.

4. Para os domicílios próprios a PNAD apresenta informação sobre a propriedade do terreno e da construção.

5. Setores não especiais e setores especiais de aglomerados subnormais (*proxy* para favelas e assemelhados), de aldeias indígenas, de embarcações etc.

6. Idade do chefe, tamanho do domicílio e estado civil.

7. Rendimento domiciliar *per capita*, rendimento domiciliar, escolaridade do chefe e uma *proxy* de riqueza baseada nas características físicas do imóvel e no acesso a bens duráveis.

8. Gênero do chefe de domicílio, migrante, razão de dependência econômica e tipo de participação no mercado de trabalho.

9. Regiões metropolitanas (RMs), tipo de município e grandes regiões.

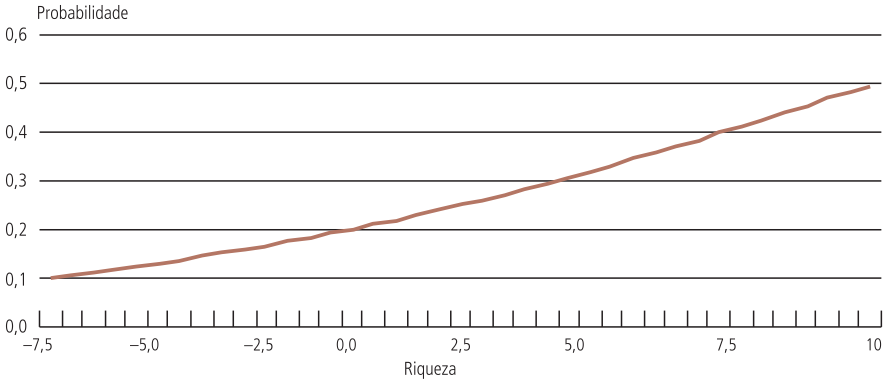
O modelo dicotômico de *tenure choice* (proprietário *versus* locatário, sem informações acerca da informalidade habitacional) apresenta um ajustamento razoável com previsões corretas para 70,6% dos casos.

As variáveis relacionadas ao ciclo de vida, como idade do chefe, estado civil e tamanho da família, mostraram um bom ajustamento e apresentaram os sinais esperados. Quanto maior a idade do chefe, maior a probabilidade de ele ser proprietário do imóvel. Casais e famílias numerosas também possuem probabilidades mais elevadas de morar em domicílios próprios, seja nos mercados formais ou nos informais, mostrando que o estágio no ciclo de vida é determinante para explicar a *tenure choice* das famílias.

A riqueza exerce um forte efeito positivo sobre a propriedade do imóvel no mercado habitacional formal, e seu impacto é muito superior ao do nível de renda corrente.

GRÁFICO 4

Impacto da riqueza sobre a probabilidade de ser proprietário



Fonte: Elaboração própria, com base em microdados da PNAD de 2005.

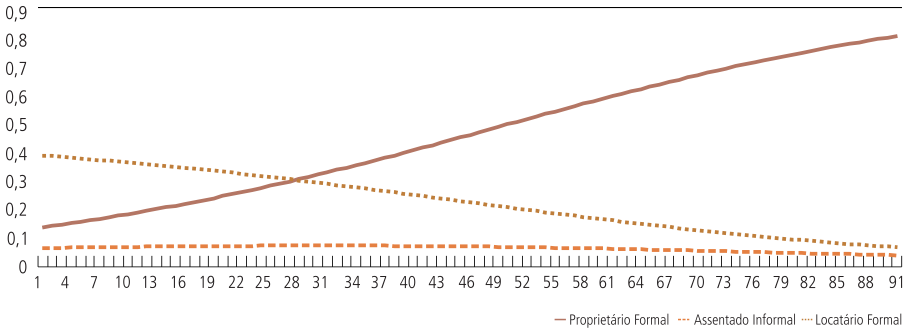
As variáveis locacionais são significativas e apresentam os sinais esperados: morar numa RM ou numa cidade grande diminui a probabilidade de ser proprietário e aumenta a probabilidade de morar em assentamentos informais, corroborando os resultados de Morais, Cruz e Oliveira (2003). As *dummies* regionais mostram que a probabilidade de ocupar imóveis próprios cresce em regiões menos desenvolvidas, como o Norte do país. Por outro lado, para o Centro-Oeste, a região economicamente mais dinâmica do Brasil, a propriedade apresenta um sinal negativo.

Os pobres, os negros e as mulheres com filhos pequenos apresentaram uma elevada probabilidade de morar em assentamentos informais e uma menor probabilidade de serem proprietários de imóveis, mostrando que eles possuem uma possibilidade de escolha limitada no mercado habitacional. O nível educacional aumenta a probabilidade de uma boa inserção nos mercados habitacionais formais, seja através de compra ou de aluguel. Migrantes há menos de quatro anos no município de residência também possuem probabilidade menor de serem proprietários. Estar empregado no setor público aumenta a probabilidade de ser proprietário nos mercados formais de moradia e tem impacto negativo na probabilidade de morar em favelas e assemelhados.

O gráfico 5 mostra que a idade do chefe aumenta a probabilidade de ser proprietário e diminui a probabilidade de ser locatário nos mercados habitacionais formais. Entretanto, o impacto dessa variável é pequeno para explicar a probabilidade de morar em áreas informais.

GRÁFICO 5

Efeito da idade do chefe sobre a *tenure choice* em mercados habitacionais formais e informais



Fonte: Elaboração própria, com base em microdados da PNAD de 2005.

Em geral as previsões dos modelos multinomiais, que incluem arranjos informais na variável dependente, são superiores às do modelo *logit* simples (proprietário *versus* locatário). Embora os modelos consigam obter uma boa precisão para explicar o comportamento sobre a *tenure choice* no mercado habitacional formal, para o mercado informal as previsões já não são tão eficazes. Contudo, quando restringimos a amostra para as áreas metropolitanas, o poder preditivo dos modelos para as áreas informais aumenta.

4 CONCLUSÕES

Os resultados do estudo mostraram que o nível de riqueza é um bom preditor para a propriedade formal e que a renda corrente tem impacto limitado sobre o regime de ocupação da moradia. Por outro lado, variáveis relacionadas ao ciclo de vida, tais como idade do chefe, estado civil e tamanho da família, influenciam fortemente a *tenure choice* das famílias. Tais resultados mostram que os *policy makers* brasileiros, que sempre criaram programas habitacionais baseados nas faixas de renda familiar corrente, com ênfase na aquisição da casa própria, deveriam levar explicitamente em conta o estágio das famílias no ciclo de vida no desenho dos programas habitacionais, tais como a moradia de aluguel ou a propriedade para a população jovem ou programas habitacionais especiais para idosos, por exemplo.

Em suma, os resultados do estudo mostram que os *policy makers* não deveriam focar apenas no acesso à casa própria como a solução habitacional ideal, mas que uma gama maior de opções habitacionais com diferentes modalidades de acesso, preços, qualidades e localizações deveria estar disponível para as famílias brasileiras, dentre as quais elas pudessem escolher as soluções mais adequadas às suas necessidades habitacionais. Nesse sentido, a locação social pode se configurar como excelente solução habitacional para jovens em busca de oportunidades de emprego num mercado de trabalho crescentemente volátil, informal e disperso no espaço, bem como para migrantes recentes e idosos que não têm condições de contrair um empréstimo, com a importância dos mercados de aluguel para aliviar o déficit habitacional sendo maior nas RMs e nas áreas densamente povoadas e/ou com elevado crescimento demográfico.

REFERÊNCIAS

BLACKLEY, D.; FOLLAIN, J. R. Inflation, tax advantages to homeownership and the locational choices of households. **Regional Science and Urban Economics**, n. 13, 1983.

COCCATO, M. **Alternatives to home ownership**: rental and shared sub-markets in informal settlements. McGill University, 1996. Thesis.

DANIERE, A. Determinants of tenure choice in the third world: an empirical study of Cairo and Manila. **Journal of Housing Economics**, v. 2, p. 159-184, 1992.

DEATON, A. **Understanding consumption**. Oxford University Press, 1992.

DiPASQUALE, D.; GLAESER, E. L. Incentives and social capital: are homeowners better citizens? **Journal of Urban Economics**, v. 45, 1999.

ENGLUND, P. *et al*. **Housing tenure across countries**: the effects of regulations and institutions. International Meeting of the American Real Estate, 2005.

GILBERT, A. **In search of a home**: rental housing in Latin America. London: UCL Press Limited, 1993.

GOODMAN, A. C. An econometric model of housing price, permanent income, tenure choice and housing demand. **Journal of Urban Economics**, v. 23, n. 1, p. 327-353, 1988.

GREEN, R. K. Home owing, social outcomes, tenure choice, and U.S. housing policy. **Cityscape**, v. 5, n. 2, p. 21-29, 2001.

GROOTAERT, C.; DUBOIS, J. Tenancy choice and the demand for rental housing in the cities of the Ivory Coast. **Journal of Urban Economics**, v. 24, p. 44-63, 1988.

HAURIN, D. R.; PARCEL, T. L.; HAURIN, J. Does homeownership affects child outcomes? **Real Estate Economics**, v. 30, n. 4, p. 635-666, 2002.

HENDERSON, J. V.; IOANNIDES, E. Y. A model of housing tenure choice. **American Economic Review**, v. 73, n. 1, p. 98-113, 1983.

HENLEY, A. Residential mobility, housing equity and the labour market. **Economic Journal**, v. 108, n. 447, p. 414-427, 1998.

IWARERE, L. J.; WILLIAMS, J. E. A micro-market analysis of tenure choice using the logit model. **The Journal of Real Estate Research**, v. 6, n. 3, p. 327-339, 1991.

KAIN, J.; QUIGLEY, J. Housing market discrimination, home-ownership and savings behaviour. **American Economic Review,** v. 62, p. 263-277, 1972.

KING, M. A. An econometric model of tenure choice and demand for housing as a joint decision. **Journal of Public Economics**, v. 14, p. 137-159, 1980.

LI, M. M. A logit model of homeownership. **Econometrica**, v. 45, n. 5, p. 1.081-1.097, 1977.

LINNEMAN, P.; WATCHER, S. The impacts of borrowing constraints on homeownership. **AREUEA Journal**, v. 17, n. 14, 1989.

MORAIS, M. P.; CRUZ, B. O. Housing demand, tenure choice, and housing policy in Brazil. In: LALL, S. V. *et al.* (Ed.). **Urban land markets**: improving land management for successful urbanization. The World Bank, Springer 2009.

_____., _____.; OLIVEIRA, C. W. **Residential segregation and social exclusion in Brazilian housing markets**. Brasília: Ipea, 2003 (Texto para Discussão, n. 951).

NECOCHEA, A. Los allegados: una estrategia de supervivencia solidaria en vivienda. **Medio Ambiente y Urbanización**, v. 6, 1987.

NERI, M.; CARVALHO, A.; NASCIMENTO, M. Ciclo de vida e motivações financeiras. **Ensaios Econômicos**, EPGE, n. 393, 2000.

RAKODI, C. Housing markets in third world cities: research and policy into the 1990s. **World Development**, v. 20, n. 1, p. 39-52, 1992.

ROSEN, H. Housing decisions and the U.S. income tax: an econometric analysis. **Journal of Public Economics**, v. 11, p. 1-23, 1979.

TURNER, J. Housing priorities, settlements partners and urban development in modernizing countries. **Journal of the American Institute of Planners**, v. 34, n. 6, 1968.

VAN LINDERT, P.; VAN WESTEN, A. Household shelter strategies in comparative perspective: evidence from low-income groups in Bamako and La Paz. **World Development,** v. 19, p. 1.007-1.028, 1991.

WORLD BANK. **Housing**: enabling markets to work. Washington, D.C.: The World Bank, 1993.