

Introdução

A Declaração Universal dos Direitos do Homem reconhece o direito à moradia adequada como essencial para um padrão de vida digno. No Brasil, a Constituição Federal também incluiu a moradia entre os direitos sociais mínimos, prevendo a promoção de programas de habitação e saneamento básico pelas três esferas do governo.

Apesar do reconhecimento do caráter essencial da provisão de habitação e serviços urbanos adequados para a inclusão social e o combate à pobreza no país, as condições de moradia da população brasileira ainda são bastante precárias, sobretudo entre as camadas mais pobres. A questão habitacional também tem recebido pouca atenção nos meios acadêmicos, principalmente entre os economistas. Ademais, as informações disponíveis sobre o setor habitacional no Brasil, além de insuficientes, encontram-se bastante dispersas.

Este artigo tem por objetivo caracterizar as condições de habitação nas cidades brasileiras, com base em indicadores construídos a partir dos microdados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD/IBGE), para o período 1992/1999. O artigo pretende ser útil como um primeiro esforço de sistematização da informação existente sobre habitação, como ponto de partida para discutir as tendências e os principais problemas do setor habitacio-

nal, com vistas a fornecer subsídios para a formulação de políticas e programas na área de desenvolvimento urbano.

Habitação e Teoria Econômica

O bem habitação possui diversas características peculiares, entre as quais podemos destacar: (i) necessidade básica; (ii) custo elevado;¹ (iii) durabilidade; (iv) heterogeneidade; (v) imobilidade; (vi) mercado reduzido em face do tamanho do estoque; (vii) assimetria de informações;² (viii) custos de transações; e (ix) mercado segmentado.³

O fato de todos necessitarem de moradia faz de cada família um demandante potencial no mercado de habitação, independente do seu nível de renda. O alto preço da habitação torna a sua comercialização dependente de esquemas de financiamento de longo prazo. A durabilidade elevada faz que políticas habitacionais passadas influenciem o atual estado do mercado. Custos de procura, mudança, impostos e cartório não são desprezíveis, o que resulta numa baixa mobilidade das famílias e contribui para que estas não respondam imediatamente a novas políticas habitacionais. A indústria da construção civil para fins habitacionais responde por parte significativa do PIB e da geração de emprego da economia.

1. O valor do bem habitação corresponde a várias vezes a renda, a parte importante do gasto em consumo e ao principal ativo das famílias.

2. O comprador possui menos informações sobre o imóvel do que o proprietário e o locador desconhece as características do locatário, principalmente a sua capacidade de pagamento.

3. Os mercados habitacionais de baixa e alta renda apresentam características distintas.

* Da Diretoria de Estudos Regionais e Urbanos do IPEA. A autora agradece a Radakian Lino, Alexandre Paixão, Paula Queiroga, Judson Carloni, Leonardo Góes e Eulina Cruz pelo apoio na realização deste trabalho.

A habitação é um bem meritório, que apresenta elevadas externalidades positivas em termos de bem-estar social. A provisão de habitação para a população de baixa renda representa um aspecto fundamental das políticas públicas de combate à pobreza,⁴ o que garante o acesso da população em estado de exclusão social a serviços sociais mínimos, como moradia e serviços de infra-estrutura urbana adequados.

Essas características, aliadas ao fato de o elevado custo da moradia ultrapassar a capacidade de pagamento da população pobre e à ausência de um mercado de financiamento de longo prazo adequado, justificam a interferência do governo no mercado habitacional com vistas a maior eficiência alocativa e justiça social. A intervenção do governo pode ser direta, por meio da provisão de moradia destinada à população de baixa renda e/ou da disponibilização de fundos públicos para o setor habitacional, ou indireta, mediante legislação incidente sobre mercado financeiro, uso do solo e padrões construtivos.

A demanda por habitação é determinada por fatores demográficos (idade, taxa de urbanização, taxa de formação de novas famílias, etc.), pelas condições macroeconômicas que afetam os rendimentos das famílias (taxa de juros, emprego, etc.), pela disponibilidade de crédito para habitação e pela política tributária do governo. A oferta é condicionada, entre outros fatores, pela disponibilidade de terras para uso residencial, materiais de construção e infra-estrutura. Oferta e demanda são afetadas pelo ambiente regulatório e institucional. As políticas habitacionais, por sua vez, afetam as condições socioeconômicas, como mortalidade infantil, capacidade de poupança das famí-

lias, formação de capital e necessidades de financiamento do setor público.

A Situação do Parque Habitacional Brasileiro

Em 1999, o parque habitacional brasileiro apresentava a seguinte composição de domicílios: 82,8% de domicílios ocupados como residência habitual, 4,1% de domicílios de uso sazonal e 12,6% de domicílios vagos. A elevada participação de domicílios vagos e de uso sazonal no total do estoque de moradias sugere a existência de importantes ineficiências no mercado habitacional brasileiro. As casas são o tipo de edificação predominante, correspondem a 88,0 % dos domicílios.

No período 1992/1999, houve melhoria nas condições de moradia nas cidades brasileiras, evidenciada pela queda nas densidades por domicílio e por dormitório e pelo aumento da qualidade da construção, do percentual de banheiros de uso exclusivo e do acesso a serviços urbanos de água, esgoto, eletricidade e telefonia. Entretanto, ainda persistem desigualdades entre os gêneros, regiões, extratos socioeconômicos e unidades espaciais. As condições de moradia são melhores em domicílios chefiados por homens brancos que habitam as áreas de moradia formal das regiões Sul e Sudeste do país. As áreas de assentamentos informais⁵ apresentam menor nível de cobertura de serviços básicos e maiores densidades por domicílio.

Quanto ao regime de ocupação das moradias, verifica-se um elevado peso da habitação própria. Entre 1992 e 1999, o percentual de domicílios com propriedade formal⁶ aumentou de 62,5% para 69,3%. O número de proprietários com encargos

4. A probabilidade de ser pobre é reduzida quando se tem acesso a algum tipo de capital físico, como habitação e infra-estrutura [Neri et alii, 2000].

5. Setores especiais de aglomerados subnormais que correspondem, grosso modo, a favelas e assemelhados.

6. Domicílios nos quais o entrevistado se declara dono da construção e do terreno. Contudo, como a PNAD não pergunta sobre a existência de título de propriedade e devido ao medo de ser expulso por parte do entrevistado, acredita-se que o número de domicílios próprios formais esteja superestimado.

TABELA 1 CONDIÇÕES DE HABITAÇÃO NO BRASIL URBANO – 1992/1999

INDICADOR	1992	1993	1995	1996	1997	1998	1999
NÚMERO MÉDIO DE PESSOAS POR DOMICÍLIO	4,0	3,9	3,8	3,8	3,8	3,7	3,7
NÚMERO MÉDIO DE PESSOAS POR DORMITÓRIO	2,0	2,0	1,9	1,9	1,9	1,9	1,9
TETO DE TELHA OU LAGE DE CONCRETO (%)	97,1	97,3	97,8	97,2	97,6	97,6	97,9
PAREDE DE ALVENARIA OU MADEIRA APARELHADA (%)	96,9	97,2	97,6	97,4	98,1	98,1	98,1
CANALIZAÇÃO INTERNA DE REDE GERAL (%)	83,3	84,1	85,5	87,9	87,4	88,6	89,2
REDE COLETORA DE ESGOTO OU FOSSA SÉPTICA (%)	68,3	70,2	71	74,3	73,5	74,9	75,6
COLETA DIRETA OU INDIRETA DE LIXO (%)	81,5	85	86,7	87,6	90,7	92,4	93,6
ABASTECIMENTO DE ÁGUA, ESGOTAMENTO E							
COLETA DE LIXO ADEQUADOS (%)	53,8	55,3	56,0	59,3	59,8	61,8	62,3
BANHEIRO DE USO EXCLUSIVO (%)	89,9	91,2	92,3	93,1	93,5	94,4	95
TELEFONE FIXO (%)	23,2	23,9	26,7	30,2	33,1	37,8	44,2
ELETRICIDADE (%)	97,5	98	98,6	98,9	99	99,1	99,2
PARTICIPAÇÃO DO ALUGUEL NA RENDA (%)	15,3	13,8	25,8	27,9	28,4	27,8	27,4
DOMICÍLIOS ALUGADOS QUE COMPROMETEM MAIS							
DE 30% DA RENDA COM ALUGUEL (%)	12,1	11	33,5	36,1	38,4	36,7	35,6
DOMICÍLIOS COM MAIS DE 3 PESSOAS							
POR DORMITÓRIO (%)	10	9,70	8,6	8,8	8	7,5	7,1

Fonte: IPEA/DIRUR a partir de microdados da PNAD e IBGE – Síntese de Indicadores Sociais 2000.

TABELA 2 REGIMES DE OCUPAÇÃO DAS MORADIAS URBANAS – 1992/1999

(EM PORCENTAGEM)

CONDIÇÃO DE OCUPAÇÃO	1992	1993	1995	1996	1997	1998	1999
PRÓPRIO JÁ PAGO FORMAL	56,5	58,3	59,9	62,4	62,4	62,2	63,4
PRÓPRIO AINDA PAGANDO FORMAL	6,1	6,3	5,8	6,6	6,6	6,7	6,0
ALUGADO	15,7	15,4	14,6	16,3	16,3	16,3	16,3
PRÓPRIO JÁ PAGO INFORMAL	6,8	5,5	5,5	4,4	4,5	4,5	4,4
PRÓPRIO AINDA PAGANDO INFORMAL	0,5	0,5	0,5	0,6	0,6	0,6	0,6
OUTRA CONDIÇÃO DE MORADIA	0,5	0,4	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
CEDIDO POR EMPREGADOR	5,3	5,2	4,5	1,6	1,5	1,3	1,2
CEDIDO DE OUTRA FORMA	8,4	8,1	8,5	7,4	7,4	7,6	7,5
IGNORADO/NÃO APLICÁVEL	0,4	0,4	0,3	0,3	0,3	0,2	0,2
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: IPEA/DIRUR a partir de microdados da PNAD/IBGE 1992-1999.

de compra do imóvel no mercado formal e o de domicílios ocupados por invasores⁷ declinaram no mesmo período. Os indicadores de regime de propriedade para os domicílios chefiados por mulheres, apesar de terem melhorado no período, ainda são inferiores aos dos domicílios chefiados

por homens, apresentando menor percentual de propriedade formal e maior proporção de alugados, cedidos e invadidos, revelando maior fragilidade desse segmento de população no que diz respeito às condições de posse da moradia.

Os domicílios ocupados por invasores e cedidos por terceiros incidem nos quintis de

7. Domicílios próprios, cujos ocupantes não eram proprietários do terreno e outras condições de moradia.

renda mais baixos. Inversamente, a presença dos domicílios próprios formais e alugados é maior nos quintis superiores da renda. Esses fatos demonstram o pouco acesso da população pobre aos mercados formais de compra, financiamento e aluguel da moradia e a importância dos laços de parentesco e das redes de relações pessoais para garantir o acesso à moradia entre a população de menor poder aquisitivo. O crescimento da habitação própria tanto formal quanto informal no Brasil e a baixa participação dos domicílios alugados podem ser explicados pela rigidez e procedimentos burocráticos no mercado formal de aluguéis, e pela política habitacional do governo, que tem sido calcada quase exclusivamente no acesso à casa própria. Tais questões, aliadas ao alto preço da moradia em face dos baixos níveis de renda da população brasileira, fazem que a população pobre não tenha real possibilidade de escolha quanto ao regime de ocupação da moradia, sendo pratica-

mente compelida a tornar-se “proprietária” no mercado informal de moradias.

Como o Sistema Financeiro da Habitação (SFH) financiou apenas 26,6% das moradias produzidas no período 1994/1997⁸ e o percentual de casas ditas próprias já pagas é maior entre os pobres (71,0%) do que entre os não-pobres (68,0%),⁹ é de se supor que a população pobre teve acesso à casa própria por meio da auto-construção em áreas de assentamentos informais.

As Dimensões do Problema Habitacional Brasileiro

Para a realização de um diagnóstico dos problemas habitacionais brasileiros, é necessário definir o que se entende por “habitação adequada”. O conceito de moradia adequada varia de acordo com as especificidades locais e a evolução das necessidades da população. A definição do que constitui o padrão de moradia adequada estabe-

REGIME DE OCUPAÇÃO DAS MORADIAS URBANAS

TABELA 3 POR QUINTIL DE RENDA DOMICILIAR PER CAPITA – 1999

CONDIÇÃO DE OCUPAÇÃO	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5	TOTAL
PRÓPRIO – JÁ PAGO FORMAL	14,7	18,8	20,4	22,2	23,9	100,0
PRÓPRIO – JÁ PAGO INFORMAL	27,3	25,6	21,3	15,9	10,0	100,0
PRÓPRIO AINDA PAGANDO FORMAL	8,1	14,5	17,0	26,7	33,7	100,0
PRÓPRIO AINDA PAGANDO INFORMAL	11,1	16,7	15,4	28,9	27,9	100,0
ALUGADO	10,9	16,3	20,0	24,6	28,2	100,0
CEDIDO POR EMPREGADOR	16,4	20,8	22,2	23,3	17,4	100,0
CEDIDO DE OUTRA FORMA	24,9	21,6	23,1	18,4	12,0	100,0
OUTRA CONDIÇÃO DE MORADIA	25,2	30,4	21,5	16,2	6,7	100,0
IGNORADO	23,2	7,2	23,4	28,5	17,7	100,0

Fonte: IPEA/DIRUR a partir de microdados da PNAD/IBGE 1992-1999.

lecido como meta de política implica uma visão normativa acerca do funcionamento do mercado habitacional. O Centro das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos/HABITAT adota a seguinte definição para moradia adequada :

“Moradia adequada é mais do que um teto sobre a cabeça. Também significa privaci-

dade adequada; espaço adequado; acessibilidade física; segurança adequada; segurança da posse; estabilidade estrutural e durabilidade; iluminação, aquecimento e ventilação adequados; infra-estrutura básica

8. Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano (SEDU/PR). Grandes números disponível em (http://www.planalto.gov.br/sedu_02/sedu_grandesnumeros.htm).

9. Neri et alii. (2000).

adequada, como equipamentos de água, esgoto e coleta de lixo; qualidade ambiental e fatores relacionados à saúde apropriados; bem como localização adequada e acessível ao trabalho e outros equipamentos básicos: tudo isso deve estar disponível a custos acessíveis. A adequação deve ser determinada conjuntamente com a população em questão, tendo em mente a perspectiva para o desenvolvimento gradual..." (Agenda Habitat, parágrafo 60, tradução livre).

Assim, do ponto de vista dos consumidores, o mercado habitacional deve funcionar de modo a garantir que: todos estejam alojados; exista um domicílio separado para cada família; as despesas com habitação não comprometam uma porção muito elevada da renda; os preços da moradia não estejam sujeitos a volatilidades; o espaço da moradia seja adequado, as estruturas sejam seguras e não estejam sujeitas a desastres naturais; os serviços de infra-estrutura sejam adequados e confiáveis; exista segurança na posse da terra; as famílias possuam diferentes opções de moradia; exista crédito de habitação disponível e as taxas de juros permitam níveis desejáveis de poupança e investimento.

Analisando-se as condições de moradia no Brasil, vislumbra-se a existência de necessidades habitacionais consideráveis ainda não satisfeitas. Os problemas habitacionais brasileiros são particularmente visíveis nas aglomerações urbanas. Os problemas habitacionais urbanos incluem a exclusão social e a segregação espacial da população pobre nas favelas e assentamentos informais, a carência de moradias, a escassez de serviços de infra-estrutura urbana, de acesso às oportunidades de emprego produtivo, e a ocupação de áreas de risco e legalmente protegidas. A escassez relativa e os elevados preços da terra urbana decorrentes de uma política de uso do solo inadequada colaboram para elevar os problemas habitacionais do país.¹⁰

10. Motta (1998) mostra que a legislação urbana excessiva pode ser responsável pela rigidez da oferta de habitações e pelo aumento do número de habitações informais nas cidades brasileiras.

As favelas e os assentamentos informais localizados nas áreas centrais e nas periferias das principais regiões metropolitanas (RM) constituem a expressão mais visível dos problemas habitacionais brasileiros. Em 1999, havia 1 399 185 domicílios localizados em assentamentos subnormais, 80,24% dos quais localizados nas dez principais RM do país, abrigando cerca de 5 milhões de pessoas. O maior percentual de domicílios favelados em termos relativos encontra-se nas RM de Recife (26,46%) e Belém (23,12%) e o maior número absoluto nas RM do Rio, São Paulo e Recife, que juntas contribuem para 62,9% dos domicílios favelados do país. As maiores taxas de crescimento entre 1992 e 1999 verificaram-se no Distrito Federal (DF) e na RM do Rio de Janeiro. A favelização é um fenômeno essencialmente metropolitano e revela forte demanda reprimida por acesso à terra e à habitação nas grandes cidades.

Outro problema importante diz respeito à persistência de um déficit habitacional quantitativo e qualitativo considerável, que incide principalmente sobre a população de baixa renda. O déficit habitacional e a favelização são problemas estruturais da sociedade brasileira, que se intensificaram devido à urbanização intensa ocorrida a partir de 1940, com a concentração populacional nas grandes cidades, sem a necessária provisão de moradia e serviços de infra-estrutura urbana adequados.

A metodologia mais aceita para a determinação do déficit habitacional no Brasil consta de trabalho elaborado pela Fundação João Pinheiro (FJP), que apontava um déficit habitacional quantitativo de quase 5,0 milhões de domicílios em 1991.¹¹

Com a utilização da metodologia semelhante à da FJP,¹² calculou-se a existência

11. SEPURB/ Fundação João Pinheiro (1995).

12. O déficit habitacional quantitativo mede a necessidade de construção de novas moradias e a reposição do estoque de moradias

de um déficit habitacional de cerca de 5,3 milhões de novos domicílios em 1999, concentrado nas áreas urbanas (71,3%). Nas cidades, o déficit habitacional deve-se principalmente à coabitação familiar, fenômeno mais grave nas RM, ao passo que no meio rural a rusticidade das habitações

responde pela maior parte do déficit. Apesar de o déficit habitacional como proporção do estoque de moradias ter caído de 14,4% em 1991 para 12,3% em 1999, o déficit urbano aumentou proporcionalmente. A coabitação familiar representa 83,2% do déficit habitacional urbano, que incide

TABELA 4 DOMICÍLIOS EM FAVELAS POR RM – 1992 A 1999 (EM PORCENTAGEM)

REGIÃO METROPOLITANA	1992	1993	1995	1996	1997	1998	1999
BELÉM	21,1	21,8	22,2	22,1	22,7	22,1	23,4
FORTALEZA	12,5	12,7	12,8	12,3	11,9	11,9	12,0
RECIFE	26,4	26,2	26,5	26,1	26,4	26,2	26,5
SALVADOR	3,5	3,9	4,1	3,6	3,4	3,6	3,2
BELO HORIZONTE	8,1	7,8	7,8	8,2	7,7	7,7	7,5
RIO DE JANEIRO	9,8	8,9	9,8	10,5	10,1	10,5	10,4
SÃO PAULO	5,7	5,6	5,4	5,4	5,7	4,9	5,6
CURITIBA	3,7	3,4	3,3	3,0	3,3	3,3	3,1
PORTO ALEGRE	3,7	3,6	3,7	3,5	3,8	3,6	3,5
DISTRITO FEDERAL	0,7	0,5	1,1	1,1	0,8	1,4	1,5
TOTAL RM	8,1	7,9	8,0	8,2	8,1	7,9	8,1
TOTAL BRASIL URBANO	4,1	4,0	4,0	4,0	4,1	3,9	4,0

Fonte: IPEA/DIRUR a partir de microdados da PNAD/IBGE 1992-1999.

TABELA 5 DÉFICIT HABITACIONAL QUANTITATIVO POR LOCALIZAÇÃO DO DOMICÍLIO – 1991 A 1999

ANO	DÉFICIT URBANO	DÉFICIT URBANO (%)	DÉFICIT RURAL	DÉFICIT RURAL (%)	DÉFICIT TOTAL	DOMICÍLIOS PARTICULARES PERMANENTES	DÉFICIT HABITACIONAL/ DOMICÍLIOS PARTICULARES PERMANENTES (%)
1991	3 357 583	67,3	1 630 788	32,7	4 988 371	34 734 715	14,4
1992	3 489 566	68,3	1 617 055	31,7	5 106 621	36 026 749	14,2
1993	3 506 966	68,8	1 593 711	31,2	5 100 677	36 957 963	13,8
1995	3 634 013	69,1	1 627 747	30,9	5 261 760	38 969 714	13,5
1996	3 642 540	70,7	1 509 545	29,3	5 152 085	39 745 768	13,0
1997	3 779 907	71,5	1 507 844	29,5	5 287 751	40 644 623	13,0
1998	3 748 283	70,2	1 594 462	29,8	5 342 745	41 839 703	12,8
1999	3 755 996	71,3	1 513 016	28,7	5 269 012	42 851 326	12,3

Fonte: IPEA/DIRUR a partir de microdados da PNAD/IBGE 1992-1999 e Fundação João Pinheiro (1995). Para ano de (1991).

construídas com material inadequado, sendo calculado pela soma dos domicílios improvisados (construídos sem fins habitacionais), aos domicílios onde há coabitação (famílias conviventes secundárias ou que vivem em cômodos) e os domicílios permanentes rústicos (paredes que não são de alvenaria ou de madeira aparelhada).

nas faixas de rendimento domiciliar per capita de até 3 salários-mínimos (92,4%). O déficit habitacional urbano em termos relativos é mais agudo entre a população pobre (renda domiciliar per capita inferior a meio s.m.); o déficit habitacional corresponde a 19,1% do estoque total de domicílios nessa faixa de renda. As RM com maior déficit habitacional relativo em 1999 eram Belém (27,6%), Recife (17,4%) e DF (15,1%).

Entretanto, existe uma grande controvérsia acerca do tamanho e da natureza do déficit habitacional no Brasil, de modo que esses números devem ser encarados com ressalvas. É possível tecer críticas tanto à metodologia de cálculo do déficit habitacional da FJP quanto ao conceito de família utilizado pelo IBGE, pois nem toda coabitação familiar é involuntária e não configura necessariamente déficit habitacional. O cálculo do déficit deveria levar em conta o ciclo de vida das famílias, a densidade habitacional, o comprometimento financeiro com a moradia, etc., o que demonstra a necessidade de pesquisas adicionais sobre o tema. Alguns autores, como Neves (1997), questionam, inclusive, a perspectiva analítica centrada no conceito de necessidades habitacionais por se basear na demanda potencial e na provisão social de habitação, fora dos mecanismos do mercado, e não na demanda efetiva por habitação, ao alegar que a solução dos problemas habitacionais não pode ignorar a lógica de funcionamento dos mercados.

Além do déficit habitacional quantitativo, podemos apontar ainda a existência de um elevado déficit habitacional qualitativo, relativo ao ônus excessivo com o aluguel,¹³ adensamento excessivo¹⁴ e carência ou inadequação de infra-estrutura, como água, esgoto, coleta de lixo, telefonia e

energia elétrica. Em 1999, 1 990 484 domicílios comprometiam mais de 30% da sua renda mensal com aluguel e 2 475 550 possuíam mais de 3 pessoas por dormitório. A proporção de domicílios com adensamento excessivo é maior nos quintis inferiores da renda, chegando a alcançar 22,8% no 1º quintil. A participação do aluguel na renda domiciliar cresceu de 15,3% para 27,4% no período em análise, o que evidencia aumento substancial no ônus com aluguel.

Apesar da melhora dos indicadores de cobertura dos serviços, cerca de 12 milhões de domicílios urbanos ainda não dispunham de saneamento básico adequado¹⁵ em 1999. Os maiores déficits de saneamento estão concentrados nos domicílios pobres, dos quais 65,2% com renda familiar per capita de até meio s.m. possuíam condições de saneamento inadequadas. No Piauí, a proporção de domicílios inadequados chega a alcançar 97,5%. Poderíamos acrescentar ainda a essas carências a má qualidade do transporte público, o baixo índice de conexões a serviços de telefonia, a falta de disposição e tratamento final para os resíduos sólidos, etc. A exemplo do déficit quantitativo, também o déficit habitacional qualitativo recai sobre a população carente, o que reforça o padrão de segregação espacial e exclusão social existentes.

Outro importante problema do setor habitacional brasileiro diz respeito ao financiamento da moradia devido a: (i) pouca expressão do número de unidades produzidas pelo setor público por meio do Sistema Financeiro da Habitação (SFH) entre 1964 e 1997, com grande parcela da construção realizada mediante auto-financiamento e auto-construção; (ii) subsídios às classes de renda mais alta pelo SFH; (iii) elevado índice de inadimplência e problemas com os

13. Parcela da renda comprometida com aluguel superior a 30%.

14. Consideram-se com adensamento excessivo aqueles domicílios que possuam mais de três pessoas por dormitório.

15. Conexão simultânea a água canalizada de rede geral, rede geral de esgoto ou fossa séptica e coleta direta ou indireta de lixo.

índices de reajuste dos contratos; (iv) esgotamento do modelo de financiamento via setor público devido ao contingenciamento do crédito a agentes governamentais, que estabelece limites para o endividamento de estados e municípios, colocando a necessidade da descoberta de novas fontes para o financiamento em habitação e infra-estrutura urbana para a população de baixa renda; (v) recursos do OGU destinados a Habitação insuficientes,¹⁶ pulverizados e sujeitos a ingerências políticas na sua alocação; e (vi) taxas de juros elevadas, que dificultam a tomada de empréstimos pelos agentes junto ao SFH e a decolagem do Sistema Financeiro Imobiliário (SFI).

O perfil concentrado das necessidades habitacionais na população pobre e as imperfeições no mercado habitacional justificam a disponibilização de linhas de financiamento subsidiadas para a população de baixa renda por parte do governo federal. Contudo, os beneficiários do sistema de crédito subsidiado à aquisição da casa pró-

pria, tanto na época do BNH quanto atualmente, possuem rendimentos superiores à média nacional, o que significa a exclusão das famílias de renda mais baixa do crédito formal à habitação.

O contingenciamento do crédito ao setor público e a falta de capacidade de pagamento e endividamento de estados, municípios, empresas públicas e pessoas de baixa renda dificultam o acesso desses agentes aos recursos onerosos do FGTS, o que provoca o seu deslocamento para programas de empréstimos ao setor privado. Tal fato poderá vir a beneficiar pessoas de maior poder aquisitivo em detrimento da população pobre, o que prejudica as metas de universalização do acesso à moradia, uma vez que o déficit habitacional está concentrado nas faixas de renda mais baixas. Como o FGTS tem sido a principal fonte de recursos para o investimento em habitação e saneamento¹⁷ e embute um subsídio não desprezível na taxa de juros, e os recursos do OGU

TABELA 6 DÉFICIT HABITACIONAL URBANO POR FAIXA DE RENDA DOMICILIAR PER CAPITA – 1999

RENDIMENTO	COABITAÇÃO	RÚSTICOS	IMPROVISADOS	DÉFICIT	(%)	ACUMULADO
S. M				TOTAL		(%)
SEM RENDIMENTO	32 797	26 867	1 452	61 116	1,6	1,6
0 A 1/4 S. M	238 139	133 245	2 172	373 556	9,9	11,6
1/4 A 1/2 S. M	535 756	193 694	3 153	732 603	19,5	31,1
1/2 A 1 S. M	957 531	165 895	5 021	1 128 447	30,0	61,1
1 A 1,5 S. M	517 913	47 604	5 684	571 201	15,2	76,3
1,5 A 2 S. M	286 544	17 847	1 284	305 675	8,1	84,5
2 A 3 S. M	281 610	12 417	2 962	296 989	7,9	92,4
3 A 5 S. M	172 112	5 411	1 935	179 458	4,8	97,2
5 A 10 S. M	79 803	820	1 050	81 673	2,2	99,3
10 A 20 S. M	18 411	261		18 672	0,5	99,8
ACIMA DE 20 S. M	4 901	841	533	6 275	0,2	100,0
SEM DECLARAÇÃO	331			331		100
TOTAL	3 125 848	604 902	25 246	3 755 996	100,0	

Fonte: IPEA/DIRUR com base em microdados da PNAD/IBGE 1999.

17. 80,1% dos investimentos em habitação, saneamento e infra-estrutura urbana entre 1995 e 2001.

são responsáveis apenas por uma pequena parcela dos investimentos, está-se perante um impasse na forma como se dará a intervenção do Estado na provisão e facilitação do acesso à moradia adequada para a população pobre.

Podemos também apontar os problemas relativos ao custo elevado e à má qualidade da moradia, decorrentes da baixa produtividade, das elevadas perdas de materiais e das tecnologias inadequadas na indústria da construção civil.

Considerações Finais

O setor de habitação pode vir a ter forte impacto sobre a redução da pobreza e a melhoria da qualidade de vida nas cidades brasileiras. As políticas implementadas pelo governo, apesar de terem como objetivo declarado a melhoria das condições de moradia das populações de baixa renda, terminaram por financiar, com enormes subsídios, as classes média e alta.

Os elevados custos da construção civil no Brasil, a ausência de capacidade de pagamento e endividamento junto às instituições financeiras e imobiliárias, os elevados padrões regulatórios e construtivos e o excesso de procedimentos burocráticos da legislação urbanística e edilícia aumentam o preço de compra e aluguel da moradia, ultrapassando em muito a capacidade de pagamento e endividamento da população de baixa renda. Ademais, os maiores níveis de desemprego e informalidade da ocupação entre a população pobre acarretam a sua exclusão dos mercados formais de compra, aluguel e financiamento da moradia devido à ausência de garantia colateral para empréstimos e de mecanismos formais de comprovação de rendimentos, restando-lhe, como opção de acesso à moradia, a auto-construção em áreas de assentamento informais.

Entre os principais desafios a serem enfrentados pelo Estado brasileiro para universalizar o acesso à moradia, destacam-se a melhoria dos mecanismos de controle social dos investimentos, a compatibilização da política de ajuste macroeconômico com os objetivos sociais, a adaptação da legislação urbanística, das formas de financiamento da moradia e das tecnologias construtivas às reais necessidades e ao nível de renda da população e a promoção de políticas de desenvolvimento urbano mais integradas e mais bem focalizadas.

Acreditamos que a solução dos problemas habitacionais brasileiros não passa apenas pelo investimento em novas moradias, mas, principalmente, pela adequação da oferta habitacional ao nível de renda da população. Os elevados níveis de pobreza e indigência prevalentes no país e os elevados custos construtivos e preços da habitação restringem as escolhas da população brasileira quanto ao regime de ocupação das moradias, o que resulta na exclusão das famílias de baixa renda do mercado formal de compra e aluguel de moradias, forçando-as a recorrer ao mercado informal para satisfazer as suas necessidades habitacionais. A prolongada persistência do déficit habitacional e a favelização no Brasil evidenciam a ineficácia das políticas públicas para solucionar a falha da oferta de habitação adequada ao perfil da demanda habitacional da população brasileira.

Em um contexto de combate ao déficit público e aumento da eficiência e eficácia das políticas públicas, é necessário integrar as políticas e programas habitacionais às demais ações de desenvolvimento urbano e a outras políticas sociais do governo, pois só uma política de habitação integrada e bem focalizada poderá contribuir para uma solução efetiva para os problemas habitacionais brasileiros.

16. O gasto social em habitação e urbanismo representa menos de 1,0% do gasto social do governo federal.

Referências Bibliográficas

ARNOTT, R. Economic Theory and Housing. In: Mills, E. *Handbook of Regional and Urban Economics*. North-Holland, 1987.

IBGE. *Microdados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 1992-1999 e Síntese de Indicadores Sociais*. Rio de Janeiro, 2000.

MOTTA, D. (Org). *Gestão do Uso do Solo e Disfunções do Crescimento Urbano: avaliação e recomendações para a ação pública*. IPEA, 1998.

NERI, M. et al. Assets, Markets and Poverty in Brazil. *Ensaio Econômico da EPGE*, n. 374. Rio de Janeiro: FGV/EPGE, 2000.

NEVES, V. *Elementos para uma Abordagem Integrada da Questão Habitacional em Portugal*. Universidade de Coimbra. Set. 1997.

SANTOS, C. H. M. *Políticas Federais de Habitação no Brasil: 1964-1998*. Brasília: IPEA, 1999. (Texto para Discussão n. 654)

SEDU/IPEA/CAIXA. *Relatório Nacional Brasileiro Istambul+5*. Brasília, 2001.

SEPURB/FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Déficit Habitacional no Brasil*. Brasília, 1995.