

SUMÁRIO
EXECUTIVO



A série Desenvolvimento nas Américas (DIA, da sigla em inglês) é a publicação mais importante do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Todos os anos o BID apresenta um estudo comparativo aprofundado sobre um tema de interesse para a América Latina e o Caribe. A edição deste ano, intitulada *Um espaço para o desenvolvimento: os mercados habitacionais na América Latina e no Caribe*, faz uma pergunta básica: dados os altos índices de casa própria e de alta renda familiar média para os padrões do mundo em desenvolvimento, por que tantos latino-americanos vivem em casas deficientes? Para tentar responder a essa pergunta, o livro começa por avaliar a magnitude do problema e analisar tanto os determinantes quanto as consequências das baixas condições de habitação. Examina a seguir, com novas fontes de dados e métodos analíticos rigorosos apresentados de forma acessível, os principais fatores responsáveis pela situação habitacional da região. Por último, analisa o papel das políticas e regulamentações governamentais, assim como dos programas de moradia pública, tanto no nível nacional como local, em moldar os resultados habitacionais e considera as opções de política para resolver as deficiências nos mercados financeiro, de construção e de bens imóveis que impactam a habitação.

Este sumário executivo descreve a importância das boas condições de moradia para o bem-estar, a qualidade de vida e, em última análise, para o desenvolvimento, o qual é a principal motivação desta série de publicações do BID. Ele apresenta também o alcance da pesquisa subjacente ao DIA 2012 e um resumo dos seus resultados. Juntos, o sumário e o índice de matérias dão uma ideia da riqueza de informações e das implicações de política pública da edição deste ano do DIA.

Índice de matéria da publicação completa

Lista de boxes

Lista de figuras

Lista de quadros

Agradecimentos

A respeito dos colaboradores

Prefácio

Introdução

1. Pisos e ruas de terra: por que os mercados habitacionais são importantes
2. Retrato de um problema: o setor de moradia
3. Dois quartos, dois banheiros e um quintal grande?
4. Comprar ou não comprar: a expansão do mercado de aluguel de casas
5. A verdade a respeito dos mercados de bens imóveis
6. Uma indústria de construção que precisa ser reformada
7. Pequeno demais para prosperar: o mercado do financiamento habitacional
8. Construir por conta própria
9. Criar uma política habitacional que funcione

Referências

Índice

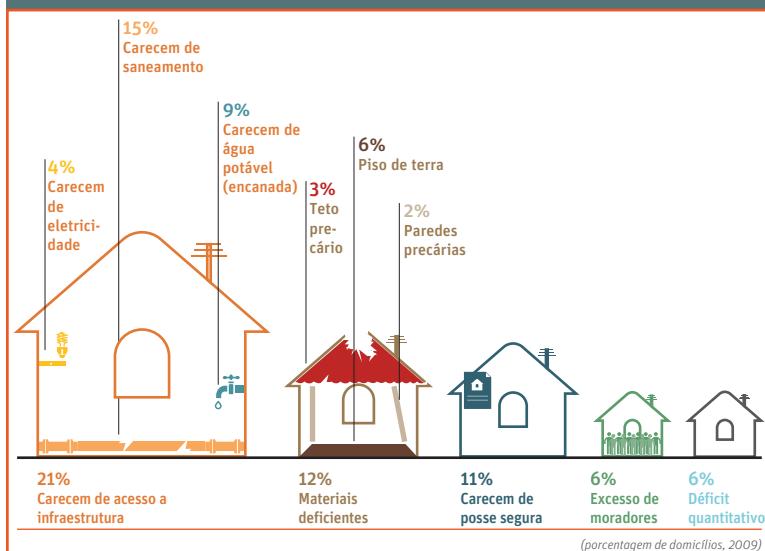
Para encomendar *Um espaço para o desenvolvimento: os mercados habitacionais na América Latina e no Caribe* (em inglês ou espanhol) acesse [Amazon.com](https://www.amazon.com)

Um espaço para o desenvolvimento

Os países da América Latina e do Caribe são os mais urbanizados do mundo em desenvolvimento, gozam de taxas elevadas de casa própria e contam com uma alta renda familiar média para os padrões de cidades com o mesmo nível de desenvolvimento. Apesar do progresso significativo nas duas últimas décadas, muitos dos habitantes das cidades da região ainda vivem em moradias precárias. Dos 130 milhões de famílias urbanas da região, 5 milhões dependem de uma outra família para se abrigar, 3 milhões vivem em casas irrecuperáveis e outros 34 milhões vivem em moradias que carecem de título de propriedade, água, esgotos, piso adequado ou espaço suficiente. Muitas dessas moradias, e muitas que de outra forma seriam adequadas, estão localizadas em bairros que carecem das facilidades urbanas básicas, como transporte público, parques e hospitais. Paradoxalmente, muitas famílias que vivem em habitações inadequadas não são pobres; elas fazem parte do setor de renda média baixa.

Um espaço para o desenvolvimento: os mercados habitacionais na América Latina e no Caribe examina tanto os determinantes quanto as consequências das baixas condições de habitação nas cidades da América Latina e do Caribe. Embora algumas condições de moradia, como acesso a água potável e saneamento e baixa qualidade dos materiais de construção, sejam piores nas zonas rurais, este livro se concentra apenas nas áreas urbanas (Figura 1). Os problemas habitacionais nas cidades e no campo são muito diferentes. Nas zonas rurais, devido precisamente à dispersão e, em alguns casos, ao isolamento da população, o fornecimento de infraestrutura básica e de acesso aos serviços sociais é caro e muitas vezes inviável. Além disso, certos fatores que são essenciais para o funcionamento e os resultados dos mercados habitacionais nas áreas urbanas simplesmente não são relevantes nas zonas rurais. Entre esses estão o acesso a facilidades como espaços abertos e áreas verdes, ou medidas

Figura 1 Quais são os principais **problemas de moradia** nas cidades da América Latina e do Caribe?



Fonte: Um espaço para o desenvolvimento, com base em Rojas e Medellín (2011).

Nota: Os números em cada categoria não equivalem à soma total porque as categorias podem se sobrepor (por exemplo, pessoas que carecem de saneamento podem também não ter água encanada).

destinadas a evitar o congestionamento de trânsito. Incluem também as chamadas economias de aglomeração derivadas da concentração de populações, como por exemplo as ligações entre transporte público e oportunidades de emprego, e os custos mais baixos acarretados pela oferta de serviços básicos a um grande número de pessoas.

As condições das moradias e dos bairros influenciam decisivamente a saúde, nutrição e educação da população, assim como o seu acesso às oportunidades econômicas e o grau de vulnerabilidade aos problemas sociais.

A saúde começa em casa

Viver numa moradia precária não faz bem à saúde, principalmente no caso de crianças pequenas. A saúde precária é um dos efeitos mais deletérios das más condições habitacionais. Uma casa precária pode facilmente tornar-se um caldo de cultura para doenças e desolação, em vez de ser um ninho de conforto e segurança.

Nas cidades por toda a América Latina e o Caribe, milhões de famílias ainda vivem aglomeradas em casas com piso de terra e sem saneamento, água e coleta de lixo. O excesso de moradores aumenta a possibilidade de que a doença contagiosa de um morador se espalhe pelo resto da casa. O piso de terra aumenta o problema porque ajuda a transmitir enfermidades parasitárias. A falta de serviços de água, eletricidade e saneamento torna difícil e oneroso conseguir água potável, preparar e armazenar com segurança os alimentos e manter uma boa higiene pessoal, o que compromete a saúde dos moradores e promove a transmissão de doenças contagiosas e veiculadas pelos alimentos. Outras deficiências, como a falta de calefação ou a umidade das casas, pode levar a doenças respiratórias.

O acesso a água potável também tem importantes consequências para a saúde. As doenças transmitidas pela água, como diarreia, cólera, febre tifoide e disenteria, causadas por fontes de água contaminadas, estão relacionadas à deficiência ou inexistência de instalações de saneamento e esgoto. A água limpa é especialmente importante para a saúde infantil. Diversos estudos indicam que o acesso a água de boa qualidade é fundamental para mantê-la (por exemplo, Merrick 1985; Esrey et al. 1991; Lee, Rosenzweig e Pitt 1997; Jalan e Ravallion 2003). Por sua vez, a precariedade da saúde infantil tem um impacto significativo no rendimento escolar da criança.

As características dos bairros também influem na saúde de modo significativo, particularmente do ponto de vista da saúde pública. Muitos bairros na América Latina e no Caribe surgem

de assentamentos informais localizados em planícies aluviais ou encostas nas periferias das grandes cidades. Frequentemente esses bairros se localizam em áreas próximas a tráfego pesado, poluição, atividades industriais, aterros sanitários ou locais de incubação de vetores.¹ Viver num bairro sem parques e lugares para atividades recreacionais e de lazer ao ar livre também afeta negativamente a saúde mental e física e pode contribuir para a obesidade.

A saúde de uma criança é altamente influenciada pela casa em que ela vive. Como resultado, é alto o risco de enfermidades e desnutrição durante a primeira infância para crianças de baixa renda, que tendem a viver em moradias de baixo padrão. Muitas doenças infantis resultam da falta de acesso a água potável e saneamento adequado, da presença de pisos de terra batida e da insalubridade geral das casas em que essas crianças cresceram.

Os efeitos das enfermidades são difíceis de remediar e provavelmente influenciarão a taxa de escolaridade e o desempenho às vezes até a idade adulta. Na verdade, os danos causados pela doença e desnutrição na infância podem ser irreversíveis. As crianças não apenas faltam às aulas com frequência, mas podem perder permanentemente a capacidade cognitiva devido a infecções parasitárias.

¹ Locais que aumentam o risco de doenças transmitidas por vetores: infecções transmitidas aos humanos e outros animais por artrópodes que se alimentam de sangue, como mosquitos, carrapatos e pulgas. Entre os exemplos de doenças transmitidas por vetores estão a dengue, a encefalite viral, a doença de Lyme e a malária.

Moradia e educação: uma rua de duas mãos

As condições de moradia também afetam os resultados educacionais, embora, como no caso da saúde, seja difícil medir o efeito direto dadas as variáveis interconectadas que afetam tanto os resultados habitacionais quanto educacionais. Por exemplo, famílias com renda mais alta podem pagar por melhores moradias e melhor educação para elas e seus filhos. Têm recursos para financiar escolaridade de melhor qualidade ou recursos extras como textos escolares, materiais suplementares ou aulas particulares. Além disso, os filhos dispõem de uma dieta melhor, o que se traduz em taxas mais baixas de doenças e melhor desempenho na escola. As redes sociais da elite, como as que se encontram nos bairros melhores, também atribuem um valor maior à educação, influenciando assim as famílias a investir em mais e melhor educação. Em outras palavras, as pessoas que vivem em moradias melhores tendem a usufruir de melhor educação. Mas quanto disso se deve a sua renda e o que podem adquirir com ela?

Apesar dessas interações complexas, a moradia afeta os resultados educacionais via diversos caminhos causais — tanto diretos como indiretos. Por exemplo, a falta de água encanada e eletricidade efetivamente reduz o número de horas que a criança pode estudar, forçando-a a ir buscar água ou limitando seu trabalho às horas do dia. O excesso de moradores cria distrações e limita, assim, o desempenho acadêmico dos alunos; o mesmo ocorre com os níveis baixos de saneamento (Goux e Maurin 2005).

Curiosamente, quando se trata de moradia e educação a espada tem dois gumes. Assim como as condições de moradia afetam os resultados educacionais, a qualidade da escola pode afetar os preços das casas em um determinado bairro. As evidências nos Estados Unidos e na Europa mostram que os preços das casas são mais altos

“ Em anos vindouros, esta publicação será a principal fonte de informação para os pesquisadores e formuladores de políticas habitacionais que trabalham na América Latina. Trata-se de uma fonte inestimável de dados, recomendações para a elaboração e implementação de políticas públicas e ideias de pesquisa sobre, entre outros, o comportamento do mercado imobiliário, os sistemas de subsídios, as opções de financiamento e os regimes de regulamentação que influenciam os resultados habitacionais na região. Quer esteja sendo introduzido ao assunto ou seja um especialista em questões habitacionais e desenvolvimento de cidades, aprenderá com este livro como eu aprendi. ”

–Stephen Malpezzi

*Professor da cátedra Lorin e Marjorie Tiefenthaler
Centro Graaskamp para Bens Imóveis
Escola de Negócios de Wisconsin*

nos bairros em que há boas escolas públicas. Claramente o preço reflete a demanda de boas escolas (Black 1999; Figlio e Lucas 2004; Fack e Grenet 2010).

Mercados habitacionais e de bens imóveis que funcionam precariamente podem também levar à segregação residencial, o que por sua vez afeta os resultados educacionais por meio do efeito de pares e bairros. No contexto da educação, o efeito de pares é o que deriva da influência que os colegas exercem sobre o desempenho e as escolhas de um estudante individual. É provável que os estudantes que vivem em áreas segregadas de baixa renda tenham colegas que também vivem em casas inadequadas com excesso de moradores e têm poucos recursos para investir em educação. Ter colegas cujo rendimento acadêmico é baixo diminui o desempenho escolar de cada aluno e da coorte (Altermatt e Pomerantz 2005).

Além disso, as escolas de áreas segregadas carecem de recursos para proporcionar um ambiente adequado ao aprendizado, perpetuando o ciclo de pobreza.

Estudos realizados em países desenvolvidos mostram que mudar-se para bairros com uma alta proporção de casas próprias aumenta a estabilidade educacional, com taxas mais baixas de evasão e repetência. Não é de surpreender que mudar constantemente de casa ou escola afeta o desempenho escolar (Brennan 2011). Embora sejam necessárias mais pesquisas no contexto da América Latina para entender a relação entre moradia, efeito dos bairros e educação, pesquisas sobre programas de habitação popular encontram um efeito positivo derivado da propriedade da moradia, menor número de moradores e qualidade da habitação. No entanto, não se encontraram efeitos significativos no desempenho educacional medido pela assiduidade escolar. Uma explicação possível é que muitas vezes as moradias dos programas de habitação pública são construídas na periferia das cidades, levando à segregação das famílias de baixa renda (Ruprah 2011).

O que fica claro é que as condições de vida e o êxito educacional são ambos ingredientes de redução da pobreza e de crescimento econômico nas cidades. Assim, os formuladores de políticas públicas e os planejadores devem considerar os efeitos positivos de contágio da melhoria habitacional sobre a educação — e vice-versa — e conceber programas habitacionais que otimizem o impacto conjunto.

Segregação, qualidade dos bairros e problemas sociais

Para o bem ou para o mal, o ambiente e os bairros que cercam os domicílios têm um efeito sobre a qualidade geral da vida das famílias. Os efeitos de contágio são também importantes, e os moradores se beneficiam ou sofrem as desvantagens dos efeitos do bairro² (Sampson e Raudenbush 1999).

Áreas residenciais mal planejadas, inseguras e deterioradas afetam negativamente uma gama de resultados sociais. Essas áreas normalmente carecem de serviços públicos adequados, parques ou *playgrounds* e estão associadas a um aumento nas taxas de obesidade, precário desenvolvimento cognitivo das crianças e outras mazelas sociais, como dificuldades de socialização.

As famílias que vivem em “bairros ruins” — isto é, bairros dilapidados, segregados, isolados e geralmente caracterizados pela violência e outros problemas sociais — têm maior probabilidade de se sentir marginalizadas pela sociedade. As pessoas que vivem em bairros assim também provavelmente abrigarão sentimentos de insegurança e desconfiança. As crianças que crescem nesse tipo de bairro sofrem por falta de acesso a educação e empregos de boa qualidade e podem estar expostas a riscos sociais como vício de drogas, inatividade e atividades de gangues, entre outros.

As características dos bairros, tanto físicas como socioeconômicas, desempenham um papel-chave na definição das oportunidades disponíveis para os indivíduos e suas famílias. Certo tipo de facilidades urbanas pode influir diretamente nos resultados educacionais e de saúde, como a obesidade. Indiretamente, o grau

² Os efeitos do bairro são geralmente definidos como as influências da comunidade nos resultados sociais ou econômicos individuais.

de coesão social influencia a incidência de crime e o bem-estar psicológico.

Durante os últimos 50 anos, a região passou por um rápido processo de urbanização que resultou em cidades e megacidades (com 10 milhões ou mais de habitantes) caracterizadas por altos níveis de desigualdade de renda e condições habitacionais precárias. O crescimento econômico também alimentou um padrão de habitação claramente segregado, com a proliferação de comunidades fechadas nos subúrbios para as famílias de renda média e alta. Embora as comunidades fechadas promovam a concentração dos pobres nos bairros periféricos que carecem de infraestrutura apropriada e dão origem à formação de favelas, alguns pesquisadores argumentam que esse fenômeno não representa uma mudança importante no atual padrão de segregação na região (Roberts e Wilson 2009).

A urbanização e o crescimento da população na América Latina frequentemente superaram a capacidade dos governos de proporcionar os serviços públicos que são essenciais para o desenvolvimento. Consideremos, por exemplo, a variedade de efeitos negativos de contágio que a falta de escolas públicas de qualidade pode perpetuar. Os domicílios mais pobres não têm alternativa a não ser mandar as crianças para as escolas públicas do bairro, enquanto as famílias mais afluentes em geral pagam escolas privadas, mesmo em bairros distantes — o que os economistas chamariam de bem substituto. As crianças de famílias mais pobres não apenas sofrem as consequências de um ensino deficiente, mas os perigos de um bairro sem segurança e insalubre. A falta de moradia adequada, juntamente com serviços públicos de baixa qualidade ou em alguns casos inexistentes no bairro, perpetua as desigualdades e representa um obstáculo ao desenvolvimento econômico e social.

Melhores mercados habitacionais, cidades mais verdes?

Os mercados de moradias e de bens imóveis têm importância para o meio ambiente em diversos sentidos. Por exemplo, o combustível que os moradores usam para cozinhar é consequência do fato de a casa estar conectada à rede elétrica ou ao encanamento de gás natural. A disposição e o isolamento térmico da moradia têm impacto no uso da energia para manter a casa aquecida ou fresca. A densidade e localização dos bairros e seu acesso às redes viária e de transporte público afetam o consumo de energia para o transporte.

Na América Latina e no Caribe, tanto a proporção como o número absoluto de residentes urbanos aumentarão drasticamente nos próximos 40 anos. A América Latina é a única região dos países em desenvolvimento com altas taxas de urbanização. A população urbana na região está ao redor de 470 milhões de pessoas e deverá exceder os 680 milhões até 2050 (Angel 2011, p. 46).

À medida que as cidades crescem e melhora a renda dos domicílios, seu consumo de energia aumenta. Salários mais altos permitem a aquisição de automóveis, menor uso do transporte público, a compra de moradias maiores e o consumo de um maior número de produtos, o que leva a um aumento das emissões (Wilbanks et al. 2007; ONU-HABITAT 2011). As emissões de gases de efeito estufa na América Latina e no Caribe estão crescendo rapidamente. As emissões de dióxido de carbono (CO₂) por pessoa aumentaram de 4,6 % para 5,9 % de 1990 a 2007. O aumento das emissões de CO₂ per capita na América Latina foi maior do que a média mundial (World Resources Institute 2011). Níveis altos de emissões têm um impacto negativo no meio ambiente e demandam compensações difíceis. Os governos e os cidadãos deveriam fazer um esforço para reduzi-las. Embora as cidades da América Latina não sejam grandes emissoras de gases de efeito estufa quando

comparadas às dos países industrializados, provavelmente a região terá que dividir o fardo global para reduzir as emissões no futuro, e poderá se beneficiar de incentivos globais para fazê-lo.

As cidades intermediárias estão crescendo mais rapidamente do que as megacidades, e a densidade urbana está diminuindo (Lora, Powell e Sanguinetti 2008; Angel 2011). Isso é problemático porque cidades com densidade mais baixa têm maior consumo de energia per capita do que as mais densas. O funcionamento do mercado habitacional e em particular a urbanização dos terrenos e a construção das casas são fatores-chave que influenciam as emissões originadas nas cidades.

A forma de uma cidade, a densidade populacional das áreas construídas e quão compacta ela é determinam o consumo de energia — e portanto as emissões de gases de efeito estufa — de seus habitantes, particularmente quanto ao transporte (Angel 2011). O alastramento urbano incentiva a dependência em relação ao automóvel, à medida que a população precisa percorrer distâncias maiores para chegar ao trabalho ou ter acesso aos serviços.³

As cidades com alta densidade apresentam em média emissões de gases de efeito estufa muito inferiores às dos subúrbios em expansão (Glaeser e Kahn 2010). Quanto mais próximos os domicílios estiverem das áreas de trabalho e quanto mais eficiente o sistema de transporte público, menores as emissões por pessoa. A dependência em relação ao carro tem outros efeitos adversos sobre a saúde humana. Por exemplo, aumenta a poluição do ar, o que afeta o sistema respiratório, e aumenta o número de acidentes automobilísticos, pedestres feridos e vítimas fatais. Cidades com baixa densidade promovem um estilo de vida mais sedentário,

³ O alastramento urbano se refere a cidades que têm baixa densidade e estão dispersas. Elas em geral estão organizadas em padrões policêntricos caracterizados por um uso único da terra. Por exemplo, as áreas residenciais estão separadas das zonas de comércio, escritórios e outros tipos de desenvolvimento.

enquanto cidades com densidades mais altas permitem um estilo de vida que gera menos emissões per capita (Frumkin 2002).

Os assentamentos urbanos densos proporcionam respostas eficientes e eficazes à mudança climática, reduzindo as emissões de gases de efeito estufa per capita, promovendo o crescimento econômico e melhorando os padrões de vida. Em primeiro lugar, a densidade urbana reduz os custos de transação, já que os domicílios e os provedores de serviços estão mais perto uns dos outros. Dessa forma, as cidades têm o potencial para coordenar o transporte e o uso do terreno, reduzindo a distância de locomoção de seus habitantes. O transporte de massa pode usar combustíveis eficientes no consumo de energia, diminuindo as emissões, a poluição e o congestionamento. Um exemplo disso é o sistema de transporte rápido por ônibus (BRT) implementado em Curitiba, Brasil, nos anos 1970 e que hoje funciona em diversas cidades da América Latina, entre elas Bogotá e a Cidade do México, reduzindo o uso do automóvel.

Em segundo lugar, existem benefícios provenientes de economias de escala no fornecimento de serviços. Densidades urbanas altas permitem que múltiplos domicílios sejam servidos por redes de água, transporte e eletricidade a um custo incremental mínimo. Os lotes urbanos dotados de serviços têm um valor imobiliário mais alto. Por exemplo, em Curitiba o valor das propriedades aumentou para os domicílios com acesso ao sistema de transporte rápido por ônibus (FTA 2009).

Em terceiro lugar, as cidades mais densas podem obter economias de alcance, com ganhos de eficiência mediante a produção conjunta de alguns serviços, como água e saneamento. Em quarto lugar, as cidades encorajam a inovação, graças aos benefícios adicionais derivados da difusão do conhecimento. Em quinto lugar, as economias de aglomeração reduzem os custos de produção das empresas devido aos benefícios de co-localização das empresas (O'Flaherty 2005; Glaeser 2011).

Moradia e qualidade de vida

Desfrutar de boa saúde, confiar em que os filhos se sairão bem na escola, não ter que enfrentar longas distâncias para chegar ao trabalho, não estar exposto a poluentes e poder relaxar em casa e não ter que se preocupar com o crime são fatores que contribuem para a boa qualidade de vida. É por isso lógico concluir que a qualidade da moradia deve ter um impacto forte sobre o nível de satisfação das pessoas com suas vidas.

A satisfação com a vida pode ser definida em termos gerais como o nível de felicidade de uma pessoa com todos os aspectos da vida (Campbell 1976). É natural que as casas em que as pessoas vivem e seus bairros sejam fatores fundamentais para sua satisfação com a vida.

Levantamentos e estudos revelam que na América Latina e no Caribe a satisfação das pessoas com suas casas e as cidades em que vivem têm um peso importante em sua satisfação geral com a vida. As características das moradias e dos bairros e as facilidades urbanas, como parques e atividades culturais, têm efeitos diretos e indiretos sobre ela (por via da saúde, por exemplo) (Lora et al. 2010). A influência desses fatores sobre a satisfação com a vida pode ser medida por meio de uma abordagem objetiva (medindo seu efeito sobre os preços dos imóveis, avaliando quais das facilidades habitacionais se traduzem em preços mais altos) ou uma abordagem indireta (medindo quais as facilidades habitacionais que influenciam mais a satisfação com a vida manifestada pelas pessoas). Por meio da abordagem de satisfação com a vida, em que se pede aos indivíduos para avaliar sua própria percepção sobre as facilidades do bairro, diversos estudos mostraram que o entorno e o acesso às facilidades dos bairros são determinantes importantes da qualidade da vida urbana (Lora, Powell e Sanguinetti 2008).

Um outro fator relacionado à satisfação com a vida e os resultados habitacionais diz respeito à importância da casa própria. São mais felizes os proprietários de suas casas do que os que não o

“ O primeiro passo para resolver um problema é conhecê-lo profundamente. Embora isso pareça óbvio, frequentemente se tomam decisões e se promulgam políticas públicas sem uma compreensão sólida do problema em questão. **Um espaço para o desenvolvimento** proporciona uma análise abrangente dos aspectos mais importantes que dizem respeito ao problema da habitação para os pobres e, em particular, ao funcionamento dos mercados de moradias. A descrição meticulosa das inúmeras iniciativas e programas levados a cabo durante décadas na América Latina e no Caribe proporciona uma ferramenta rica, rigorosa e indispensável para quem quer que trabalhe neste assunto. Não deixe de ler! ”

–Sergio Fajardo Valderrama

Governador de Antioquia, Colômbia

Ex-prefeito de Medellín, Colômbia

são? De uma perspectiva individual, os impactos sociais da casa própria não são claros. Por um lado, os investimentos na casa própria e no bairro podem aumentar a satisfação com a vida ao melhorar a saúde social, psicológica, emocional e financeira dos indivíduos. Por outro lado, a propriedade da casa pode criar preocupações e níveis mais baixos de satisfação com a vida, com um impacto negativo sobre a saúde psicológica e física, quando por exemplo os proprietários vivem em bairros dilapidados, enfrentam perdas financeiras ou simplesmente não conseguem pagar sua hipoteca. Com base em dados de 17 países da região provenientes da pesquisa de opinião Latinobarómetro, ⁴ Ruprah (2010) sustenta que os proprietários são mais felizes do que os não proprietários na América Latina.

⁴ Os países são Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, El Salvador, Equador, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Peru, Paraguai, Uruguai e Venezuela. Os dados se referem a 2000, 2001 e 2003–07.

Em busca das chaves para casas melhores na região

Viver numa boa casa construída num bom bairro é importante para uma variedade de resultados do desenvolvimento, tanto para o indivíduo como para a sociedade, mas infelizmente uma alta porcentagem de famílias em muitas cidades da América Latina não vive em boas casas ou bons bairros. Quão generalizados são os problemas de habitação? Estimativas recentes indicam que os problemas habitacionais afetam mais de um terço das famílias latino-americanas e caribenhas que vivem em cidades. O crescimento econômico provavelmente ajudará a diminuir as brechas de habitação na região, mas não será suficiente. Até 2015, o crescimento econômico terá ajudado apenas 36 % das famílias que atualmente vivem em casas de baixo padrão. É provável que os programas de habitação pública existentes ajudem outros 5 % das famílias. Com essas projeções, até 2015 cerca de 36 % das famílias — quase 59 milhões de pessoas — tanto em zonas rurais como urbanas estarão ainda vivendo em casas precárias, em comparação com 37 % dos domicílios em 2009.

Alguns dos 18 países estudados no DIA estão se saindo melhor do que outros na melhoria das condições habitacionais em geral e para os pobres em particular. Muitos países fizeram progressos significativos na redução quantitativa dos déficits habitacionais em áreas urbanas. Os resultados na redução qualitativa dos déficits foram menos impressionantes. O Quadro 1 apresenta um panorama da região em termos de déficits tanto quantitativos quanto qualitativos.

Por que tantos latino-americanos vivem em casas relativamente precárias? Em alguns casos, as famílias não podem arcar com o custo nem de uma moradia básica simples. Em outros casos, mesmo que tenham uma renda suficiente para pagar por uma casa melhor,

Quadro 1. Déficits de moradia urbana na América Latina e no Caribe por país, 2009 (porcentagem de domicílios)

País	Déficits quantitativos		Déficits qualitativos		
	Total	Materiais	Excesso de moradores	Infraestrutura	Ausência de posse segura
Argentina	5	27	9	6	13
Bolívia	30	34	27	23	32
Brasil	6	25	2	0	22
Chile	3	16	1	1	2
Colômbia	9	19	7	4	9
Costa Rica	2	10	5	1	1
El Salvador	8	41	21	16	30
Equador	10	31	14	8	19
Guatemala	11	46	32	27	32
Honduras	2	41	18	14	26
México	2	26	9	5	8
Nicarágua	12	58	33	28	52
Panamá	8	29	7	6	22
Peru	14	46	34	11	29
Paraguai	3	36	13	9	25
República Dominicana	3	32	5	3	25
Uruguai	0	25	4	3	4
Venezuela	8	20	13	6	5

Fonte: Um espaço para o desenvolvimento, com base em Rojas e Medellín (2011).

não conseguem uma hipoteca. Ainda em outros casos, não há moradias disponíveis que possam adquirir. Por que os construtores e incorporadores privados não oferecem boas moradias básicas para essas famílias? Essas unidades não são tão lucrativas quanto construir casas para os domicílios mais endinheirados, ou podem não ser suficientemente lucrativas se os custos do terreno e da construção forem muito altos, ou se os regulamentos encarecerem sua produção em alguns mercados. Por último, algumas famílias não querem uma boa casa construída pelo setor privado mesmo que possam adquiri-la se acharem que podem consegui-la mais barato obtendo o terreno de um incorporador ilegal ou ocupando-o (invadindo) e construindo a casa elas mesmas.

Determinar qual desses fatores é mais relevante para explicar as brechas habitacionais da região e identificar as políticas e mudanças de regulamentos que possam mitigá-las é essencial para assegurar que as crianças latino-americanas sejam educadas e saudáveis, que elas e seus pais desfrutem não apenas de um abrigo seguro mas de uma boa qualidade de vida, que as famílias não sejam vulneráveis aos desastres naturais e à poluição, que as cidades tenham ar mais puro e menos congestionamentos, e que em última instância os habitantes das cidades possam usufruir dos benefícios econômicos e sociais que a vida urbana tem a oferecer.

Este livro aproveita novas fontes de dados e aplica métodos analíticos rigorosos ao examinar os três fatores interrelacionados mais frequentemente citados como responsáveis pelos fracos resultados habitacionais: preços altos em relação à renda familiar, falta de acesso a crédito habitacional e fatores-chave que influenciam os custos, como altos preços do terreno e da construção. O livro analisa o papel que o setor privado e a indústria da construção desempenham no serviço — ou desserviço — dos mercados de habitação de baixa renda. Analisa também o papel das políticas e das regulamentações governamentais, assim como dos programas de moradia pública, tanto no nível nacional como local, em moldar os resultados habitacionais na região.

O livro se baseia na premissa de que uma casa é mais do que quatro paredes e um teto. Concentra-se nas características individuais das casas, incluindo as carências (déficits) habitacionais tradicionais, como falta de acesso a água encanada e saneamento. A partir daí expande esse enfoque para examinar a importância da localização do bairro, o acesso às facilidades urbanas, a forma urbana, a densidade e a segregação. Esses fatores são consequência de como os mercados de habitação funcionam — ou deixam de funcionar —, desde como se incorporam os terrenos e se fornecem os serviços até como são construídas as casas. Esse enfoque se afasta da análise tradicional dos problemas habitacionais que se concentra primordialmente nos atributos da casa, e leva a uma compreensão mais completa da influência da moradia na qualidade de vida no entorno urbano.

Para aprofundar a compreensão da situação habitacional urbana na América Latina e no Caribe, o livro usa uma variedade de fontes de dados, entre eles as mais recentes pesquisas de domicílio, além de novas informações sobre moradia, preços dos terrenos e regulamentos para uma amostra de cidades na região. Com esses dados, a análise do livro vai além dos indicadores nacionais e se concentra nos indicadores desagregados para 41 cidades da região. O uso das pesquisas de domicílios permite a análise das brechas de moradia por nível de renda familiar e acessibilidade de preço.

Cerrar a brecha atual no mercado habitacional exigirá um investimento de pelo menos US\$ 310 bilhões, ou 7,8 % do PIB da região. Os investimentos necessários para atender à demanda futura de moradias chegarão a pelo menos US\$ 70 bilhões por ano. As famílias, as empresas e os governos juntos precisam responder ao desafio. O setor privado precisa aprofundar o mercado e expandir o financiamento hipotecário e o microfinanciamento para moradia. Os domicílios precisam mobilizar suas poupanças, buscar assistência técnica e pública e informar-se sobre o potencial de novas tecnologias de construção. As municipalidades devem intensificar seus esforços para assegurar a oferta de serviços aos

bairros: juntamente com os governos centrais e as empresas de serviços públicos elas são as principais interessadas em aprovar regulamentações essenciais e fornecer infraestrutura básica.

A mudança de políticas é necessária para permitir que as famílias e o setor privado interajam eficazmente em um mercado habitacional saudável e para ajudar os domicílios pobres a atender aos padrões mínimos de habitação. Este livro faz uma resenha das políticas e dos programas habitacionais antigos e tradicionais aprovados nas últimas décadas para lidar com os déficits quantitativos e qualitativos de moradias urbanas. Essas políticas claramente não foram suficientes para cerrar as brechas habitacionais na região, e é necessária uma visão mais ampla.

As descobertas apresentadas no livro apontam para alguns esquemas voltados para a mudança de políticas relativas a programas e regulamentações habitacionais em nossas cidades. Uma das ideias principais é que as políticas e regulamentações habitacionais devem respeitar e habilitar as decisões dos domicílios no mercado imobiliário. É necessário reduzir o viés das políticas públicas em favor da casa própria e da construção de casas novas por uma visão mais ampla que valorize a reabilitação e melhora do estoque de moradias existente e amplie as opções das famílias mediante incentivos para aumentar o acesso e a oferta de moradias de aluguel. As barreiras à mobilidade residencial têm que ser demolidas para permitir que as famílias se mudem e não tenham que permanecer em moradias precárias. Como milhões de famílias na região constroem suas casas aos poucos ao longo do tempo (no chamado desenvolvimento incremental da moradia), é importante também melhorar esse processo. Mas é fundamental reconhecer que as famílias que constroem suas próprias casas podem introduzir ineficiências nelas e acabar residindo em construções deficientes. Mesmo com auxílio do governo, os esquemas de autoconstrução de moradias não permitem aproveitar parte das poupanças, eficiências ambientais e inovação que caracterizam a construção industrial do setor privado.

Proporcionar mais e melhores opções de moradia para famílias de baixa e média rendas implica necessariamente aumentar os incentivos e flexibilizar as restrições à expansão da oferta do setor habitacional formal, especialmente aquelas que limitam o desenvolvimento dos terrenos, a construção de moradias de preço acessível e o financiamento de longo prazo.

Ampliar as opções nos mercados habitacionais requer a formulação de políticas e regulamentos que enfrentem as causas do mau funcionamento dos mercados e não apenas tratem os sintomas. Isso implica um enfoque na melhoria dos mercados hipotecário e de bens imóveis, assegurando um quadro regulador adequado para que esses mercados funcionem de modo correto e proporcionando infraestrutura e subsídios para dotar de serviços os domicílios pobres. Essas políticas e regulamentos também deveriam ser reformulados para encorajar a “moradia ecológica” sustentável mediante a promoção da preservação da terra, da maior densidade das populações das cidades e de métodos de construção “verde”.

Por último, este DIA confirma que muitos programas e gastos habitacionais não beneficiam os domicílios mais pobres. É preciso corrigir esse viés que favorece a classe média e os domicílios mais ricos reorientando os subsídios à provisão direta de moradias e à demanda de moradia para os domicílios de baixa renda. Para isso, o papel de supervisão e assessoria dos ministérios encarregados da habitação deveria ser fortalecido a fim de controlar os regulamentos municipais que discriminam contra o desenvolvimento de moradias de baixa renda e o uso misto dos terrenos. Incentivos fiscais e subsídios deveriam ser instaurados quando apropriado, e deveriam ser promovidas parcerias público-privadas para encorajar o desenvolvimento dos bens imóveis e das tecnologias de construção inovadoras para habitações de baixa renda. Se forem dados passos como esses, milhões de pessoas que moram em cidades da América Latina e do Caribe — e seus filhos — poderão aspirar a ter melhores casas, viver em bairros melhores e ter um futuro melhor.

Referências

- Altermatt, E. R. e E. M. Pomerantz. The Implications of Having High-Achieving versus Low-Achieving Friends: A Longitudinal Analysis. *Social Development* 14(1): 61–81. 2005.
- Angel, S. (com J. Parent, D. L. Civco e A. M. Blei). *Making Room for a Planet of Cities*. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy. 2011. Disponível em https://www.lincolninst.edu/pubs/dl/1880_1195_Angel%20PFR%20final.pdf. Acesso em julho de 2011.
- BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento). Guiana: Second Low-Income Settlement Program. Proposta de empréstimo do BID GY-L1019. Banco Interamericano de Desenvolvimento, Washington, DC. 2008. Não publicado.
- Black, S. Do Better Schools Matter? Parental Valuation of Elementary Education. *Quarterly Journal of Economics* 114(2): 577–99. 1999.
- Brennan, M. The Impacts of Affordable Housing on Education: A Research Summary. Insights from Housing Policy Research Brief. Center for Housing Policy and National Housing Conference, Washington, DC. 2011.
- Campbell, A. Subjective Measures of Well-Being. *American Psychologist* 31(2), fevereiro: 117–24. 1976.
- Esrey, S. A., J. B. Potash, L. Roberts e C. Shiff. Effects of Improved Water Supply and Sanitation on Ascariasis, Diarrhoea, Dracunculiasis, Hookworm Infection, Schistosomiasis, and Trachoma. *Bulletin of the World Health Organization* 69(5): 609–21. 1991.
- Fack, G. e J. Grenet. When Do Better Schools Raise Housing Prices? Evidence from Paris Public and Private Schools. *Journal of Public Economics* 94(1–2), fevereiro: 59–77. 2010.
- Figlio, D. e M. Lucas. What's in a Grade? School Report Cards and the Housing Market. *American Economic Review* 94(3): 591–604. 2004.
- Frumkin, H. Urban Sprawl and Public Health. *Public Health Reports* 117(3): 201–17. 2002.

- FTA (Federal Transit Administration). Characteristics of Bus Rapid Transit for Decision-Making. Departamento de Transportes dos Estados Unidos, Washington, DC. 2009. Disponível em http://www.fta.dot.gov/documents/CBRT_2009_Update.pdf. Acesso em julho de 2011.
- Glaeser, E. L. *Triumph of the City: How Our Greatest Invention Makes Us Richer, Smarter, Greener, Healthier, and Happier*. New York: The Penguin Press. 2011.
- Glaeser, E. L. e M. E. Kahn. The Greenness of Cities: Carbon Dioxide Emissions and Urban Development. *Journal of Urban Economics* 67(3): 404–18. 2010.
- Goux, D. e E. Maurin. The Effect of Overcrowded Housing on Children's Performance at School. *Journal of Public Economics* 89(5–6), junho: 797–819. 2005.
- Jalan, J. e M. Ravallion. Does Piped Water Reduce Diarrhea for Children in Rural India? *Journal of Econometrics* 112(1) janeiro: 153–73. 2003.
- Lee, L. F., M. R. Rosenzweig e M. M. Pitt. The Effects of Improved Nutrition, Sanitation, and Water Quality on Child Health in High-Mortality Populations. *Journal of Econometrics* 77(1) março: 209–35. 1997.
- Lora, E., A. Powell e P. Sanguinetti. Urban Quality of Life: More Than Bricks and Mortar. In: Banco Interamericano de Desenvolvimento (ed.), *Beyond Facts: Understanding Quality of Life*. Série Development in the Americas. Washington, DC: Banco Interamericano de Desenvolvimento e Cambridge, MA: David Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University. 2008.
- Lora, E., A. Powell, B. M. S. van Praag e P. Sanguinetti. *The Quality of Life in Latin American Cities: Markets and Perception*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desenvolvimento e Banco Mundial. 2010.
- O'Flaherty, B. *City Economics*. Cambridge, MA: Harvard University Press. 2005.
- ONU-HABITAT (Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos). *Cities and Climate Change: Global Report on Human Settlements*, 2011. Washington, DC e Londres: Earthscan. 2011.
- Roberts, B. R. e R. H. Wilson, eds. *Urban Segregation and Governance in the Americas*. New York: Palgrave Macmillan. 2009.

- Rojas, E. e N. Medellín. Housing Policy Matters for the Poor: Housing Conditions in Latin America and the Caribbean 1995–2006. Série Documentos de Trabalho do BID, no. IDB-WP-289. Setor de Capacidade Institucional e Finanças, Banco Interamericano de Desenvolvimento, Washington, DC. 2011.
- Ruprah, I. J. Does Owning Your Home Make You Happier? Impact Evidence from Latin America. Documento de trabalho de OVE no. 02/10. Escritório de Avaliação e Supervisão, Banco Interamericano de Desenvolvimento, Washington, DC. 2010.
- . The Welfare Impacts of Social Housing Programs in Latin America: A Meta-Impact Analysis. Documento de trabalho de OVE no. 05/11. Escritório de Avaliação e Supervisão, Banco Interamericano de Desenvolvimento, Washington, DC. 2011.
- Sampson, R. J. e S. W. Raudenbush. Systematic Social Observation of Public Spaces: A New Look at Disorder in Urban Neighborhoods. *American Journal of Sociology* 105(3): 603–51. 1999.
- UNFPA (Fundo de População das Nações Unidas). State of the World Population 2010: From Conflict and Crisis to Renewal: Generations of Change. Nova York: UNFPA. Disponível em http://www.unfpa.org/webdav/site/global/shared/swp/2010/swop_2010_eng.pdf. Acesso em julho de 2011.
- Wilbanks, T. J., P. Romero Lankao, M. Bao, F. Berkhout, S. Cairncross, J.-P. Ceron, M. Kapshe, R. Muir-Wood e R. Zapata-Martí. Industry, Settlement and Society. In: M. L. Parry, O. F. Canziani, J. P. Palutikof, P. J. van der Linden e C. E. Hanson, eds., *Climate Change 2007: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Working Group II Contribution to the Fourth Assessment Report of the IPCC*. Londres: Cambridge University Press. 2007.
- World Resources Institute. National CO2 Emissions, 1990–2007. 2011. Disponível em <http://cait.wri.org/cait.php?page=graphcoun>. Acesso em julho de 2011.

