

Carências habitacionais no Brasil e na América Latina: o papel do ônus excessivo com aluguel urbano

Housing needs in Brazil and Latin America: the role of the urban rental affordability stress

Raquel de Mattos Viana

Doutora em Demografia e pesquisadora da Fundação João Pinheiro, Brasil
raquelmattosviana@gmail.com

Carla Cristina Aguilar de Souza

Doutora em Economia e pesquisadora da Fundação João Pinheiro, Brasil
carla.aguilar@fjp.mg.gov.br

Marco Paulo Vianna Franco

Mestre em Engenharia e pesquisador da Fundação João Pinheiro, Brasil
marco.franco@fjp.mg.gov.br

Luiza de Marilac de Souza

Doutora em Demografia e pesquisadora da Fundação João Pinheiro, Brasil
luiza.souza@fjp.mg.gov.br

Adriana de Miranda-Ribeiro

Doutora em Demografia, professora do departamento de Demografia da UFMG e pesquisadora do Cedeplar/FACE/UFMG, Brasil
ricaadri@gmail.com

Resumo

A última década no Brasil foi marcada por grandes investimentos no setor imobiliário, incluindo a construção de unidades habitacionais para famílias de baixa renda. Apesar do volume de investimentos, a análise dos indicadores das carências habitacionais que pautaram as políticas públicas revela uma relativa persistência do chamado déficit habitacional. A análise deste indicador no período de 2007 a 2014 mostra que, dos quatro componentes que o integram, um tem chamado a atenção pelo seu crescimento: o ônus excessivo com aluguel urbano. Com o intuito de compreender o comportamento dos componentes do déficit habitacional e, em particular do ônus excessivo com aluguel urbano, o presente artigo traz uma reflexão conceitual do indicador à luz do referencial teórico da ecologia política urbana e de uma análise comparativa entre as metodologias de cálculo do déficit habitacional em países latino-americanos. A reflexão proposta neste trabalho pretende contribuir com a revisão crítica do indicador e aprimoramento do cálculo das carências habitacionais no Brasil.

Palavras-chave: déficit habitacional, ônus com aluguel, ecologia política urbana, América Latina.

Abstract

The last decade in Brazil was marked by substantial investments in the real state sector, including the construction of new housing units for low-income households. Despite such a significant flow of resources, an appraisal of indicators related to housing needs that have guided public policies in the sector exposes a relative persistence of the so-called housing shortage. An analysis of the housing shortage indicator between 2007 and 2014 shows that one of its four essential components, the urban rental affordability stress, was the main responsible for the observed growth tendency. In order to

understand the behavior of the components of the housing shortage and, particularly, of the urban rental affordability stress, the paper brings a conceptual discussion regarding the housing shortage indicator, by means of the theoretical framework provided by urban political ecology, as well as of a comparative analysis between the different calculation methodologies for this indicator adopted by Latin American countries. The proposed debate aims to contribute to a critical review of the housing shortage indicator and the improvement of the calculation of housing needs in Brazil.

Keywords: housing shortage, rental affordability stress, urban political ecology, Latin America.

1. INTRODUÇÃO

Utilizada como indicador oficial da política habitacional do governo federal nas últimas décadas, a metodologia de cálculo do déficit habitacional desenvolvida pela Fundação João Pinheiro (FJP, 2017) parte de um conceito mais amplo de necessidades habitacionais, que abrange dois segmentos distintos: o déficit habitacional e a inadequação de moradias.

Como déficit habitacional entende-se a noção mais imediata e intuitiva da necessidade de construção de novas moradias para a solução de problemas sociais e específicos de habitação, detectados em certo momento. Por outro lado, a inadequação de moradias reflete problemas na qualidade de vida dos moradores: não estão relacionados ao dimensionamento do estoque de habitações e sim às suas especificidades internas. Seu dimensionamento visa ao delineamento de políticas complementares à construção de moradias, voltadas para a melhoria dos domicílios (FJP, 2017, p. 10).

O déficit habitacional, considerado a dimensão quantitativa das carências habitacionais, é composto por quatro componentes: a) habitação precária; b) coabitação familiar; c) ônus excessivo com aluguel urbano; e d) adensamento excessivo de domicílios alugados (FJP, 2017).

Já na inadequação de moradias são considerados cinco critérios: a) carência de infraestrutura; b) inadequação fundiária; c) cobertura inadequada; d) ausência de banheiro; e e) adensamento excessivo em domicílios próprios (FJP, 2017).

Dado que as políticas habitacionais de construção de novas moradias tomam como referência o déficit habitacional, este trabalho dará maior ênfase a esta dimensão das carências habitacionais.

Os domicílios precários englobam os domicílios improvisados (locais e imóveis sem fins residenciais e lugares que servem como moradia alternativa) e os rústicos (imóveis sem paredes de alvenaria, taipa revestida ou madeira aparelhada).

A coabitação familiar é composta por dois subcomponentes: os cômodos e as famílias conviventes secundárias. Os cômodos são domicílios particulares compostos por um ou mais aposentos localizados em casa de cômodo, cortiço e cabeça-de-porco, entre outros. As famílias conviventes secundárias consideradas no cálculo são aquelas que vivem no mesmo domicílio que a família principal e declaram querer constituir novo domicílio.

O ônus excessivo com aluguel urbano é constituído por famílias urbanas com renda familiar de até três salários mínimos que moram em casa ou apartamento e que despendem mais de 30% de sua renda com aluguel.

O adensamento excessivo de domicílios alugados é constituído pelas moradias alugadas onde o número médio de moradores é superior a três pessoas por dormitório.

Em 2007, o déficit habitacional no Brasil somava 5,855 milhões de domicílios, o equivalente a 10,4% do total de domicílios particulares permanentes e improvisados. Em 2014, esse número se elevou para 6,068 milhões de moradias, mas em termos relativos passou a representar 9,0% dos domicílios, revelando uma pequena melhora no indicador. A concentração do déficit nas áreas urbanas apresentou aumento no período analisado, sendo que, em 2007, 82,5% do total do déficit estavam localizados nas áreas urbanas e, em 2014, a taxa aumentou para 87,6%.

Uma das principais mudanças no déficit habitacional no período analisado está relacionada à sua composição. Em 2007, o componente de maior peso era a coabitação familiar, que respondia por 42,4% do total do déficit. Em 2014, o ônus excessivo com aluguel urbano passa a responder por quase a metade do déficit (48,2%), seguido pela coabitação familiar (31,5%), habitação precária (14,2%) e pelo adensamento excessivo em domicílios alugados (6,0%).

A partir destes resultados, o presente artigo traz uma reflexão conceitual do indicador à luz da sustentabilidade urbana e com base no referencial teórico da ecologia política urbana (ACSELRAD, 1999; HEYNEN, 2014; HEYNEN et al., 2006) e em uma análise comparativa entre as metodologias de cálculo do déficit habitacional nos países latino-americanos. A reflexão proposta neste trabalho pretende contribuir com a revisão crítica do indicador e aprimoramento de cálculo das carências habitacionais no Brasil.

O trabalho está estruturado em cinco partes. A seção 2 apresenta os resultados recentes do déficit habitacional no Brasil, no período entre 2007 e 2014, e evidencia o crescimento do componente ônus excessivo com aluguel urbano. A seção 3 discute o papel deste componente a partir do referencial teórico da ecologia política urbana. A seção 4 apresenta uma análise comparativa da metodologia utilizada para calcular o déficit habitacional nos países latino-americanos. Por fim, a título de considerações finais, são apontadas algumas questões para o aprimoramento da metodologia de cálculo do déficit habitacional com foco na classificação do componente ônus excessivo com aluguel urbano.

2. DÉFICIT HABITACIONAL NO BRASIL: 2007- 2014

Ao longo dos mais de 20 anos de existência, a metodologia de cálculo das carências habitacionais no Brasil, elaborada pela Fundação João Pinheiro, passou por uma série de modificações, visando o aprimoramento do cálculo do déficit habitacional e da inadequação de

domicílios, sempre considerando a disponibilidade de dados existentes nas duas bases de dados domiciliares de abrangência nacional – Censo Demográfico e Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (Pnad) – e na comparabilidade da série histórica.

Entre as mudanças metodológicas implementadas nas duas últimas décadas, a mais recente e de maior impacto foi a ocorrida em 2007, quando foram incluídas na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad 2007) dois quesitos importantes para aprimorar o cálculo do componente relativo à coabitação familiar. Tais questões permitiram identificar, entre o total das famílias conviventes, aquelas que afirmavam desejar constituir domicílio exclusivo, passando a ser consideradas déficit habitacional. Em contrapartida, as famílias que declararam não ter intenção de constituir novo domicílio não foram incluídas no cálculo do déficit (FJP, 2017, p.11-12).

Outro ajuste metodológico adotado em 2007 refere-se ao componente do adensamento excessivo de moradores em domicílios alugados (quarto componente do déficit):

O adensamento excessivo de moradores (número médio de moradores superior a três pessoas por dormitório) era, até 2007, um componente apenas da inadequação de domicílios (e não do déficit habitacional). A partir de então, passou-se a considerar déficit habitacional um percentual dos domicílios com adensamento excessivo: os apartamentos e as casas alugados. Como, nesses casos, o inquilino não pode ampliar o imóvel nem vendê-lo para comprar outro maior, caracteriza-se a necessidade potencial de um novo imóvel para essas famílias. Ressalte-se que o adensamento excessivo em imóveis próprios continuou a ser considerado um caso típico de inadequação de domicílios. Ele permite ao proprietário ampliar ou negociar o imóvel para se mudar para unidade habitacional maior, ainda que, na maioria das vezes, num bairro menos valorizado (FJP, 2018, p.24).

A partir de então, o cálculo do déficit habitacional passou a ser feito com base nos quatro componentes – habitação precária, coabitação familiar, ônus excessivo com aluguel urbano e adensamento excessivo em domicílios alugados – seguindo uma hierarquia que começa pelos domicílios improvisados e domicílios rústicos (que compõem as habitações precárias); seguidos pelos cômodos (parte do componente coabitação); ônus excessivo com aluguel urbano; e adensamento excessivo de domicílios alugados.

A estimativa do número de famílias conviventes é feita à parte e independe do fato de o domicílio ter sido enquadrado em algum outro critério de déficit. Isso decorre do entendimento de que, mesmo que um domicílio represente uma unidade de déficit (por se enquadrar em algum critério que diz respeito exclusivamente ao domicílio), a presença de uma família convivente secundária com intenção de constituir domicílio exclusivo implica na necessidade de uma unidade domiciliar adicional.

Entre 2007 e 2014, não houve modificação expressiva na metodologia, possibilitando uma análise de tendência dos dados do déficit habitacional nesse período (Tabela 1).

Tabela 1 – Déficit habitacional absoluto e relativo e distribuição percentual por situação censitária – Brasil – 2007 a 2014

Ano	Total		Urbano		Rural	
	Absoluto	%	Absoluto	% do total	Absoluto	% do total
2007	5.855.375	10,4	4.831.285	82,5	1.024.090	17,5
2008	5.437.709	9,3	4.480.377	82,4	957.332	17,6
2009	5.897.976	9,9	4.945.336	83,8	952.640	16,2
2011	5.581.968	9,0	4.689.405	84,0	892.563	16,0
2012	5.430.562	8,5	4.664.113	85,9	766.449	14,1
2013	5.846.040	9,0	5.010.839	85,7	835.201	14,3
2014	6.068.061	9,0	5.315.251	87,6	752.810	12,4

Fonte: adaptado de FJP (2017).

Uma das principais mudanças no déficit habitacional no período analisado está relacionada à sua composição (Tabela 2). Em 2007, o componente de maior peso era a coabitação familiar, que respondia por 42,4% do total do déficit. Em segundo lugar estava o ônus excessivo com aluguel (29,8%), seguido pela habitação precária (21,6%) e o adensamento excessivo em domicílios alugados (6,3%). Em 2014, o ônus excessivo com aluguel passa a responder por quase a metade do déficit (48,2%), seguido pela coabitação familiar (31,5%), habitação precária (14,2%) e pelo adensamento excessivo em domicílios alugados (6,0%). Dos quatro componentes do déficit, a habitação precária, a coabitação familiar e o adensamento excessivo apresentaram queda de 401 mil, 569 mil e 358 mil unidades, respectivamente. Por outro lado, o ônus excessivo com aluguel apresentou alta de 1,183 milhões de domicílios.

Com a mudança metodológica feita a partir da Pnad 2007, quando se separaram as famílias conviventes secundárias entre aquelas que desejavam constituir novo domicílio e as que não desejavam constituir novo domicílio, imaginou-se que uma melhora no cenário econômico e na ampliação das políticas sociais e urbanas pudesse ter impacto na ampliação do déficit habitacional. Isso seria decorrência do aumento da demanda reprimida representada pelas famílias conviventes que declararam não querer constituir novos domicílios, mas que declararam coabitar no mesmo domicílio por motivos financeiros. De acordo com FJP (2018):

(...) entre aquelas famílias conviventes secundárias que afirmaram não cogitar naquele momento morar num domicílio exclusivo (portanto, não consideradas déficit), houve um percentual considerável que respondeu, também, a outra questão, ter optado viver em coabitação em decorrência de “questões financeiras”. Acreditamos que essas famílias poderiam ser consideradas uma ‘demanda reprimida’ dotadas da seguinte característica: determinado percentual delas apresenta potencial para, posteriormente e de forma incremental, se transformar em aspirante a um domicílio exclusivo, ou seja, para acarretar a ampliação do déficit habitacional.

Tabela 2 – Distribuição percentual dos componentes do déficit habitacional – Brasil – 2007 a 2014

Ano	Habitação precária		Coabitação familiar		Ônus excessivo		Adensamento excessivo	
	Nº abs.	%	Nº abs.	%	Nº abs.	%	Nº abs.	%
2007	1.264.414	21,6	2.481.128	42,4	1.742.585	29,8	367.248	6,3
2008	1.158.801	21,3	2.211.276	40,7	1.705.868	31,4	361.764	6,7
2009	1.088.634	18,5	2.511.541	42,6	1.916.611	32,5	381.190	6,5
2011	1.187.903	21,3	1.916.716	34,3	2.091.392	37,5	385.957	6,9
2012	883.777	16,3	1.865.457	34,4	2.310.642	42,5	370.686	6,8
2013	997.264	17,1	1.905.085	32,6	2.553.436	43,7	390.255	6,7
2014	863.030	14,2	1.911.598	31,5	2.926.543	48,2	366.890	6,0

Fonte: Adaptado de FJP (2017).

No entanto, aquela expectativa (de aumento no déficit habitacional via inclusão na demanda efetiva de parte da demanda reprimida) não se confirmou. Os dados apontam para o fato de que, em alguma medida, as famílias conviventes consideradas parte do déficit parecem ter sido contempladas nos programas habitacionais do governo e pelo cenário econômico mais favorável (com taxas de juros reduzidas, maior facilidade de acesso ao financiamento habitacional, aumento do rendimento real, entre outros). O mesmo pode ser dito para as famílias que habitavam em moradias consideradas precárias, como aquelas sem parede de alvenaria, madeira aparelhada ou taipa revestida, e em imóveis improvisados, como carros, carcaças de barco, viadutos etc.

Embora não seja possível afirmar de forma categórica, a análise dos dados sugere que a queda nos dois primeiros componentes – habitações precárias e coabitação familiar – pode ser explicada por fatores como a ampliação de programas habitacionais voltados para as faixas de renda mais baixas, redução nas taxas de juros, aumento do crédito para a construção de novas moradias e aumento do rendimento real, entre outros. Já o aumento no componente ônus excessivo com aluguel pode ser explicado pela valorização dos imóveis, em especial daqueles localizados nos grandes aglomerados urbanos, gerando uma pressão sobre o valor dos alugueis (Figura 1).

Com base em hipóteses sugeridas pelas evidências empíricas, considera-se pertinente avaliar o ônus excessivo com aluguel urbano a partir do referencial teórico da ecologia política urbana. Esse seria um primeiro esforço de compreensão do comportamento desse componente do déficit habitacional e de sua classificação dentro da metodologia de cálculo das carências habitacionais.

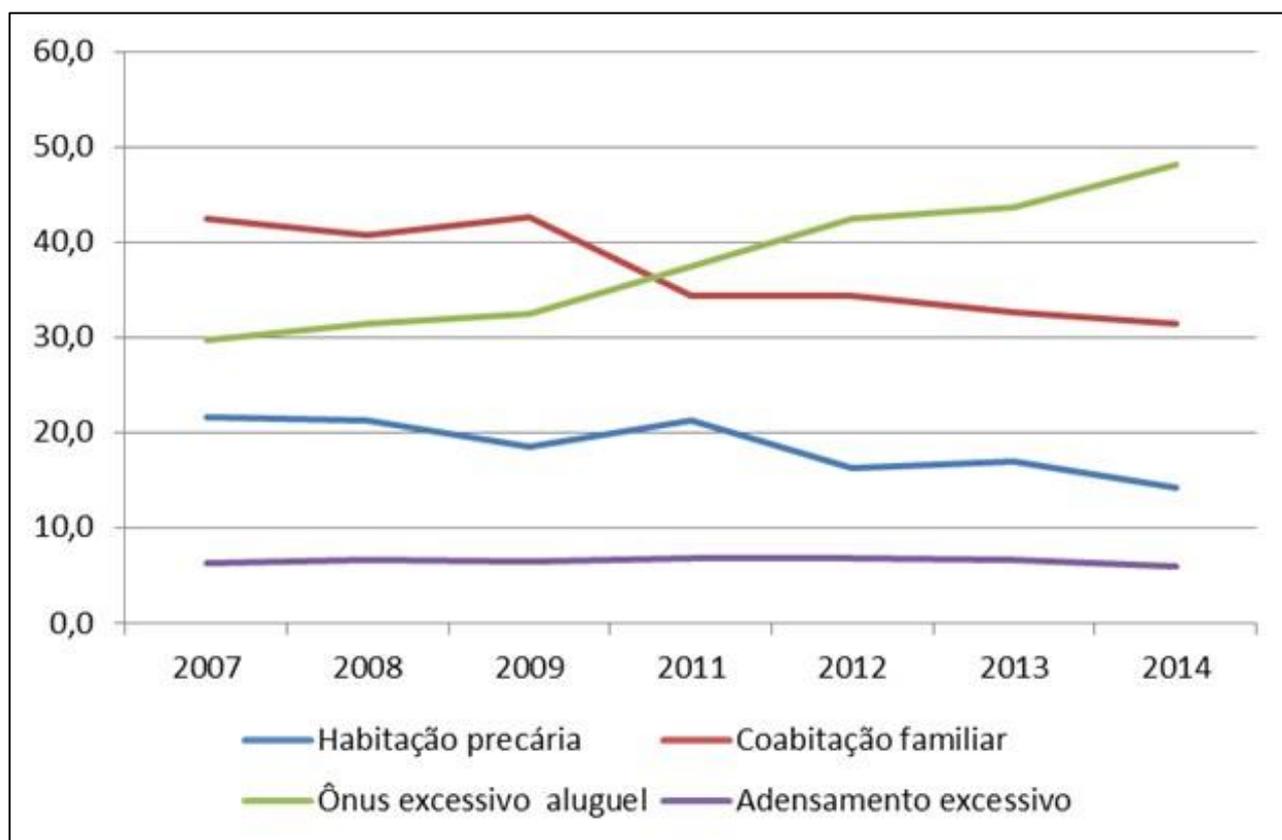


Figura 1 - Distribuição percentual dos componentes do déficit habitacional – Brasil – 2007 a 2014
Fonte: Adaptado de FJP (2017).

3. UMA REVISÃO DO ÔNUS A PARTIR DA ECOLOGIA POLÍTICA URBANA

A dimensão ambiental da questão habitacional urbana se insere nas discussões acerca do desenvolvimento sustentável, expressão que, apesar da multiplicidade de significados, estrategicamente apropriados por diferentes grupos de interesse, ainda pode ser mais diretamente entendida como a capacidade de satisfação intertemporal das necessidades humanas, tal como preconizado pelo Relatório Brundtland (CMAD, 1991).

Dentro do escopo das discussões acerca do “sustentável”, a noção de sustentabilidade urbana se aproxima mais da questão habitacional em foco. Benton-Short e Short (2008, p. 10) a conceituam como a ideia de que cidades poderiam ser ambientalmente sustentáveis no longo prazo, acrescida da noção de justiça social, uma vez que os efeitos mais nocivos dos problemas ambientais urbanos são impostos à parcela da população de mais baixa renda. Forman (2008, p. 317), por outro lado, denuncia o conceito de sustentabilidade urbana como um oxímoro, dada a dificuldade de se vislumbrar uma cidade de milhões de habitantes capaz de se perpetuar no longo prazo ou de permitir que se atinjam equilíbrios duradouros nos processos envolvendo interações entre humanos e natureza. Entretanto, Forman (2008) concede que o termo “sustentabilidade urbana” é programaticamente útil, servindo

como um ideal, mesmo que sua imprecisão abra espaço para diversas apropriações ligadas a discursos imbuídos de propósitos específicos.

Acselrad (1999) identifica algumas “matrizes discursivas” associadas ao conceito de sustentabilidade: eficiência no uso e disposição de recursos naturais; os limites impostos à atividade econômica pela escala dos processos naturais; a articulação entre justiça e ecologia contida no significado de equidade; a autossuficiência de comunidades locais baseada na sua capacidade de autorregulação e reprodução material; e a ética como mediadora das apropriações sociais do mundo material e sua relação com a sustentação da vida humana e não-humana na Terra. O autor também atenta para as diferentes representações possíveis a partir do termo “sustentabilidade urbana”, enfatizando, contudo, a hegemonia do discurso associado à corrente ideológica promotora de um desenvolvimentismo revigorado pela ideia de modernização ecológica (PEPPER, 1998; ANDERSEN; MASSA, 2000; EWING, 2017). Tal representação se refletiria em “estratégias de implementação da metáfora cidade-empresa que projetam na ‘cidade sustentável’ alguns dos supostos atributos de atratividade de investimentos, no contexto da competição global” (ACSELRAD, 1999, p. 81). Em contraposição, haveria outras correntes com novas concepções de progresso social. De qualquer forma, o cunho prático e normativo da noção de sustentabilidade, que visa a transformação da realidade em uma direção pré-concebida, “nos remete a processos de legitimação/deslegitimação de práticas e atores sociais” (p. 80).

No contexto contemporâneo e específico das cidades, Acselrad (1999, p. 82) identifica três representações distintas acerca da sustentabilidade urbana, baseadas na interrelação entre “a reprodução das estruturas urbanas e sua base especificamente material [...] capaz de dar durabilidade à integridade do urbano”: (i) a “representação técnico-material das cidades”, (ii) “a cidade como espaço da ‘qualidade de vida’” e (iii) “a cidade como espaço de legitimação das políticas urbanas”. A primeira diz respeito ao metabolismo urbano, à cidade material e energeticamente eficiente cuja escala respeita os limites naturais dos fluxos de utilização de recursos e geração de resíduos. Ela vê a cidade como um sistema termodinâmico aberto, fonte de intensa entropização (degradação da qualidade dos recursos disponíveis para uso humano), no qual a “capacidade de suporte” está atrelada à redistribuição de populações e atividades, inclusive sob uma perspectiva translocal, na medida em que o metabolismo urbano é intrinsecamente dependente do metabolismo rural vicinal, por um lado, e do metabolismo global, por outro, e nos dois casos de forma às vezes complementar e às vezes antagônica. Impõe-se, nesse caso, um planejamento urbano minimizador do processo de entropização, calcado na ideia de modernização ecológica via inovação tecnológica, principalmente relacionada a progressos técnicos que propiciem maior resiliência às estruturas urbanas e maior eficiência nos dispêndios de energia per capita e na reutilização e reciclagem de materiais. Do ponto de vista político, a reprodutibilidade e adaptabilidade de processos materiais urbanos seria realizada

por meio da existência de modelos tecnocratas, via “cientificização da política”. O pano de fundo desse arcabouço político seria uma racionalidade econômica neoliberal que ainda lida com problemas ambientais como externalidades passíveis de internalização por meio da ação do mercado. Assim, essa representação busca apresentar a racionalidade econômica como uma aliada do meio ambiente, num discurso em que o mercado teria a função e capacidade de regular as interações homem-natureza também no contexto da “produtividade urbana”.

A segunda representação trazida por Acselrad seria também uma matriz técnica, porém ressaltando “estruturas que favorecem o desenvolvimento do diálogo e da negociação, bem como a realização de pactos de atribuição de sentido à duração das cidades, não só em sua materialidade, mas como institucionalidade sociopolítica” (p. 84). A eficiência técnica aqui se associa à demanda por maior qualidade de vida, reunindo princípios como cidadania, identidades e valores na construção de soluções para os efeitos colaterais ambientais do modelo hegemônico capitalista-desenvolvimentista. A cidade “verde” tornar-se-ia mais competitiva na atração de novos capitais internacionais. Tais soluções se atêm ao escopo da modernização ecológica, incluindo o debate sobre os benefícios e malefícios de cidades mais ou menos compactas sobre o processo de entropização.

A terceira e última representação de Acselrad aborda a legitimação das políticas urbanas, já que a “insustentabilidade exprime [...] a incapacidade das políticas urbanas adaptarem a oferta de serviços urbanos à quantidade e qualidade das demandas sociais” (p. 85). A ausência dos devidos investimentos ecologicamente modernizantes e o conseqüente malogro na implantação de níveis aceitáveis de eficiência energética e de distribuição dos benefícios ameaçaria a legitimidade do processo de elaboração de políticas públicas. Fica aparente a construção social da matriz técnica. A incapacidade de responder a essa demanda seria então publicamente percebida como uma incorporação insuficiente da racionalidade econômica capitalista, o que acarretaria desperdício e concentração do acesso a serviços urbanos.

Apresentado o conceito de sustentabilidade urbana e desveladas suas representações, a indissociação que resta clara das dimensões ambiental e social da sustentabilidade urbana é também realçada pela temática da justiça socioambiental, de particular interesse para a análise dos passivos ambientais nos países do Sul global (MMA et al., 2015, p. 18-20). É no campo da ecologia política (BRYANT; BAILEY, 1997; KEIL et al., 1998; MARTINEZ-ALIER, 2002; BRYANT, 2015) que a justiça socioambiental e os conflitos ambientais ganham proeminência no debate científico. Mais especificamente, a ecologia política urbana vem se firmando como ramo da ecologia política dedicado à questão da justiça socioambiental em uma ótica urbana, introduzindo, portanto, um novo discurso que também atua sobre elementos para o ideal da sustentabilidade urbana.

A ecologia política urbana é um campo de pesquisa relativamente novo, no qual a maioria dos trabalhos apareceu já no século XXI, o “século urbano” (HEYNEN, 2014). Ainda mais

recentemente, cidades do Sul global têm ganhado relevância como foco de novas investigações, apesar da existência de um viés em direção a problemas como abastecimento de água, gestão de resíduos e poluição industrial (ZIMMER, 2015, p. 591). Suas raízes teóricas buscam em Henri Lefebvre e David Harvey as relações entre sistemas sociais e naturais, conceituais e materiais que regem fluxos de capital, trabalho, informação e poder, expandindo o conhecimento acerca das escalas, metabolismo e dinâmica capitalista presente nas cidades (RADEMACHER, 2005). O conceito de hibridismo realça as imbricações entre natureza e cultura, tomando o ambiente urbano como natural e historicamente produzido (ZIMMER, 2010). A mensagem central da ecologia política urbana, segundo Heynen et al. (2006a, p. 2), seria política, dado o papel de processos políticos na construção e transformação de condições socioambientais específicas nas cidades. Há um posicionamento emancipador e democrático no questionamento acerca de quem influencia e produz mudanças sócio-ecológicas, e com quais objetivos.

A questão habitacional se apresenta como uma das novas fronteiras à atuação da ecologia política urbana. É ainda esparsa a literatura que integra a habitação ao metabolismo da cidade, aos moldes da proposta atual da ecologia política urbana. Tema caro aos estudos urbanos, a habitação tem sido tratada como questão setorial e primeiramente relacionada ao planejamento. Alternativamente, Edwards e Bulkeley (2017) propõem uma ecologia política urbana da habitação, alçando o tema ao nível de outras infraestruturas normalmente estudadas em termos do metabolismo das cidades e de sua apropriação desigual por atores sociais, como sistemas de água, energia e gestão de resíduos. De acordo com os autores, que aplicam a ecologia política urbana à questão habitacional no contexto das mudanças climáticas, “há uma necessidade crítica por uma robusta ecologia política urbana da habitação, visto que a habitação é um pivô em torno do qual muitas infraestruturas da cidade se conectam e se apresenta como um espaço para a intervenção ‘ecológica’” (p. 1128).

Enquanto indicador social, o déficit habitacional exerce influência sobre o processo decisório que embasa a elaboração de políticas públicas na área da habitação. Dado que “o conceito de déficit indica a necessidade de construção de novas moradias para atender à demanda habitacional da população em dado momento” (FJP, 2016, p. 11), a metodologia empregada na sua mensuração deve ser avaliada tendo em vista suas consequências e justificada de acordo com sua aderência à realidade material e social do espaço urbano. A separação entre déficit habitacional e inadequação de domicílios (FJP, 2016), por exemplo, reflete essa necessidade, reconhecendo a complexidade da dinâmica habitacional, por um lado detentora de intrincadas relações causais e, por outro, integrada à dinâmica mais abrangente dos fluxos de renda, capital e trabalho. Para que se possa conferir legitimidade, credibilidade e autoridade às políticas formuladas com base no déficit habitacional, há que se manter um esforço contínuo de adaptação do indicador à realidade, independentemente do desafio colocado pela sua complexidade.

Cabe então perguntar sobre a adequação do conceito de ônus excessivo com aluguel urbano como componente específico do déficit habitacional, com base em suas implicações em termos da necessidade do incremento do estoque de moradias. Diferentemente do observado para os componentes relativos à habitação precária e coabitação familiar, para os quais é direta a inferência acerca da necessidade de reposição ou incremento do estoque de moradias, o ônus excessivo com aluguel urbano se presta a análises mais profundas¹. A justificativa metodológica atual para a inclusão do ônus excessivo com aluguel urbano no déficit habitacional é a de que “para determinada parcela pobre da sociedade, o aluguel não é uma opção, diferentemente do que ocorre com alguns setores da classe média. (...) A maior preocupação dessas famílias [de mais baixa renda] é não ter condição de continuar a pagar o aluguel e sofrer uma forte queda na qualidade da habitação” (FJP, 2016, p. 21).

A partir de uma análise própria da ecologia política urbana, a manutenção do ônus excessivo com aluguel urbano como parte do déficit habitacional corroboraria a legitimidade da apropriação desigual dos fluxos urbanos de matéria e energia, com prejuízos do ponto de vista da eficiência, da escala e da equidade do metabolismo das cidades. Em primeiro lugar, não há uma correspondência inequívoca e objetiva entre o ônus excessivo com aluguel urbano e a necessidade de construção de novas moradias. As decisões dos indivíduos em relação à habitação, nesses casos, se inserem na dinâmica mais abrangente dos fluxos de renda, capital e trabalho. Políticas públicas de incentivo à expansão da oferta imobiliária com base em indicadores que incluem esse componente precisam lidar com fenômenos como a inflação (e o conseqüente aumento paulatino dos preços dos aluguéis) e bolhas no mercado imobiliário, os quais exercem forças que impedem que o problema habitacional seja resolvido de forma setorial. Mesmo supondo que os inquilinos beneficiários da política se mudem para novas moradias e assim se livrem do ônus excessivo com aluguel, resta claro que os imóveis previamente ocupados ficariam vazios (assumindo-se o provável cenário de rigidez de preços), contribuindo para uma ainda maior ociosidade imobiliária nas grandes cidades. E mesmo que o valor dos aluguéis das moradias agora vazias fosse reduzido para atrair nova demanda, levando a um novo equilíbrio com menores índices de ônus excessivo com aluguel urbano, haveria outros tipos de política pública aplicáveis à temática das carências habitacionais, como o controle do aluguel em determinadas áreas e domicílios².

¹ O componente relativo ao adensamento excessivo de domicílios alugados também carece de análise mais cuidadosa, uma vez que sua inclusão no cálculo do déficit habitacional é justificada afirmando-se que “como, nesses casos, o inquilino não pode ampliar o imóvel nem vendê-lo para comprar outro maior, caracteriza-se a necessidade potencial de um novo imóvel para essas famílias” (FJP, 2016, p. 22). Sua análise é sugerida como foco de estudos subsequentes.

² As políticas de controle de aluguel são comuns em países europeus a partir do século XX, e obedecem a diferentes estratégias de controle e às vezes aparecem complementarmente à construção de unidades habitacionais sociais. Exemplos incluem Dinamarca, Holanda, Suécia e França, que em 2014 reinstaurou controles mais rígidos para o preço dos aluguéis nas suas maiores cidades, resultado da Lei ALUR (*Loi sur l'Accès au Logement et un Urbanisme Rénové*) de 2014.

A contradição entre as altas taxas de vacância de moradias nos espaços urbanos e os altos índices de déficit habitacional ilustra o nível de desigualdade presente na apropriação material e energética dos fluxos metabólicos das cidades. Segundo Costa (2017, p. 3), “[n]os distritos centrais de São Paulo e de outras cidades brasileiras é expressivo o alto estoque de domicílios vagos, e unidades não domiciliares, com alta taxa de vacância”. Do ponto de vista metabólico, geram-se ineficiências e excede-se a escala dos processos naturais de abastecimento de recursos e de absorção de resíduos. Do ponto de vista da justiça socioambiental, é a população de mais baixa renda quem, em geral, sofre mais com as intempéries da vida em cidades “inchadas”, agravadas pela usual defasagem da oferta de infraestrutura básica (e.g. transporte público, abastecimento de água, saneamento etc.), poluição e maiores riscos ambientais (inundações, enchentes, secas). Em todo caso, um melhor entendimento acerca das características dos domicílios vagos e das razões subjacentes ao aumento do estoque dos mesmos seria essencial para a proposição de alternativas de redução do déficit habitacional com base na utilização desse estoque.

A manutenção do ônus excessivo com aluguel urbano como componente do déficit habitacional encontra problemas teóricos do ponto de vista da ecologia política urbana, indo de encontro a pelo menos quatro das matrizes discursivas de Acselrad acerca da sustentabilidade urbana: a eficiência, a escala, a equidade e a ética. Tal componente deveria ser reavaliado enquanto fator determinante para o resultado do indicador, considerando soluções mais socialmente justas e ambientalmente sustentáveis.

Dentro desse contexto, uma análise comparativa entre as diferentes metodologias adotadas pelos países latino-americanos poderia, caso haja dados e pesquisas que a possibilitem, esclarecer o papel do ônus excessivo com o aluguel urbano como componente do déficit habitacional.

4. ÔNUS EXCESSIVO COM ALUGUEL URBANO E O DÉFICIT HABITACIONAL NA AMÉRICA LATINA

A questão do acesso à moradia digna é um problema não apenas no Brasil, mas também em diversos países latino-americanos. Por essa razão, alguns países como o Brasil, desenvolveram, ao longo das últimas décadas, tentativas de mensuração das necessidades habitacionais como forma de subsidiar e orientar a formulação e monitoramento da política habitacional e urbana.

Segundo a ONU-Habitat (2015) a elaboração de metodologias de mensuração do déficit habitacional não é nova e remete a quadros analíticos próprios da economia do desenvolvimento, que ganhou visibilidade mundial em meados do século XX. Historicamente, o uso do conceito e a construção de indicadores de déficit habitacional na América Latina se difundiram graças à influência de organismos internacionais ligados ao sistema das Nações Unidas (ONU), como a Comissão

Econômica para América Latina (CEPAL), que estimularam o desenvolvimento de diagnósticos sobre a problemática habitacional.

Compreender a existência de um déficit habitacional supõe compreender que a política pública tem um papel a desempenhar a fim não de satisfazer a demanda de mercado, mas de impulsionar o melhoramento das condições de vida de todos os domicílios e famílias que se veem excluídos do acesso a uma habitação adequada. O Estado tem uma responsabilidade prioritária em facilitar o acesso a um bem tão significativo como é o da moradia digna e, portanto, o conceito de déficit habitacional adquire uma dimensão política e normativa (ONU-HABITAT, 2015, p.10-11, tradução nossa).

O déficit habitacional torna-se então um conceito relativo e multidimensional, que engloba uma variedade de situações que se distinguem tanto por seu nível de urgência e/ou gravidade como pelo tipo de soluções que sejam mais apropriadas. Nesse sentido, é importante observar que embora a maior parte da população viva em moradias, nem todas as habitações satisfazem apropriadamente os critérios mínimos ou normas básicas que correspondem à definição de moradia digna.

Entre essas condições mínimas, o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos, no seu relatório sobre o direito a uma moradia adequada, identificou sete características essenciais que cada casa deve atender: (i) segurança da propriedade; (ii) disponibilidade de serviços; (iii) exequibilidade ou acessibilidade econômica; (iv) habitabilidade; (v) acessibilidade física; (vi) localização; e (vii) adequação cultural (ONU-HABITAT, 2015, p.11).

O conceito de déficit habitacional presente na maior parte dos países latino-americanos está ligado a dois critérios que adquiriram maior ou menor força ao longo do tempo: os domicílios precários e a coabitação familiar. Em relação ao seu desenho metodológico, o déficit habitacional tem sido medido de muitas maneiras, não sendo possível afirmar que exista uma metodologia perfeita ou mais apropriada para sua estimativa. Cada país constrói sua metodologia a partir de critérios políticos, sociais, culturais e econômicos.

Assim como no caso brasileiro, a construção da metodologia de cálculo dos indicadores está limitada pelas bases de dados e fontes de informação disponíveis em cada país. Parte das diferenças no cálculo dos indicadores está relacionada não apenas aos conceitos que dão embasamento aos índices e indicadores, mas também à real possibilidade de cálculo de cada indicador. A maior parte dos países que realizam estimativas de carências habitacionais, incluindo o Brasil, utiliza como fonte de informação dois tipos de bases de dados domiciliares: o censo demográfico e as pesquisas por amostra de domicílios (como a Pnad, no caso brasileiro). Poucos países recorrem a fontes de dados distintas, tais como registros administrativos e/ou pesquisas específicas da área da habitação.

Considerando esta perspectiva, em 2015 a ONU-Habitat, agência vinculada ao Sistema das Nações Unidas que tem por objetivo promover a urbanização sustentável e os assentamentos humanos, organizou uma publicação com objetivo de comparar as metodologias de cálculo das

carências habitacionais dos países latino-americanos que ficou sintetizada no documento “*Déficit habitacional en América Latina y el Caribe: una herramienta para el diagnóstico y el desarrollo de políticas efectivas en vivienda y hábitat*”. Para a elaboração deste documento, um questionário foi enviado a 33 países da região, direcionado aos Ministros e Secretários de Estado ligados à temática da habitação. O questionário foi composto de 80 perguntas, divididas em nove seções gerais, e foi respondido por quatorze países: Argentina, Brasil, Chile, Dominica, República Dominicana, Equador, Guiana, Guatemala, Haiti, Jamaica, México, Nicarágua, Suriname e Uruguai.

Os resultados apresentados em ONU-Habitat (2015) mostram que menos da metade dos países da região conta com definições de déficit habitacional e/ou possui experiência significativa na medição e análise das necessidades habitacionais em nível nacional. Enquanto alguns contam com definições extremamente detalhadas e originais (vinculando tais definições a indicadores específicos), outros optam por aderir ao estabelecido em textos legais ou somente entregam descrições gerais dos conceitos. Entretanto, as definições oficiais sobre déficit habitacional (nos casos existentes), tendem a mostrar certa coerência com o conceito de moradia adequada, embora geralmente com base em elementos de caráter mais operacional (ONU-HABITAT, 2015).

Cabe ressaltar que, em sua grande maioria, os países que contam com uma definição de déficit habitacional dispõem de indicadores para medir tanto o déficit quantitativo como qualitativo. O déficit quantitativo tende a estar relacionado a dois conceitos principais: moradia irrecuperável, que no caso brasileiro equivaleria ao conceito de habitações precárias, e domicílios compartilhados, que representaria a situação de coabitação no Brasil. Os principais critérios e indicadores utilizados para a estimativa do déficit qualitativo são as deficiências e deterioração de materiais utilizados na construção das moradias, a carência ou acesso inadequado a serviços básicos (como água, luz, esgoto e coleta de lixo) e superlotação ou adensamento (ONU-HABITAT, 2015).

Um resultado importante mostra que, na maior parte dos casos, o tamanho do déficit qualitativo é maior que o tamanho do déficit quantitativo. Em 6 países, a magnitude do déficit qualitativo chega a superar em mais de 200% a magnitude do quantitativo.

Embora tradicionalmente o déficit quantitativo receba maior atenção no desenho de respostas políticas, dado que se supõe que ele descreva uma situação de carência mais grave e urgente, o tamanho do déficit habitacional (aqui somados o quantitativo e qualitativo) na região poderia conduzir à inversão de tais prioridades ou promover uma maior diversificação dos programas e instrumentos disponíveis.

Ainda em relação à definição de déficit habitacional, cabe destacar que nem sempre a relação entre moradia adequada e déficit resulta em algo coerente. Os principais critérios adotados pelos países para a definição de moradia adequada são: disponibilidade de serviços básicos, habitabilidade,

segurança na posse, localização, acessibilidade, padrão material ou construtivo, acessibilidade econômica e adequação cultural, entre outros (Tabela 3).

Tabela 3 – Critérios utilizados na definição de moradia adequada nos países latino-americanos.

Critério	Quantidade de países que o adotaram
Disponibilidade de serviços básicos	10
Habitabilidade	9
Segurança da posse	8
Localização	7
Acessibilidade Urbana	7
Padrão material ou construtivo	7
Exequibilidade ou acessibilidade econômica	6
Adequação cultural	4
Outros Critérios	4

Fonte: ONU-Habitat (2015).

Tabela 4 – Critérios utilizados no cálculo do déficit quantitativo nos países latino-americanos.

Critério	Quantidade de países que o adotaram
Adensamento excessivo	12
Habitacões precárias ou irrecuperáveis	12
Coabitação familiar	5
Proprietário sem posse da moradia	5
Indivíduos em situação de rua	3
Ônus excessivo com aluguel	2
Ocupantes ilegais ou irregulares	1

Fonte: ONU-Habitat (2015).

Os critérios mais recorrentes na definição de déficit quantitativo entre os países da América Latina são: adensamento excessivo e habitacões precárias (Tabela 4). Para o déficit qualitativo, eles são: moradias sem acesso adequado a serviços básicos, moradias com necessidade de reparação e adensamento excessivo (Tabela 5).

Tabela 5 – Critérios utilizados no cálculo do déficit qualitativo em países latino-americanos.

Critério	Quantidade de países que o adotaram
Moradias sem acesso adequado a serviços básicos	14
Moradia com necessidades de reparação	13
Adensamento excessivo	12
Moradias com necessidades de substituição	12
Outros Critérios	1

Fonte: ONU-Habitat (2015).

Nota-se nessa primeira análise que o ônus excessivo com aluguel é um critério de déficit habitacional quantitativo considerado em apenas dois dos países participantes da pesquisa: Brasil e Suriname (ONU-HABITAT, 2015, p.37).

Um ponto importante mencionado no documento da ONU-Habitat (2015) diz respeito ao crescimento registrado de moradias desocupadas e sua relação com o déficit habitacional. Seguindo a linha de argumentação proposta na ecologia política urbana, mencionada anteriormente, alguns pesquisadores têm olhado para a questão dos domicílios vagos como uma situação de superávit de habitações, ao invés de déficit. A partir deste olhar, a problemática da habitação pode ser reinterpretada em termos de processos de exclusão ou restrições de acesso de certos grupos da população à moradia adequada, mais do que de carência de moradias construídas. Sob essa perspectiva, reafirma-se a necessidade da realização de pesquisas em países latino-americanos que levem em consideração o papel do ônus excessivo com aluguel urbano na dinâmica das carências habitacionais. Uma análise comparativa em profundidade, calcada em preceitos teóricos como os da ecológica política urbana, poderia levar a resultados mais robustos acerca da metodologia mais apropriada de mensuração do déficit habitacional, tanto do ponto de vista técnico quanto político.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os dados recentes sobre as carências habitacionais no Brasil, em particular o déficit habitacional, revela um crescimento expressivo do componente ônus excessivo com aluguel urbano. Este componente possui características que, vistas sob a ótica da ecologia política urbana, validam o questionamento se o mesmo deveria ou não ser considerado como parte do déficit habitacional. Embora represente uma carência habitacional inegável e expressiva, a solução para o problema do ônus excessivo com aluguel urbano não implicaria apenas e necessariamente a reposição ou incremento do estoque de moradias via construção de novas unidades habitacionais, mas requereria também outras respostas por parte do poder público.

Uma análise preliminar das metodologias adotadas nos países latino-americanos revela que apenas o Brasil e o Suriname incluem o ônus como componente do déficit quantitativo de moradias, embora outros países considerem a dimensão da acessibilidade econômica como um elemento definidor de moradias adequadas.

Não resta dúvida de que o ônus excessivo com aluguel urbano representa uma carência habitacional importante que, por definição, atinge as faixas de renda mais baixas da população e por isso deve sempre ser considerada no momento de formulação da política habitacional e urbana. No entanto, sua inclusão no déficit habitacional, isto é, na dimensão quantitativa do problema habitacional, cuja resposta tem sido dada por meio da construção de novas unidades habitacionais,

pode e deve ser repensada. A análise da construção metodológica do déficit habitacional em países latino-americanos pode ajudar a repensar o lugar e a classificação deste componente à luz da abordagem da ecologia política urbana.

AGRADECIMENTOS

Os autores agradecem à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais (Fapemig) pelo apoio financeiro a esse trabalho (processo APQ-03154-16).

REFERÊNCIAS

ACSELRAD, H. Discursos da sustentabilidade urbana. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, São Paulo, v. 1, n. 1, p. 79-90, 1999.

ANDERSEN, M. S.; MASSA, I. Ecological modernization – origins, dilemmas and future directions. **Journal of Environmental Policy and Planning**, Abingdon, v. 2, n. 4, p. 337-345, 2000.

BAUMGÄRTNER, S.; QUAAS, M. What is sustainability economics? **Ecological Economics**, Amsterdam, v. 69, n. 3, p. 445-450, 2010.

BENTON-SHORT, L.; SHORT, J. R. **Cities and nature**. London: Routledge, 2008. 281p.

BRYANT, R. L. (Ed.) **The International Handbook of Political Ecology**. Cheltenham, UK: Edward Elgar, 2015. 699p.

BRYANT, R. L.; BAILEY, S. **Third world political ecology**. London: Routledge, 1997. 237p.

COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO [CMAD]. **Nosso futuro comum**. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1991. 430 p.

COSTA, F. C. Notas sobre o combate a imóveis vazios no centro de São Paulo: constatações, possibilidades e utopias da reforma urbana. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 17., 2017, São Paulo. Anais... São Paulo: ANPUR, 2017. p. 1-20.

EDWARDS, G. A. S.; BULKELEY, H. Urban political ecologies of housing and climate change: the ‘coolest block’ contest in Philadelphia. **Urban Studies**, Thousand Oaks, v. 54, n. 5, p. 1126-1141, 2017.

EWING, J. A. Hollow ecology: ecological modernization theory and the death of nature. **Journal of World-Systems Research**, Pittsburgh, v. 23, n. 1, p. 126-155, 2017.

FORMAN, R. T. T. **Urban regions: ecology and planning beyond the city**. Cambridge: Cambridge University Press, 2008. 408p.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO [FJP]. **Déficit Habitacional no Brasil 2013-2014**. Belo Horizonte: FJP, 2016. Disponível em <<http://www.fjp.mg.gov.br>>. Acesso em 12 mar. 2018.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO [FJP]. **Déficit Habitacional no Brasil: resultados preliminares 2015**. Belo Horizonte: FJP, 2017. Disponível em <<http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/produtos-e-servicos/2742-deficit-habitacional-no-brasil-3>>. Acesso em 12 mar. 2018.

HEYNEN, N. Urban political ecology I: the urban century. **Progress in Human Geography**, Thousand Oaks, v. 38, n. 4, p. 598-604, 2014.

HEYNEN, N.; KAIKA, M.; SWYNGEDOUW, E. (Eds.) **In the nature of cities: urban political ecology and the politics of urban metabolism**. London: Routledge, 2006. 265p.

HEYNEN, N.; KAIKA, M.; SWYNGEDOUW, E. Urban political ecology: politicizing the production of urban natures. In: HEYNEN, N.; KAIKA, M.; SWYNGEDOUW, E. **In the nature of cities: urban political ecology and the politics of urban metabolism**. London: Routledge, 2006a. cap. 1, p. 1-19.

KEIL, R.; BELL, D. V. J.; PENZ, P.; FAWCETT, L. (Eds.) **Political ecology: global and local**. London: Routledge, 1998. 384P.

MARTINEZ-ALIER, J. **The environmentalism of the poor: a study of ecological conflicts and valuation**. Cheltenham, UK: Edward Elgar, 2002. 312p.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE [MMA]; MINISTÉRIO DAS CIDADES [MCIDADES]; ONU-HABITAT/ROLAC. **Sustentabilidade urbana: impactos do desenvolvimento econômico e suas consequências sobre o processo de urbanização em países emergentes** [Textos para as discussões da Rio+20]. Brasília: MMA, 2015. Disponível em <[http://www.mma.gov.br/publicacoes/desenvolvimento-sustentavel/category/155-publicações-desenvolvimento-sustentavel-sustentabilidade-urbana.html?download=1159:sustentabilidade-urbana-impactos-do-desenvolvimento-econômico-e-suas-consequências-sobre-o-processo-de-urbanização-em-países-emergentes-textos-para-as-discussões-da-rio-20-2012](http://www.mma.gov.br/publicacoes/desenvolvimento-sustentavel/category/155-publicacoes-desenvolvimento-sustentavel-sustentabilidade-urbana.html?download=1159:sustentabilidade-urbana-impactos-do-desenvolvimento-econômico-e-suas-consequências-sobre-o-processo-de-urbanização-em-países-emergentes-textos-para-as-discussões-da-rio-20-2012)>. Acesso em 12 mar. 2018.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ASSENTAMENTOS HUMANOS [ONU-Habitat]. **Déficit Habitacional en América Latina y el Caribe: una herramienta para el diagnóstico y el desarrollo de políticas efectivas en vivienda y hábitat**. Nairobi: ONU-Habitat, 2015. Disponível em <<https://unhabitat.org/books/deficit-habitacional-en-america-latina-y-el-caribe/>>. Acesso em 12 mar. 2018.

PEPPER, D. Sustainable development and ecological modernization: a radical homocentric perspective. **Sustainable Development**, New Jersey, v. 6, n.1, p. 1-7, 1998.

RADEMACHER, A. Urban political ecology. **Annual Review of Anthropology**, Palo Alto, v. 44, p. 137-152, 2015.

SCERRI, A. Ends in view: the capabilities approach in ecological/sustainability economics. **Ecological Economics**, Amsterdam, v. 77, p. 7-10, 2012.

ZIMMER, A. Urban political ecology 'beyond the West': engaging with South Asian urban studies. In: BRYANT, R. L. **The International Handbook of Political Ecology**. Cheltenham, UK: Edward Elgar, 2015. cap. 42, p. 591-603.

Trabalho enviado em 28/11/2018
Trabalho aceito em 07/02/2019