

# Impact or Result in Access to Housing: measuring housing deficit or measuring housing needs?

Claudio Acioly

## Abstract

This article is the executive version of the presentation held by the author in the International Seminar organized by the Ministry of Regional and Urban Development of Brazil and the Joao Pinheiro Foundation, entitled "Research on Housing Deficit and Inadequacy: progress and challenges",

The presentation at the seminar was structured in five parts and is based on the author's professional practice in several countries around the world. First, the concept of housing practiced and advocated by the UN-Habitat was defined. It serves as a basis for measuring the realization of the right to adequate housing as defined in international legal instruments and frameworks and the UN development agendas. The second part describes the Brazilian government's commitments to international agendas. The third part discusses the concept of housing deficit, underlining the inadequacy of this concept to support decisions on housing policies, arguing that it often leads to policies focused on the production of new units with emphasis on the quantitative aspect of the housing problem. The fourth part elaborates the scale of the problem and ends with the approach of the housing problem through the logic of housing needs and not the logic of housing deficit as it is frequently adopted in most Latin American countries.

## Indices

Introdução.....	2
A Escala do Problema Habitacional.....	4
A Habitação no Centro da Política Urbana .....	6
A Cultura Política do Déficit Habitacional.....	7
A Ótica da Necessidade Habitacional .....	8

# Impacto ou Resultado no Acesso a Habitação: medir o déficit ou medir a necessidade habitacional?

Claudio Acioly Jr<sup>1</sup>

## Introdução

Este artigo é um breve resumo da apresentação realizada pelo autor durante o Seminário Internacional 'Pesquisa Déficit Habitacional e Inadequação de Moradias no Brasil: avanços e desafios', organizado pela Fundação Joao Pinheiro e o Ministério de Desenvolvimento Regional.

A apresentação no seminário foi estruturada em cinco partes e está baseada na pratica profissional do autor em vários países do mundo. Primeiramente se definiu o conceito de habitação tal qual é praticado pela ONU-Habitat e que serve como base de medição da realização do direito a habitação adequada tal qual definida nos instrumentos e marcos jurídicos internacionais e as agendas de desenvolvimento da ONU. A segunda parte descreve os compromissos do governo brasileiro com as agendas internacionais. A terceira parte discute o conceito de déficit habitacional, sublinhando a inadequação desse conceito para subsidiar decisões de politicas habitacionais, argumentando-se que frequentemente induz a politicas enfocadas na produção de novas unidades com ênfase no aspecto quantitativo do problema habitacional. A quarta parte elabora a escala do problema e finalizando com a abordagem do problema habitacional pela lógica da necessidade e não pela lógica do déficit como é frequentemente adotado na maioria dos países da América Latina.

Num mundo cada vez mais urbanizado, as cidades enfrentam enormes desafios para alcançar um desenvolvimento urbano sustentável e satisfazer as necessidades básicas e realizar os direitos dos seus habitantes, entre os quais o acesso a uma habitação adequada, que é considerado um dos principais desafios da urbanização contemporânea. A comunidade internacional assumiu o compromisso de promover a plena e progressiva realização do direito à habitação adequada ao adotar a Agenda Habitat (1996) e a Nova Agenda Urbana (2016)<sup>2</sup> tal como formulada nos instrumentos internacionais e na Convenção Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais, do qual faz parte o Brasil como nação signatária entre as 171 nações do mundo que ratificaram essa convenção. A Agenda 2030 e o Objetivo de Desenvolvimento Urbano Sustentável 11.1 reafirmam e consagram a realização do direito a habitação adequada.

Entretanto, a realização deste direito fundamental enfrenta vários desafios. A urbanização é acompanhada pelo fenómeno da desigualdade, da exclusão social e espacial e da formação de assentamentos informais onde vivem hoje cerca de 1 bilhão de pessoas no mundo. Além disso, a ONU-Habitat estima que até 2030, mais 3 bilhões de pessoas - aproximadamente 40% da população mundial - necessitarão de uma habitação adequada onde possam alcançar um espaço digno e

---

<sup>1</sup> Claudio Acioly Jr, arquiteto e urbanista, especializado em habitação, urbanização de favelas, e gestão do desenvolvimento urbano com mais de 40 anos de experiência em mais de 30 países, onde trabalhou com o gerenciamento e execução de programas de habitação e políticas urbanas junto ao PNUD, Banco Mundial, ONU-Habitat, UNECE, CEPAL, GIZ, DGIS, SNV, Cordaid, União Europeia. Foi coordenador do Programa das Nações Unidas para o Direito a Habitação Adequada e Chefe de Política Habitacional e dos Programas de Capacitação da ONU-Habitat (2008-2019). [www.claudioacioly.com](http://www.claudioacioly.com)

<sup>2</sup> Agenda Habitat, <http://www.un.org/en/development/devagenda/habitat.shtml>; New Urban Agenda, <http://habitat3.org/>

seguro para viver<sup>3</sup>. No entanto, em muitos casos, a forma como a habitação está atualmente sendo produzida e consumida desencadeou o crescimento de cidades fragmentadas, desiguais e disfuncionais. A segregação espacial gerada pelo investimento na produção de habitações situadas em áreas periféricas, onde o solo urbanizado é barato, levou a uma maior fragmentação e a formas insustentáveis de urbanização tal como vimos no México na última década e muitos dos projetos do Programa Minha Casa Minha Vida.

Além disso, verificamos o fenômeno da "gentrificação em áreas bem localizadas e onde a habitação está mais acessível financeiramente, pela qual as forças do mercado imobiliário vai expulsando a população com menor poder aquisitivo. Tal fenômeno exclui muitos e propulsiona a informalidade na produção do espaço urbano e habitação em outras localidades, muitas vezes reforçada pela falta de regulamentação, uma gestão do solo urbano ineficiente e instrumentos de planejamento adequados para produzir oportunidades e soluções para os vários segmentos socioeconômicos da população. Esta forma de urbanização tem tido efeito adverso sobre a capacidade das cidades de produzirem o benefício intrinsecamente associado às vantagens das economias de escala e de aglomeração. O valor da terra e a incapacidade do governo local em intervir no domínio propriedade imobiliária para produzir investimentos em habitação de interesse social em áreas bem localizadas e providas de infraestrutura vem fomentando ainda mais a urbanização periférica e predatória.

Figura 1: As 7 Dimensões de Adequabilidade Definidas pelo Direito a Habitação Adequada.



Fonte: <https://unhabitat.org/the-right-to-adequate-housing-fact-sheet-no-21rev1>

<sup>3</sup> UN-Habitat (2016). Up for slum dwellers- Transforming a billion lives campaign unveiled in Europe –UN-Habitat [online] Available at: <https://unhabitat.org/up-for-slum-dwellers-transforming-a-billion-lives-campaign-unveiled-in-europe/>

## A Escala do Problema Habitacional

A Amostra Global de 200 Cidades, resultado do trabalho da Universidade de Nova Iorque, o Instituto Lincoln de Políticas de Solo e a ONU-Habitat<sup>4</sup>, entre outras coisas, permite-nos destacar a crise global de acessibilidade à habitação. Quando agrupamos essas cidades pelo rendimento per capita, verificamos que tanto a acessibilidade a habitação por via do mercado de compra e da venda (casa própria) e por via do arrendamento (habitação de aluguel) está fora do alcance de todas as pessoas em todas as cidades da amostra. A amostra<sup>5</sup> fornece provas que a relação entre o valor da habitação e o rendimento do agregado familiar<sup>6</sup> está acima de 3, e o valor do aluguel consome mais de 25% do rendimento do agregado familiar. Estes são os índices que determinam a acessibilidade da habitação. Onde irão morar essas pessoas? Esses dados nos ajudam a explicar a prática de sublocação, a sobrelocação das habitações existentes, a precariedade habitacional, a ocupação informal e o aumento do aluguel nas áreas informais. A situação continuará a deteriorar-se globalmente caso os governos em todos os níveis – nacional, local e regional – em consulta com os agentes sociais, privados e económicos, não assumirem a liderança na concepção, planeamento e implementação de políticas públicas que promovam a oferta de habitação à escala e diversidade em termos de dimensão, padrão, tipologia, preço e localização. Essa situação é consistente com as investigações publicadas recentemente tais como “MGI Blueprint to Address Global Affordable Housing 2018”, “the Demographia 2019 Survey” and the ‘Yearbook of Housing Finance in Africa 2019’, CAHF.

Por conseguinte, a governança do setor da habitação de uma nação, com suas leis, normas e instituições, é fundamental para que o setor possa desempenhar seu papel na economia, na geração de emprego e renda, e cumprir seu papel social na diminuição da pobreza ocupacional e produção de qualidade de vida com dignidade<sup>7</sup>. E assim expandir a oferta e funcionar como uma alternativa viável e competitiva à oferta informal de terrenos e habitação. Num contexto social e económico do pós-covid-19, esse poder económico do setor habitação poderá transformá-lo num vetor catalítico da reconstrução e revitalização social, económica e da saúde. A escala e acessibilidade da oferta habitacional são uma das condições sine-qua-non para se diminuir a produção informal do solo e conseqüentemente da expansão informal das cidades. Por conseguinte, a existência de um setor habitacional eficiente e funcional que produz esta oferta diversificada e acessível à escala é uma função direta de cidades inclusivas, planejadas e sustentáveis.

Isto significa que, em princípio, não pode haver urbanização sustentável sem uma política de habitação vigorosa que considere todos os seus atributos e dimensões numa estratégia de

---

<sup>4</sup> Pesquisa realizada pela Universidade de Nova Iorque, em cooperação com UN-Habitat e o Lincoln Institute for Land Policy. A amostra global de cidades inclui 200 cidades selecionadas de um universo de 4.231 cidades que tinham mais de 100.000 habitantes em 2010. Resultou na publicação 'Os fundamentos da urbanização', lançada durante a Conferência Habitat III, Quito, em outubro de 2016. Disponível em : <https://unhabitat.org/books/the-fundamentals-of-urbanization-evidence-base-for-policy-making/>

<sup>5</sup> UN-Habitat (2016). The Fundamentals of Urbanization: evidence based policies.

<https://unhabitat.org/books/the-fundamentals-of-urbanization-evidence-base-for-policy-making/>

<sup>6</sup> House price-to-income ratio, a relação preço da habitação-renda família acima de 3, significa que uma família tem que poupar o equivalente a 3 anos de sua renda anual para poder adquirir uma habitação básica oferecida no mercado imobiliário local. Acima desse índice 3, significa que as famílias estarão comprometendo suas necessidades básicas para cobrir o custo da habitação, tornando-a inacessível. Em alguns casos se adota o índice 5. No caso da habitação de aluguel, o valor acima de 25% da renda familiar, considera-se que a habitação está inacessível pois estará comprometendo outras necessidades básicas. O Banco Mundial muitas vezes adota o índice de 30% para medir a acessibilidade da habitação por via do aluguel.

<sup>7</sup> UN-Habitat (2011). Practical Guide for Conducting Housing Profiles. Nairobi: UN-Habitat.

urbanização e ordenamento do território, bem como uma decisão política deliberada<sup>8</sup>. Por outras palavras, deve haver uma forte vontade política e empenho entre os diferentes níveis de governo para criar uma institucionalidade política, institucional, financeira e normativa relevantes que permita aos indivíduos e às famílias ter acesso a uma habitação adequada. A realização do direito à habitação adequada<sup>9</sup> é a realização do direito à cidade. Uma vez que garante a realização do direito à localização adequada, em outras palavras, o acesso à terra e à localização em relação aos serviços e fontes de rendimento, o acesso aos serviços e infraestruturas básicas, a habitabilidade e acessibilidade ao habitat e espaço suficiente. A habitação está inexoravelmente associada à cidade e à urbanização sustentável e vice-versa.

Figura 2: Acessibilidade Financeira - Housing Affordability

### Limites (threshold) Capacidade de Pago Demanda Efetiva

Acesso via Compra/Venda	Acesso via Aluguel
<p><b>Acessibilidade Financeira</b> Relação preço do imóvel para renda</p> <p><b>3</b></p> <p>= 3 x renda familiar</p>	<p><b>Acessibilidade Financeira</b> Relação preço do aluguel para renda</p> <p><b>25%</b></p> <p>= 25% da renda familiar</p>

## Inclusão Financeira

1

Daí a necessidade de concretizar um nexu entre as agendas nacionais, locais e as agendas globais de desenvolvimento que apoiem e reafirmem o empenho dos governos no (re)posicionamento da habitação. Em Setembro de 2015 foi adoptada a "Agenda para o Desenvolvimento Sustentável 2030"<sup>10</sup>, reconhecendo o direito à habitação adequada através do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 11 (ODS 11)<sup>11</sup>, em particular o ODS 11.1 que tem como objetivo assegurar o acesso de

<sup>8</sup> Acioly, C. (2018). Why the Provision of Affordable Housing is necessary for the Realization of Human Rights in Cities in the 21st Century – NewCities [online] Available at: <https://newcities.org/the-big-picture-why-the-provision-of-affordable-housing-is-necessary-for-the-realization-of-human-rights-in-cities-in-the-21st-century/>

<sup>9</sup> O direito a uma habitação adequada é resumido como o direito de viver em algum lugar em paz, segurança e dignidade, com acesso a infraestrutura básica, em uma localização que permite o acesso adequado ao emprego e oportunidades e serviços básicos, tudo a um preço acessível.

<sup>10</sup> UN (2015). Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development – UN [online] Available at: <https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld>

<sup>11</sup> UN (2015). Sustainable Development Goal 11. Targets and Indicators – UN [online] Available at: <https://sustainabledevelopment.un.org/sdg11>

todos a habitação e serviços básicos adequados, seguros e acessíveis e melhorar os assentamentos informais. Também, em Outubro de 2016, a conferência Habitat III da ONU adotou a Nova Agenda Urbana (NUA), que promove o estabelecimento de uma base legal e normativa e inclusiva para o desenvolvimento urbano sustentável.

## A Habitação no Centro da Política Urbana

Considerando-se que a habitação e o uso do solo residencial consomem em média 55 por cento da terra urbanizada nas cidades, com valores variando entre 35 e 85 por cento, evidenciado pela Amostra Global de 200 Cidades, qualquer investimento em habitação terá um impacto imediato na economia, densidade, forma e estrutura espacial da cidade. Portanto, a realização do direito à habitação adequada e a adoção de uma política urbana que (re)posiciona a "Habitação no Centro" da política urbana gerará impactos diretos na estrutura, forma, densidade e funcionamento das cidades. Ao colocar estas duas agendas de desenvolvimento sustentável no centro da política urbana, estaremos então criando sinergias de políticas de urbanização sustentável e inclusiva. A política de habitação produzindo fortes investimentos no território da cidade com diversidade e escala e acessibilidade financeira tem o potencial de se transformar num vector de implementação de políticas urbanas estruturantes. Torna-se assim um eixo de desenvolvimento sustentável que pode inverter o processo de urbanização periférica ao induzir a revitalização urbana, a oferta de solo urbanizado em áreas consolidadas que produzem densificação e habitação localizada no centro urbano. Consequentemente, poderemos inverter a fragmentação urbana e promover formas e densidades apropriadas, bem como níveis de compactação da cidade que conduzam a modelos de urbanização sustentáveis.

A habitação no Centro da política urbana tem o potencial de promover uma nova geração de políticas e estratégias habitacionais, promovendo a inclusão residencial e formas mais optimizadas de uso e ocupação do solo. Um dos impactos da pandemia que já podemos observar é que possivelmente estaremos diante de um estoque construído nas áreas centrais das cidades tornando-se redundante pelas mudanças na dimensão do trabalho e serviços e na demanda de espaço das empresas prestadoras de serviços. Portanto, o setor habitação pode transformar-se num instrumento para combater a urbanização informal e inverter a expansão urbana periférica e fragmentada, enfatizando o foco do ODS 11: tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis. Esta apreciação é igualmente partilhada pelos profissionais da área. De acordo com a percepção de 252 participantes do III Fórum Latino-Americano e Caribenho sobre Habitação e Habitat: habitação no centro da Nova Agenda Urbana significa "ter a habitação como eixo do desenvolvimento sustentável".

As políticas habitacionais tem gravitado entre modelos que enfocam na resolução de um déficit habitacional e menos enfocadas na resolução das necessidades habitacionais ou na inadequação habitacional. Para tal, a base de dados, análise estatística e indicadores tornam-se essenciais para formulação, monitoramento e acompanhamento. Muito frequentemente observamos que estatística define a política, principalmente quando se tem indicadores robustos e a frequência de coleta e análise de dados. Esse é um dos maiores obstáculos na maioria dos países em desenvolvimento. Se traduzirmos a formulação do ODS 11.1 e torna-lo objetivo da política habitacional, teremos então um esforço para 'garantir o acesso de todos a habitação segura, adequada e a preço acessível, e aos serviços básicos e urbanizar favelas'. Isso significa na pratica promover escala de soluções habitacionais e ao mesmo tempo urbanizar e regularizar os assentamentos informais.

## A Cultura Política do Déficit Habitacional

O conceito de déficit habitacional esta enraizado na pratica e na implantação das politicas habitacionais em praticamente toda a América Latina. E normalmente traduzem-se num esforço institucional, politico e financeiro de produzir uma quantidade de novas habitações necessárias para que todos os domicílios/famílias/indivíduos estejam acomodados em habitação adequada para seu uso privado, onde possam desenvolver-se, reproduzir-se seguramente e como espaço suficiente para socializar-se e alcançar seu bem-estar e prosperidade. Nos países da África Subsaariana, a disponibilidade de dados e um conhecimento mínimo da realidade do setor habitacional eh praticamente inexistente. Enquanto que nos países da América Latina, essa situação melhora sensivelmente. No caso Europeu, há frequência, qualidade e robustez na coleta de informação e dados resultando em politicas habitacionais bem-informadas e embasadas em indicadores, analises e monitoramento. Isso gera politicas que enfocam na 'necessidade habitacional' e na demanda segmentada por segmentos sociais, resultando em maior riqueza de soluções. A opção pelo déficit habitacional como parâmetro para balizar a politica habitacional, comum na América Latina, resulta em números sempre estimativos, dependendo da metodologia e das ferramentas estatísticas para medi-lo, sempre revelando o nexus entre o número de domicílios existente e o número total de unidades construídas e ocupadas. Nos últimos 24 meses, presenciamos a publicação de várias fontes enunciando o déficit habitacional no Brasil entre 7 e 8 milhões de moradias, tornando-se quase uma obsessão dos políticos e governos.

Figura 3: Notícias sobre o Déficit nos Jornais



Resumidamente, podemos observar que o problema da habitação se manifesta por um lado com as barreiras de acessibilidade a casa propria, seja o financiamento, o solo urbanizado, a localização, com os preços subindo exponencialmente e com grande defasagem do aumento da renda familiar. E por outro lado o valor do aluguel também subindo, e mais rápido do que o aumento da renda básica das famílias e seu poder aquisitivo no mercado imobiliario. Ha uma escassez de oferta

habitacional diversificada e em escala e uma endêmica exclusão da população de renda baixa e renda moderada.

O problema se manifesta de forma diferenciada. Em um extremo uma família rica e no outro extremo oposto uma família pobre. O problema habitacional daqueles que residem em assentamentos informais e em habitação precária é diferente do problema daqueles que residem em áreas de risco, em assentamentos clandestinos ou daqueles que vivem em situação de arrendamento, residindo em quartos e em situação de sobrelotação. Para formularmos uma política habitacional eficaz, devemos entender essas formas diferenciadas de vivenciar o problema habitacional entre os diferentes grupos sociais e diferentes situações. Portanto, uma política habitacional deve ter uma estratégia que leve em conta essas formas de inclusão social e financeira, e incorporar estratégias para melhorar o poder aquisitivo, o acesso ao financiamento, ao solo urbanizado, acesso a propriedades e acesso ao aluguel.

Se adotamos o déficit habitacional como conceito e método, portanto devemos necessariamente que medir o déficit de solo urbanizado, déficit de infraestrutura, déficit de financiamento e crédito, déficit de construção e material, déficit de regularização fundiária, e déficit de habitabilidade (espaço/m<sup>2</sup> e materiais).

## A Ótica da Necessidade Habitacional

Mas se optarmos pela política voltada a resolução das necessidades de habitação, então necessariamente teremos um conjunto de ações voltadas ao novo estoque construído, a melhoria do estoque existente e a reposição do estoque habitacional (aquelas habitações em edifícios e construções que realmente chegaram a um ponto de que não existe mais outra opção que não seja a demolição). Tal política habitacional irá gerar soluções de adensamento habitacional, respostas a demanda social e demanda efetiva, soluções para o estoque habitacional precário, estratégias para resolver a escassez de infraestrutura e promover solo urbanizado, e a questão da insegurança fundiária.

Juntamente com essa mudança de paradigma da política habitacional, é imperativo estabelecer um monitoramento extensivo e sistemático do setor da habitação, principalmente por ter este setor interfaces com praticamente todos os aspectos da economia de um país.

Por exemplo, o mercado de trabalho, atividades de geração de renda, produção e indústria, tecnologia e desenvolvimento, saúde e bem estar. Esse monitoramento será imprescindível para sairmos de forma sustentável da crise gerada pela pandemia e alavancarmos um processo de desenvolvimento que terá a habitação no centro da política urbana, a força catalítica e propulsora de produção de renda, emprego, oportunidades e promoção de qualidade de vida e moradia.

A opção pela política habitacional voltada as necessidades de habitação, terá que levar em conta os seguintes fatores:

- a. A estimativa da necessidade de novas unidades
- b. O crescimento populacional: tamanho atual do mercado, número de domicílios, caracterização
- c. A taxa de formação de novos domicílios (demanda presente e futura)
- d. Demanda efetiva: a capacidade de pago (affordability)
- e. Demanda social – os diferentes problemas de habitação e diferentes necessidades da população em seus extratos
- f. Capacidade de construção e entrega instalada



- g. Grupos com necessidades especiais (3ª idade, mulheres, extrema pobreza)
- h. Disponibilidade e volume de Financiamento da Habitação

Por fim, a sugestão de mudança de paradigma na política habitacional requer a mudança na forma de analisar o problema habitacional. Implica também na forma de adquirir conhecimento sobre o problema e os tipos de análises necessárias para se chegar a uma estratégia e política habitacional que propulsione o desenvolvimento urbano sustentável e inclusivo.