



# Procura-se casa para alugar

## Opções de política para a América Latina e Caribe

Andrés G. Blanco, Vicente Fretes Cibils e Andrés F. Muñoz



# Procura-se casa para alugar

## Opções de política para a América Latina e Caribe

Autores

Andrés G. Blanco, Vicente Fretes Cibils e Andrés F. Muñoz

Banco Interamericano de Desenvolvimento

**Catálogo na fonte proporcionada pela  
Biblioteca Felipe Herrera do  
Banco Interamericano de Desenvolvimento**

Blanco Blanco, Andrés Guillermo.

Procura-se casa para alugar: opções de política para a América Latina e Caribe / Andrés G. Blanco, Vicente Fretes Cibils, Andrés F. Muñoz.

p. cm. — (Monografia do BID ; 181)

Inclui referências bibliográficas.

1. Rental housing—Latin America. 2. Housing policy—Latin America. 3. Rental housing—Caribbean Area. 4. Housing policy—Caribbean Area. I. Fretes Cibils, Vicente. II. Muñoz, Andrés F. III. Banco Interamericano de Desenvolvimento. Divisão de Gestão Fiscal e Municipal. IV. Título. V. Série.

IDB-MG-181

**Código de publicação:** IDB-MG-181

**Códigos JEL:** R31

**Palavras-chave:** Casa de aluguel, Casa de aluguel na América Latina e no Caribe, Política habitacional, Política habitacional na América Latina e no Caribe, Desenvolvimento urbano, Desenvolvimento urbano na América Latina e no Caribe.

As opiniões expressas nesta publicação são de responsabilidade dos autores e não refletem necessariamente a posição do Banco Interamericano de Desenvolvimento, de seu Conselho de Administração, ou dos países que eles representam.

O uso não autorizado para fins comerciais de documentos do Banco é proibido e pode ser punido no âmbito das políticas do Banco e/ou das leis aplicáveis.

Copyright © 2014 Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados. Pode ser livremente reproduzido para fins não comerciais.

Banco Interamericano de Desenvolvimento

1300 New York Avenue, N.W.

Washington, D.C. 20577

[www.iadb.org](http://www.iadb.org)

**O Setor de Instituições para o Desenvolvimento foi o responsável pela produção da publicação.**

**Coordenação da produção editorial:** Sarah Schineller (A&S Information Specialists, LLC)

**Tradução:** Marsel de Souza

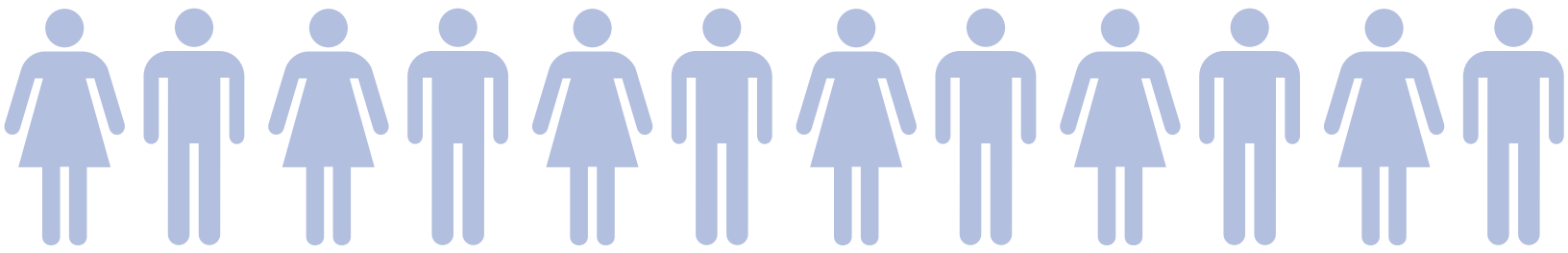
**Revisão editorial:** Olga Cafalcchio

**Diagramação:** The Word Express, Inc.

# Índice

---

Sumário Executivo.....	v
Sobre os autores .....	vii
Introdução .....	1
A moradia como um conjunto de serviços .....	1
<b>1. O problema da moradia na região: déficit, acessibilidade e segregação .....</b>	<b>3</b>
Déficit: assentamentos informais.....	3
Acessibilidade: a casa no ar e os preços nas nuvens .....	4
Segregação: de um lado os do norte, do outro os do sul.....	5
As vantagens da habitação para locação: um novo olhar.....	6
Em busca de um sistema de ocupação mais equilibrado .....	10
<b>2. Caracterização da habitação para locação.....</b>	<b>13</b>
Em um mundo de proprietários, a região não fica atrás.....	13
A aquisição da casa própria nas cidades: um fenômeno recente.....	16
Morar de aluguel: uma questão de preferência .....	19
Contrariando: a probabilidade de morar de aluguel não se reduz com o aumento da renda ....	22
O imóvel alugado não é de má qualidade .....	26
Outras vantagens da locação: centralidade, densidade e acesso.....	27
Oferta de locação variada, privada e em pequena escala .....	29
<b>3. Opções para formar um mercado de locação melhor.....</b>	<b>35</b>
A oferta .....	35
A demanda.....	38
O marco institucional .....	39
Conclusões .....	41
Referências .....	43



# Sumário Executivo

---

O mercado de locação é significativo na região da América Latina e do Caribe: uma em cada cinco famílias atualmente aluga a casa que ocupa, apesar de as políticas públicas favorecerem a aquisição da casa própria. Essa proporção vem aumentando há 10 anos na maioria dos países, inclusive, e de forma mais expressiva nas áreas urbanas, sobretudo nas cidades de maior porte, onde representa mais de 40%. Isso é crucial em uma região em que a população urbanizada já ultrapassa os 80%, índice que continuará a crescer nos próximos anos. A oferta de habitação para locação apresenta melhores condições em matéria de infraestrutura e materiais de construção que a propriedade informal da habitação, assemelhando-se às da habitação formal, inclusive para os quintis de renda mais baixa. **Assim, o aluguel pode tornar-se uma alternativa eficiente e eficaz em função dos custos para resolver os problemas do déficit habitacional quantitativo e qualitativo que atualmente afeta quase 40% das famílias da região.**

A oferta de moradia para locação é diversa, privada e de pequena escala e, em sua maioria, é representada pelos proprietários particulares de mesma origem social que seus inquilinos. **Um maior dinamismo no setor pode não apenas aumentar a oferta, mas também ajudar os proprietário-locadores a melhorar sua renda. Além disso, há uma oportunidade para explorar a oferta comercial privada em larga escala.**

Ao contrário do que acontece nos países mais desenvolvidos, na região a demanda por imóveis residenciais para locação não é uma opção apenas para



os mais carentes. De fato, em alguns países, essa modalidade de ocupação aumenta com a renda familiar, ao passo que, em outros, se concentra nos segmentos médios da demanda. Esse fenômeno é explicado pelas taxas de informalidade, já que esta última permite às famílias de baixa renda o acesso à casa própria, mesmo nos casos em que esta não ofereça as melhores condições de qualidade e localização. **No mercado da locação predominam alguns dos grupos populacionais mais dinâmicos, como o de jovens, famílias unipessoais e divorciados. É por isso que o apoio à locação pode levar ao melhor atendimento das demandas e ampliar a mobilidade residencial.**

As áreas mais centrais, densas e consolidadas das cidades apresentam maior concentração de moradias. **Portanto, uma política de locação articulada dotada de ferramentas adequadas de planejamento e ordenamento territorial contribuiria para atenuar o crescimento periférico de baixa densidade e segregação por ele causada, a fim de dar lugar a cidades mais densas, acessíveis e compactas.**

O marco institucional e o mercado de imóveis para locação, principalmente o formal, são limitados por regulamentos, assimetrias de informação e custos transacionais elevados. Isso indica que, com pequenas mudanças institucionais, o mercado para esse tipo de ocupação pode tornar-se mais dinâmico. **Por exemplo, ao diminuir os prazos de reintegração de posse ou criar um sistema de garantia de locação, poderia ampliar a oferta efetiva. Também é possível estimular a oferta por meio de incentivos com o intuito de incorporar no mercado as moradias vazias existentes na região,** que, em alguns casos, chega a 20% do total. Isso contribuiria para aliviar a falta de imóveis de boa qualidade e localização.

Portanto, o mercado de locação pode tornar-se um instrumento fundamental da política de habitação da região. Os governos podem complementar as políticas de apoio à propriedade já estabelecidas com medidas

destinadas a incentivar esse tipo de ocupação. Do lado da oferta, podem apoiar a oferta de locação de pequena escala e estimular a criação de uma produção comercial em larga escala. Do lado da demanda, podem considerar subsídios diretos e explorar alternativas que combinem locação e propriedade, como o *leasing* habitacional. Finalmente, quanto ao marco institucional, deveriam eliminar controles de renda excessivos, agilizar os processos de reintegração de posse, melhorar a informação do mercado e articular o planejamento urbano com a política de locação.

Essas medidas devem ser entendidas como parte de um marco geral e abrangente de políticas habitacionais e urbanas com base no conceito de moradia como serviço e que ofereça, de maneira imparcial, um conjunto de opções variadas que atendam às preferências e necessidades de diversos segmentos do mercado. Assim, as políticas de habitação para locação devem ser complementares às da casa própria, e devem ser contextualizadas e incrementais para que se adéquem a situações específicas. Além disso, qualquer decisão relativa a política deve vir acompanhada de estudos sobre os custos e benefícios dos programas a serem implementados, a fim de proporcionar-lhes um marco de gestão operacional e financeira eficiente e sustentável.



## Sobre os autores

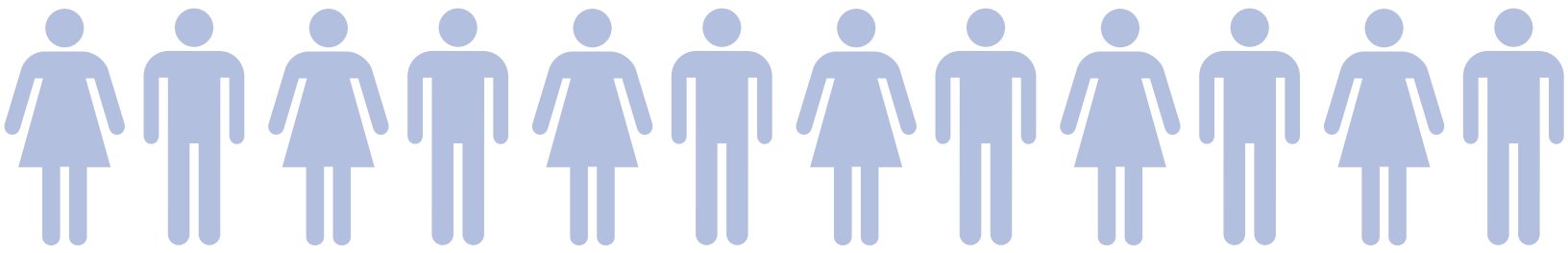
---

**Andrés G. Blanco B.** é especialista sênior em Desenvolvimento Urbano e Habitação no Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Seu trabalho centra-se nos aspectos econômicos do planejamento em áreas como habitação e uso do solo. Possui graduação em Economia e mestrado em planejamento do desenvolvimento regional pela Universidade dos Andes, em Bogotá. É PhD em Planejamento Urbano e Regional pela Cornell University. Andrés trabalhou como pesquisador e consultor em diversos projetos relacionados a planejamento urbano, economia urbana e avaliação de políticas públicas para organizações como o Plano das Nações Unidas sobre Desenvolvimento, o Lincoln Institute of Land Policy e vários governos da América Latina e dos Estados Unidos. Também foi professor do Departamento de Planejamento Urbano e Regional da Universidade da Flórida. Atualmente, Andrés trabalha na formulação de políticas de planejamento urbano e habitação em vários países da América Latina e do Caribe, principalmente em temas relacionados à moradia para locação e captura de valor.

**Vicente Fretes Cibils** é chefe da Divisão de Gestão Fiscal e Municipal no Setor de Instituições para o Desenvolvimento do BID. Iniciou sua carreira em 1987, como economista no Banco Mundial, onde ocupou diversos cargos, inclusive de economista-chefe do Departamento de Operações para os Países Andinos,

economista principal para a Venezuela, Colômbia e México, e economista principal do Setor de Gestão Econômica e Redução da Pobreza do Departamento de Países Andinos. Em 2007, ingressou no BID. Já foi professor universitário na Argentina e nos EUA, e suas obras publicadas abordam temas de finanças, econometria aplicada, finanças públicas, economia internacional e desenvolvimento econômico. Concluiu seu trabalho de graduação na Universidade Nacional do Nordeste da Argentina e seu trabalho de pós-graduação na Universidade da Pensilvânia e na Universidade Estadual da Carolina do Norte, com um mestrado em Administração de Empresas e um doutorado em Economia.

**Andrés Muñoz** é economista da Universidade dos Andes, possui mestrado em Administração Pública e é doutorando em Administração Pública pela Universidade de Nova York (NYU). Atualmente, é membro sênior da Divisão de Gestão Fiscal e Municipal do Banco Interamericano de Desenvolvimento, entidade na qual ingressou por meio do Programa de Jovens Profissionais em 2009. Atuou como consultor do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento e da Secretaria de Fazenda do Distrito de Bogotá, bem como pesquisador e professor assistente em finanças públicas e governança democrática nos países em desenvolvimento na NYU Wagner School.



# Introdução

## A moradia como um conjunto de serviços<sup>1</sup>

Sem dúvida, não há pessoa no mundo que nunca tenha sonhado em ter sua casa própria ou político que não tenha prometido entregá-la. Dar à família um teto é uma aspiração legítima. No entanto, dado que a habitação constitui, na verdade, um serviço, mais do que um mero bem imóvel, quando se trata de seu benefício, a locação é uma alternativa viável — e, em muitos casos, preferível — à própria compra.

Na verdade, a habitação é uma combinação de diversos serviços. Quando se escolhe um local para a moradia, está sendo selecionado a um só tempo um bem imóvel de determinadas características de tamanho e qualidade; um local específico dentro da estrutura urbana com atributos específicos de acesso; um bairro com externalidades da vizinhança e arredores específicos; e, possivelmente, um investimento financeiro que pode ser maximizado em virtude dos outros fatores mencionados e da evolução do mercado imobiliário. Essa decisão também é pesada em função do que é desejável de acordo com preferências pessoais, e daquilo que é possível com os recursos disponíveis. Essa conceituação pode ser resumida em uma das três leis da habitação inspiradas pela obra de John Turner (1976: 5): “O importante acerca da habitação não é o que é, mas o que **faz** na vida das pessoas”.

Esse conceito é pertinente em termos de política pública, porque implica a impossibilidade de uma ideia universal de moradia desejável. Por outro lado, a solução ideal depende não apenas das preferências e



possibilidades econômicas específicas de cada núcleo familiar, mas implica igualmente que essa casa ideal irá evoluir ao longo do tempo à medida que mudem sua

<sup>1</sup> Os resultados apresentados neste documento são um resumo de um projeto de pesquisa financiado pelo BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento), que adotou uma metodologia de pesquisa comparativa, combinando métodos quantitativos e qualitativos e estudos de caso em 19 áreas metropolitanas de nove países da região: Argentina (Buenos Aires e Rosário); Brasil (São Paulo, Curitiba e Salvador); Chile (Santiago, Valparaíso e Concepción); Colômbia (Bogotá, Medellín e Barranquilla); El Salvador (San Salvador e Santa Tecla); Jamaica (Kingston); México (Cidade do México e Guadalajara); Peru (Lima e Trujillo) e Uruguai (Montevideú). Uma versão mais detalhada dos resultados e estudos de caso é apresentada em Blanco, A., V. Fretes Cibils e A. Muñoz (editores) “*Busco casa en arriendo. Hacia la expansión del mercado de alquiler en América Latina y el Caribe*” (em fase de elaboração).

composição, renda e necessidades. Na ALC (América Latina e Caribe), os governos optaram por privilegiar o conceito de habitação como um bem de capital sobre todos os outros serviços. É assim que a satisfação dessa necessidade tem consistido principalmente na dotação da posse da nova casa. Contudo, a promoção exclusiva e excessiva desse tipo específico de ocupação pode reduzir a flexibilidade do mercado para atender a demanda das famílias, afetar a mobilidade dos trabalhadores, aumentar o risco financeiro pela concentração de ativos, acentuar o desenvolvimento periférico de baixa densidade e afetar negativamente as finanças públicas por ser uma opção onerosa e difícil de ampliar maciçamente quando se trata de habitação social.

Assim, a política de habitação deve se basear no conceito de serviço, e não em uma forma de ocupação, e deve tender a aumentar o acesso em um mercado que ofereça grande variedade, qualidade e oportunidade. Aqui, a locação pode ser um componente indispensável de um sistema de prestação de serviços de habitação eficaz, flexível e inclusivo. Assim, a principal finalidade deste documento é promover uma discussão aberta sobre como desenvolver e expandir esse mercado na região.

O documento se divide em três capítulos. O primeiro descreve os problemas da habitação na região em termos de lacunas quantitativas e qualitativas, a dificuldade de acessibilidade e a segregação. Além disso, são identificados os possíveis benefícios da habitação para locação como uma alternativa de habitação social com maior sustentabilidade fiscal, uma opção flexível que melhor atenda as preferências de

certos setores da demanda e como uma oportunidade para fornecer melhores localizações e desestimular o desenvolvimento periférico de baixa densidade.

O segundo capítulo trata do estado atual da habitação para locação na região. Conclui-se que, apesar de a ALC ser uma região de proprietários, a propriedade nem sempre foi a principal forma de ocupação nas áreas urbanas, e que a locação continua a ser significativa para determinados segmentos da demanda. Constata-se, a este respeito, que a opção pela locação não diminui com a renda das famílias demandantes; que a habitação para locação não é de má qualidade, e é mais centralizada, densa e acessível; e que a oferta é diversificada, privada e de pequena escala. Não obstante, o mercado formal é limitado por regulamentos, assimetrias de informação e custos transacionais elevados.

O terceiro capítulo traz uma série de recomendações de políticas para os governos da região, agrupadas nas seguintes categorias: (i) a oferta, inclusive alguns incentivos para aumentar a oferta de locação de pequena escala e para criar uma produção comercial de grande escala; (ii) a demanda, com uma descrição de incentivos como subsídios diretos, a locação com opção de compra e outra alternativa que combinam locação e propriedade; e (iii) o marco jurídico, com sugestões relacionadas à fixação de aluguéis, o processo de reintegração de posse, as assimetrias de informação, os custos transacionais e o planejamento urbano. Essas sugestões diferem segundo o nível de renda dos agregados familiares (alta, média e baixa), por serem mercados segmentados que respondem a diferentes incentivos.

# 1

## O problema da moradia na região: déficit, acessibilidade e segregação

### Déficit: assentamentos informais

O déficit habitacional persiste como um problema na América Latina e no Caribe. Em 2009, registrava-se que 37% das famílias – cerca de 54 milhões de famílias na região como um todo – sofriam algum tipo de carência habitacional. A maior parte desse déficit é qualitativo: 12% dos agregados núcleos familiares sofre de deficiências em termos de materiais, 6% têm problemas com a superlotação, 21% tem déficits de infraestrutura e 11% revela segurança insuficiente da ocupação (Bouillon, Medellín e Boruchowicz, 2012).

Por sua vez, os déficits quantitativos representam 6% em média, o que significa que quase nove milhões de famílias carecem de serviço habitacional ou que suas casas são inadequadas e/ou condenadas. A maioria dessas porcentagens vem diminuindo desde 1995: o déficit quantitativo sofreu redução de dois pontos percentuais, o de materiais e superlotação, em quatro pontos, e o de infraestrutura, sete, ao passo que o déficit de segurança da ocupação não variou. Entretanto, em números absolutos, o déficit aumentou em todas as áreas, exceto para materiais e superlotação, em que se manteve constante (Bouillon, Medellín e Boruchowicz, 2012; Rojas e Medellín, 2011).



Essas médias mascaram uma variação considerável entre os países, entre áreas rurais e urbanas, e entre as faixas de renda. Por exemplo, o déficit total varia de 18% na Costa Rica a 78% na Nicarágua. Paralelamente a isso, o déficit urbano é de 32%, ao passo que o rural é de 60%, com variações do mínimo de 12% para as cidades na Costa Rica até 98% na zona rural do Peru. Em termos de renda, o déficit total da região no quintil urbano mais pobre é de 52% ante 16% para o quintil de renda mais elevada. Essa

disparidade é mantida em cada um dos componentes do déficit, e evidencia que, embora o problema da habitação seja mais pronunciado nas faixas de renda mais baixas, também há lacunas nas faixas elevadas. De fato, dos 32% das famílias urbanas em situação de déficit, apenas um quarto é classificada como pobre de acordo com a linha de pobreza (Bouillon, Medellín e Boruchowicz, 2012; Rojas e Medellín, 2011).

Embora os números exatos possam variar dependendo da definição de déficit e de acordo com a metodologia utilizada, há um problema de acesso e de falta de moradia. Além disso, apesar da queda na taxa de crescimento demográfico, essa situação persistirá no futuro devido ao aumento da demanda causado pela redução do tamanho dos núcleos familiares, do aumento da taxa de divórcio e separação e do aumento da expectativa de vida (Gilbert, 2012). Mesmo que o efeito provocado por um maior crescimento econômico e pelas políticas de habitação seja desconsiderado, estima-se que o déficit será de 36% em 2015, ou seja, um ponto percentual a menos, ainda assim cinco milhões de famílias mais do que em 2009 (Bouillon, Medellín e Boruchowicz, 2012; Ruprah, 2009).

Entretanto, a taxa anual de produção de habitação será apenas suficiente para atender a um quarto da necessidade gerada pelo déficit acumulado e pela formação de novas famílias (Ruprah, 2009). Diante dessas circunstâncias, é provável que os assentamentos informais — a resposta tradicional para o problema da habitação onde há uma combinação de carências de infraestrutura, serviços sociais, títulos de propriedade e licenças de construção — continuem a crescer.

No padrão típico que leva a esse tipo de urbanização, uma família tem acesso à terra de forma ilegal, seja invadindo o terreno ou adquirindo loteamentos irregulares, e dá início a um processo de autoconstrução progressiva de sua casa<sup>2</sup>. Nas principais cidades da região, uma grande parcela da população, em alguns casos até 60%, reside em habitação de origem informal (Gilbert, 1998). Muitos desses assentamentos foram beneficiados por programas de regularização que incluem regularização, documentação e fornecimento de serviços de infraestrutura *a posteriori*. No entanto, no curto prazo,

essa dinâmica irá aumentar o número de famílias em situação de déficit qualitativo, ao passo que, no longo prazo, pode acabar incentivando o desenvolvimento de novos assentamentos informais (Abramo, 2003).

### **Acessibilidade: a casa no ar e os preços nas nuvens**

A moradia formal na América Latina e no Caribe é cara. Algumas fontes sugerem que nessa região a relação entre preço e renda pode ser até três vezes maior do que nos Estados Unidos<sup>3</sup>. Isso fica ainda mais grave se considerarmos a maior incidência da pobreza e informalidade em uma região onde cerca de um terço dos núcleos familiares é carente e 57% dos trabalhadores urbanos são informais: 24% autônomos e 33% assalariados (Ruprah, 2009; Perry *et al.*, 2007). Neste cenário contribui a desigualdade urbana acentuada: em uma amostra de 24 cidades da região, 18 apresentam coeficientes de Gini acima de 0,5 (UN-HABITAT, 2012), e as taxas de juros para empréstimos hipotecários atingem médias anuais de 11, 4% nominal e 8,1% real, contra 4,3 e 3,2%, respectivamente, para os países da OCDE (Rebucci *et al.*, 2012).

Estima-se que, para ter acesso a uma casa formal básica padrão de 40 metros quadrados (preço: US\$ 15.000, com entrada de 10% e financiamento de 20 anos com taxa de juros de 6%), cerca de 20% das famílias dos 18 países mais representativos da região teriam de gastar mais do que o padrão internacional sugerido: 30% da renda. Se considerarmos que essas famílias que poderiam pagar, mas que, ao fazê-lo,

<sup>2</sup> Neste documento, os termos “autoconstrução”, “incremental”, “irregular” e “informal” são sinônimos.

<sup>3</sup> O coeficiente entre renda média e preço médio da região é de 7,25, ao passo que, para Estados Unidos, é de 2,82 (NUMBEO, 2013). NUMBEO é um website que oferece informações sobre habitação coletadas por voluntários em diversos países. Apesar de não serem oficiais, as cifras são semelhantes àquelas estimadas por outras fontes que calculam esse valor como 13 para o Brasil, 4,94 para a Colômbia e 2,49 para os Estados Unidos (HOFINET, 2013). A HOFINET (Housing Finance Information Network) é uma base de dados administrada pela Wharton School da Universidade da Pensilvânia, a International Financial Corporation e o Entrepreneurial Development Bank.

ficariam abaixo da linha da pobreza, a proporção sobe para 22%. Se, em vez de 6%, forem utilizadas as taxas de juros vigentes do sistema bancário formal de cada país, o número chega a 24%. Quando se adota a adesão a fundos de pensão como critério para estimar o acesso real ao crédito hipotecário, a diferença é de 45%. Esses valores podem aumentar ainda mais se considerarmos que o preço mínimo da moradia privada não subsidiada pode chegar a ficar 60% acima do preço do cenário de referência aplicado às estimativas anteriores (Bouillon *et al.*, 2012).

Os governos da região procuraram resolver o problema do custo com políticas no sentido de ampliar o acesso ao crédito e conceder subsídios à demanda<sup>4</sup> para a aquisição da casa própria, geralmente nova. Dois dos países mais avançaram nesse sentido são o Chile e o México. Nesses países, o mercado hipotecário representa 20% e 10% do respectivo PIB (Produto Interno Bruto), em comparação com 5,5% em média para a região como um todo (Rebucci *et al.*, 2012). Contudo, inclusive nesses casos, o custo ainda é um problema. No Chile, apesar de se ter conseguido reduzir a proporção de famílias com renda inferior ao necessário para comprar a casa mais barata, a cifra ainda era de 61% em 2003, principalmente nos quintis mais baixos (Ruprah e Marcano, 2007). Nos últimos anos, contudo, a política passou a favorecer o quintil mais baixo por meio de subsídios que fornecem o acesso à habitação praticamente sem custos (Sabatini, Brain e Mora, 2012). No México, apesar do fato de que, entre 2000 e 2009, triplicou o número de hipotecas, o primeiro decil de renda não é capaz de cobrir o pagamento mensal de um empréstimo referente a uma solução privada padrão, ao passo que os decis 2 e 3 seriam atribuídos respectivamente a 80% e 50% de sua renda (Salazar *et al.*, 2012).

### **Segregação: de um lado os do norte, do outro os do sul**

Um dos sinais mais marcantes de desigualdade que caracteriza a América Latina e o Caribe se reflete na estrutura espacial das cidades. O padrão de distribuição

do espaço urbano típico, na maioria dos países da região, consiste na localização das elites em uma espécie de “cone de alta renda”, que começa no centro da cidade e se estende em um sentido específico da periferia (Sabatini, 2003). Essa área concentra a maior parte dos serviços modernos, assim como a infraestrutura e a habitação formal. No resto da cidade, os primeiros anéis urbanos compreendem empreendimentos de classe média formais e assentamentos informais que foram consolidados por meio de programas de melhoria e que, em geral, dispõem de infraestrutura e serviços. Em seguida, há os anéis externos, onde se concentram os novos empreendimentos informais que abrigam as famílias mais carentes em condições precárias de habitabilidade.

Esse padrão resulta em um dinâmica de macrosegregação em que os grupos sociais são separados em áreas específicas. Consequentemente, fatores como renda, pobreza, raça e nível de escolaridade, entre outros, tendem a aparecer concentrados no espaço. No Brasil, por exemplo, a homogeneidade racial nas grandes cidades demandaria o reassentamento de algo entre 37% e 48% da população<sup>5</sup> (Telles, 1992).

Embora em algumas cidades como Curitiba haja uma tendência clara e estatisticamente significativa no sentido de aglomeração da renda, em Bogotá nota-se uma concentração espacial marcada dos estratos socioeconômicos (Macedo, Blanco e Cannon, em elaboração). As causas deste fenômeno residem no próprio funcionamento do mercado imobiliário e nos efeitos da regulamentação específica. A concentração de externalidades positivas de vizinhança, infraestrutura e comodidades na cidade formal faz com que os valores do terreno nessas áreas disparem e atuem como uma barreira ao acesso de famílias de baixa renda. Além disso, as regras sobre o tamanho mínimo dos lotes e os requisitos de infraestrutura podem impedir que os grupos de renda mais baixa compitam por espaço por meio de densificação (Smolka, 2003; Jaramillo, 1999).

<sup>4</sup> Denominadas políticas ABC, sigla que, em espanhol, significa “Ahorro, Bono e Crédito” (poupança, títulos e crédito).

<sup>5</sup> Em todo caso, isso se compara positivamente com a faixa de 69% a 87% para os Estados Unidos (Telles, 1992).

Devido à possibilidade de invasão de terras e, em alguns casos, à localização de projetos de habitação pública, é possível que ocorra uma certa heterogeneidade nos segmentos de alta renda<sup>6</sup> (Sabatini, 2003). No entanto, dada a crescente escassez de terrenos, o acesso informal é cada vez mais comum por meio de loteamentos clandestinos nas periferias das áreas de baixa renda, o que faz com que o predomínio de moradias precárias nessas áreas as tornem mais homogêneas.

As intervenções das políticas também contribuíram para a segregação espacial, criando incentivos para a construção de habitação social na periferia das cidades. No Chile, o sucesso da política de subsídios fez com que oito em cada dez casas fossem adquiridas com o apoio do setor público. No entanto, essa política não veio acompanhada de mecanismos de regulação do mercado imobiliário, nem de incentivos para a construção em pontos mais centrais. Essa é a lógica da oferta de moradia aos grupos mais vulneráveis na periferia, onde a terra é mais barata<sup>7</sup>. Entre 1994 e 2004, o preço médio da habitação social em Santiago aumentou em 53%, o tamanho se manteve e a distância média do centro saltou de 20,6 para 25,4 quilômetros. Apenas 8% das casas construídas entre 2006 e 2011 para o quintil mais carente está localizado dentro da área metropolitana da capital (Sabatini, Brain e Mora, 2012).

No México, a taxa de crescimento imobiliário foi maior do que a da população, devido à proliferação de créditos concedidos por instituições públicas. Por exemplo, em 2009, cerca de 900.000 créditos foram concedidos, a maioria dos quais para a compra de casas novas, ao passo que a formação de novos núcleos familiares girou em torno de 600.000. Essas unidades — em alguns casos, de má qualidade — geralmente se situam nos arredores das cidades. Por esse motivo, um quarto das casas adquiridas por intermédio de entidades públicas está desocupada (Salazar *et al.*, 2012).

Essa tendência de concentração de famílias carentes na periferia — informalmente, por meio de loteamentos clandestinos, ou pela via formal, por meio de subsídios para a habitação social — tem efeitos perversos sobre o desenvolvimento humano. A razão é que isso não apenas impede a mobilidade social, mas

também afeta o acesso à educação, segurança e informação. Esse fenômeno também condiciona o desenvolvimento das cidades da região que, ainda que relativamente densas para os padrões internacionais, já começam a apresentar características de crescimento periférico de baixa densidade, o que contribui para o aumento do consumo de energia e dos tempos de deslocamento, assim como a criar ineficiências nos padrões de uso da terra.

## As vantagens da habitação para locação: um novo olhar

### *Sustentabilidade fiscal para a habitação social*

A locação é uma das principais alternativas de ocupação para as famílias de baixa renda em todo o mundo, e é a principal nos países desenvolvidos. Entre os inquilinos por necessidade estão as pessoas cujos poucos recursos as impedem de ter acesso aos mercados formais para a aquisição de casa própria, trabalhadores informais ou imigrantes recentes que não podem comprovar renda regular a fim de obter crédito hipotecário, e os mutuários que não conseguiram quitar seus empréstimos, entre outros (Peppercorn e Taffin, 2013). Nos Estados Unidos, por exemplo, a parcela de famílias carentes que vivem em aluguel (57,4%) praticamente dobra a média das outras faixas de renda (Downs, 2008).

Em contrapartida na ALC, a informalidade permitiu a muitas famílias carentes adquirir a casa própria. Alguns argumentam que a resolução do problema da habitação por meio de assentamentos informais pode gerar certos benefícios por permitir às famílias de baixa renda converter trabalho em capital por meio do processo de autoconstrução (Turner, 1976), expandir sua casa à medida que a família cresce (Abramo,

<sup>6</sup> O que contribuiu para a proliferação de bairros e condomínios fechados em um padrão complementar de “microsegregação” ou segregação na escala de projeto urbanístico.

<sup>7</sup> O preço do terreno na região metropolitana de Santiago do Chile cresceu 250% em termos reais, ao passo que nas áreas mais centrais os aumentos chegaram a 1.000% (Sabatini, Brain e Mora, 2012).



## A informalidade sai caro

O acesso à terra informal é caro: um único metro quadrado pode valer um quarto de um salário mínimo, e ser de três a quatro vezes mais caro do que o terreno vizinho de uso rural (Smolka, 2002). Mesmo quando a terra foi adquirida por meio de invasões, o processo de autoconstrução demanda capital inicial e mão-de-obra qualificada nesse trabalho, atributos que não necessariamente todas as famílias têm (Miraftab, 1997).

Por outro lado, a informalidade leva à formação de favelas, onde grassa a falta de infraestrutura, quebra de regras mínimas de planejamento urbanístico e a localização em áreas de risco ou não integradas à cidade (Smolka, 2003). E mesmo quando essas condições são atenuadas por programas de regularização, o estigma da marginalidade pode persistir (Ward, 2003).

Cabe notar que esses programas também são caros, já que invertem a sequência técnica do desenvolvimento urbano. Na verdade, dependendo da complexidade da intervenção, a instalação de infraestrutura *a posteriori* pode ser entre três e oito vezes mais caro do que na urbanização planejada (Aristizábal e Ortiz, 2002; Abiko *et al.*, 2007). Por essas razões, perpetuar o ciclo de informalidade-regularização não é uma forma viável de resolver os problemas de déficit e acessibilidade na região.

2007), gerar renda pela locação<sup>8</sup> ou atividades comerciais (Gilbert, 1999) e facilitar o acesso a redes sociais e economias de reciprocidade (Friedman, 1992). Entretanto, trata-se de uma opção ineficiente em função da qualidade da construção, do uso da terra e dos gastos públicos.

A opção alternativa de resolver o problema com investimentos públicos por intermédio das políticas atuais voltadas para a posse não parece viável nem desejável, pois equivale a quase 8% do PIB da região. Tão-somente no caso dos mais carentes, sobe a 1,4% do PIB. Ambos os valores ficam acima de 1% do PIB atualmente destinado pelos governos da região em média ao desenvolvimento urbano e habitação (Bouillon *et al.*, 2012). Estima-se que, para equacionar o déficit acumulado e as novas necessidades até 2015 por meio de programas de Poupança, Títulos e Crédito (ABC), as despesas atuais deveriam ter aumento de 14 vezes em média. Isso não parece política ou ser fiscalmente viável, sobretudo nos países mais pobres, que são os que apresentam os maiores déficits (Ruprah, 2009).

Adicionalmente, essa alternativa de fomento à propriedade precisaria, de um lado, vir acompanhada de políticas de geração de terrenos urbanizados bem localizados a fim de evitar os problemas de segregação

descritos acima e, por outro lado, ser complementada por auxílio às famílias de baixa renda para manter a moradia em condições adequadas. Caso contrário, haveria dois riscos: primeiro, voltar à situação de déficit pelo efeito da deterioração da moradia (como aconteceu no Chile, onde, de acordo com Ruprah e Marcano (2007), 12% das famílias que vivem em condições inadequadas haviam sido anteriormente beneficiárias de programas de habitação); e, em segundo lugar, que os núcleos familiares vendam sua casa por um valor ainda menor do que o valor do subsídio, por não terem capacidade para arcar com os custos associados à posse (UN-HABITAT, 2003).

Este último ponto tem a ver com um dos problemas da casa própria: o risco financeiro. O elevado custo da habitação em relação à renda faz com que a moradia geralmente seja o maior bem das famílias, o que pode causar problemas, já que, ao contrário do que geralmente se acredita na região, o valor dos imóveis pode cair por ser muito suscetível às crises econômicas (Blanco *et al.*, 2012a).

Uma boa lição nesse respeito é o caso dos Estados Unidos, onde a taxa de propriedade saltou de 64% em

<sup>8</sup> Como veremos no capítulo a seguir, existe um mercado dinâmico de moradia para locação nos assentamentos informais.

1990 para 69% em 2005, em decorrência da redução das exigências para o acesso ao crédito e da diversificação do risco das entidades creditícias por meio de securitização das hipotecas (Downs, 2008). Contudo, desde a crise hipotecária que eclodiu em 2006, os preços dos imóveis residenciais sofreram queda superior a 30%; cerca de 10 milhões de famílias têm dívida hipotecária que excede o valor atual de suas casas, quase cinco milhões de famílias perderam a casa em processos de reintegração de posse, e foram perdidos US\$ 4 bilhões em ativos imobiliários (Landis e McClure, 2010).

Tudo isso indica que a solução dos problemas de déficit e acessibilidade por meio de políticas exclusivamente baseadas na propriedade, principalmente para os segmentos de mais baixa renda, não apenas não é viável, mas tampouco é necessariamente desejável. Apesar das supostas vantagens que determinadas obras e políticas atribuem automaticamente à propriedade privada, “em algum momento os benefícios marginais para a sociedade decorrentes do incremento da propriedade podem não compensar os custos” (Landis e McClure, 2010: 320).

Por todas as razões expostas acima, expandir a habitação para locação é uma solução a ser explorada, uma vez que pode aumentar o acesso à habitação de qualidade para as famílias de baixa renda em melhores condições de acessibilidade e com menos risco financeiro (capítulo 2). Também é verdade —conforme veremos no capítulo 3, acerca de recomendações — que a habitação social para locação oferece diversas oportunidades para a prestação privada do serviço habitacional, o que aliviaria a carga tributária e melhoraria a destinação dos recursos públicos. Com efeito, antes de optar por políticas destinadas a fomentar a propriedade, a habitação social era atendida em sua maior parte pela oferta privada de locação (capítulo 2). Ainda hoje, uma parcela expressiva da demanda de famílias de baixa renda em países desenvolvidos é absorvida por um setor privado ou cooperativo apoiado por subsídios estatais muito menos do que o que seria necessário para o provimento da casa própria (UN-HABITAT, 2003).

### *Maior flexibilidade*

A maioria das pessoas foi ou virá a ser inquilina em algum momento de sua vida, ainda que nem todas o sejam por necessidade; no caso de algumas, é uma questão de mera preferência (UN-HABITAT, 2003). Entre estas últimas figuram aquelas que não estão preparadas para comprometer-se com alternativas de longo prazo: famílias jovens que acabam de ingressar no mercado habitacional; estudantes e outros residentes temporários; indivíduos divorciados e casais que queiram reduzir seus gastos com moradia depois da saída dos filhos de casa, entre outros (Peppercorn e Taffin, 2013). Nos Estados Unidos, onde cerca de um terço das famílias pagava aluguel em 2005, cerca de metade dos solteiros morava de aluguel, bem como mais de 60% dos núcleos familiares com menos de 35 anos, e 70% das pessoas que se mudaram por razões financeiras ou do emprego (Belsky e Drew, 2008). O caso da ALC é semelhante (capítulo 2).

A explicação para essa dinâmica é de ordem financeira. Mesmo nos mercados onde se verifica valorização da moradia, a locação pode ser uma alternativa melhor quando a ocupação será curta, haja vista que os possíveis ganhos de capital não compensam os custos transacionais — encerramento da hipoteca, seguros e comissões pagas às imobiliárias — relacionados à aquisição e venda do imóvel (Belsky e Drew, 2008). Mesmo nas economias desenvolvidas, esses custos podem ser vultosos: nos Estados Unidos, são responsáveis por até 9% do valor de uma casa (O’Flaherty, 2005). Na América Latina, o percentual pode ser mais alto: 11% em média, calculado para 16 países, com o mínimo de 6% para a Argentina e o máximo de 16% para a Guatemala<sup>9</sup> (Global Property Guide, 2013).

Além disso, a propriedade requer pagamentos relativos à sua manutenção e impostos. Nos EUA, uma casa pode sofrer depreciação de até 2,5% ao ano caso não receba a manutenção adequada (Rosenthal, 2008), ao passo que os impostos prediais podem chegar a 2%

<sup>9</sup> Esses valores incluem os custos legais e de registro, impostos e pagamentos a corretores de imóveis.

do valor real do imóvel (Mills e Hamilton, 1989). Este último valor é mais baixo na ALC, dada a obsolescência dos cadastros, baixas alíquotas de imposto e fraca administração da fiscalização, cobrança e arrecadação (Bonet, Muñoz e Pineda, em elaboração). No entanto, quando a ocupação não é suficientemente prolongada no tempo, os custos de propriedade podem exceder os benefícios do capital. Nesse sentido, haveria um maior incentivo para se optar pela locação quanto mais temporária a mudança, quanto maiores os custos transacionais e de manutenção, e quanto menor a taxa de valorização no mercado imobiliário. Depreende-se daí que a locação também permite maior mobilidade residencial às famílias, visto que são evitados os altos custos transacionais e de manutenção da casa própria.

É verdade que a compra de uma casa representa a aquisição de um bem, mas também representa a aquisição de imobilidade (Blanco *et al.*, 2012a). Nos Estados Unidos, por exemplo, apenas 10% dos proprietários de imóveis residenciais mudaram nos últimos doze meses, em comparação com 40% dos inquilinos (Downs, 2008). O caso da ALC é semelhante, uma vez que a elasticidade de preço da demanda é menor para os proprietários, o que indica que estes tem menos possibilidades de responder a variações de preço (Bouillon *et al.*, 2012.); em certos casos, verificou-se que os proprietários deixam suas casas para se tornar inquilinos em outro local. Em Seul, na Coreia do Sul, mais de 18% das famílias proprietárias moram de aluguel em outros bairros com o intuito de ter acesso a escolas ou empregos melhores (Peppercorn e Taffin, 2013).

A situação de imobilidade pode ser mais grave para as famílias de renda mais baixa, pois não podem pagar a mudança. No Chile, o tempo médio de permanência em moradia subsidiada é de 23 anos, apesar de 42% dos proprietários desejarem se mudar para uma casa ou bairro melhor (UN-HABITAT, 2003). No México, alguns núcleos familiares estão deixando suas casas subsidiadas por problemas de qualidade e acesso para mudar para imóveis alugados, o que dobrou o número de casas alvo de reintegração de posse nos últimos doze meses (Eulich e Villagran, 2013). Vender uma casa de origem informal pode ser um processo ainda mais complexo,

dada a dificuldade de acesso a crédito da demanda em potencial (Gilbert, 1999) e, em alguns casos, o estigma associado aos bairros precários (Smolka, 2002).

Os benefícios do aumento da mobilidade residencial podem ir além da questão da moradia, ao permitir que o mercado de trabalho se ajuste mais rapidamente às variações na demanda. De fato, há evidências que sugerem que o desemprego cresceu em algumas economias desenvolvidas entre 1960 e 1990 devido ao aumento da taxa de aquisição da casa própria (Oswald, 1996). O efeito positivo do mercado de locação da moradia sobre o emprego não é apenas significativo, mas pode ser ainda mais importante do que outros fatores, como as alíquotas de impostos e as regulamentações trabalhistas (*The Economist*, 2009). A necessidade de aumentar a mobilidade dos trabalhadores é importante na ALC, onde a maior parte da mão-de-obra não qualificada é informal e instável, ao passo que, nos segmentos mais especializados o mercado de trabalho registra maior mobilidade à medida que as economias da região se inserem nas cadeias de produção mundiais.

### *Densidade e melhor localização*

A casa alugada tem uma localização mais central do que a casa própria. Nos Estados Unidos, por exemplo, 42% dos inquilinos moram na área central da região metropolitana, em contraste com 23% dos proprietários (Downs, 2008). De fato, a distância média da casa alugada ao centro é 32% menor do que no caso do imóvel próprio (Belsky e Drew, 2008), o que demonstra que a propriedade é mais comum em áreas suburbanas, fenômeno que se repete na ALC (capítulo 2).

Por estar associada a localizações mais centrais, o imóvel para locação pode ser uma opção melhor para as famílias de baixa renda. Isso se aplica com perfeição à região, onde o centro da cidade ainda abriga uma porcentagem expressiva de postos de trabalho não qualificados.<sup>10</sup> Ademais, esses locais oferecem

<sup>10</sup> Isso gera um contraste com algumas cidades dos Estados Unidos, onde os empregos não qualificados estão nos subúrbios. Essa situação pode representar um desafio adicional pela falta de oportunidades profissionais no centro (Belsky e Drew, 2008).

## Localção e sustentabilidade ambiental

A localização mais central do imóvel para locação pode ser benéfico para a cidade como um todo. Isso ocorre porque o centro das cidades apresenta densidade mais elevada e, portanto, desestimula o uso do automóvel em favor de maior utilização de meios de transporte alternativos, o que, por sua vez, reduz o consumo de energia e as emissões de gases de efeito estufa (Holtzclaw *et al.*, 2002).

A maior densidade também propicia maiores combinações de usos e de classes sociais no espaço urbano. Com efeito, os bairros com maior proporção de moradias alugadas não apenas são menos segregados, mas tendem a manter essa característica no longo prazo (O'Flaherty, 2005).

benefícios em termos de acesso a serviços urbanos e transporte público. Na Cidade do México, por exemplo, as mães chefes de família que trabalham no setor informal preferem alugar em um local central a tornar-se proprietárias em um assentamento informal periférico. Dessa forma, procuram poupar o tempo de deslocamento e maximizar o tempo que passam com seus filhos (Miraftab, 1997).

É verdade que, com o crescimento das cidades, a proporção de moradia para locação localizada no centro tradicional em relação ao total de casas para locação na cidade vem diminuindo, como é o caso da Cidade do México, que registrou redução de 27% para 20% entre 1990 e 2000 (UN-HABITAT, 2003). Entretanto, este é um fenômeno que afeta as diversas formas de ocupação. A parcela de pessoas que residem no centro é reduzida porque as cidades crescem em direção à periferia. O importante é que a percentagem de moradia para locação sobre o total continua maior no centro do que na periferia. Apesar disso, não é tarefa fácil estabelecer com clareza as causalidades diretas entre imóveis alugados e relação centralidade-densidade. Portanto, não se pode concluir que essa modalidade de ocupação automaticamente criará cidades mais compactas, ou

que as cidades mais compactas criarão mais moradia para locação. Tampouco pode-se afirmar que a moradia para locação seja necessariamente multifamiliar e central, e/ou que a casa própria seja, por definição, unifamiliar e suburbana. No entanto, dentro do marco regulatório e de mercado vigente, isso é exatamente o que está acontecendo. De fato, tem-se argumentado que, nos Estados Unidos, a preferência pela casa própria pode ser, na verdade, uma preferência pela moradia unifamiliar, e que nada tem a ver com o tipo de ocupação (UN-HABITAT, 2003). Nesse sentido, aproveitar o fato de que a moradia para locação tende a se situar em locais mais centrais e densos pode contribuir para equacionar os problemas de segregação, abandono de áreas centrais e crescimento periférico de baixa densidade na região.

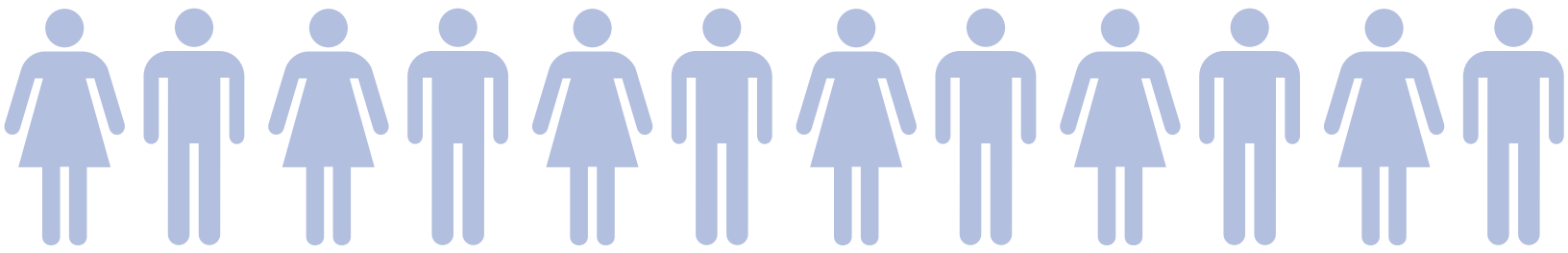
## Em busca de um sistema de ocupação mais equilibrado

Isso não significa que o imóvel alugado seja intrinsecamente superior à casa própria. Com efeito, cada um dos benefícios acima pode ser encarado como uma limitação quando analisado da perspectiva de outros segmentos da demanda. Por exemplo, a possibilidade de acumulação de riquezas pode ser, e foi até o presente momento, altamente benéfica para a maioria das famílias, inclusive para os núcleos de baixa renda que optam pela casa própria do tipo informal. Muitas famílias proprietárias também foram favorecidas por se fixar no mesmo local por longos períodos, dado que essa situação gera enraizamento, identidade e redes sociais. Outros proprietários conseguiram atender melhor às suas preferências por mais espaço livre e locais menos concorridos naqueles locais periféricos de baixa densidade onde predomina a casa própria.

Porém, é justamente essa diferença nos benefícios dos diferentes tipos de ocupação, e o fato de que esses benefícios são definidos de acordo com as preferências da demanda, que sugerem a necessidade de se criar uma política habitacional que vise um equilíbrio entre posse e locação. Nenhuma dessas opções é boa ou ruim em si; tudo depende das características

do usuário do serviço de habitação. Por isso é importante que o mercado ofereça opções de tipos de ocupação e tipos de moradia, a fim de satisfazer as preferências dos consumidores de forma mais eficiente e equilibrada. De qualquer forma, a habitação para locação continuará a ser a primeira opção de muitas

famílias devido ao seu ciclo de vida, sua situação de trabalho ou suas preferências específicas (Retsinas e Belsky, 2002). Daí a necessidade de mercado de locação dinâmico para atender à demanda crescente por moradia na região.



## Caracterização da habitação para locação<sup>11</sup>

### Em um mundo de proprietários, a região não fica atrás

A taxa de propriedade de imóvel residencial na América Latina e no Caribe gira em torno de 64%. Este número pode parecer alto quando comparado a outras regiões mais desenvolvidas, como a Europa, com 71%, América do Norte (exceto México), com 67%, e Oceania, com 63%. Mas não se trata de um caso isolado. No mundo inteiro predominam os proprietários. Em média, em 81 países de diferentes regiões, cerca de sete em cada dez famílias são donas da própria casa. Mesmo aquelas com um nível de desenvolvimento semelhante ou inferior ao da ALC apresentam taxas de propriedade de imóvel residencial maiores: na África, a porcentagem sobe para 65%, na Ásia, para 73%, e na Europa Oriental salta para 83% (Gráfico 1).

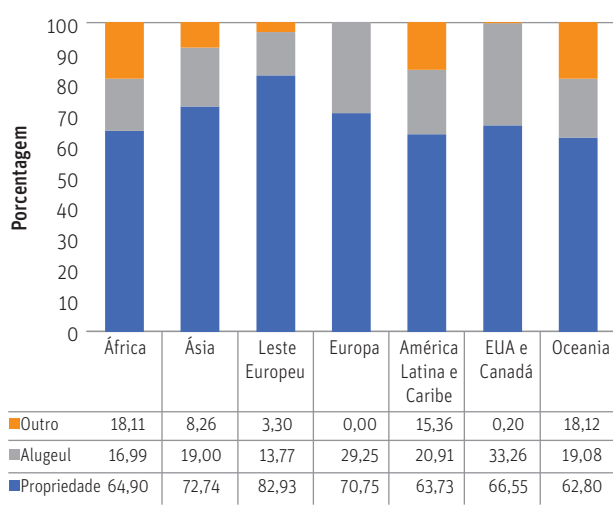
Existe uma variabilidade acentuada entre os países. Em nível mundial, a taxa de propriedade oscila entre 3% em Botsuana e 96% na Romênia, com variação considerável no âmbito de cada região. A África abriga os 3% mencionado de Botsuana e o máximo de 87%, nas Ilhas Maurício; a Ásia vai de 55%, na Coreia do Sul, até 92%, no Camboja; a Europa Oriental fica entre 58% em Montenegro e 96% na Romênia; na Europa Ocidental, entre 44% na Suíça e 86% na Islândia; ao passo que na ALC essa porcentagem oscila entre o



mínimo de 50% na Bolívia e 86% na Venezuela. Além disso, a comparação da taxa de propriedade da ALC e da Europa mostra que, em ambas as regiões, existem países em todas as faixas de distribuição: Suíça, Bolívia, Colômbia e Alemanha apresentam baixas taxas de ocupação como casa própria, ao passo que, na Venezuela, Espanha, Noruega e Islândia, essas taxas são elevadas (Gráfico 2).

<sup>11</sup> As análises quantitativas que corroboram trechos desta seção foram realizadas com o apoio de Jeongseob Kim, que prestou valiosa assistência de pesquisa na formulação dos modelos econométricos.

**GRÁFICO 1. Ocupação da moradia por região**



Fonte: Autores.

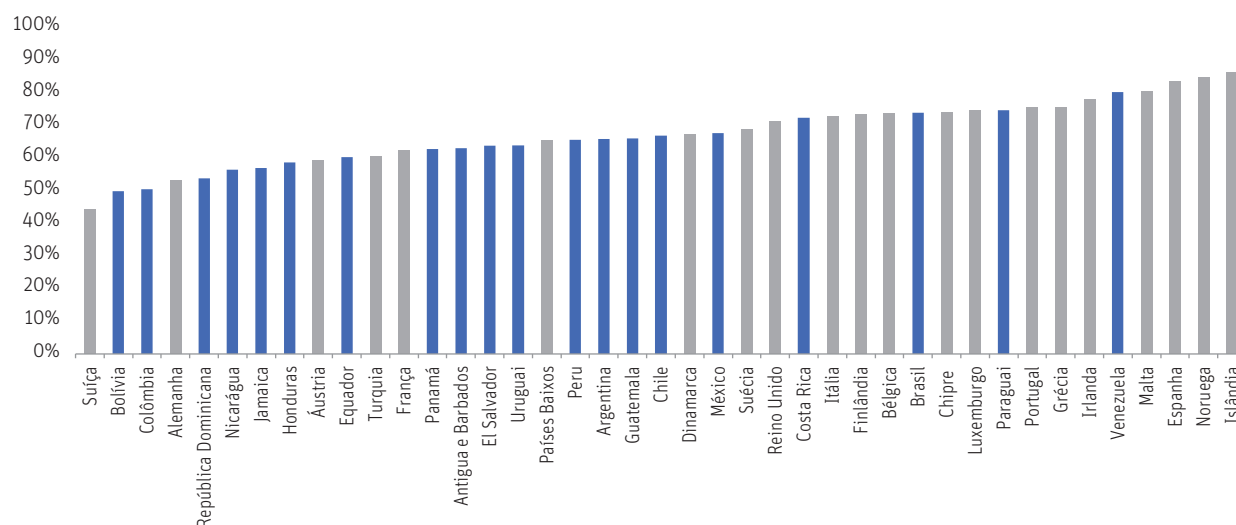
Nota: O gráfico reúne dados sobre ocupação de 81 países para o último ano disponível entre 2000 e 2011, segundo a fonte. Os dados relativos à África correspondem a 11 países e têm como fonte a Divisão de Estatística da ONU, assim como os dados dos 10 países da Ásia. Para a Europa Oriental, os dados se referem a 14 países e têm como fonte o SILC Euro e a ONU. A fonte para os 21 países da Europa é o SILC Euro. Os dados referentes aos EUA têm como fonte a American Community Survey de 2006, ao passo que, para os três países da Oceania e o Canadá, a fonte é a ONU. Para a América Latina e o Caribe, foram coletados dados da MECOVI – Melhoria das Pesquisas Domiciliares e Medição das Condições de Vida (2006) para 18 países, e da ONU para outros dois. A MECOVI é uma base harmonizada de pesquisas domiciliares dos países da região, administrada pelo BID.

O índice de propriedade de imóvel não parece aumentar de acordo com o grau de desenvolvimento de um país. Se há uma relação entre essas variáveis, ela parece ser negativa. A correlação entre a taxa de propriedade e o PIB per capita<sup>12</sup> no mundo é de  $-0,2$ , porém não é estatisticamente significativa. Isso indica que a posse de propriedade mostra uma fraca tendência a diminuir à medida que a renda sobe, mas sua variância é considerável. Quando se calcula o nível de correlação entre propriedade e PIB per capita em cada região, ele varia de valores negativos na Ásia e Europa Oriental a valores positivos na ALC e África. Tampouco parece haver uma relação positiva entre o tamanho da população de um país e o índice de propriedade do imóvel, sendo essa correlação equivalente a  $-0,1$  para a amostra total, ao passo que varia entre valores negativos para a África e a Europa e valores positivos para a América do Norte e Oceania.

Não há uma variável específica que permita explicar as diferenças de modalidade de ocupação entre os

<sup>12</sup> Os dados relativos ao PIB per capita com Paridade de Poder Aquisitivo (PPA) são do FMI (Fundo Monetário Internacional).

**GRÁFICO 2. Taxa de propriedade de imóvel residencial na América Latina e Caribe, e na Europa**



Fonte: Autores.

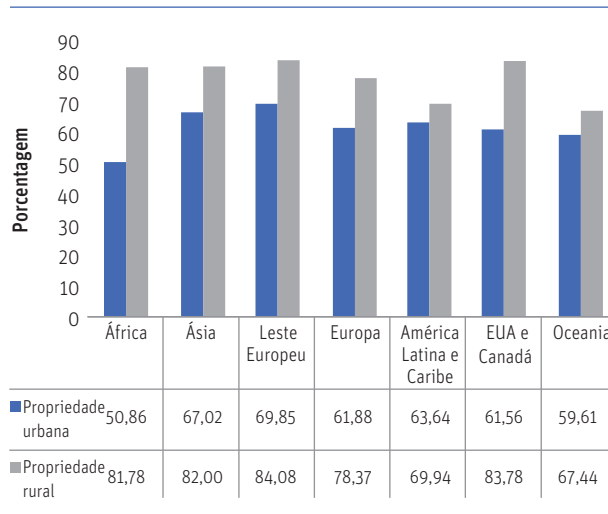
Nota: A fonte para os 21 países da Europa é o SILC Euro. Para a ALC, foram coletados dados da MECOVI – Melhoria das Pesquisas Domiciliares e Medição das Condições de Vida (2006) para 18 países, e da ONU para outros dois. A MECOVI é uma base harmonizada de pesquisas domiciliares dos países da região administrada pelo BID.



países. Diversos modelos econométricos transversais<sup>13</sup> usados para tentar explicar a taxa de propriedade em função de variáveis macroeconômicas, sociais, institucionais e do mercado da habitação geram resultados pouco conclusivos. Os modelos são instáveis, visto que o tamanho, sinal e significância de seus coeficientes são marcadamente sensíveis às diferentes especificações. No entanto, a maioria deles demonstra a importância de duas variáveis: o grau de urbanização e a tradição jurídica. Quanto ao grau de urbanização, os resultados sugerem que, quanto maior a taxa de população urbana do país, menor é a taxa de propriedade. Essa dinâmica está relacionada a uma tendência que se repete em todas as regiões: a taxa de propriedade na zona rural é sempre maior do que na zona urbana. Nos 52 países para os quais há dados desagregados sobre ocupação, a taxa média da propriedade rural chega a 79%, enquanto a urbana é de 63%, ou seja, uma diferença de 16 pontos percentuais. No caso da África, essa diferença é de 31 pontos percentuais (gráfico 3). Em nível nacional, apenas sete países apresentam taxas de propriedade urbana mais elevadas que as rurais; os quatro casos em que a diferença fica acima de 10 pontos percentuais envolvem cidades-estado, como Hong Kong e Macau, ou países pequenos com um alto grau de consolidação do processo de urbanização, como Israel e Uruguai, onde a população urbana sobe para 92%.

Vários fatores explicariam a correlação negativa entre a taxa de propriedade e a taxa de urbanização. Por um lado, pode responder ao aumento da escassez de terras nas áreas urbanas, e tais condições encarecem o acesso à casa própria (UN-HABITAT, 2003). Outra possibilidade é que, como em suas etapas iniciais o crescimento das cidades costuma se dar a partir de êxodos do campo para a cidade, estas possuem correlação negativa com a taxa de propriedade devido à natureza de maior mobilidade dessas populações. Embora esse argumento esteja mais relacionado com o ritmo de urbanização do que com sua taxa em si, poderia em parte explicar por que o diferencial entre as taxas de propriedade rural e urbana é maior na África, onde a urbanização vem crescendo aceleradamente, do que na América Latina, onde a taxa de

**GRÁFICO 3. Comparação: Taxas de propriedade urbana e rural**



Fonte: Autores.

Nota: O gráfico reúne dados sobre ocupação de 52 países para o último ano disponível entre 2000 e 2011, segundo a fonte. Os dados da África e da Ásia provêm da Divisão de Estatísticas da ONU. Para a Europa Oriental, os dados têm como fonte o SILC Euro e a ONU. A fonte para os países da Europa é o SILC Euro. Os dados referentes aos EUA têm como fonte a American Community Survey de 2006, ao passo que, para a Oceania e o Canadá, a fonte é a ONU. Para a ALC, foram coletados dados da MECOVI – Melhoria das Pesquisas Domiciliares e Medição das Condições de Vida (2006) para 18 países, e da ONU para outros dois. A MECOVI é uma base harmonizada de pesquisas domiciliares dos países da região, administrado pelo BID.

crescimento da população urbana tem diminuído nas últimas décadas.

Quanto à tradição jurídica, os modelos mostram resultados homogêneos e estatisticamente significativos, indicando que os países de tradição alemã tendem a apresentar uma taxa de propriedade menor (52% em média) do que os países de tradição inglesa (65% em média), sendo estes últimos o ponto de referência. Da mesma forma, os países do antigo bloco comunista tendem a registrar uma taxa mais elevada (86% em média) do que a taxa do caso de referência.

<sup>13</sup> Para os modelos, foram utilizados diferentes combinações de variáveis e períodos, inclusive fatores macroeconômicos (renda per capita, emprego, penetração do mercado de hipotecas, gastos do governo, taxa de juros, inflação, etc.); fatores sociais (população por faixa etária, expectativa de vida, migração e porcentagem de população urbana, etc.); fatores atinentes ao mercado da habitação (relação preço da moradiarenda, relação preçônível de renda, inflação no setor da habitação, taxas de retorno para os proprietários-locadores, etc.); e fatores institucionais (tempo e custo para obter licenças de construção ou registrar uma propriedade, índice de respeito à propriedade privada e tradição jurídica, etc.).

## Outros fatores-chave da variabilidade da taxa de ocupação

Fatores de natureza econômica, cultural e de políticas públicas contribuem para a variação acentuada das taxas de propriedade entre os países. Por exemplo, medidas como controles de aluguel e incentivos para a expansão do crédito hipotecário foram decisivos na consolidação das altas taxas de propriedade no mundo, e seu sucesso específico em cada país é fundamental para explicar as diferenças nas taxas de ocupação.

Fatores econômicos e culturais, como a maior tendência dos jovens a permanecer na casa dos pais até que se casem — em países como a Itália e a Espanha, por exemplo —, também podem ajudar a compreender as características da demanda por tipos de ocupação. Isso ocorre porque, nesses casos, há menos incidência de habitação para aluguel do que em outros países — Reino Unido e Estados Unidos, por exemplo —, onde os jovens tendem a sair definitivamente de casa quando vão para a universidade (UN-HABITAT, 2003).

De forma semelhante, o contexto particular e o processo de urbanização de cada país são determinantes para se entender as diferenças de ocupação em âmbito internacional. Por exemplo, na ALC as taxas elevadas de propriedade não podem ser explicadas sem referência à dinâmica da urbanização informal. Mesmo sem reconhecer que muitas das pessoas que vivem nesse tipo de assentamento o fazem por meio do aluguel de quartos, o fato é que a autoconstrução da habitação informal progressiva permitiu a muitas famílias não apenas o acesso efetivo à casa própria, mas também a escrituras *a posteriori* por meio de programas de regularização. O fato de que uma parcela significativa da propriedade na região seja explicada pela dinâmica da urbanização informal terá profundas implicações em termos de qualidade e acesso.

Por sua vez, os países com tradição jurídica francesa — entre os quais todos os países da América Latina — e os países de tradição escandinava tendem a apresentar taxas mais altas de propriedade que os países de tradição inglesa, com médias de 69% e 71%, respectivamente, embora esses resultados não sejam estatisticamente significativos.

Para os países que seguem a tradição alemã, a taxa de propriedade mais baixa está associada a um marco jurídico que, como o suíço, fornece amparo legal aos inquilinos, elimina as vantagens tributárias dos proprietários e prevê incentivos para os investidores institucionais a fim de aumentar a taxa de retorno e controlar o risco (Peppercorn e Taffin, 2013).

No caso do antigo bloco comunista, a maior incidência da propriedade está associada à privatização da habitação para locação pública, que era a modalidade de ocupação predominante antes da queda do Muro de Berlim. Foi, portanto, apenas na década de noventa, na Federação Russa, que a propriedade saltou de 33% para 60% (UN-HABITAT, 2003). Além disso, nesse caso os municípios tendem a encarar as ofertas públicas de moradia para locação como “ofertas que

ainda não foram privatizadas” (Peppercorn e Taffin, 2013).

## A aquisição da casa própria nas cidades: um fenômeno recente

As taxas elevadas de propriedade nas cidades da América Latina e do Caribe são um fenômeno relativamente recente. A propriedade era mais exceção do que regra nas áreas urbanas até meados do século XX (Gilbert, 2012). Longe de mudar com a rápida urbanização ocorrida na região desde o início do século passado, esse padrão parecia se fortalecer no começo com o crescimento das cidades, principalmente nas grandes cidades do Cone Sul. Ali, o fluxo maciço de imigrantes europeus em termos gerais se estabeleceu em imóveis alugados, muitas vezes em prédios de apartamentos situados em áreas centrais. O Quadro 1 mostra que a taxa de propriedade era baixa e, em muitos casos, minoritária, nas principais cidades da região até os anos cinquenta, período em que a população urbana da região já chegava a 41%, em contraste com 25% um quarto de século antes (Cerrutti e Bertonecello, 2003).

A partir da década de 1950, essa situação mudaria radicalmente, a tal ponto que, até a década de 1970, na maioria das cidades a ocupação na modalidade de propriedade predominava ou se projetava nesse sentido. Para a década de 1990, essa modalidade geralmente representava entre 60 e 70% da ocupação dos imóveis residenciais nas principais cidades da região. Entre as décadas de cinquenta e noventa, a taxa de propriedade havia aumentado em mais de 27 pontos percentuais nas cidades selecionadas. Em casos como o da Cidade do México e de Santiago do Chile, o crescimento chegou a ser de 45 pontos percentuais. A magnitude da variação é ainda mais significativa quando se considera que, ao longo desses anos, o fenômeno registrado nessas cidades se deu *pari passu* com a consolidação do processo de urbanização. Com efeito, em 1975 a população urbana da ALC foi de 61%, ao passo que, no final da década de 1990, chegava a 75% (Cerrutti e Bertonecello, 2003).

#### **Viés em favor da propriedade: políticas de habitação, urbanização informal e controle de aluguel**

O espetacular avanço da taxa de propriedade durante a segunda metade do século XX está relacionado

principalmente a três fatores: as políticas de habitação, o crescimento da urbanização informal e o estabelecimento de controles da locação (Gilbert, 2012).

Quanto ao primeiro, destaca-se a criação de instituições públicas de crédito hipotecário em alguns países da região após a crise de 1929, diante da saída do capital estrangeiro desse setor. A Colômbia foi um dos primeiros países a adotar com sucesso essa política, por meio da criação da *Caja de Crédito Agrario*, em 1931, e do Banco Central Hipotecário, em 1932. Por isso, é um dos países em que as taxas de propriedade começam a crescer mais prematuramente, a tal ponto que, por volta de 1950, cerca de metade da ocupação nas principais cidades — Bogotá, Medellín e Cali — era na modalidade de propriedade (Quadro 1). Em outros países da região, esse tipo de medida só veio a se firmar na década de 1970, quando essas instituições passaram a representar uma importante fonte de crédito subsidiado, permitindo que boa parte da classe média emergente tivesse acesso à casa própria. Por exemplo, o SFH (Sistema Financeiro da Habitação), fundado no Brasil em 1964, no início da década de 1980 já havia financiado cerca de 70% das novas casas construídas desde 1970 (Gilbert, 2012).

**QUADRO 1.** Crescimento das taxas de propriedade em cidades selecionadas por década

(%)					
Cidade	Anos 1950	Anos 1970	Anos 1990	Anos 2000	Anos 2010
Cidade do México	25	43	70	74	70
Guadalajara	29	43	68	68	64
Bogotá	43	42	54	46	42*
Medellín	51	57	65	54	48*
Cali	53	58	68	51	40*
Santiago do Chile	26	57	71	73	63*
Rio de Janeiro**	38	54	63	70	74***
São Paulo**	41	62	71	75	78
Buenos Aires**	27	61	62	67	57
Kingston	n.d.	n.d.	44	45	46

Fonte: Dados provenientes de Gilbert (2012), compilados a partir de dados de Gilbert (1998), Salazar *et al.* (2012), McHardy (2012), Moya (2011), Torres (2012), e Pasternak e D'Ottaviano (2012). \*Dados provenientes da MECOVI 2010 para a Colômbia, e MECOVI 2011 para o Chile. Este último valor inclui a região de Santiago.

\*\*Corresponde à cidade central, e não à Área Metropolitana.\*\*\*Dados referentes ao ano de 2010 provenientes da base IPUMS (Minnesota Population Center, 2013).

Contudo, o fato de que o acesso a esse tipo de entidade creditícia estivesse limitado àqueles com renda suficiente e regular fez com que os governos tomassem a decisão de criar instituições públicas de financiamento e construção de habitação social em larga escala. Na Colômbia, o Instituto de Crédito Territorial (criado em 1938) tornou-se uma das principais construtoras desde sua fundação até a década de 1990, quando foi liquidado. Durante esses anos, o instituto produziu 120.000 unidades só na cidade de Bogotá. Enquanto isso, a *Caja de la Vivienda Popular*, uma entidade municipal, teria construído outras 30.000 casas. A importância do papel cumprido por essas instituições fica evidente pelo fato de que, para o ano de 1993, as casas que foram produzidas representaram 13% da oferta total (formal e informal) em Bogotá. Cabe destacar que, ao contrário do que aconteceu nos países mais desenvolvidos do Ocidente, na ALC não se construiu habitação pública para a modalidade de locação, mas para ser cedida como propriedade a famílias selecionadas. De fato, nos poucos casos em que se destinou à locação, como na Colômbia, México e Venezuela, foi cedida aos inquilinos em meados do século XX (Gilbert, 2012).

O crescimento da urbanização informal é outro fator-chave no aumento da taxa de propriedade nas cidades da região. A autoconstrução informal, que no início do século XX havia sido insignificante, permitiu a uma parcela considerável de famílias acesso à casa própria a partir da década de 1950, ainda que suas características de qualidade e localização não fossem as melhores. A proporção da população nesses bairros passou em Lima de menos de 8% em 1956 a 38% em 1989; na Cidade do México, de 14% em 1952 a 60% em 1990; e, em Caracas, de 21% em 1961 a 42% em 1991 (Gilbert, 1998). Embora as causas desse fenômeno estivessem relacionadas ao aumento exponencial da procura de moradia causada pela migração rural-urbana e pela incapacidade do setor formal de absorvê-la, elas também decorrem de um tratamento complacente, ou pelo menos neutro, dos governos da região.

Foi assim que, logo após o diagnóstico original de “câncer social”, políticos e burocratas começaram a encerrar a habitação informal como uma válvula de escape

da pressão da demanda e como uma solução para o problema da moradia (Gilbert, 1998). Em alguns casos, como no governo militar de Manuel Odría no Peru na década de 1950, a ocupação de terras públicas foi inclusive patrocinada visando à obtenção de vantagens políticas (Gilbert, 2012). A popularidade das ideias de Turner (1976), segundo as quais a urbanização informal era uma “arquitetura útil”, bem como a implementação de programas de regularização, ajudaria a criar incentivos para a consolidação desse tipo de assentamento, apesar de alguns episódios esporádicos de repressão em algumas cidades da região (Gilbert, 1998).

Os controles sobre a locação adotados antes da década de 1950 constituem outro fator importante no crescimento da taxa de propriedade; essa medida foi um forte desincentivo à produção e oferta de moradia para locação, principalmente como atividade comercial de média e larga escala (Blanco *et al.*, 2012a). Desde o início do século, quando a habitação para locação predominava nas cidades da região, os governos começaram a introduzir regulamentações sobre qualidade e superlotação. A isso foram acrescentadas, na década de 1920, medidas de controle de preços em vários países da América Latina com o intuito de conter o protesto social, que viriam a ser reforçadas na década de 1940, dessa vez para controlar a inflação (Gilbert, 2012).

A escalada da taxa de propriedade parece ter atingido seu pico nas décadas de 1990 e 2000, embora recentemente tenha começado a recuar. Para as cidades citadas na análise acima, a diferença entre o pico e o último valor informado mostra que, em média, a taxa de propriedade caiu 8,5 pontos percentuais, ao passo que há casos, como o de Bogotá, Cali, Medellín e Buenos Aires, em que a queda foi superior a 10 pontos (Quadro 1). Em um nível mais geral, a taxa de propriedade urbana, que havia crescido de uma média de 61% em torno de 1990 para 68% em 2000, caiu para 66% por volta de 2006 nos 13 países latino-americanos para os quais existem dados disponíveis.<sup>14</sup>

<sup>14</sup> Os dados são da Divisão de Estatística e Projeções Econômicas da CEPAL e baseiam-se em tabulações especiais das pesquisas de agregados familiares de cada país.

Embora possa ser prematuro concluir que o crescimento da taxa de propriedade entrou em um período de retrocesso, há sinais que sugerem que o período de crescimento exponencial chegou ao fim. Interferem nesse contexto três fatores. Em primeiro lugar, as políticas de habitação atuais baseadas em subsídios e regularização são insustentáveis do ponto de vista fiscal, insuficientes para atender a demanda e ineficientes em termos de padrões de uso da terra que criam. Em segundo, o crescimento das cidades exacerbou a escassez de terras urbanizadas de boa localização, o que torna a moradia ainda menos acessível. E em terceiro, as variações nas estruturas demográficas – redução do tamanho médio das famílias, aumento das taxas de divórcio e crescimento do número de famílias unipessoais (que atualmente representam 10% e 20% do total nos países do Cone Sul) – juntamente com o aumento da mobilidade da mão de obra associado a economias mais flexíveis e globalizadas, faz que muitas famílias optem por não adquirir a casa própria (Gilbert, 2012).

É desnecessário ressaltar que a desaceleração do crescimento da taxa de propriedade parece ser um fenômeno mundial (UN-HABITAT, 2003) que fica evidente mesmo em países nos quais as políticas de promoção da casa própria foram mais eficazes, tais como a Cingapura. Lá, a porcentagem de famílias proprietárias, que cresceu de 29% em 1970 até alcançar

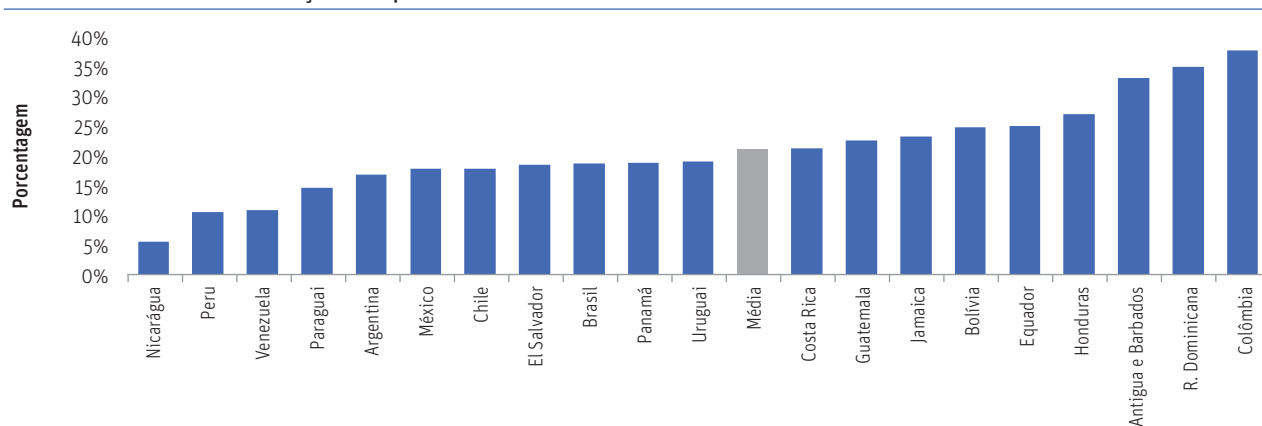
o pico de 92% em 2000, caiu para 87% em 2010 (Peppercorn e Taffin, 2013).

### Morar de aluguel: uma questão de preferência

Embora a América Latina e o Caribe sejam uma região de proprietários, os índices de locação permanecem significativos. No Gráfico 1, observa-se que um em cada cinco núcleos familiares da região aluga a própria casa. Na Bolívia, Equador e Honduras, essa proporção sobe para um em cada quatro, ao passo que, em Antígua e Barbuda, República Dominicana e Colômbia, é de um em cada três (Gráfico 4).

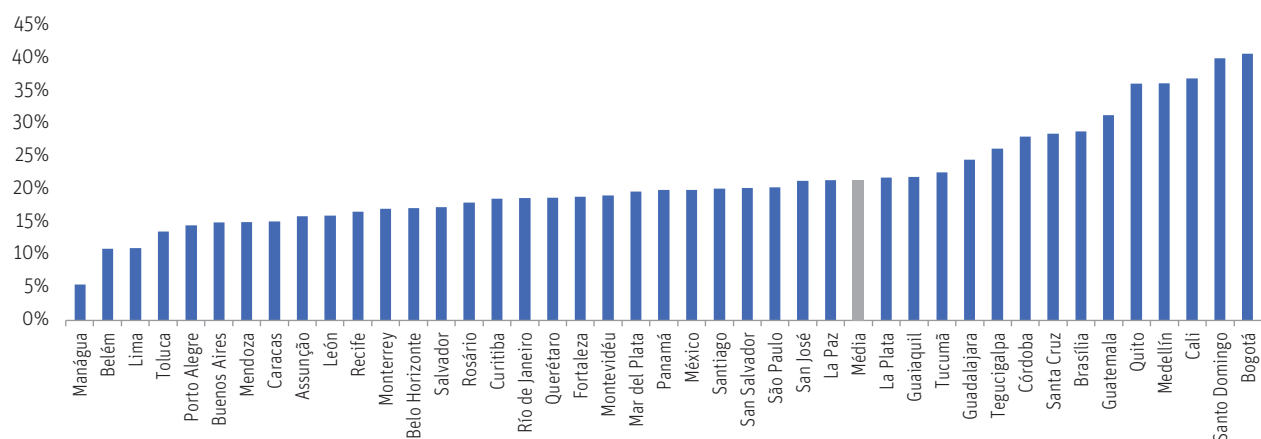
É importante mencionar que, embora a taxa de propriedade tenha crescido de forma acelerada durante a segunda metade do século XX, em números absolutos, o de famílias que vivem de aluguel aumentou nas últimas décadas na maioria dos países da região. Na Argentina, passou de um milhão em 1980 para 1,8 milhão em 2010; no Brasil, de 5,7 milhões em 1990 para 10,5 milhões em 2010; no Chile, de 640.000 em 1982 para 917.000 em 2002; na Colômbia, de 1,2 milhão em 1985 para 2,8 milhões em 2005; no México, de 2,5 milhões em 1980 para 4 milhões em 2010 e, no Peru, de 481.000 em 1981 para 980.000 em 2007. Na Argentina e Colômbia, esse avanço representa também um aumento da proporção de inquilinos no período indicado: de 15 a 16% no primeiro caso, e de 24

**GRÁFICO 4.** Taxas de locação em países da América Latina e Caribe



Fonte: Cálculos próprios com base na MECOVI (2006), exceto para os casos de Jamaica e Antígua e Barbuda, cujos números referem-se ao ano de 2001 e têm como fonte a ONU.

## GRÁFICO 5. Taxas de locação nas principais cidades da América Latina e Caribe



Fonte: Dados dos autores, com base na MECOVI (2006).

a 31% no segundo. Ainda assim, e de acordo com as transformações na ocupação urbana de fins do século XX já descritas, a proporção de famílias que vivem de aluguel aumentou nos últimos dez anos em todos esses países, exceto no Chile (Gilbert, 2012).

Nas principais cidades da região, a incidência da locação é mais elevada. Em uma seleção de 42 cidades com mais de um milhão de habitantes, o número médio de famílias que vivem de aluguel chega a 22%. Só em Manágua essa cifra está abaixo de 10%, ao passo que em 22 cidades oscila entre 10 e 20%; em 14 cidades, entre 20 e 30%; em quatro, entre 30 e 40% e em duas fica acima de 40% (Gráfico 5).

De acordo com a teoria e a evidência internacional, a moradia para locação na ALC ainda é mais generalizada entre determinados grupos sociais, como os de jovens, divorciados e migrantes. Modelos estatísticos<sup>15</sup> utilizados para analisar as decisões sobre a modalidade de ocupação em seis dos maiores países da região — Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, México e Peru — determinam que as variáveis sociais relacionadas com idade, tipo e tamanho do núcleo familiar, estado civil e tipo de emprego têm um impacto significativo sobre a probabilidade de que uma família prefira a opção de locação à de tornar-se proprietária.<sup>16</sup>

Os resultados mostram que a **idade**, por exemplo, reduz de forma significativa a probabilidade de

escolha da modalidade de locação, embora a relação não seja perfeitamente linear: o ritmo de redução dessa probabilidade diminui em idades mais avançadas e até se inverte por volta do fim do ciclo de vida.<sup>17</sup> A comparação da probabilidade relativa de locação *versus* aquisição por faixas etárias do chefe da família indica que o grupo de 15 a 24 anos tem propensão entre 5 e 14 vezes maior a alugar do que o grupo de 65 anos ou mais, sendo esse o ponto de referência (Gráfico 6). No geral, isso demonstra que o aluguel é mais importante para os jovens e, em menor grau, para as pessoas idosas.

Nos seis países mencionados acima, o tamanho do grupo família reduz sensivelmente a probabilidade de locação, o que evidencia a preferência das famílias

<sup>15</sup> Os modelos correspondem a regressões logísticas multinominais em que é identificada a probabilidade de cada uma das três modalidades de ocupação (propriedade, locação e outras), em função de variáveis como renda, tipo e tamanho de família; idade, sexo, nível educacional, estado civil e situação empregatícia do chefe da família; tipo de moradia e, em alguns casos, sua localização. A fonte é a base de dados da MECOVI para cada país e para o ano de 2011, à exceção do México, cujos valores se referem a 2010, e Argentina, onde os dados são referentes às áreas urbanas.

<sup>16</sup> A renda do chefe da família, o tipo de imóvel e a localização também se revelaram significativos, como veremos mais adiante nas seções correspondentes.

<sup>17</sup> A não-linearidade é confirmada com a inclusão simultânea da idade e idade ao quadrado nas regressões. Em todos os casos, as duas variáveis foram significativas a 1%.

## QUADRO 2. Probabilidade de morar de aluguel por tipo de agregado familiar

País	←←←← Menor probabilidade	Referência	→→→→ Maior probabilidade		
Argentina	Extensa	Nuclear	Composta	Unipessoal	Corresidência
Brasil	<i>Extensa</i>	Nuclear	Unipessoal	Composta	Corresidência
Chile	Extensa	Nuclear	Composta	Unipessoal	Corresidência
Colômbia	Extensa	Nuclear	Composta	Unipessoal	Corresidência
México		Nuclear	<i>Extensa comp.</i>	Unipessoal	Corresidência
Peru	Extensa	Nuclear	<i>Composta</i>	Unipessoal	<i>Corresidência</i>

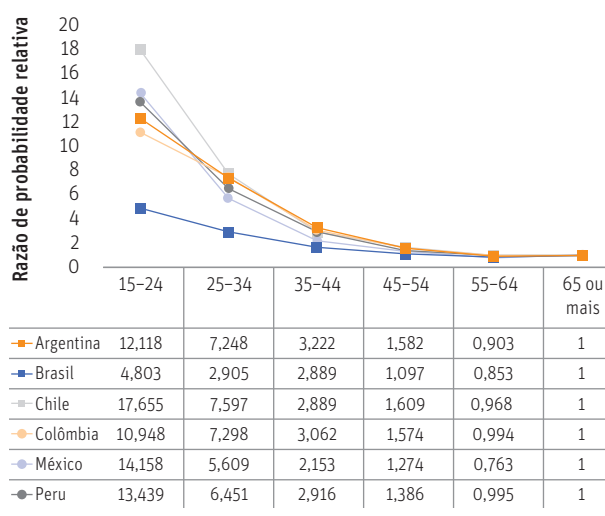
Fonte: Dados dos autores com base em análises estatísticas de dados da MECOVI (2010 e 2011).

Nota: A informação se baseia nos coeficientes de regressão. Os casos não significativos a 1% estão em itálico. A ordem da sequência representa a comparação das magnitudes dos coeficientes.

mais numerosas pela casa própria. O **tipo de família**<sup>18</sup> também afeta consideravelmente a decisão acerca da modalidade de ocupação. Na Argentina, Chile, Colômbia e Peru, a tendência das famílias extensas de morar de aluguel é significativamente menor do que no caso das famílias nucleares. Isso não surpreende, se levarmos em consideração que nos núcleos familiares ampliados vários membros da família tendem a compartilhar a casa própria de algum deles (avós ou tios, por exemplo). Em todos os países, os conjuntos familiares unipessoais apresentam maior propensão a alugar do que os nucleares, ao passo que as famílias em coresidência são as que apresentam maior probabilidade de alugar em comparação com todos os outros tipos, embora esse resultado não tenha sido significativo para o Peru (Quadro 2). Tendo em vista que o controle se dá por renda, idade, tamanho do conjunto familiar e estado civil, esses resultados podem sugerir que os conjuntos unipessoais e em coresidência consideram temporária sua ocupação.

Na maioria dos casos, o gênero não se mostrou um fator importante nas decisões de ocupação. Isso pode se dever ao fato de o efeito desse fator em tais decisões estar relacionado com outros fatores, como renda, tipo de conjunto familiar e estado civil. Ainda assim, esse efeito pode se manifestar de forma diferente nos mercados formal e informal. Outros estudos constataram que as famílias chefiadas por homens tendem a apresentar taxas mais altas de propriedade e locação informais que os conjuntos familiares chefiados por mulheres

## GRÁFICO 6. Razão de probabilidade relativa da locação por faixas etárias



Fonte: Dados dos autores com base em análises estatísticas de dados da MECOVI (2010 e 2011).

Nota: A razão de probabilidades relativa representa o coeficiente entre a probabilidade relativa de locação *versus* a de aquisição de uma faixa etária específica em relação ao grupo de 65 anos de idade ou mais. Assim, a razão de 12.118 para o grupo de 15 a 24 anos na Argentina significa que a probabilidade de que uma família enquadrada nessa faixa etária opte pela locação é 12.118 vezes maior do que a probabilidade de um agregado familiar na faixa de 65 anos de idade ou mais. A probabilidade relativa é calculada inclusive na regressão às faixas etárias como variáveis fictícias (*dummy*). Uma vez que a análise é sensível à forma como são definidas os grupos etários, alguns coeficientes não são significativos.

<sup>18</sup> A MECOVI inclui os seguintes tipos de conjunto familiar: nuclear (casais e respectivos filhos e famílias monoparentais); extensa (família nuclear com outro parente); composto (conjunto nuclear e outra pessoa sem parentesco); unipessoal e em coresidência (formado por duas ou mais pessoas sem parentesco).

### QUADRO 3. Probabilidade de locação por estado civil

País	Menor probabilidade ←←←←			Referência	→→→→ Maior probabilidade	
Argentina			Viúvo	Casado/união estável	<i>Solteiro</i>	<i>Divorciado</i>
Brasil	Viúvo	<i>Solteiro</i>		Casado/união estável	<i>Divorciado</i>	
Chile			Viúvo	Casado/união estável	<i>Solteiro</i>	Divorciado
Colômbia			Viúvo	Casado/união estável	<i>Solteiro</i>	Divorciado
México			<i>Viúvo</i>	Casado/união estável	<i>Solteiro</i>	Divorciado
Peru	<i>Viúvo</i>	<i>Solteiro</i>		Casado/união estável	<i>Divorciado</i>	

Fonte: Dados dos autores com base em análises estatísticas de dados da MECOVI (2010 e 2011).

Nota: A informação se baseia nos coeficientes de regressão. Os casos não significativos a 1% estão em itálico. A ordem da sequência representa a comparação das magnitudes dos coeficientes.

### QUADRO 4. Probabilidade de locação por nível de escolaridade

País	Menor probabilidade ←←←←			Referência	→→→→ Maior probabilidade		
Argentina				Fundamental	<i>Superior</i>	Sem estudo	Ensino médio
Brasil	<i>Superior</i>	Sem estudo	<i>Ensino médio</i>	Fundamental			
Chile				Fundamental	<i>Superior</i>	Sem estudo	Ensino médio
Colômbia	<i>Superior</i>	<i>Ensino médio</i>	Sem estudo	Fundamental			
México				Fundamental	<i>Sem estudo</i>	<i>Ensino médio</i>	<i>Superior</i>
Peru			<i>Sem estudo</i>	Fundamental	<i>Superior</i>	<i>Ensino médio</i>	

Fonte: Dados dos autores com base em análises estatísticas de dados da MECOVI (2010 e 2011).

Nota: A informação se baseia nos coeficientes de regressão. Os casos não significativos a 1% estão em itálico. A ordem da sequência representa a comparação das magnitudes dos coeficientes.

(Bouillon *et al.*, 2012; MirafTAB, 1997). Quanto ao **estado civil**, observa-se que entre os viúvos a tendência à locação é menor, ao passo que entre os divorciados é maior. As diferenças entre solteiros e casados — sendo este último o caso de referência — foram mínimas, e geralmente não significativas (Quadro 3).

O **nível de escolaridade** parece não ter efeito sobre as decisões de ocupação quando o controle se dá por outros fatores, conforme demonstraram outros estudos.<sup>19</sup> Os resultados relacionados com o nível educacional variam sem padrão aparente para cada país, e em sua maioria não são significativos (Quadro 4).

No que tange ao **tipo de emprego**, os resultados também variam, mas coincidem ao demonstrar que os trabalhadores assalariados são mais propensos a alugar do que quaisquer dos outros grupos (Quadro 5). Isso pode se dever ao fato de terem capacidade para comprovar renda, uma das condições mais comuns no mercado de locação, conforme se discutirá mais adiante.

### Contrariando: a probabilidade de morar de aluguel não se reduz com o aumento da renda

Ao contrário do que se verifica nas regiões mais desenvolvidas, na América Latina e Caribe a probabilidade de morar de aluguel não diminui com o aumento da renda (Downs, 2008; UN-HABITAT, 2003). Nos seis países analisados, a modalidade de ocupação por locação não segue um padrão determinado.<sup>20</sup> No Chile e Peru a locação parece seguir padrão oposto aos países desenvolvidos, aumentando com a renda. No Brasil e na Argentina, não há uma relação clara

<sup>19</sup> Para obter uma análise da literatura sobre o assunto, ver Bouillon *et al.*, 2012.

<sup>20</sup> É analisada a porcentagem de famílias por decil de renda e por tipo de ocupação (propriedade, locação e “outros”). Esta última categoria inclui principalmente famílias em usufruto e, em menor medida, outras formas, como moradia paga pelo empregador e moradia em sucessão, entre outras.



## QUADRO 5. Probabilidade de locação por tipo de emprego

País	Menor probabilidade ←←←←				Referência	→→→→ Maior probabilidade
Argentina	<i>Chefe</i>	<i>Autônomo</i>	<i>Desempregado</i>	<i>Assalariado</i>	<i>Sem salário</i>	
Brasil	<i>Sem salário</i>	<i>Autônomo</i>	<i>Desempregado</i>	<i>Chefe</i>	<i>Assalariado</i>	
Chile	<i>Sem salário</i>	<i>Desempregado</i>	<i>Autônomo</i>	<i>Assalariado</i>	<i>Chefe</i>	
México	<i>Desempregado</i>	<i>Autônomo</i>	<i>Chefe</i>	<i>Sem salário</i>	<i>Assalariado</i>	
Peru	<i>Autônomo</i>	<i>Sem salário</i>	<i>Desempregado</i>	<i>Chefe</i>	<i>Assalariado</i>	

Fonte: Dados dos autores com base em análises estatísticas de dados da MECOVI (2010 e 2011).

Nota: A informação se baseia nos coeficientes de regressão. Os casos não significativos a 1% estão em itálico. A ordem da sequência representa a comparação das magnitudes dos coeficientes.

entre essas duas variáveis, enquanto na Colômbia e no México parece haver uma espécie de “U” invertido em que a locação é mais baixa nos decis de menor renda, maior na faixa intermediária e, novamente, menor nas faixas superiores (Gráfico 7).

Tampouco existe uma relação linear entre renda e porcentagem de propriedade. Na Argentina e no Chile, parece aumentar ligeiramente, embora nas faixas de renda média se observe uma tendência menos acentuada para a propriedade do que nas faixas de baixa renda. Na Colômbia e no México, e de alguma forma no Peru, a relação entre renda e propriedade assume a forma de “U”, em que na classe média há um menor número de famílias nessa modalidade de ocupação. No Brasil, parece haver um padrão definido.

O terceiro tipo de ocupação (“outros”) parece ter comportamento mais linear: geralmente diminui à medida que aumenta a renda, embora o padrão não seja tão claro no Peru. Essa diversidade na relação entre renda e modalidade de ocupação também se manifestou em outros países da ALC (Rojas e Medellín, 2011).

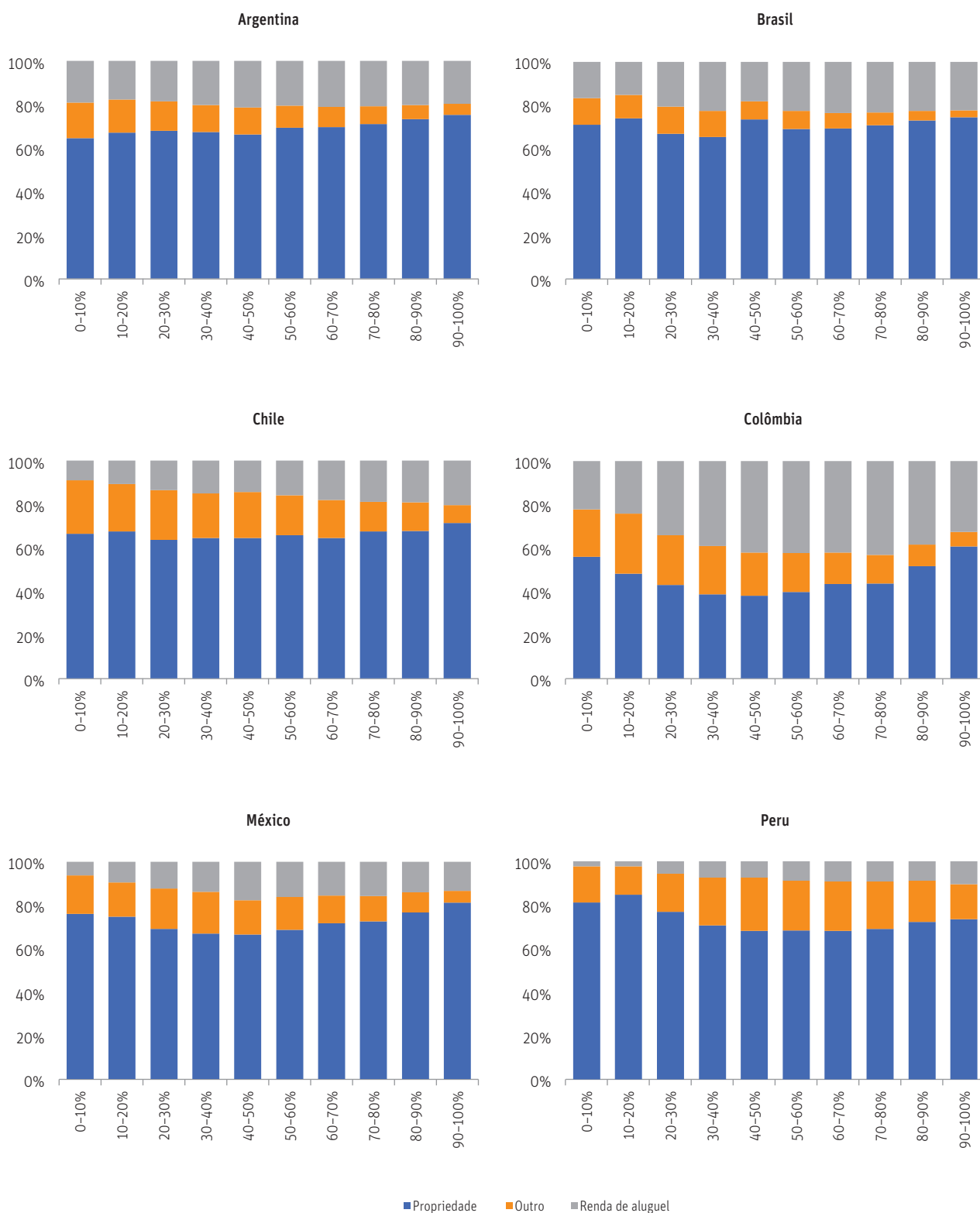
Os modelos descritos na seção anterior permitem confirmar essa constatação quando o controle se dá por outros fatores, como as características do conjunto familiar e a moradia. Os resultados mostram que, em todos os países, exceto no Peru, a renda afeta significativamente a probabilidade de se optar pela modalidade de ocupação por locação em comparação com a propriedade, ainda que esse efeito não seja linear e seu padrão seja diferente para cada caso.<sup>21</sup> (Gráfico 8).

Ao contrário do que acontece nos países mais desenvolvidos, na Argentina, Chile e Peru a probabilidade relativa de locação *versus* propriedade aumenta proporcionalmente com a renda. Na Argentina e no Chile, o efeito é mais homogêneo e decai nos decis mais altos, ligeiramente no primeiro caso e de forma mais evidente no segundo. No Peru, a tendência fica sujeita a pontos de inflexão e aumenta para o último decil. Na Colômbia e no México, fica evidente um “U” invertido, no qual as famílias mais propensas à locação são as de classe média, ao passo que nas extremidades da distribuição de renda a probabilidade relativa de optar por esse tipo de ocupação é menor. O Brasil segue a mesma tendência de “U” invertido, mas as variações entre decis não parecem tão marcantes como na Colômbia e México.

O fato de que em todos os países são as famílias de menor renda que apresentam menor probabilidade de alugar em comparação com as de média e alta renda está relacionado ao efeito dos assentamentos informais sobre as primeiras: a moradia autoconstruída progressiva lhes permite o acesso à propriedade. No Chile, o país com a menor incidência de assentamentos informais na região, esse padrão pode estar mais relacionado ao sucesso da política de habitação, pelo menos no que diz respeito ao atendimento aos dois quintis mais baixos da demanda por meio de subsídios.

<sup>21</sup> A não linearidade é confirmada com a inclusão simultânea da renda e renda ao quadrado nas regressões. Em todos os casos, as duas variáveis foram significativas a 1%, à exceção do Peru, ao passo que a renda ao quadrado foi significativa no caso do Brasil.

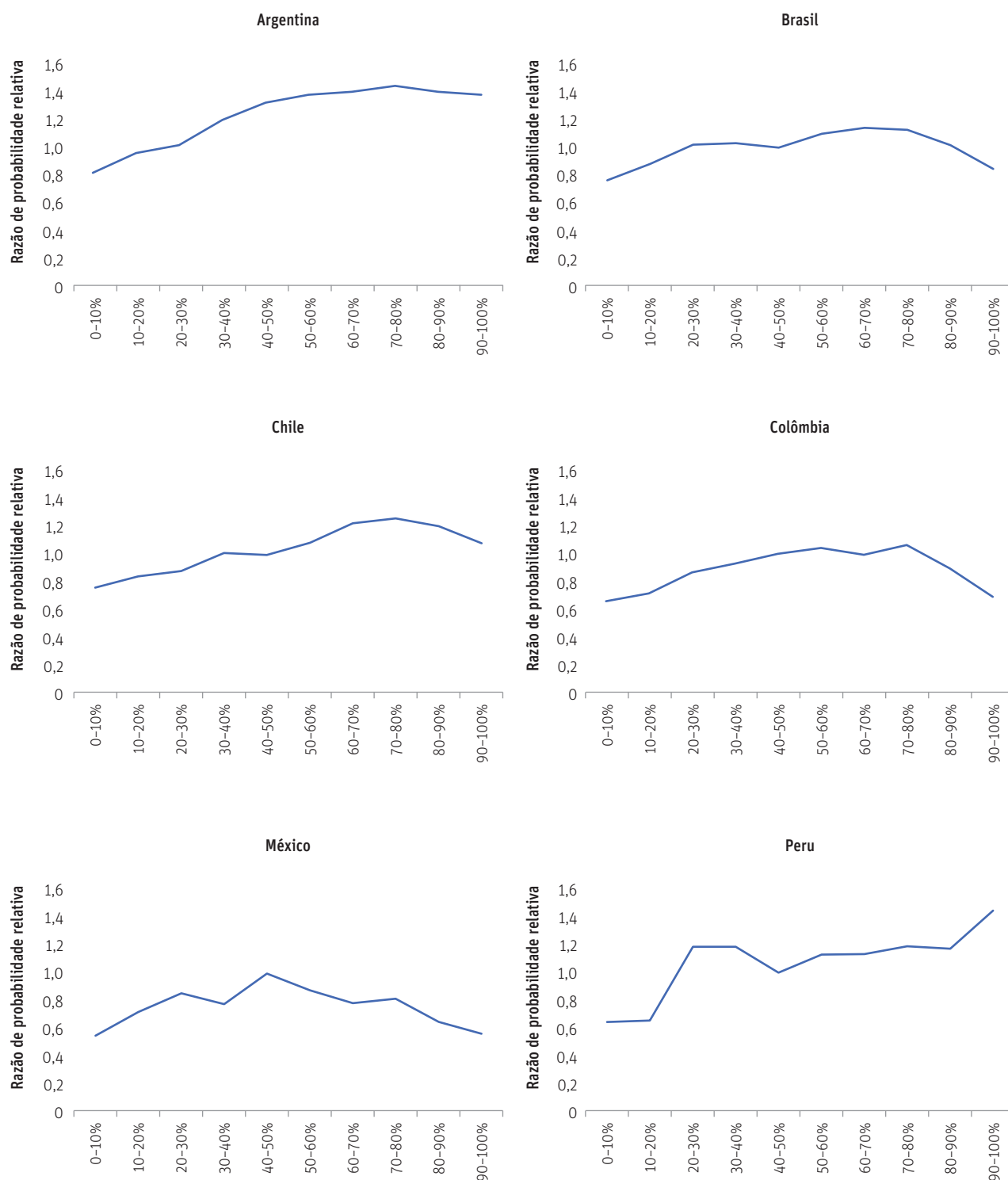
**GRÁFICO 7. Ocupação por decil de renda de aluguel**



Fonte: Dados dos autores, com base na MECOVI 2010 e 2011.

Nota: A Argentina inclui apenas áreas urbanas.

**GRÁFICO 8.** Razão de probabilidade relativa da locação por decil de renda de aluguel



Fonte: Dados dos autores com base em análises estatísticas de dados da MECOVI (2010 e 2011).

Nota: A razão de probabilidade relativa representa o coeficiente entre a probabilidade relativa de locação versus a de aquisição de um decil de renda específico em relação ao decil 5. Assim, a razão maior que 1 significa que a probabilidade de que uma família enquadrada nesta faixa de renda opte pela locação é maior do que a probabilidade de um núcleo familiar no decil 5. A probabilidade relativa é calculada inclusive na regressão aos decis de renda como variáveis fictícias (*dummy*). Uma vez que a análise é sensível à forma como são definidos os grupos etários, alguns coeficientes não são significativos.

A diferença entre a casa própria que está sendo paga e a que é quitada fornece evidências indiretas do papel de protagonismo da informalidade para explicar as altas taxas de ocupação na modalidade de casa própria nos decis de baixa renda. A probabilidade de se optar pela compra da casa via financiamento aumenta com a renda, uma vez que esta costuma ser formal e adquirida por meio de empréstimo hipotecário. Pelo contrário, a casa própria totalmente quitada — categoria que inclui a moradia informal — tende a diminuir à medida que a renda aumenta. Considerando que a modalidade de financiamento da casa é minoritária, o efeito da ocupação por propriedade como um todo segue o padrão da casa quitada. Além disso, quando as casas sem escritura são usadas como variável substituta da informalidade na Argentina, México e Peru, fica evidente que estas diminuem à medida que aumenta a renda nos três países, chegando a representar 10% da casa própria no quintil 1 no primeiro país, cerca de 40% no segundo e 60% no terceiro.

### **O imóvel alugado não é de má qualidade**

O fato de que uma parcela significativa da casa própria na América Latina e no Caribe seja de procedência informal sugere que essa modalidade de ocupação não é necessariamente de melhor qualidade do que a modalidade da locação. De fato, em comparação com a casa desprovida de escritura, a casa oferecida para locação apresenta melhores condições em termos de infraestrutura, materiais e densidade de ocupação (habitantes por cômodo). Mesmo quando comparada com a casa que possui escritura, as condições das unidades para locação são melhores em termos de infraestrutura, semelhantes em materiais e apenas inferiores em relação à densidade de ocupação. Na verdade, as casas para locação geralmente apresentam melhores condições de infraestrutura (abastecimento de água potável, saneamento e eletricidade) que as casas com e sem escritura (Gráfico 9).

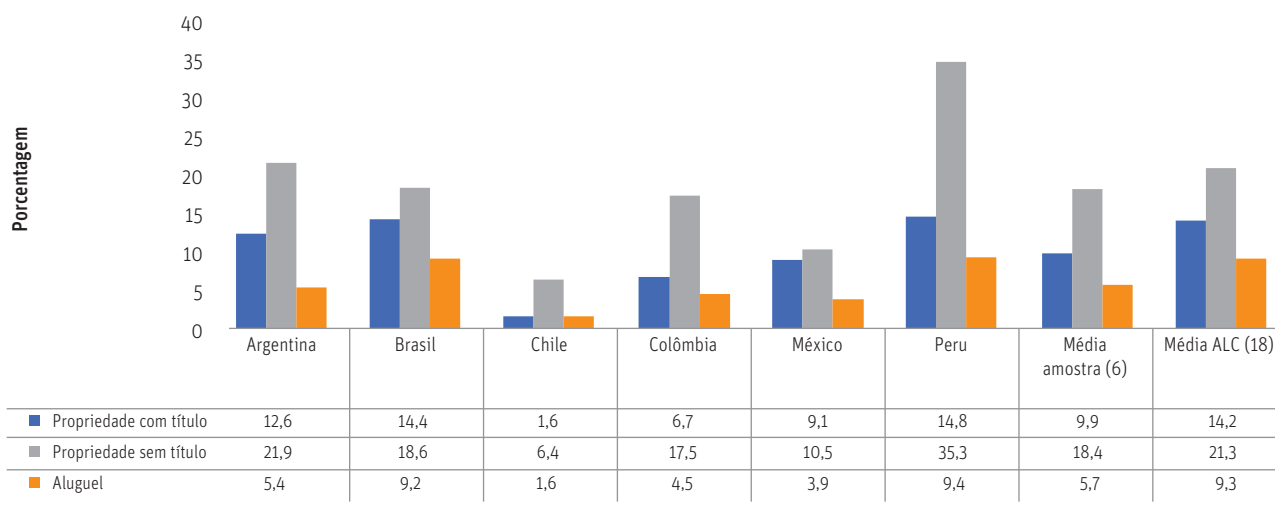
Mais uma vez, essa dinâmica se deve aos assentamentos informais, que não só explicam por que as

casas sem escritura apresentam as deficiências mais marcantes — por serem estas geralmente as de urbanização informal recente —, mas também porque as casas com escritura apresentam déficits piores que as casas para locação, visto que essa categoria inclui as moradias de origem informal que já foram beneficiadas por programas de regularização. A única exceção a esse padrão no universo da amostra é o Chile, o país com as mais baixas taxas de assentamentos informais e no qual a porcentagem de famílias com déficit de infraestrutura em moradias alugadas é igual ao das casas próprias com escritura (embora ainda seja melhor no caso das casas sem escritura).

No caso do déficit de materiais de construção — inclui famílias alojadas em estruturas básicas de telhado e paredes à base de materiais não permanentes e com pisos de terra —, a casa para locação continua a oferecer melhores condições do que a casa própria, mas sem escritura. O mesmo se dá na comparação com a casa própria dotada de escritura: as condições são semelhantes, embora ligeiramente inferiores (Gráfico 10). Este último pode estar relacionado com o maior período de consolidação registrado pelas casas informais que já possuem escritura, e com a escalada do processo de autoconstrução. No entanto, na Argentina, Colômbia e Chile, a porcentagem de famílias que moram em casas alugadas em déficit de materiais de construção é semelhante à das casas próprias com escritura. No Brasil é ainda menor, o que confirma que a ocupação em esquema de aluguel proporciona acesso a moradia de melhor qualidade do que a propriedade informal e semelhante à qualidade da propriedade formal.

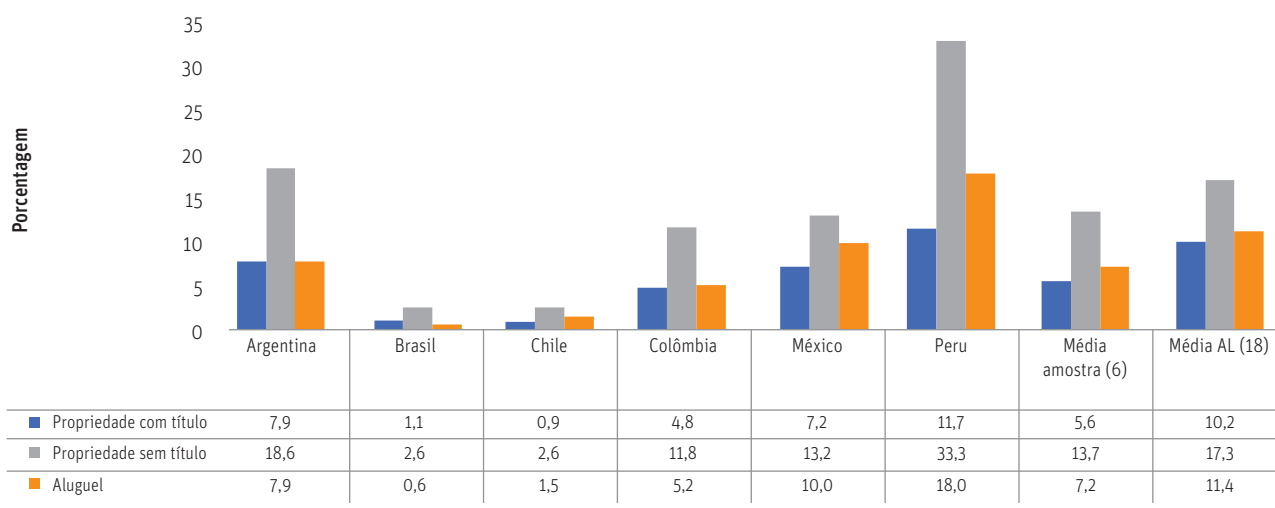
Em termos de déficit por superlotação — calculado como a porcentagem de famílias com mais de três pessoas por quarto —, a moradia para locação continua a apresentar condições melhores que a moradia própria sem escritura, embora inferiores às condições da casa com escritura (Gráfico 11). A marcada superlotação da moradia para locação em relação à da moradia com escritura pode surgir a partir da existência de uma elevada proporção de pequenas unidades — quartos para alugar ou prédios de apartamentos

## GRÁFICO 9. Déficit de infraestrutura por tipo de ocupação



Fonte: Dados dos autores, com base em cálculos de Blanco *et al.* (2012a) sobre informações provenientes de Rojas e Medellín (2011). Esses autores utilizaram dados das pesquisas domiciliares de cada país segundo a MECOVI (2006). Além dos seis países da amostra, a média dos 18 da ALC inclui: Bolívia, Costa Rica, Equador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicarágua, Panamá, Paraguai, República Dominicana, Uruguai e Venezuela.

## GRÁFICO 10. Déficit de materiais por tipo de ocupação



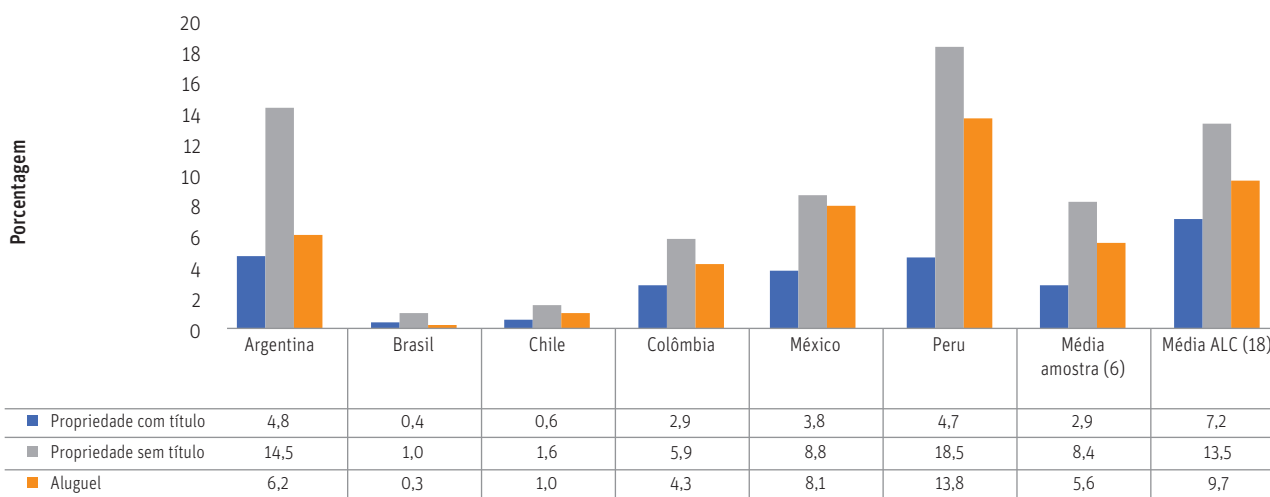
Fonte: Dados dos autores, com base em cálculos de Blanco *et al.* (2012a) sobre informações provenientes de Rojas e Medellín (2011). Esses autores utilizaram dados das pesquisas domiciliares de cada país segundo a MECOVI (2006). Além dos seis países da amostra, a média dos 18 da ALC inclui: Bolívia, Costa Rica, Equador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicarágua, Panamá, Paraguai, República Dominicana, Uruguai e Venezuela.

— dedicadas à ocupação por locação. Tudo isso mostra que o que determina a qualidade da moradia não é a modalidade da ocupação, mas seu grau de informalidade e consolidação. No entanto, como já apontaram outros autores (UN-HABITAT, 2003; Gilbert, 2012), a ideia generalizada de que a qualidade da habitação para locação é inferior não se aplica ao caso da ALC.

### Outras vantagens da locação: centralidade, densidade e acesso

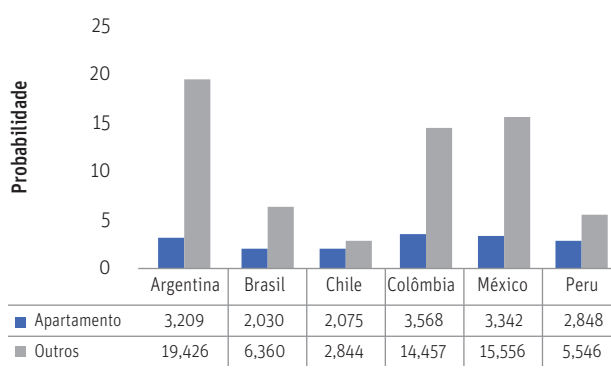
Fatores de oferta, como o preço mais elevado do terreno em áreas centrais, e fatores de demanda, como a tendência das famílias de suburbanização quando sua renda aumenta, fazem com que a moradia para

**GRÁFICO 11.** Déficit por superlotação por tipo de ocupação



Fonte: Dados dos autores, com base em cálculos de Blanco *et al.* (2012a) sobre informações provenientes de Rojas e Medellín (2011). Esses autores utilizaram dados das pesquisas domiciliares de cada país segundo a MECOVI (2006). Além dos seis países da amostra, a média dos 18 da ALC inclui: Bolívia, Costa Rica, Equador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicarágua, Panamá, Paraguai, República Dominicana, Uruguai e Venezuela.

**GRÁFICO 12.** Probabilidade de locação de apartamentos e outros em contraste com a casa unifamiliar



Fonte: Dados dos autores com base em análises estatísticas de dados da MECOVI (2010 e 2011).

locação se generalize mais em estruturas multifamiliares localizadas próximas aos centros das cidades.<sup>22</sup> Nossos modelos econométricos de seleção de ocupação mostram que existe maior probabilidade de que os tipos de moradia como apartamentos e “outros” (principalmente quartos) se destinem mais à locação do que as casas unifamiliares (Gráfico 12).<sup>23</sup> No caso dos apartamentos, a probabilidade é três vezes maior, em média, ao passo que, nos quartos, sobe para 11. Em

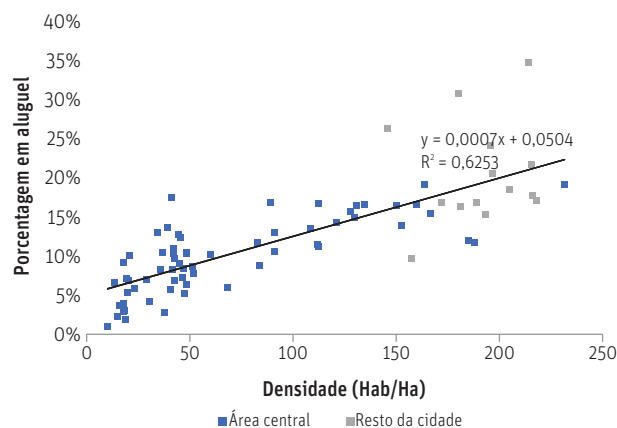
ambos, Argentina, Colômbia e México alcançam valores acima da média. Isso não quer dizer que a maioria das unidades para locação seja composta por quartos ou apartamentos. Na verdade, nos seis países os quartos e apartamentos representam, em média, 9 e 27%, respectivamente, da moradia para locação.

Modelos econométricos na escala urbana confirmam que as áreas centrais são mais propensas a abrigar a moradia para locação do que a periferia. No caso de Santiago do Chile, por exemplo, para um modelo semelhante aos descritos anteriormente, mas desta vez aplicado aos 32 bairros da Grande Santiago, acrescentamos uma variável fictícia (*dummy*) de localização, definindo como áreas centrais os 16 bairros da cidade que estão completamente dentro do anel viário

<sup>22</sup> Isso não implica que não haja moradia para locação em casas unifamiliares na periferia. Conforme se abordará na próxima seção, o mercado de locação segue a lógica espacial do mercado imobiliário e, portanto, é possível encontrar essa modalidade de ocupação em qualquer parte da cidade. No entanto, os quartos, apartamentos e outras localidades mais centrais estão mais sujeitos a ser ocupados em esquema de locação.

<sup>23</sup> Com base nos coeficientes significativos da regressão, é importante acrescentar que a localização em uma área urbana também foi significativa. Em particular, uma localização urbana faz com que a locação seja 6,54 mais provável do que a propriedade no Brasil, 3,60 no Chile, 3,87 na Colômbia, 5,40 no México e 6,25 no Peru.

**GRÁFICO 13.** Relação entre densidade e ocupação para locação nos bairros e municípios da Região Metropolitana da Cidade do México



Fonte: Dados dos autores com base em números do Censo Nacional do México de 2010.

Américo Vespucio.<sup>24</sup> Os resultados das variáveis relacionadas com idade, tipo de núcleo familiar, estado civil e tipo de trabalho confirmaram os resultados dos modelos em nível nacional descritos acima. A variável de centralidade, por sua vez, foi significativa e mostrou que a probabilidade de que uma família localizada nos bairros centrais opte pela locação é duas vezes maior do que a probabilidade de aquisição da casa própria.

As áreas centrais costumam ser mais densas porque o terreno é mais caro e as incorporadoras compensam esse custo por meio da verticalização das construções. Na literatura especializada, as maiores densidades estão associadas a uma melhor integração social, menor uso do automóvel e consumo de energia mais eficiente. A relação entre densidade e proporção de ocupação na modalidade de locação para os bairros e municípios que formam a Região Metropolitana da Cidade do México<sup>25</sup> é positiva, o que demonstra que, quanto maior a densidade, maior será a ocupação em esquema de locação. Ainda assim, as áreas mais densas são também aquelas que se localizam mais próximo ao centro da cidade (Gráfico 13). Em geral, esse tipo de relação entre densidade e maior prevalência de ocupação por locação também se manifestou nas outras cidades que fizeram parte deste estudo.

## Oferta de locação variada, privada e em pequena escala

Como a demanda de locação na ALC não se limita a nenhum nível específico de renda, a oferta dessa modalidade de moradia ocorre em todos os segmentos do mercado. Embora seja verdade que as áreas centrais têm uma proporção maior de imóveis para locação, é possível encontrar oferta em qualquer área da cidade. Na verdade, como qualquer outro segmento imobiliário, a locação segue a lógica espacial do mercado imobiliário (Calderón, 2012).

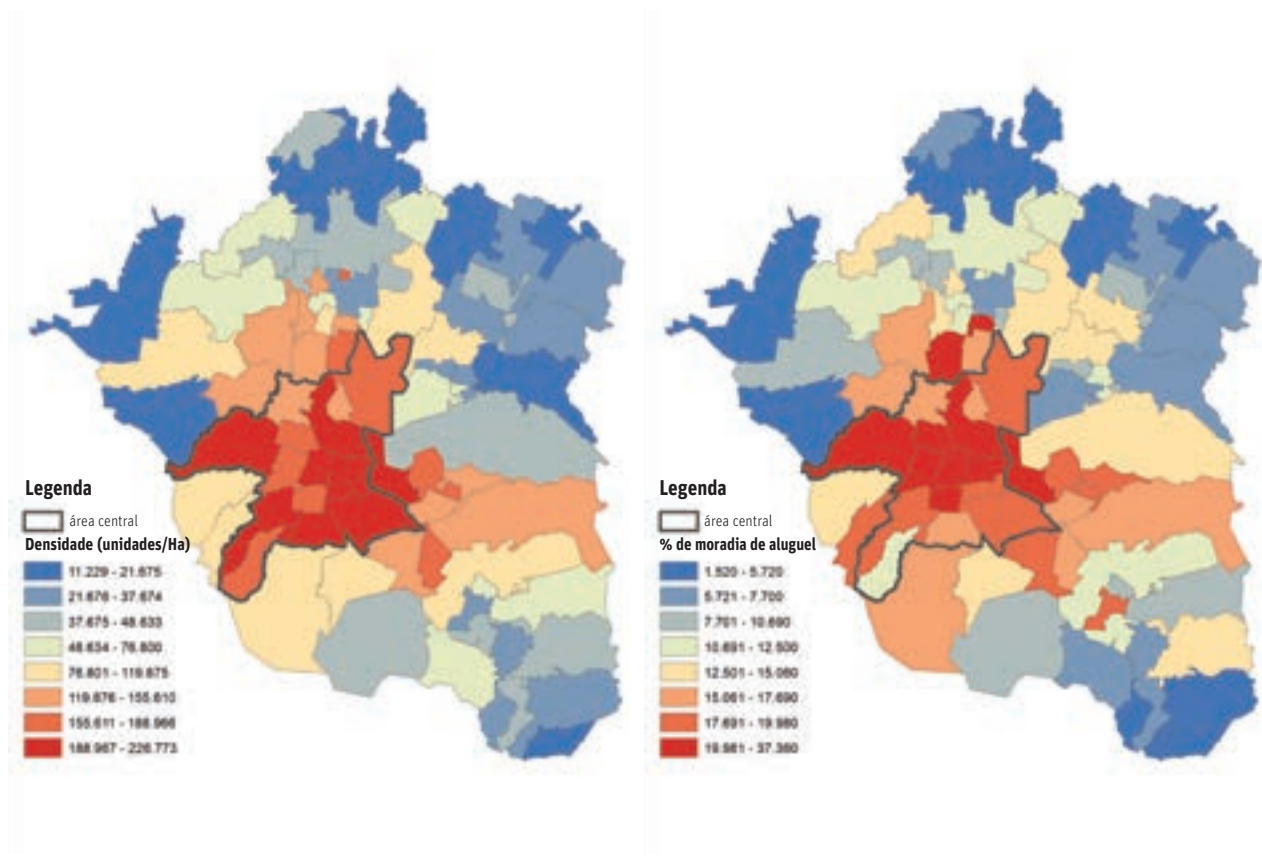
Quanto aos proprietários-locadores, a oferta está dispersa em vários provedores privados de pequena escala, e nota-se no mercado a ausência de grandes investidores comerciais, institucionais e públicos. No Chile, por exemplo, 80% dos proprietários-locadores possui apenas um imóvel e mais uns 10% possuem dois. Apenas 27 pessoas tinham mais de 50 propriedades e, juntas, eram responsáveis por cerca de 4.000 unidades, o equivalente a menos de 0,4% da oferta (Sabatini, Brain e Mora, 2012). Essa situação é representativa de outras cidades, como São Paulo, onde 82% dos proprietários-locadores têm apenas um imóvel (Pasternak e D'Ottaviano, 2012). No caso da Colômbia, cabe notar que apenas 1% da oferta é gerida por empresas especializadas (Torres, 2012), ao passo que, em El Salvador, somente 3% dos proprietários-locadores têm cinco ou mais imóveis (Vance, 2012).

A lógica de funcionamento desses proprietários-locadores de pequena escala parece ser impulsionada mais pelo desejo de complementar sua renda, ou para se

<sup>24</sup> São eles: Cerrillos, Cerro Navia, Conchalí, Estación Central, Independencia, Lo Prado, Macul, Ñuñoa, Pedro Aguirre Cerda, Providencia, Quinta Normal, Recoleta, Renca, San Miguel, San Joaquín e Santiago. Agradecemos pela sugestão desse critério a Pía Mora, coautora do estudo referente ao Chile. Os dados são de 2002 e provêm da base IPUMS (Minnesota Population Center, 2013) que, por sua vez, os obteve no Instituto Nacional de Estatística de Chile.

<sup>25</sup> Os bairros centrais são: Benito Juárez, Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo, Venustiano Carranza, Álvaro Obregón, Azcapotzalco, Coyoacán, Gustavo A. Madero, Iztacalco, Iztapalapa e La Magdalena Contreras. Os municípios centrais são: Ecatepec, Naucalpan de Juárez e Tlalnepantla de Báez.

**MAPA 1.** Relação entre densidade e ocupação para locação nos bairros e municípios da Região Metropolitana da Cidade do México



Fonte: Elaboração própria com base em dados do Centro Nacional do México 2010.

assegurar um mecanismo de pensão, do que pela busca de melhor retorno de seu investimento. Com efeito, na Argentina, Chile, Colômbia e El Salvador, a média de idade dos proprietários-locadores é relativamente maior do que a da população em geral. A maioria deles são casais com filhos que moram fora ou aposentados e/ou viúvos que visam complementar sua renda regular.<sup>26</sup> Mais ainda, no Chile e na Colômbia os rendimentos do aluguel representam apenas de um quarto a um terço da renda total dos proprietários-locadores, ao passo que, em El Salvador, só representam a principal fonte de renda para menos de um quarto (Reese *et al.*, 2012; Sabatini, Brain e Mora, 2012; Torres, 2012; Vance, 2012; Gilbert, 2012; Pasternak e D'Ottaviano, 2012).

É assim que o objetivo imediato dos proprietários-locadores mais parece ser o de gerar um fluxo de caixa

do que maximizar a taxa de retorno. Isso indica que é improvável que a decisão de entrar nesse mercado seja precedida de um cálculo financeiro de investimento no sentido estrito. De fato, em El Salvador, nenhum dos proprietários-locadores informou ter comprado ou construído seu imóvel com a finalidade original de destiná-lo à locação (Vance, 2012). De qualquer forma, os proprietários-locadores acreditam que a locação é um bom negócio, e até mesmo no Chile, México e Peru há cálculos de retornos de cerca de 10% ao ano, ou seja, acima do rendimento de um Certificado de Depósito Bancário, ou CDB/CDI (Sabatini, Brain e Mora, 2012; Salazar *et al.*, 2012; Calderón, 2012).

<sup>26</sup> Isso também poderia explicar, ao menos em parte, por que a moradia para locação geralmente fica localizada em áreas mais consolidadas.



Entretanto, é provável que essa estimativa não esteja contabilizando os custos de manutenção e impostos sobre a propriedade, ou riscos como o não-pagamento ou a depreciação do bem.

A maioria dos proprietários-locadores vem da mesma classe social que seus locatários (UN-HABITAT, 2003). No Brasil, cerca de um quarto deles mora no mesmo prédio que seus locatários, e pelo menos 50% na mesma comunidade (Pasternak e D'Ottaviano, 2012). Na Jamaica, a proporção de proprietários que moram no mesmo prédio em que alugam imóveis é de 50% (McHardy, 2012). Além disso, o nível socioeconômico dos proprietários-locadores e seus locatários determina em boa medida as relações entre eles e o grau de formalidade. Em geral, características como fonte e tipo de moradia, localização, relações entre os atores e o nível de informalidade podem estar associadas a um determinado submercado de locação conforme o nível socioeconômico dos integrantes da oferta e da demanda (Quadro 6). Como acontece com qualquer caracterização, as fronteiras entre os dois segmentos não são tão evidentes na prática. Contudo, a ideia é que as características da moradia para locação e as relações entre proprietários-locadores e locatários dependem em grande parte do segmento de mercado.

### ***Locação informal: moradia autoconstruída, ausência de contratos e evasão***

A diversidade no mercado de locação de imóveis pode se manifestar em diferentes graus de formalidade-informalidade em três dimensões: a procedência da oferta, o uso de contratos e o pagamento de impostos (Quadro 6). A primeira manifestação da informalidade surge quando a locação ocorre na moradia autoconstruída de origem informal. Uma das razões pelas quais os assentamentos informais são considerados “arquitetura útil” (Turner, 1976) é que eles permitem a expansão das instalações a fim de gerar renda extra por meio de atividades como a locação de quartos, apartamentos e até mesmo estruturas semi-independentes construídas em lotes periféricos com certo grau de consolidação.

### **A locação em assentamentos informais**

A literatura sugere que o mercado de locação de imóveis em assentamentos informais é dinâmico e expressivo. Em um estudo de Bogotá datado da década de 1970, verificou-se que um terço das famílias que ocupam moradias informais estava auferindo renda de locação (Doebele, 1977), enquanto uma pesquisa mais recente sugere um valor próximo a dois terços (Gilbert, 1999).

Apesar disso, há ofertas de locação provenientes de assentamentos informais que foram consolidados e regularizados. Esse tipo de locação, geralmente voltado para faixas de renda mais alta do que o anterior, situa-se em locais mais centrais e pode englobar toda a casa ou quartos. Por exemplo, em uma amostra de bairros de origem informal construídos na década de 1970 em Bogotá e na Cidade do México, cerca de 20% das moradias disponíveis, no primeiro caso, e 7% no segundo, eram usadas para fins de locação em 2007 (Ward, 2011).

O segundo tipo de informalidade decorre da ausência de contratos. A existência dessa situação varia entre os países. No Uruguai, cerca de um terço das locações é se dá sem contratos formais, ao passo que, no Chile, a proporção chega a 40%; na Colômbia, fica acima de 50% e, em El Salvador, de 76% (Moya, 2011; Sabatini, Brain e Mora, 2012; Torres, 2012; Vance, 2012). Para um mesmo país, esse nível de informalidade também varia internamente. No Chile, Santiago apresenta uma parcela das locações com contrato da ordem de 70%, enquanto em Coquimbo, cidade com mais áreas rurais, a porcentagem fica próxima a 47% (Sabatini, Brain e Mora, 2012). Esse tipo de informalidade não está necessariamente relacionado àquela procedente das ofertas, uma vez que ele pode estar associado à ausência de contratos de locação em qualquer um dos segmentos descritos acima. No entanto, sua incidência parece diminuir com a progressão do nível de renda. Para o Chile, por exemplo, a proporção de aluguéis residenciais sem contrato formal no quintil

## QUADRO 6. Caracterização geral dos tipos de locação

	Renda alta	Renda média	Renda baixa	
			Em bairros informais	Em imóveis para locação no centro
Procedência da oferta	Moradia usada ou nova construída formalmente para o segmento mais alto da demanda	Moradia padrão pública ou privada e em assentamentos de origem informal totalmente consolidados e, em geral, regularizados	Novos assentamentos informais com certo grau de consolidação	Moradia usada geralmente formal e filtrada a partir de segmentos mais altos da demanda, e subdividida
Localização	Em qualquer local em “áreas de alta renda”	Nos primeiros anéis periurbanos	Na periferia	No centro
Tipo de moradia	Casas ou apartamentos	Casas ou apartamentos	Casas ou quartos	Quartos
Relação entre proprietário-locador e locatário	A relação é indireta e mediada por empresas especializadas que se encarregam da cobrança e manutenção	A relação é direta. O locatário geralmente é recomendado por pessoas conhecidas	A relação é direta, e geralmente vai além do aluguel em si, e pode incluir outros tipos de reciprocidade, como cuidado de crianças e animais de estimação, vigilância de bens etc.	A relação é indireta e mediada por pessoas que se encarregam da administração geral; o proprietário está ausente
Correspondência de nível socioeconômico entre proprietário-locador e locatário	Sim	Sim	Sim	Não necessariamente
Existência de contratos	Sim	Não necessariamente	Não	Não
Pagamento de impostos	Sim	Não	Não	Não
Solução de conflitos	Mediante o uso de seguro e garantias de aluguel	O proprietário-locador prefere um acordo amigável a um processo judicial	Acordo amigável	Complicada; às vezes se recorre às vias de fato

Fonte: Dados dos autores baseados em estudos de casos que fazem parte desta pesquisa, inclusive os do Chile, México e Peru (Sabatini, Brain e Mora, 2012; Salazar *et al.*, 2012; Calderón, 2012).

mais baixo se aproxima de 60%, ao passo que, no mais alto, é inferior a 20% (Sabatini, Brain e Mora, 2012).

O terceiro tipo de informalidade está relacionado à não-declaração da renda da locação para evitar o pagamento dos respectivos impostos. No México, por exemplo, mais de 90% dos proprietários não paga o imposto devido, nem entrega recibos desses pagamentos a seus locatários.<sup>27</sup> (Salazar *et al.*, 2012). Essa informalidade tampouco corresponde de maneira rigorosa

às outras duas manifestações e pode ocorrer em qualquer segmento de demanda. Mas isso pode estar relacionado ao nível de renda, já que a maioria dos casos em que são cumpridas as obrigações se dá em locações

<sup>27</sup> De fato, informalmente é citado o caso de um contador com 30 anos de experiência em questões fiscais, que declara nunca ter registrado um cliente que houvesse pago esse imposto pelo conceito de locação residencial (Salazar *et al.*, 2012).

intermediadas por companhias imobiliárias especializadas que costumam operar principalmente nos segmentos mais elevados do mercado (Reese *et al.*, 2012).

### **Locação formal: regulação excessiva, assimetrias de informação e elevados custos transacionais**

A principal explicação para as causas das três manifestações da informalidade é a existência de um marco regulatório pesado e complexo que desestimula o investimento formal em habitação para locação. Em termos específicos, e confirmando a literatura especializada, o controle do nível de aluguel, juntamente com o longo e difícil processo de reintegração de posse, reduz a renda e aumenta os custos operacionais, desencorajando a oferta, o que, por sua vez, reduz o retorno do investimento em um mercado que por si só já apresenta um risco elevado (Gilbert, 2012; Jaramillo e Ibáñez, 2002). De fato, além dos riscos e custos típicos do setor, que podem afetar qualquer investimento em imóveis — desastres naturais, mudanças na legislação tributária ou de uso do solo, ciclos macroeconômicos e depreciação física do imóvel —, o mercado de locação apresenta outros riscos e custos intrínsecos, como a probabilidade de vacância, o risco de danos causados por mau uso, a falta de pagamento por parte do locatário e a incerteza quanto ao processo de reintegração de posse (Peppercorn e Taffin, 2013).

Tanto o controle da locação como as dificuldades do processo de reintegração de posse são um legado de alterações regulatórias introduzidas em meados do século XX, que, em resposta a pressões políticas, favoreceram os locatários diante dos proprietários-locadores. Em sua maior parte, esse marco regulatório pró-locatário foi mantido, ainda que na maioria dos países tenham sido introduzidas várias reformas na década de 1980, as quais foram aprofundadas na década de 2000 e apontam para o nivelamento dos interesses de uns e de outros. Em geral, nos países da região, o mercado de locação é regulamentado pelo código civil. Mas mesmo assim vários países mantiveram controle sobre o valor dos alugueis. Na Colômbia, por exemplo, país em que uma nova lei introduzida

em 2003 se tentou criar condições para a ampliação da oferta, verifica-se ainda hoje que o valor do aluguel não poderá ser superior ao Índice de Preços ao Consumidor e nem ultrapassar 1% do valor de mercado do imóvel. Da mesma forma, o proprietário-locador não tem direito a exigir caução, só podendo rescindir o contrato por completo depois de quatro anos, sob pena de ter de indenizar o locatário monetariamente ou mediante valor em meses de locação.<sup>28</sup> (Torres, 2012) Em El Salvador, rescindir o contrato é ainda mais complicado, porque os locatários podem permanecer no imóvel após sua expiração se não houver motivo para rescisão ou se o proprietário-locador não conseguir provar legalmente que necessita da propriedade para uso pessoal. Nesse caso, o contrato é renovado automaticamente pelo mesmo valor (Vance, 2012).

O processo de reintegração de posse por falta de pagamento também melhorou, mas continua a ser prolongado, oneroso e delicado. Na Colômbia, por exemplo, o tempo de reintegração de posse foi reduzido do máximo de cinco anos para o máximo de um ano a partir das alterações legais introduzidas em 2003, mas continua sendo demorado, considerando que durante esse período o proprietáriolocador não pode cobrar pagamento de aluguel (Torres, 2012). No Peru, o período pode ser de seis meses, embora possa ser prolongado até quatro anos, dependendo da causa (Calderón, 2012). Na Argentina, a reintegração de posse pode durar de seis meses a um ano, embora seja incerta e dispendiosa (Reese *et al.*, 2012). No Chile, pode demorar até um ano, mas, visto que o despejo exige certificação e acompanhamento pelo poder público, a reintegração de posse real pode levar até dois anos (Sabatini, Brain e Mora, 2012).

A tudo isso se soma a impossibilidade de verificação do histórico de pagamentos dos candidatos a locatário, haja vista que, na maioria dos casos, o pagamento do aluguel não faz parte dos dados das centrais

<sup>28</sup> No entanto, Gilbert (2012a) observa que o efeito desse tipo de controle ainda é incerto, já que o aumento real ou o valor do aluguel resultante às vezes são inferiores ao que a lei permite. Isso sugeriria que, ao menos atualmente, as limitações sobre o lucro, se houver, são mais um efeito de concorrência do que da regulação.

de informação creditícia e financeira. Por essas razões, os proprietários-locadores de segmentos elevados da demanda optam por aumentar os requisitos para locação e contratar empresas imobiliárias especializadas, o que reduz a demanda efetiva e aumenta os custos transacionais. No México, por exemplo, um locatário que apresentou seu pedido no mercado formal tem que demonstrar que possui um fiador que é proprietário de um imóvel (em certos casos, na mesma cidade onde a locação é pretendida), comprovante de renda e cauções equivalentes a dois meses de aluguel (Salazar *et al.*, 2012). Em segmentos mais baixos, os proprietários-locadores optam por acordos informais, cujo risco tentam mitigar por meio da seleção dos candidatos a locatário entre pessoas conhecidas ou recomendadas.

É assim que o risco inerente ao mercado — agravado pelo marco regulatório —, juntamente com a impossibilidade de solução de assimetrias de informação e os respectivos custos transacionais elevados, cria um desincentivo à oferta em potencial. Um exemplo disso pode ser a incidência elevada de imóveis desocupados na região. De fato, o número de unidades vagas em relação ao total é de 18% na Argentina, 20% no México e 18% em El Salvador e no Uruguai. Certo é que parte dessa oferta está localizada em áreas afetadas pela recessão econômica e/ou violência e em muitos casos são casas de uso secundário ou recreativo. Mesmo assim, a percentagem é alta quando comparada ao caso dos Estados Unidos. Lá, de acordo com o censo de 2010, a moradia desocupada ficou em apenas 11% em meio a uma das

piores crises imobiliárias da história. Supõe-se também que algumas dessas casas estão em oferta à espera de um cliente no mercado de locação ou postas à venda. Na Argentina, cerca de 2,6% da oferta se enquadra nessa condição. Porém, mesmo descontando essas casas, as que têm usos secundários e as que estão apenas temporariamente desocupadas, o número restante ultrapassa 700.000 unidades e se aproxima de 6% do total (Reese *et al.*, 2012).

Apesar dos custos e riscos do mercado de locação, na maioria dos estudos de caso não há um padrão de aumento dos valores de aluguel nos últimos anos (Gilbert, 2012). No Chile (Santiago, Valparaíso e Concepción), as despesas com moradia para os locatários diminuíram durante a década de 2000, exceto para os segmentos mais altos da demanda (Sabatini, Brain e Mora, 2012). Ao passo que, na Colômbia, o valor do aluguel diminuiu em termos reais; em El Salvador, se manteve e, na Jamaica, sofreu queda (Torres, 2012; Vance, 2012; McHardy, 2012). Na verdade, as informações disponíveis não parecem sugerir a existência de um sério problema estrutural de acessibilidade a casas para locação. Não obstante, tanto as entrevistas com os proprietários-locadores da região como as informações qualitativas disponíveis e o elevado número de unidades habitacionais vagas sugerem que a oferta de locação poderia aumentar, o que se traduziria em preços mais acessíveis para a demanda. Para isso, o marco regulatório deve incentivar uma taxa de retorno atrativa para os locadores e reduzir os custos transacionais e o risco da operação.

# 3

## Opções para formar um mercado de locação melhor

As medidas direcionadas a expandir mercado de locação devem ser entendidas como parte de um marco geral e integral de políticas habitacionais e urbanas baseadas no conceito de habitação como um serviço. Portanto, trata-se de oferecer um conjunto de diferentes opções imparciais que satisfaçam, de forma flexível, as preferências e necessidades de diversos segmentos da demanda. Nesse sentido, **as políticas de moradia para locação devem complementar, e não substituir, a casa própria.** Também devem ser incrementais e contextualizadas para responder a espaços e lugares específicos.

### A oferta

Estimular a oferta é essencial em um mercado inelástico. As estimativas para mercados imobiliários mais dinâmicos, como o dos Estados Unidos, sugerem uma relação elasticidade-preço da oferta de moradia para locação entre 0,30 e 0,70, no longo prazo (O'Sullivan, 2009). Isso implica que a oferta de imóveis residenciais para locação, como ocorre com a moradia em geral, é relativamente inflexível e demora a responder às mudanças na demanda. Portanto, os estímulos que não incluam incentivos à ampliação da oferta resultariam em aumento de preços. Foi o que aconteceu nos Estados Unidos após a instauração dos subsídios de demanda



direta (*vouchers*), que aumentaram o valor do aluguel em até 16% nos segmentos de baixa renda (O'Sullivan, 2009).<sup>29</sup> No caso da ALC, o estímulo à oferta é ainda mais importante porque existem vários fatores — um processo de produção mais longo e oneroso, maior

<sup>29</sup> O que é ainda mais problemático quando se considera que cerca de 70% dos possíveis beneficiários não recebem subsídio para a demanda devido à existência de restrições fiscais. Assim, essas famílias são duplamente punidas por não obter subsídios e ter que pagar valores de aluguel mais elevados no mercado (O'Sullivan, 2009).

escassez de terrenos urbanizados e menor capacidade de pagamento por parte da demanda — que podem limitar ainda mais a capacidade de resposta do mercado.

A oferta de habitação para locação é segmentada e, portanto, uma política de incentivos deve ser diferenciada por faixa de renda dos locatários. Como os mercados da habitação atendem de melhor forma setores de alta renda, as alterações nos marcos regulatório e tributário tendem a ser mais eficientes nesse segmento. O objetivo é que essas medidas incentivem, no curto prazo, os proprietários de imóveis vagos e subutilizados a integrá-los à oferta efetiva da locação, e que, no longo prazo, criem o ambiente necessário para que as empresas do setor imobiliário possam fornecer e administrar uma oferta em escala comercial.

Quanto ao setor de habitação de baixa renda e, em certa medida a de renda média, além das mudanças regulatórias é necessário introduzir incentivos e subsídios diretos à produção de moradia. Os subsídios propostos devem ser explícitos, diretos e transparentes, assim como figurar em rubricas orçamentárias que dispõem de fontes específicas de financiamento. As políticas de incentivos tributários (créditos fiscais, isenções, exonerações, taxas diferenciadas, etc.) somente deveriam ser utilizadas como segunda opção, já que ocultam o real valor do subsídio e criam ineficiência na arrecadação. Por sua vez, os subsídios que afetam os preços relativos — como o das taxas de juros — devem ser evitados, não apenas por criarem ineficiências na distribuição, afetando assim as decisões de investimento dos agentes econômicos, mas também porque é difícil quantificar sua sustentabilidade fiscal no longo prazo.

### **Oferta em pequena escala**

A existência de uma parcela considerável de casas desocupadas representa uma oportunidade, no curto prazo, para ampliar a oferta efetiva na maioria das cidades da região. Ademais, **dado que a oferta existente resulta de operações de pequenos proprietários-locadores, a promoção da moradia para locação pode ajudar muitas famílias a complementar sua renda.** Por isso, os governos devem criar condições para que

as unidades desabitadas sejam colocadas no mercado de locação. Isso se aplica sobretudo àquela parte da oferta em potencial que os proprietários mantêm fora do mercado como investimento de capital. Nesses casos, a oferta efetiva pode se expandir por força de um marco regulatório que facilite a reintegração de posse do imóvel e, assim, reduza o risco financeiro e, por meio da introdução de produtos bancários, incentivando as famílias detentoras da casa própria quitada a assumir uma segunda hipoteca para comprar e alugar unidades. Um exemplo disso é o programa britânico “*Compre para Alugar*”, instituído em 1996, que, entre 2001 e 2008, contribuiu para aumentar em quase 60% o número de unidades habitacionais destinadas a locação (UK Department for Communities and Local Governments, 2010).

Também é fundamental criar um marco tributário que equilibre os rendimentos da operação com alternativas de investimento disponíveis. A carga tributária deveria taxar a renda líquida da oferta de habitação para locação e permitir a dedução de custos, como despesas operacionais, depreciação dos ativos e perdas. Por exemplo, na Alemanha, um dos países com maior penetração do mercado de locação, esse tipo de política se aplica para beneficiar os pequenos proprietários-locadores privados, que representam cerca de 60% da oferta. Em uma pesquisa realizada em 2007, eles afirmaram que sua decisão de investir no marco tributário era um fator mais importante do que a taxa de retorno ou a capitalização imobiliária (Peppercorn e Taffin, 2013).

Outra opção para se aumentar a oferta em pequena escala no curto prazo é a criação de projetos de habitação social de tal forma que os programas de regularização possam expandir e complementar os incentivos financeiros e assistência técnica para a expansão da habitação, visando à construção de novas unidades, casas e estruturas semi-independentes para locação. Um antecedente dessa ideia é o *Plan Terrazas*, implementado na Colômbia. Embora essa iniciativa não estivesse explicitamente voltada para o segmento da locação, oferecia uma linha de crédito subsidiada para a subdivisão de moradias e sua ampliação (Jaramillo e Ibáñez, 2002). Em um estudo com 250.000 Unidades

Habitacionais em 17 Unidades de Planejamento Zonal em Bogotá, verificou-se que é possível construir mais de 150.000 casas de dois andares, o que otimizará a infraestrutura implantada e regularizada e as redes econômicas consolidadas. Da mesma forma, essa política também procurava contribuir para reduzir a vulnerabilidade a fenômenos sísmicos com a devida assistência técnica (Cities Alliance, 2006).

### *Oferta comercial em larga escala*

No longo prazo, é provável que as opções anteriores tenham que ser complementadas por incentivos que estimulem a construção de moradia para locação. Apesar de não existirem informações consolidadas sobre esse tema, é possível supor que uma parte considerável das unidades desocupadas consiste de imóveis destinados ao segmento de alta renda, uma vez que esse setor oferece as melhores condições para a ampliação da oferta de imóveis destinados a locação. Além disso, a regularização de assentamentos informais e sua capacidade de gerar moradia para locação de boa qualidade, por meio de financiamento e assistência técnica, precisam ser acompanhadas de estratégias de prevenção que não apenas produzam habitação formal acessível, mas também eliminem os incentivos para a criação de novos assentamentos informais. É certo que os programas no estilo do britânico “*Compre para Alugar*”, citado anteriormente, podem incentivar a ampliação da oferta de unidades habitacionais destinadas a locação. Mas também é certo **que a complementação da oferta de pequena escala com operadores comerciais que construam visando a locação em larga escala pode intensificar o dinamismo do setor e gerar uma indústria com capacidade para aumentar significativamente o mercado.** Duas das principais restrições à oferta de habitação para locação em larga escala são a complexidade de administração dessas operações e a falta de financiamento específico para uma atividade em que o risco e o prazo de geração de retorno do investimento podem ser significativos. Esses fatores foram identificados em todos os estudos de caso elaborados para a presente pesquisa como duas das principais razões por

trás da falta de interesse do setor privado na consolidação de uma oferta comercial. Além disso, as dificuldades na operação do negócio fizeram com que muitas das iniciativas públicas de moradia para locação fossem consideradas ineficientes e insustentáveis. A razão é que os governos em geral não têm sido eficazes na cobrança dos aluguéis e na manutenção dos imóveis.

Por esses motivos, nos países com níveis mais elevados de desenvolvimento o setor cooperativo é cada vez mais importante na produção e operação da moradia para locação, principalmente as destinadas aos segmentos menos favorecidos da demanda. Por exemplo, por volta do ano de 2001, as instituições de habitação social representavam dois terços das moradias para locação no Reino Unido, ao passo que, na Dinamarca, estavam se aproximando da metade e, na Irlanda, de três quartos (UN-HABITAT, 2003). Apoiar essas cooperativas e organizações não governamentais com incentivos financeiros e de capacitação pode ser uma oportunidade valiosa para desenvolver a oferta de habitação para locação, dado que elas acumulam conhecimento especializado e podem alcançar economias de escala que tornem a operação mais eficiente, reduzindo assim os custos.

A introdução de fundos de investimento imobiliário beneficiou a oferta em larga escala em vários países, como os Estados Unidos, onde cerca de 30% dos imóveis para locação são operados por grandes empresas. Os REITs (*Real Estate Investment Trusts*) tornaram-se um meio de canalizar capital para investimentos imobiliários, diversificar o risco entre os investidores e incentivar a gestão profissional da operação da moradia para locação (Peppercorn e Taffin, 2013). Tendo em vista que os investidores compram ações e não imóveis diretamente, esses fundos propiciam liquidez a seus cotistas e capital social considerável para investir em grande escala, o que leva ao surgimento de economias de escala na operação. Mesmo assim, na medida em que esses fundos competem para gerar retornos para seus acionistas, a eficiência na operação e gestão é fundamental. É por isso que esses serviços são prestados por empresas especializadas associadas aos REITs ou empresas subcontratadas

(Peppercorn e Taffin, 2013). Assim, os fundos de investimento imobiliário podem servir como um veículo para aumentar a oferta e criar uma operação sustentável. Na Colômbia, por exemplo, já foram introduzidos incentivos para desenvolver fundos de investimento imobiliário, e até mesmo foram criadas vantagens fiscais para os rendimentos provenientes da locação de nova habitação de cunho social. No entanto, falta regular claramente elementos-chave, como a captação de recursos (Torres, 2012).

O uso de subsídios públicos para apoiar operadores privados de imóveis para locação também é comum nos países desenvolvidos. Muitos desses programas se baseiam em incentivos fiscais e não em subsídios diretos e transparentes, como os sugeridos nestas recomendações. Nos Estados Unidos, por exemplo, o Crédito Fiscal para Habitação de Baixa Renda (*Low-Income Housing Tax Credit*, ou LIHTC, na sigla em inglês) é um subsídio federal indireto que, por meio de um processo competitivo, entrega certificados de restituição de impostos por custos de urbanização (construção, arquitetura, engenharia e conexões de serviço, etc.) em troca do cumprimento de determinadas condições de acessibilidade. Os créditos representam 4% ou 9% do custo total de desenvolvimento para cada ano, por um período de 10 anos. A possibilidade de sua venda no mercado de capitais permite que as incorporadoras obtenham até metade do capital necessário para cobrir os custos de um novo projeto sem endividamento (Hackworth, 2007). As condições de acessibilidade inicialmente são mantidas por 15 anos, prorrogáveis por até 30 anos, e determinam que 20% dos moradores devem ter renda igual ou inferior a 50% da renda média da área, ou que 40% dos moradores devem ter renda igual ou inferior a 60% da renda média da área (O'Sullivan, 2009).

## A demanda

Para que as famílias de baixa renda possam ter acesso a essas unidades, os incentivos à oferta devem ser complementados por incentivos à demanda. Em um primeiro momento, **as administrações fiscais devem equilibrar**

**a carga tributária da modalidade de ocupação por locação em relação à modalidade de propriedade** (UN-HABITAT, 2003). Nesse sentido, é importante limitar as deduções fiscais sobre os juros de hipotecas, ganhos de capital da valorização de imóveis, ou a chamada renda imputada (ou seja, o valor que o proprietário estaria pagando se você estivesse alugando), pois constituem um tratamento fiscal preferencial à propriedade que prejudica os locatários e desestimula a ocupação por locação (Blanco *et al.*, 2012a; O'Flaherty, 2005). Também é importante reconsiderar os impostos prediais, pois quando estes são muito baixos podem se tornar um incentivo adicional para aquisição do imóvel. O caso da ALC é ilustrativo a esse respeito, pois a arrecadação segundo esse conceito representa 0,30% do PIB da região, em comparação com 1,15% para os países da OCDE (Bonet, Muñoz e Pineda, em elaboração).

Também é necessário o uso de subsídios diretos. A razão é que, quando se fala de famílias com renda próxima a zero, por mais barata que seja a moradia, não basta para reduzir o valor do aluguel para que seja acessível. O caso do Brasil confirma isso. Nesse país, estima-se que 9,1% da demanda seja composta por famílias sem qualquer renda monetária, ao passo que cerca de dois milhões de famílias pagam mais de 30% de sua renda em aluguel (Pasternak e D'Ottaviano, 2012). Por essa mesma razão, para que seja mais eficaz e fiscalmente sustentável, um subsídio direto ao aluguel deve se concentrar naqueles que realmente precisam: famílias situadas no quintil mais baixo de renda e indigentes, jovens, estudantes, mulheres chefes de família, idosos, população em situação de emergência, como desabrigados ou vítimas de violência, inclusive famílias que possuem um imóvel com o risco ambiental e financeiro.

Os subsídios à demanda devem ser complementares ao desejo de posse da casa própria, que é um requisito político em uma região na qual a maioria da população afirma que deseja possuir seu imóvel futuramente. Assim, uma política de subsídios destinados a atender a demanda de locação não deve ser excluída dos subsídios destinados a aquisição da casa própria. Entretanto, podem-se estabelecer requisitos



mínimos de acesso às essas políticas. Ademais, como veremos mais adiante, os subsídios à demanda também podem fomentar a aquisição da casa própria por aquelas famílias que hoje “residem de aluguel”. Para tanto, é necessário estabelecer mecanismos de incentivos à poupança destinados a essas famílias e, por outro lado, se estiverem ligados às centrais de informações de risco financeiro para que as famílias possam acumular um histórico de crédito.

Além disso, os subsídios à demanda deverão se basear no conceito de responsabilidade solidária. Isso implica que os beneficiários cubram parte do valor do aluguel com a finalidade de ter incentivos para buscar acesso a melhores moradias à medida que sua renda aumente. Também é desejável que incluam requisitos mínimos de qualidade para que as condições habitacionais das famílias melhorem efetivamente. Por outro lado, os subsídios à demanda devem ser articulados com os incentivos à oferta para evitar distorções do mercado e possíveis aumentos de preços que prejudiquem as famílias não beneficiárias e reduzam a eficácia do apoio aos beneficiários. O programa de assistência ao aluguel nos Estados Unidos, conhecido como “*Section 8*”, é um bom exemplo de intervenção que observa essas características. Isso cobre a diferença entre 30% da renda familiar e o valor de mercado do aluguel vigente na área. Ao completar o valor do aluguel, garante-se um esforço compartilhado com o beneficiário, ao passo que, ao exigir um contrato direto com o proprietário-locador, garante-se um mínimo de qualidade e incentiva-se a oferta privada. Atualmente, o programa abrange 1,2 milhão de unidades (Landis e McClure, 2010).

## O marco institucional

### *Fixação de valores de aluguel e processo de reintegração de posse*

O impacto negativo que o controle sobre o valor do aluguel e o penoso processo de reintegração de posse exerceram sobre a oferta de habitação para locação na região até meados do século XX evidencia a

necessidade de se estabelecer um equilíbrio entre os interesses dos proprietários-locadores e dos locatários. Com efeito, casos como os da Alemanha e Suíça — em que os governos adotaram políticas habitacionais sem viés de ocupação — sugerem que é possível oferecer segurança de ocupação aos locatários, ao mesmo tempo em que se proporciona um ambiente de segurança, rentabilidade e confiança ao locador. A literatura sugere que **um marco jurídico equilibrado pode incluir controles sobre o valor de aluguel, embora ele deva ser determinado de acordo com os valores de mercado na área e passíveis de alteração conforme o comportamento da inflação**. Em particular, Peppercorn e Taffin (2013) propõem a diferenciação entre novas unidades geradas mediante construção e recuperação nas quais o valor cobrado seja livre, dentro dos parâmetros estabelecidos; as unidades desocupadas, em que o valor não é controlado, mas apenas referido dentro de limites razoáveis (valores vigentes na área); e unidades em que o mesmo locatário renove o contrato em que o aumento do aluguel é indexado à inflação. De qualquer forma, as mudanças devem ser graduais, a fim de evitar abusos, flexíveis para responder a fenômenos de escassez temporária ou localizada e acompanhadas de outras medidas de apoio à demanda, com vistas a atenuar os efeitos sobre os locatários.

**Quanto à reintegração de posse, não basta apenas acelerar o processo, mas é preciso torná-lo menos dispendioso para o proprietário-locador.** Embora seja desejável que se introduzam mecanismos alternativos de solução de conflitos e arbitragem, também é necessário criar incentivos e multas para evitar a tendência do locatário inadimplente de se esquivar dos entendimentos prévios com relação à decisão judicial ou ao despejo e permanecer na unidade sem pagar aluguel enquanto durar o processo.<sup>30</sup> O modelo aplicado no Reino Unido a partir de 1993 inclui alguns desses elementos, pois permite a realização da audiência semanas depois da apresentação do caso,

<sup>30</sup> O caso do Chile é ilustrativo a esse respeito, pois apenas 40% dos casos são resolvidos por acordos de conciliação, ao passo que os restantes preferem aguardar a decisão judicial para “ganhar tempo” (Sabatini, Brain e Mora, 2012).

ao mesmo tempo em que separa o processo de reintegração de posse da cobrança de aluguéis em atraso. Isso garante ao proprietário-locador a minimização das perdas no curto prazo e a possibilidade de recuperação de parte dos valores em uma ação judicial distinta (UN-HABITAT, 2003).

Para que seja possível aplicar o direito e a conciliação nas relações entre proprietário-locador e locatário recomenda-se a generalização do uso de contratos padronizados com uma descrição da unidade, fixação da duração e montante do aluguel, e se determinem os procedimentos para lidar com modificações, prorrogações e conflitos (Peppercorn e Taffin, 2013; UN-HABITAT, 2003). Cabe observar que, em uma região na qual a maior parte do mercado de locação apresenta algum tipo de informalidade, essa mudança dependeria da criação dos incentivos necessários para que o uso de contratos trouxesse mais benefícios do que custos para as partes envolvidas. É necessário, também, que as mudanças sejam acompanhadas de um processo de socialização da lei, pois os casos estudados mostraram que tanto os locatários como os proprietários-locadores desconhecem os procedimentos estabelecidos. Também é aconselhável que questões conflitantes, como as obrigações de manutenção, os direitos sobre benfeitorias e o pagamento de taxas de administração e serviços públicos fiquem devidamente definidos nos contratos. Para esse último — um dos principais pontos de discórdia —, também é recomendável a exploração de mudanças legais que permitam aos locatários contratar diretamente e em seu nome os serviços públicos de empresas que os prestam, como ocorre nos Estados Unidos e outros países.

### *Assimetrias de informação e custos transacionais*

Dada a natureza do mercado de locação na América Latina e no Caribe, as dificuldades da reintegração de posse fazem com que, no mercado informal (formal), os proprietários-locadores aumentem os requisitos impostos aos locatários, ao passo que no mercado informal são criados filtros por meio de recomendações pessoais. Em ambos os casos, são gerados custos

transacionais maiores que desestimulam o dinamismo do setor e prejudicam todas as partes interessadas. Na Argentina, Colômbia e México, por exemplo, nos segmentos mais elevados da demanda, as companhias do setor financeiro oferecem seguros para garantir aos proprietários-locadores uma indenização em caso de inadimplência. Embora essa solução implique um custo, ela permite o aumento da certeza, reduz o risco para o proprietário-locador e melhora o acesso a opções de moradia para o locatário. É verdade que esse tipo de recurso não é generalizado; de fato, estima-se que sua cobertura cubra apenas 5% das ofertas formais no México (Peppercorn e Taffin, 2013). Contudo, tendo em vista sua comodidade e eficiência, essa ferramenta pode facilitar o crescimento e a consolidação do mercado de locação, pelo menos nos segmentos de alta renda.

Para os segmentos inferiores, inclusive os médios, é necessária alguma forma de apoio estatal voltada para a solução dos problemas de assimetria de informação. **O Fundo de Garantia de Aluguéis (FGA), introduzido em 2006 no Uruguai, é um mecanismo útil, pois proporciona um seguro de pagamento ao proprietáriolocador para os locatários de baixa renda que se habilitem para o programa dentro de certos limites atinentes a determinado padrão de renda e valor do aluguel.** Em contrapartida, o locatário paga um montante equivalente a 24% do valor do aluguel e parcelas mensais de 3%. Em caso de inadimplência no pagamento durante três meses, é iniciado o processo de reintegração de posse, durante o qual o FGA continua registrando o aluguel do locatário em situação de mora. Em março de 2010, cerca de 1.200 contratos haviam sido assinados. Destes, 18% estavam em mora e apenas 2% do total tiveram que passar por um processo de despejo (Moya, 2011).

Além dos seguros de garantia, as assimetrias de informação poderiam ser reduzidas se as entidades do setor publicassem números sobre o aluguel cobrado por área, como é feito nos Estados Unidos e na Alemanha. Além disso, a denúncia de casos de falta de pagamento do aluguel às centrais de informação financeira pode ajudar os proprietários-locadores a filtrar melhor os candidatos a locatários, sem a necessidade

de impor exigências que dificultem o acesso à moradia para locação. Este último criaria, por sua vez, um incentivo maior ao pagamento, pois, de acordo com uma companhia de seguros mexicana que oferece garantias de aluguel, o atraso de até um mês caiu de 30% para 5% desde o início da divulgação de informações (Peppercorn e Taffin, 2013).

### Planejamento urbano

A literatura especializada e as evidências para a América Latina e o Caribe mostraram que a moradia para locação tende a ser mais central, densa e acessível. Isso sugere que **a articulação da política de locação com o planejamento urbano e o ordenamento territorial pode ajudar a reduzir a segregação residencial e a revitalizar os centros urbanos**. O LIHTC dos Estados Unidos é um exemplo claro do potencial dessa articulação, visto que, por meio da definição dos requisitos de acessibilidade para até 40% das unidades de um imóvel — e não para 100% — conseguiu-se melhorar a integração social no nível de projetos. Com efeito, embora 85% das unidades estejam sendo ocupadas por famílias de baixa renda (Rosenthal, 2008), essa relação é melhor do que a dos projetos estritamente públicos, em que geralmente não há registro de integração de famílias de níveis de renda média ou alta. Ademais, ao oferecer pontos adicionais às incorporadoras que participam do processo competitivo de alocação dos créditos tributários por fatores como localizações mais centrais ou proximidade com o transporte público, os projetos de LIHTC conseguiram uma melhor integração espacial, pois cerca de metade das unidades estão distribuídas de modo uniforme em setores recenseados como de alta e média renda (Rosenthal, 2008). Na verdade, vários estudos constataram que, em comparação com as de outros programas públicos de habitação, as localizações do LIHTC tendem a desconcentrar a pobreza (Newman e Schnare, 1997) e a melhorar o acesso aos centros de trabalho, bem como a serviços sociais e comerciais, além de outras comodidades urbanas (Blanco *et al.*, 2012b).

Além desses incentivos, os Estados Unidos adotaram mecanismos de regulação do uso da terra a fim de gerar oferta de habitação para locação acessível em áreas de maior demanda. Por exemplo, o ordenamento territorial inclusivo (*Inclusionary Zoning*) é uma ferramenta que determina que as incorporadoras incluam uma porcentagem de unidades de habitação de cunho social em projetos destinados a segmentos mais elevados da demanda. Ainda que em alguns casos se espere que as incorporadoras as isentem de cumprir a exigência em troca de pagamentos à vista. Essas portarias produziram pelo menos 90.000 unidades no país, ou até mais, se considerarmos que apenas 30 governos municipais da Califórnia registraram cerca de 34.000 unidades construídas segundo esse conceito (Pendall, 2008).

A formulação de uma política de locação deve ser explicitamente articulada com as ferramentas de planejamento urbano. Sua combinação por meio de mecanismos como ordenamento territorial inclusivo não apenas ajudaria a reduzir a segregação social no espaço, mas também incentivaria o uso eficiente de terrenos bem localizados para a produção de habitação social. Por sua vez, essa articulação poderia ajudar a resolver a escassez de terrenos urbanizados, uma restrição que foi tradicionalmente identificada como o mais importante impedimento à construção de moradias para famílias de baixa renda e uma das principais causas da urbanização informal (Smolka, 2003).

### Conclusões

O mercado de locação pode ser um instrumento fundamental da política habitacional na América Latina e no Caribe, uma vez que constitui uma alternativa válida de moradia social com maior potencial de sustentabilidade fiscal. Pode ser ainda uma opção flexível para atender as preferências de certos setores da demanda e uma oportunidade para oferecer localizações melhores e desestimular o desenvolvimento periférico de baixa densidade.

Os resultados do estudo mostraram que, apesar de a ALC ser uma região de proprietários, a propriedade

nem sempre foi a principal forma de ocupação nas áreas urbanas, e que a locação continua a ser significativa, sobretudo em determinados segmentos da demanda. Constatou-se, também, que a locação não diminui com a renda das famílias demandantes; é mais centralizada, densa e acessível; e que sua oferta é diversificada, privada e de escala reduzida. Também se verificou que o mercado formal é limitado por regulamentos, assimetrias de informação e custos transacionais elevados.

Por essas razões, os governos da região devem incluir a locação como uma opção adicional na política habitacional. Essa modalidade de ocupação deve

ser entendida como parte de um marco geral e abrangente de políticas habitacionais e urbanas baseadas no conceito de moradia como um serviço que ofereça, de maneira imparcial e de modo constante opções variadas que atendam, de forma flexível, as preferências e necessidades de diferentes segmentos da demanda. Assim, as políticas de habitação para locação devem constituir um complemento e não uma substituição à casa própria, e devem ser contextualizadas e incrementais para que se adéquem a espaços e locais específicos. Desse modo, a locação pode se tornar parte da solução para os problemas habitacionais que ainda afligem a região.

# Referências

---

- Abiko, A., L. R. Abramo, P. de Azevedo Cardoso, R. Rinaldelli e H. C. Riogi Haga. 2007. Basic Costs of Slum Upgrading in Brazil. *Global Urban Development Magazine*. 3(1). Disponível em: <http://www.globalurban.org/GUDMag07Vol3Iss1/Abiko.htm>
- Abramo, P. 2003. La teoría económica de la favela: cuatro notas sobre la localización residencial de los pobres y el mercado inmobiliario informal. *Ciudad y Territorios: Estudios territoriales*, 35(136–137; 273–294). Também disponível em: <http://info.worldbank.org/etools/docs/library/135789/M302-PedroAbramo-TeoriaFavela-Guatemala2004.pdf>
- . 2007. Informal Land Markets in Favelas and Residential Mobility of the Poor: A Contribution to a Research Agenda. Versão inédita em inglês de O mercado de solo informal em favelas e a mobilidade residencial dos pobres nas grandes metrópolis: notas para delimitar um objeto de estudo para a América Latina. Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Rio de Janeiro. Disponível em: <http://www.worldbank.org/urban/symposium2005/papers/abramo.pdf>
- American Community Survey. 2006. Disponível em: <http://factfinder2.census.gov/faces/nav/jsf/pages/searchresults.xhtml?refresh=t>
- Aristizábal, N. e A. Ortiz. 2002. *Are Services More Important than Titles in Bogotá?* Em G. Payne (editor). *Land, Rights and Innovation: Improving Tenure for the Urban Poor*. Londres: ITDG Publishing.
- Belsky, E. e R. B. Drew. 2008. Overview: Rental Housing Challenges and Policy Responses. Em N. Retsinas e E. Belsky (editores). *Revisiting Rental Housing: Policies, Programs, and Priorities*. Washington, DC: Brookings Institution Press.
- Blanco, A., C. Bouillon, V. Fretes, A. Muñoz. 2012a. To Buy or Not To Buy: Expanding the Rental Housing Market. En C. Bouillon (editor). *Room for Development: Housing Markets in Latin America and the Caribbean*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desenvolvimento.
- Blanco, A., J. Kim, H. Chung, A. Ray, R. Wang, A. Arfat, W. O'Dell e E. Thompson. 2012b. Evaluating Suitable Locations for the Development and Preservation of Affordable Housing in Florida: AHS Model. Comunicação apresentada durante a Quadragesima Segunda Conferência Anual da Associação de Assuntos Urbanos (UAA), Pittsburgh, PA, abril.
- Bonet, J., A. Muñoz, C. Pineda (em preparação). El potencial del impuesto a la propiedad inmobiliaria en América Latina y el Caribe.
- Bouillon, C., N. Medellín, e C. Boruchowicz. 2012. Portrait of a Problem: The Housing Sector. Em C. Bouillon, editor. *Room for Development: Housing Markets in Latin America and the Caribbean*. Washington DC: Banco Interamericano de Desenvolvimento.
- Bouillon, C., A. Azevedo, N. Medellín e C. Boruchowicz. 2012. Two Bedrooms, Two Bathrooms, and a Big Yard? Housing Demand in Latin America and the Caribbean. Em C. Bouillon (editor). *Room for Development: Housing Markets in Latin America and*

- the Caribbean*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desenvolvimento.
- Calderón, J. 2012. Estudio de mercado de alquileres en Perú. Banco Interamericano de Desenvolvimento, Washington, DC.
- Cerrutti M. e R. Bertoncello. 2003. Urbanization and Internal Migration Patterns in Latin America. Centro de Estudios de Población Argentina. Documento preparado para a Conferencia sobre migración africana en una perspectiva comparativa. Johannesburgo, África do Sul, 4–7 de junho. Disponível em: <http://pum.princeton.edu/pumconference/papers/1-Cerrutti.pdf>.
- Cities Alliance. 2006. Colombia: Housing and Land for the Urban Poor. Em: [http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/Portals/0/archivos/documentos/DDUPA/Desarrollo\\_Urbano/TITULO\\_03\\_D01\\_Cities%20Alliance\\_UCL.pdf](http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/Portals/0/archivos/documentos/DDUPA/Desarrollo_Urbano/TITULO_03_D01_Cities%20Alliance_UCL.pdf).
- Doebele, W. 1977. The Private Market and Low-income Urbanization in Developing Countries: the 'Pirate' Subdivisions of Bogotá. *The American Journal of Comparative Law*, 25: 531–564.
- Downs, A. 2008. Introduction: Why Rental Housing is the Neglected Child of American Shelter. Em N. Retsinas e E. Belsky (editores). *Revisiting Rental Housing: Policies, Programs, and Priorities*. Washington, DC: Brookings Institution Press.
- Eulich, W. e L. Villagran. 2013. In Mexico, Low-income Homeowners Watch their Dreams Crumble. *The Christian Science Monitor*, 26 de junho. Disponível em: <http://www.csmonitor.com/World/Americas/2013/0626/In-Mexico-low-income-homeowners-watch-their-dreams-crumble>.
- Friedman, J. 1992. The Right to the City. Em R. Morse e J. Hardoy (editores). *Rethinking the Latin American City*. Washington, DC: Woodrow Wilson Center Press, pp. 98–109.
- Gilbert, A. 1998. *The Latin American City*. Londres: LAB.
- . 1999. A Home is Forever? Residential Mobility and Homeownership in Self-help Settlements. *Environment and Planning*, A 31(6): 1073–1091.
- . 2012. Rental Housing in Latin America: A Comparative Statement. Documento de trabalho (em preparação). Banco Interamericano de Desenvolvimento, Washington DC.
- Global Property Guide. 2013. Disponível em: <http://www.globalpropertyguide.com/country-comparison#result>
- Hackworth, J. 2007. *The Neoliberal City: Governance, Ideology, and Development in American Urbanism*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- HOFINET (Housing Finance Information Network). 2013. Disponível em: <http://www.hofinet.org/>
- Holtzclaw, J., R. Clear, H. Dittmar, D. Goldstein e P. Haas. 2002. Location Efficiency: Economic Characteristics Determine Automobile Ownership and Use Studies in Chicago, Los Angeles and San Francisco. *Transportation Planning and Technology*, Vol. 25: 1–27.
- Jaramillo, S. 1999. “El papel del mercado del suelo en la configuración de algunos rasgos socio-espaciales de las ciudades latinoamericanas”. *Revista Territorios* 2: 107–129.
- Jaramillo, S. e M. Ibáñez. 2002. Elementos para orientar una política estatal sobre alquiler de vivienda urbana en Colombia. Documento de trabalho. Universidad de los Andes, Bogotá. Disponível em: <http://economia.uniandes.edu.co/var/rw/archivos/cede/documentos/D2002-14.PDF>
- Landis, D. J. e K. McClure. 2010. Rethinking Federal Housing Policy. *Journal of the American Planning Association*, Vol. 76, N. 3, verão.
- Macedo, J., A. Blanco e J. Cannon (em preparação). Not all Informal Settlements are Created Equal: Bogotá and Curitiba Compared.
- McHardy, P. 2012. Rental Market Study in Jamaica. Banco Interamericano de Desenvolvimento, Washington DC.
- MECOVI (*Mejoramiento de las Encuestas de Hogares y Medición de las Condiciones de Vida*). Banco Interamericano de Desenvolvimento, Washington, DC.
- Mills, E. e B. Hamilton. 1989. *Urban Economics*. Glenview, IL: Scott, Foresman, and Company.

- Minnesota Population Center. 2013. Integrated Public Use Microdata Series (IPUMS), International Version 6.2 [Base de dados legíveis por máquina]. University of Minnesota, Minneapolis.
- Miraftab, F. 1997. Revisiting Informal-sector Home Ownership: The Relevance of Household Composition for Housing Options of the Poor. *International Journal of Urban and Regional Research*, 21(2): 303–322.
- Moya, R. 2011. El acceso a la vivienda de interés social en Uruguay. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.
- Newman, S. e A. Schnare. 1997. And a Suitable Environment: The Failure of Housing Programs to Deliver on Neighborhood Quality. *Housing Policy Debate*, 8(4): 703–741.
- NUMBEO. 2013. Disponível em: <http://www.numbeo.com/cost-of-living/>
- O’Flaherty, B. 2005. *City Economics*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- O’Sullivan, A. 2009. *Urban Economics*. Nova York: McGraw Hill.
- Oswald, A. J. 1996. A Conjecture on the Explanation for High Unemployment in the Industrialized Nations: Part I. *The Warwick Economics Research Paper Series (TWERPS) 475*, Universidade de Warwick, Departamento de Economia.
- Pasternak, S. e C. D’Ottaviano . 2012. Investigaçã o sobre moradia de aluguel no Brasil. Relatório. Banco Interamericano de Desenvolvimento, Washington, DC.
- Pendall, R. 2008. From Hurdles to Bridges: Local Land-Use Regulations and the Pursuit of Affordable Rental Housing. Em N. Retsinas e E. Belsky, editores. *Revisiting Rental Housing: Policies, Programs, and Priorities*. Washington, DC: Brookings Institution Press.
- Peppercorn, I. e C. Taffin. 2013. *Rental Housing: Lessons from International Experience and Policies for Emerging Markets. Directions in Development*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Perry, G. E., W. F. Maloney, O. S. Arias, P. Fajnzylber, A. D. Mason e J. Saavedra-Chanduvi. 2007. *Informality: Exit and Exclusion*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Rebucci, A., A. Galindo, A., F. Warnock e V. Warnock. 2012. Too Small to Thrive: The Housing Market. Em C. Bouillon, editor. *Room for Development: Housing Markets in Latin America and the Caribbean*. Banco Interamericano de Desenvolvimento, Washington, DC.
- Reese, E., F. Almansi, J. del Valle e A. Juan. 2012. *El mercado de alquiler de vivienda en la Argentina*. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- Retsinas, N. P. e E. S. Belsky, editores. 2002. *Low-Income Homeownership: Examining the Unexamined Goal*. Washington, DC: Brookings Institution Press e Joint Center for Housing Studies at Harvard University.
- Rojas, E. e N. Medellín. 2011. Housing Policy Matters for the Poor: Housing Conditions in Latin America and the Caribbean 1995–2006. IDB Working Paper Series Nº IDV-WP-289. Sector de Capacidad Institucional y Finanzas. Banco Interamericano de Desenvolvimento, Washington DC.
- Rosenthal, S. 2008. Where Poor Renters Live in Our Cities: Dynamics and Determinants. Em N. Retsinas e E. Belsky, editores. *Revisiting Rental Housing: Policies, Programs, and Priorities*. Washington, DC: Brookings Institution Press.
- Ruprah, I. 2009. The Housing Gap in Latin America: 1995–2015. Escritório de Avaliação e Supervisão. Banco Interamericano de Desenvolvimento, Washington, DC.
- Ruprah, I. e L. Marcano. 2007. A Meta-Impact Evaluation of Social Housing Programs: The Chilean Case. OVE Working Paper Nº 02/07. Escritório de Avaliação e Supervisão. Banco Interamericano de Desenvolvimento.
- Sabatini, F. 2003. La segregación social del espacio en las ciudades de América Latina. Documentos do Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales. Serie Azul Nº 35, julho. Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Sabatini, F., I. Brainy P. Mora. 2012. Mercado del arriendo en Chile. Programa ProUrbana de Centro

- de Políticas Públicas UC. Banco Interamericano de Desenvolvimento, Washington, DC.
- Salazar Cruz, C., C. Puebla Cadena, G. Ponce Sernicharo e R. Flores Arenales. 2012. *La vivienda en renta en México*. Banco Interamericano de Desenvolvimento, Washington, DC.
- SILC Euro (European Union Statistics on Income and Living Conditions (EU-SILC). S.f. Disponível em: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/themes>.
- Smolka, M. 2002. Regularización de la ocupación del suelo urbano: el problema que es parte de la solución, la solución que es parte del problema. Em *Curso profesional sobre mercados informales, regularización de la tenencia y programas de mejoramiento urbano* CD-ROM. Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, MA. Disponível em: <http://www.territorioysuelo.org/documentos.shtml?x=11389529>.
- . 2003. Informality, Urban Poverty and Land Market Prices. *Land Lines* 15(1): 4–7.
- Telles, E. 1992. Residential Segregation by Skin Color in Brazil. *American Sociological Review* 57(2): 186–97.
- The Economist*. 2009. Labour Mobility: The Road not Taken. Disponível em: [http://www.economist.com/node/13331109/print?story\\_id=13331109](http://www.economist.com/node/13331109/print?story_id=13331109)
- Torres, J. E. 2012. Estudio sobre el mercado de vivienda en alquiler en Colombia 2012: Bogotá y dos ciudades principales. Banco Interamericano de Desenvolvimento, Washington, DC.
- Turner, J. 1976. *Housing by People: Towards Autonomy in Building Environments*. Londres: Marion Boyars.
- UK Department for Communities and Local Government. 2010. English Housing Survey: Headline Report 2008–09. Londres.
- UN-HABITAT (United Nations Human Settlements Programme). 2003. Rental Housing: An Essential Option for the Urban Poor in Developing Countries. Nairobi, UN-HABITAT.
- . 2012. Estado de las ciudades de América Latina y el Caribe 2012: Rumbo a una nueva transición urbana. Nairobi, UN-HABITAT.
- Vance, I. 2012. The Rental Market in Latin America and the Caribbean: El Salvador Case Study. Banco Interamericano de Desenvolvimento, Washington, DC.
- Ward, P. 2003. Land Regularization in Latin America: Lessons in the Social Construction of Public Policy. Documento de trabalho. Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, MA. Disponível em: [http://www.lincolninst.edu/pubs/819\\_Land-Regularization-in-Latin-America](http://www.lincolninst.edu/pubs/819_Land-Regularization-in-Latin-America)
- . 2011. A Patrimony for the Children: Low-Income Homeownership and Housing (im)Mobility in Latin American Cities. *Annals of the Association of American Geographers* DOI: 10.1080/00045608.2011.628260.



Esta pesquisa demonstra a importância da locação de imóveis e de seu potencial para resolver os principais problemas habitacionais na região da América Latina e Caribe, como os déficits quantitativos e qualitativos, a acessibilidade limitada e a segregação espacial. Atualmente, 1 em cada 5 famílias da região vive em moradias de aluguel, especialmente em alguns dos segmentos populacionais em crescimento, como o de jovens, unidades familiares unipessoais, divorciados e idosos. Essa dinâmica sugere que o apoio à locação pode contribuir para o melhor atendimento das preferências da demanda e a ampliação da mobilidade residencial e profissional.

**Instituições para as pessoas**

