

**O custo da habitação X custo do transporte e acesso ao direito à cidade:
a « escolha de Sofia » para as famílias na habitação social no Brasil.**

Edson Leite Ribeiro

Doutor Eng. Urbana – SNH-MDR
edlribeiro@gmail.com

José Augusto Ribeiro da Silveira

Professor Doutor – DA-CT-UFPB
ct.laurbe@gmail.com

RESUMO

Este estudo aborda o dilema do acesso ao direito à habitação urbana, entendido como não restrito ao direito à unidade habitacional, mas o acesso às oportunidades e ofertas de bens e serviços públicos e privados que definem a necessidade habitacional urbana no contexto brasileiro. Na busca desse direito, especialmente para as faixas de renda inscritas até o 4o. Décil de renda, as dificuldades na opção entre o ônus da acessibilidade ao direito à unidade habitacional, o ônus da (perda) das oportunidades e acessibilidade aos componentes externos do direito à habitação e o custo (crescente) da mobilidade e acessibilidade ao direito à cidade, se revelam bastante dramáticas, constituindo-se uma verdadeira « escolha de Sofia » parafraseando o conhecido enredo de Styron.

INTRODUÇÃO

Um aspecto recorrente na política pública de habitação no Brasil, ao longo de sua história é a preferência pela produção de unidades habitacionais para a transferência da propriedade. Por um lado, existe a fusão dos conceitos de direito à habitação e o direito à propriedade. Por outro lado, devido a um fator de natureza cultural, onde o « sonho da casa própria » prevalece nos objetivos da maioria das famílias brasileiras e existe também fatores de natureza política, visando o estímulo à produção e geração de empregos e ainda a obtenção de vantagens eleitorais, baseada na relação de dependência. Apesar de o principal componente do déficit habitacional, desde 2011, ser o « ônus excessivo com aluguel », segundo a metodologia oficial, não tem sido aplicada em sua história recente nenhuma política de incentivo e subsídios ao aluguel, como tem sido adotada em muitos países e como existe previsão na própria legislação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social - SNHIS. Também não tem sido apoiada politicamente de forma regular a « autoprodução habitacional » (autoconstrução, mutirão e autogestão), que representa aproximadamente 60 % da produção de novos domicílios anualmente no Brasil.

Apesar dos aspectos positivos do impacto na economia e na geração de empregos, a política de produção habitacional para venda subsidiada e transferência da propriedade, pela própria dinâmica de crescimento de nossas cidades e do valor do solo urbano, torna-se difícil viabilizar tal produção em setores urbanos que apresentem boa localização e a necessária complementação dos elementos que garantam a qualidade habitacional esperada para uma « moradia digna », notadamente o direito à cidade, compreendido como a acessibilidade à oportunidades de obtenção de emprego e renda, infraestruturas urbanas, serviços públicos e privados, oferta de bens públicos e privados, ofertas de equipamentos públicos etc. ;

Em 1948 a Declaração Universal dos Direitos Humanos, estabelece pela primeira vez o direito à habitação, em seu artigo XXV, entre os direitos humanos fundamentais: « Toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis ». O Estado do bem-estar social passa a assumir gradativamente o compromisso com este direito. No Brasil esse direito à moradia foi consagrado formalmente pela primeira vez a partir da Emenda Constitucional no. 26/2000 modificando e incluindo o item no texto da nossa Constituição Federal.

Desde o seu reconhecimento inicial em 1948, durante muito tempo houve uma indefinição do que seria conceitualmente uma « moradia digna », cujos componentes foram definidos pela primeira vez, em 1966, pelo Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU, através de sua Observação Geral no. 4, listando os seguintes componentes do conceito: a) Segurança legal da ocupação; b) Disponibilidade de serviços, materiais e infraestruturas, c) Acessibilidade econômica; d) Habitabilidade; e) Localização; f) Facilidades de acesso e g) Respeito ao ambiente cultural. Outras contribuições foram se incorporando ao longo do tempo. Observe-se que, nestes documentos são citados sempre o direito à moradia e não exatamente o direito à propriedade.

Portanto no conceito do direito à moradia também está inserida a necessidade do “direito à cidade”, entendido como um direito humano e coletivo, que diz respeito tanto a quem nela vive hoje quanto às futuras gerações e constitui um compromisso ético e político de defesa de um bem comum essencial a uma vida plena e digna em oposição à mercantilização dos territórios, da natureza e das pessoas. Este termo foi utilizado pela primeira vez por Lefebvre (1968), no contexto dos movimentos sociais de luta pelos direitos civis.

Neste conceito e seus componentes, portanto, se percebe claramente a relação clara de complementaridade existente entre a unidade habitacional (casa) e seu entorno bem como às demais formas de acessibilidade: econômica, espacial, infraestrutural, oferta de oportunidades, bens e serviços públicos e privados. Em um contexto urbano, pode-se imaginar que as localizações mais bem inseridas para se atender tais exigências espaciais se tornam cada vez mais raras e caras. Para as populações de baixa renda, a aquisição da propriedade de imóveis bem localizados seria inviabilizada pelo seu alto valor. Assim sendo, a produção habitacional nos últimos programas, especialmente para as faixas de renda mais baixa, apesar de seu aperfeiçoamento normativo e da adoção predominante de habitações coletivas e verticalizadas (apartamentos), tornando mais eficiente o aproveitamento do solo, somente tem se localizada em áreas mais distantes dos centros e das áreas de grande oferta de oportunidades ou, até mesmo em outros municípios, em um descolamento entre a oferta e demanda habitacional, gerando maior necessidade de deslocamentos e transportes mais onerosos às famílias.

Portanto, diante da ainda inexistência de uma política determinada de apoio à locação habitacional na faixa social, o que viabilizaria melhores localizações, resta às famílias de baixa renda, uma difícil decisão: a) perseguir o sonho da casa própria e uma habitação que não atenda complementarmente, devido à sua localização inadequada, todos os componentes necessários à uma “moradia digna”, ou b) assumir um compromisso de pagamento de aluguel que representa um percentual elevado da renda familiar, para se localizar de forma mais estratégica para as necessidades familiares (trabalho, estudo, acesso à oferta de bens e serviços públicos e privados, etc.).

Na primeira opção, embora haja a realização do sonho de propriedade e a redução dos valores pagos pela habitação (caso se insiram nas faixas mais subsidiadas), o ônus relativo à falta de oportunidades, de acesso à emprego e renda e com os deslocamentos necessários com seus custos econômicos e temporais representam um prejuízo e uma limitação às possibilidades de uma melhoria significativa nas condições gerais da família.

1. A CARGA DO CUSTO HABITACIONAL PARA AS FAMÍLIAS E O IMPACTO NO DIREITO À MORADIA DIGNA – METODOLOGIA E AVALIAÇÃO

Dentro da metodologia de cálculo do Déficit habitacional desenvolvida pela Fundação João Pinheiro – FJP e que vem sendo utilizada há muito tempo como referência para a consideração e análise do problema habitacional no Brasil, bem como a condução das políticas públicas desenvolvidas sobre o tema, obtém-se os seguintes componentes, na definição do déficit quantitativo: ônus excessivo com aluguel; coabitação familiar, habitações precárias (rústicas ou improvisadas) e adensamento excessivo em imóveis alugados.

Dentre estas, o componente « ônus excessivo com aluguel », na avaliação do déficit brasileiro no ano 2015, representou 50,5 % do déficit, seguida de coabitação familiar (29,9%), Habitação precária (14,8%) e adensamento excessivo em imóveis alugados (5,2%). Com uma mudança metodológica, adotada a partir do ano 2016 (Ver esquema da metodologia figura 01), devido às mudanças no fornecimento dos dados primários (PNAD e Censos IBGE) e devido ao fato que, com a tendência de redução do tamanho das famílias, os casos de adensamento excessivo têm sido praticamente coincidentes com o caso das coabitações familiares, os componentes passam a ser apenas três: habitação precária, coabitação e ônus excessivo com

aluguel. No entanto, ainda com a modificação metodológica, o componente “ônus excessivo com aluguel” mantém a sua posição de principal componente do déficit habitacional. Mas, o que indica e o que torna importante a avaliação do « ônus excessivo com aluguel » para a definição do déficit?

Sabe-se que essa avaliação do peso do custo da habitação é um indicador econômico considerado pela maioria dos países, principalmente os que utilizam o subsídio ao aluguel como uma política pública, embora, poucos países o utilizem diretamente como um indicador para o cálculo do déficit quantitativo. Também é bastante clara a quase unanimidade na consideração do limiar aceitável do peso da habitação no orçamento familiar, quase universalmente considerado em torno de 30 % da renda da família. No caso do Brasil e de outros países que apresentam desigualdade social semelhante, esse peso ainda se torna mais importante ser considerado, pois devido à baixa renda das camadas mais baixa, o custo necessário para o atendimento da alimentação adequada pode representar, nestes casos bem específicos, até 90 % do orçamento familiar.

Desta forma, é fácil entender e explicar a existência (e a proliferação) das favelas: é a tentativa de substituição (ainda que irregular) do valor que seria pago pela aquisição formal do direito de habitar pela garantia do direito à alimentação. Além disso existe também as demais despesas importantes e cruciais: educação, vestuário, transporte para o trabalho e escola etc., para os quais os 10 % (incluindo a habitação, para os casos específicos citados) seriam claramente insuficientes. A irrealidade do valor do salário-mínimo e a não consideração das necessidades habitacionais na definição deste, levou a população proletária a utilizar a informalidade habitacional como uma forma normal de reduzir os custos de reprodução da força de trabalho.

Mesmo com o ajuste metodológico adotado a partir de 2016 (Ver esquema na figura 01), tendo em vista a alterações nas disponibilidades dos dados primários constantes no PNAD (e sua modificação para o PNAD Contínuo) e nos quesitos do questionário dos Censos, o componente “Ônus excessivo com aluguel” continua a ser, de forma crescente, o principal componente do déficit. Ver figura 04.

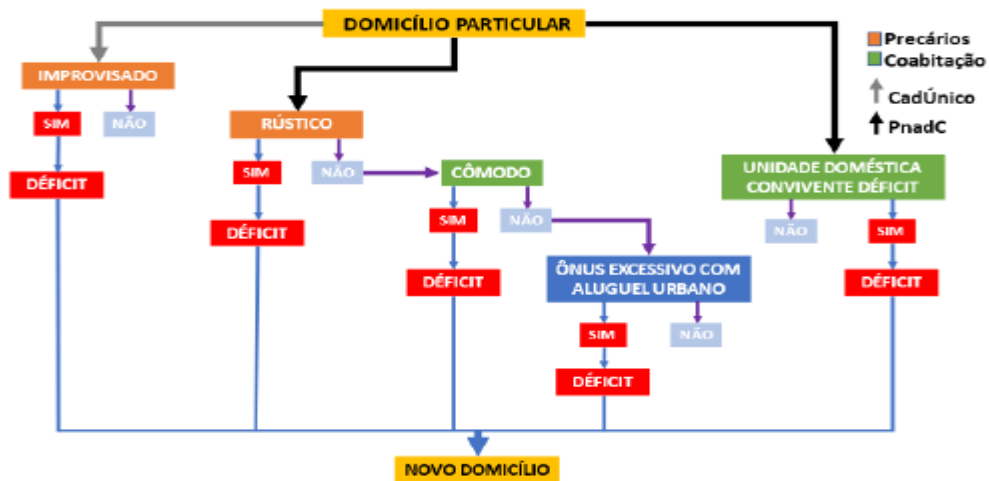


Figura 01 – Esquema da metodologia da definição e cálculo do Déficit Habitacional segundo a proposta metodológica da FJP. Fonte: Relatório Metodologia do Déficit e Inadequação Habitacional no Brasil – FJP (2021)

Retornando ao foco do « ônus excessivo com o aluguel » podemos afirmar, com certeza embora com imprecisão sobre o seu real índice, que o percentual para muitas famílias seria ainda maior do que apresenta, uma vez que grande parte da população é « desonerada » pela ocupação informal, pela coabitação familiar, pela precariedade da habitação e/ou pelo adensamento excessivo, uma vez que, mesmo na possibilidade familiar de se pagar algum

aluguel, normalmente se opta pelo sacrifício de algum aspecto para viabilizá-lo, como : alugar uma casa menor do que seria necessário, alugar uma casa mais distante do que o viável, alugar uma casa com menor qualidade do que seria mais adequada. Esse fato torna o problema menos “visível”, ou menos claro, nos dados do PNAD e do Censo. No entanto, o problema, apesar da flexibilização citada e dos dados numéricos atenuados existe e é crucial notadamente entre as famílias com renda de até três salários-mínimos, onde o custo da habitação (que inclui outros elementos além do próprio aluguel) pode significar a privação de aspectos essenciais à vida da família. Ver gráfico indicado na figura 02.

Da mesma forma, o valor deste aluguel poderia também incorporar o ônus de se localizar em áreas mais favoráveis, gerando mais oportunidades e reduzindo custos monetários e de tempo de deslocamentos. Estes fatores fazem com que tal índice acabe sendo « flexível », permitindo também um ajustamento o mais próximo possível ao orçamento e às conveniências familiares.

Em um padrão de comportamento considerado normal, quanto menor a renda, maior seria o percentual destinado a elementos essenciais do orçamento, tal como alimentação e habitação. No entanto, devido à insuficiência absoluta de renda para suprir todas as necessidades, as famílias de baixíssima renda, utilizam do artifício da informalidade habitacional, como fica evidente, neste gráfico indicado na figura 2, onde as famílias cujo peso do ônus com aluguel é mais significativo são as famílias com renda entre um e dois salários-mínimos. Observe-se que nestas duas faixas de renda, o percentual verificado com as despesas de aluguel extrapola em muito os 30% da renda considerados admissíveis, notadamente na faixa de 1 a 2 SM, que utiliza proporcionalmente menos a informalidade e, o percentual da renda comprometido apenas com o aluguel aproxima-se dos 50% da renda familiar.

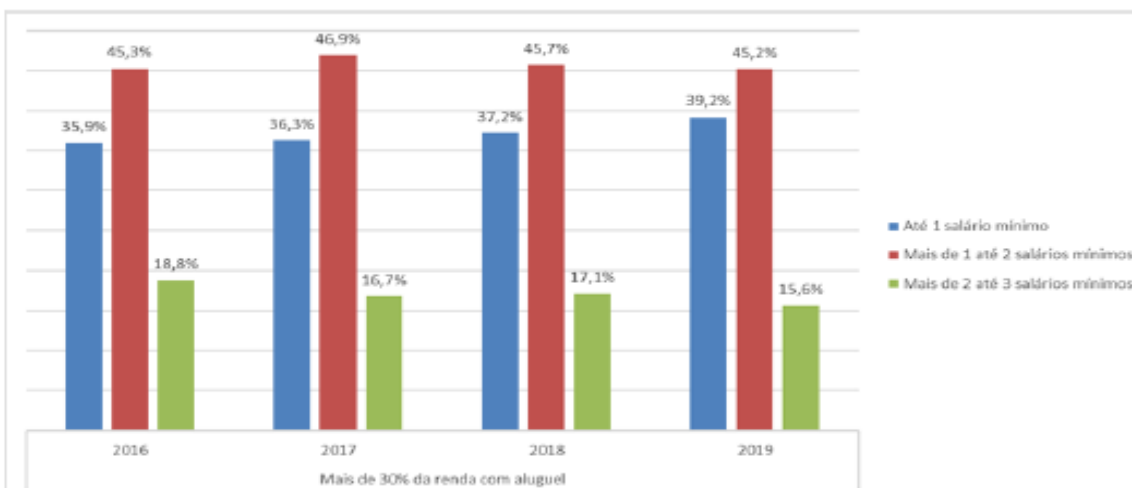


Figura 02 – Percentual de famílias com mais de 30% da renda destinada ao aluguel, entre as famílias com renda até três salários-mínimos - Fonte: Relatório da Metodologia do Déficit Habitacional no Brasil – FJP (2021)

No entanto, essa flexibilidade não ocorre da mesma forma para todas as faixas de renda. As faixas de menor renda deslocam suas expectativas para condições qualitativas mais desfavoráveis com mais naturalidade. As famílias de renda média, no entanto, por serem mais « refratárias » a reduzir os aspectos qualitativos de sua residência, acabam por se sobrecarregar mais do que as faixas de menor renda, das quais poderia se esperar uma maior sobrecarga.

Além da refratariedade citada, nas famílias de renda média alta, geralmente próximas do sétimo decil de renda, se observa mais comumente a opção de agregar aspectos qualitativos urbanos, tais como a proximidade e acessibilidade ao trabalho e às escolas e outros serviços.

Neste sentido, estariam embutidos no valor do aluguel outras despesas como os valores dos deslocamentos pendulares que seriam necessários e outras. Finalmente, como era esperado, para as famílias faixas de maior renda (decis 8 a 10) o número de famílias com ônus excessivo com aluguel cai naturalmente à medida que se aumenta a renda, como pode ser observado na figura no. 01 a seguir, que apresenta a sobrecarga do orçamento familiar pelo valor do aluguel para os diferentes decis de renda da população. Ver figura 03.

Outro aspecto importante é que este índice é referenciado pelo custo do direito à função habitar e não exatamente o direito à propriedade. O indicador do valor do aluguel e do sacrifício familiar para a obtenção do direito à função habitar, mesmo com as flutuações possíveis no mercado, é mais fiel ao valor de uso da habitação do que o valor da propriedade habitacional, onde outros aspectos são inseridos no valor: a expectativa de investimento e de valorização futura; a segurança de posse; a garantia para o acesso ao crédito e vários outros elementos distintos do real custo ou benefício específico da função « habitar ».

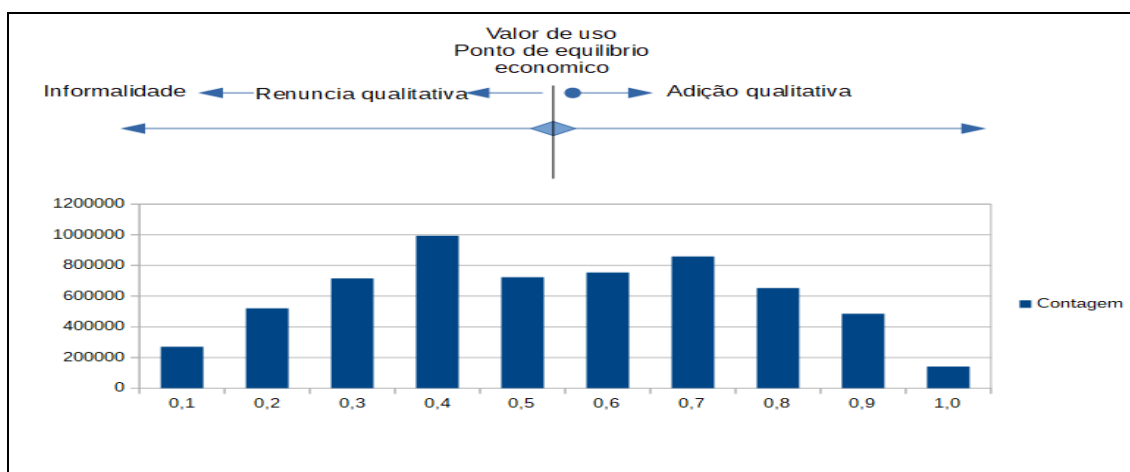


Figura 03 - Número de famílias com « ônus excessivo com aluguel » por faixa de decil de renda – Brasil (2016)
Fonte: Elaboração própria, a partir do relatório Déficit Habitacional no Brasil – FJP (2021)

O próprio desequilíbrio e aumento dos valores em função da procura, ressalvado os casos de estocagem com finalidade especulativa, o que não ocorre comumente no caso da habitação popular ou social, ocorre geralmente em função de alguma vantagem de localização espacial. Talvez este aspecto explique até mesmo as razões de, entre os componentes do déficit habitacional, em um período de grande produção quantitativa de habitação social, como o período de produção do Programa Minha Casa, Minha Vida, enquanto os demais componentes do déficit recuaram, o « ônus excessivo com o aluguel » cresceu, como pode ser observado no gráfico a seguir, a partir de dados da Fundação João Pinheiro – FJP.

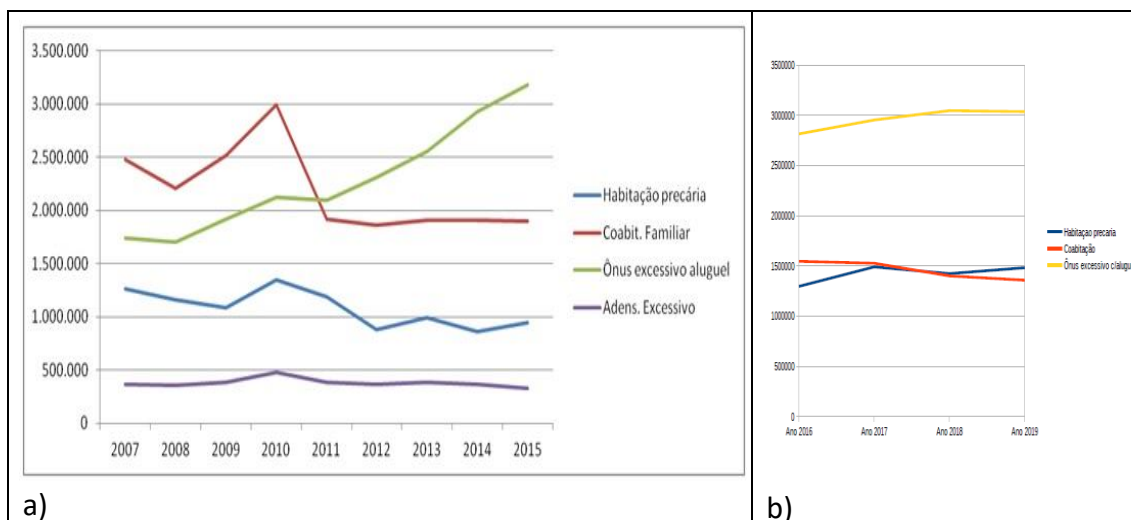


Figura 04 - Evolução dos diferentes componentes do déficit quantitativo entre 2007 e 2015 (a) e entre 2016 e 2019, no contexto da nova metodologia com três componentes (b) Fonte: FJP (2015 e 2021)

Enquanto os demais componentes apresentaram uma ligeira tendência de queda, o « ônus excessivo com aluguel » cresceu constantemente e, ainda mais fortemente durante períodos de intensa produção habitacional, como o de execução do Minha Casa, Minha Vida. Além de outras influências dentro do complexo contexto social e econômico, a produção massiva de habitação gera necessidades de mão de obra, promovendo atratividade para emprego nos espaços onde a mesma ocorre, ampliando a procura e pressionando os valores para a elevação. Também pode indicar uma escolha das famílias por alugar um imóvel bem localizado, pagando um aluguel mais caro, em vez de aceitar o imóvel oferecido com facilidades pelo MCMV em suas várias faixas de renda, mas localizados de forma desfavorável.

O percentual representado pelo “ônus excessivo com aluguel” em relação ao déficit total é bem maior nas regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste e, especialmente nas regiões metropolitanas ou cidades com grande capacidade da atração demográfica, incluindo também nestes casos as RM das demais regiões, especialmente a Nordeste. Ver quadros 01 e 02 a seguir.

Quadro 01 – Percentual representado por cada componente do déficit habitacional, segundo metodologia da FJP nas regiões brasileiras – 2016 (%)

Abrangência/ Componentes	Habitação precária	Coabitação	Ônus excessivo com aluguel
Região Norte	40	37,9	22,1
Região Nordeste	34,1	37,9	38,8
Região Sudeste	8,8	27,1	63,2
Região Sul	25,5	28	58,1
Região Centro-Oeste	22,9	16,4	56,2
Brasil	22,9	27,3	49,7

Fonte: Relatório Déficit Habitacional no Brasil 2016-2019 - FJP (2021)

Quadro 02 - Percentual representado por cada componente do déficit habitacional, segundo metodologia da FJP, em algumas metrópoles brasileiras – 2016 (%)

Abrangência/Componentes	Habitação precária	Coabitação	Ônus excessivo com aluguel
RM São Paulo	2,9	30,4	66,7
RM Rio de Janeiro	10	32,6	57,3
RM Belo Horizonte	1,6	36,8	61,6
RM Salvador	13,8	27,6	58,6
RM Recife	2,7	30,4	66,9
RM Manaus	16,7	42,5	40,7
RM Curitiba	19,9	12,2	67,9
RM Goiania	3,2	24,9	72

Fonte: Relatório Déficit Habitacional no Brasil 2016-2019 - FJP (2021)

Dentre as estratégias políticas para a redução do peso dos aluguéis sobre o orçamento familiar e, em consequência, do ônus excessivo com o aluguel, três se apresentam como mais viáveis:

- 1) Estímulo ou indução a oferta de imóveis vazios bem localizados através de dois caminhos: a) para o estoque residual estímulo através de incentivos fiscais, seguros ou garantias para o proprietário e financiamento para reformas de adequação habitacional para disponibilização para o aluguel; b) para o estoque especulativo, indução através do IPTU progressivo.
- 2) Produção de habitações sociais para locação ou subsídios e incentivos para produção privada de habitação para locação social:
- 3) Subsídio ao valor da habitação diretamente às famílias (função de renda, composição familiar e localização urbana)

Contudo, além do aluguel, o custo total da habitação inclui também, internamente, o custo dos impostos e taxas, o custo da energia e água, manutenção, seguros etc. E inclui também, externamente, os custos da acessibilidade e deslocamento aos complementos externos: local de trabalho, escola, comércio e serviços, equipamentos de saúde, lazer, cultura, esporte etc. Nestes complementos externos, obtido através do deslocamento para acessá-los, além do custo monetarizado (preço do transporte, combustíveis, custo gerais com veículos etc.), também existem outros custos não monetarizado: tempo, oportunidades perdidas ou dificultadas etc.

2. A CARGA DO CUSTO DOS DESLOCAMENTOS NECESSÁRIOS PARA AS FAMÍLIAS, DA FALTA DE ACESSO A OPORTUNIDADES E O IMPACTO NO DIREITO À MORADIA DIGNA.

Avaliando-se o peso representado por cada item dos orçamentos familiares no Brasil, verifica-se que a habitação, em média, representa a maior e mais importante parcela das despesas familiares, apresentando um percentual médio no Brasil de 36,6% dos orçamentos familiares. Chama a atenção, no entanto, que o segundo item orçamentário de maior peso médio entre os orçamentos familiares foram os transportes e despesas com circulação, chegando a representar 18,1% das despesas familiares, o que corresponde a praticamente 50% dos custos com habitação. Também é notável que as despesas médias com circulação e transportes sejam maiores que despesas com elementos essenciais e até mesmo vitais, como alimentação, que representa 17,5% do orçamento médio familiar. Contudo, vale salientar que, para as famílias de muito baixa renda, cuja renda é destinada especialmente à alimentação, a imposição de despesas mais altas para habitação e transportes tem um impacto significativo no contexto familiar.

Evidentemente, grande parte destas despesas, para as famílias de muito baixa renda, tais custos são substituídas por elementos não monetários, tais como, habitações informais

(ocupações e favelas), habitações cedidas por familiares ou amigos, habitações improvisadas, ou ainda, no caso da circulação, substituída por circulação a pé ou bicicletas, caronas solidárias etc. Se as mobilidades ativas (a pé, bicicletas, patinetes etc.) seriam muito positivas se fizessem parte da estrutura e do funcionamento da cidade, como seria desejável, no caso das famílias pobres, elas têm que percorrer distâncias enormes, sem calçadas, ciclofaixas ou ciclovias adequadas, sem arborização e sombreamento adequado, sem a segurança adequada, portanto é considerado um problema. Outro fator impactado pelo custo dos deslocamentos para as famílias de mais baixa renda é a restrição das oportunidades de trabalho para áreas mais próximas da moradia. Como geralmente se trata de áreas de pouca geração de oportunidades, tal fato induz a uma limitação perene da oportunidade de renda.

Embora o percentual médio gasto com transportes em áreas rurais, devido às distâncias e a impossibilidade de sistemas de transportes coletivos, seja maior que o percentual de gastos médios nas áreas urbanas, se considerarmos que mais de 80% das famílias habitam áreas urbanas e o seu ritmo de deslocamento é geralmente bem mais intenso (pendular), o problema se torna maior para as populações urbanas.

Quadro 03 – Percentual médio representado pelos itens do orçamento familiar no Brasil e nos setores urbano e rurais - Ano base 2017-2018 (%)

Situação de domicílio	Alimentação	Habitação	Vestuario	Transportes	Higiene/Cuidados	Saude	Educação	Recr/Cultura	Serv.pessoais	Outros
Urbano	16,90	37,10	4,20	17,90	3,60	8,00	4,90	2,80	1,30	3,50
Rural	23,80	30,90	4,70	20,00	4,50	8,00	2,30	1,80	0,90	3,00
Média Brasil	17,50	36,60	4,30	18,10	3,60	8,00	4,70	2,60	1,30	3,50

Fonte: Pesquisa de Orçamentos Familiares– POF/IBGE (2018)

Também é um grave problema o impacto que os gastos com transporte e a circulação representam aos orçamentos familiares, notadamente às famílias de renda mais restritas, onde o saldo remanescente se torna insuficiente para as demais necessidades. Se compararmos os dados indicados no Quadro 04, podemos ver que os gastos com os transportes representam aproximadamente 50 % dos gastos com habitação (chegando a 62 % na região Centro Oeste), mas comparado com outras despesas essenciais e vitais como alimentação, saúde e educação, tendo uma relação em que as despesas médias no Brasil com transporte são superiores, representando respectivamente 103,43 %, 226,25 % e 385,11 % do valor das citadas despesas. Tais relações e disparidades se apresentam ainda maiores se considerarmos algumas regiões específicas, especialmente a Sul, a Norte e a Centro Oeste.

Quadro 04 – Percentual médio representado pelos itens mais importantes do orçamento familiar e relação entre o percentual representado pelos transportes e outros itens essenciais: alimentação, saúde, educação e habitação – Ano base 2017-2018 (%)

Situação de domicílio	Alimentação	Habitação	Transportes	Transp/alim	Transp/habitação	Transp/saude	Transp/educ
Norte	21	36,4	16,6	79,05	45,60	307,41	518,75
Nordeste	22	32,4	16,2	73,64	50,00	202,50	344,68
Sudeste	15,8	39	17,5	110,76	44,87	205,88	343,14
Sul	17,1	35,7	20,6	120,47	57,70	282,19	556,76
Centro-Oeste	16,6	33,4	21	126,51	62,87	262,50	446,81
Média Brasil	17,5	36,6	18,1	103,43	49,45	226,25	385,11

Fonte: Pesquisa de Orçamentos Familiares– POF/IBGE (2018)

Dentre as despesas com transportes, as despesas com o transporte individual privado (automóveis principalmente) representam os maiores gastos em todas as regiões do Brasil, sendo proporcionalmente maiores na região Sul e Sudeste. No caso do transporte coletivo,

verifica-se que as regiões com mais presença de « metrópoles », ou seja, a Sudeste e a Nordeste apresentam maiores percentuais de gastos com transporte. Nestas últimas, ainda que haja uma grande utilização do transporte coletivo, notadamente nas cidades médias, grandes e metrópoles, este representa apenas a terça parte dos gastos familiares com o transporte individual na região Sudeste e aproximadamente um quarto destes na região Nordeste. Tais proporções são produto de alguns fatores: a) a dispersão urbana com a periferação setorizada e seletiva de alta renda e de baixa renda; b) a pouca valorização das mobilidades ativas e dos transportes coletivos e c) a ideologia da « eficiência » do automóvel como circulação no contexto urbano.

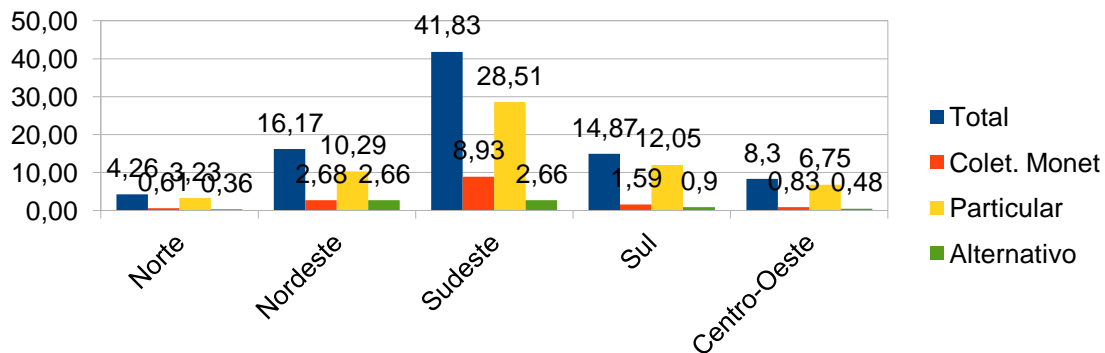


Figura 05 - Percentual do orçamento familiar utilizado com transporte e circulação urbana por Região do Brasil e por modo de deslocamento Fonte: Elaboração própria a partir de dados da POF – IBGE (2021)

Segundo a Pesquisa de Orçamento Familiar – POF/IBGE, a faixa etária a despesa com circulação e transportes, a faixa de maior dispêndio ocorre na faixa etária economicamente ativa, ou seja, a grande despesa com transportes é representada pelo movimento pendular residência-trabalho-residência. A importância deste movimento pendular nas despesas gerais com os deslocamentos, se verifica também quando se analisa a distribuição percentual das despesas com transportes por tipo de atividade econômica. Verifica-se que a maior parte 26,4 % são despendidas pelos trabalhadores formais, ou seja, com carteira assinada. O segundo grupo com maior percentual de despesas de circulação (22,2%) são os que trabalham por conta própria, de maneira informal ou formal (empresas individuais), onde os movimentos pendulares são também compostos com os deslocamentos para atendimento da clientela, o que se torna pouco viável no contexto das políticas de transportes públicos nacionais (valorizada menos que o desejável e sem políticas específicas para atendimento de todas as formas de necessidade). O terceiro grupo, com 20,7 % do total, é representado pelas pessoas fora do mercado de trabalho, devido ao deslocamento para procura de emprego ou para o exercício de atividades informais. Os servidores do setor público representaram 13,9 % do total gasto em transportes e os empregados sem carteira representam 5,9 % e os empregados domésticos 3,5 %. Portanto, grande parte das despesas com circulação urbana são suportadas pelos trabalhadores, servidores, empresários individuais e pessoas fora do mercado formal de trabalho. Os empregadores, mesmo utilizando mais frequentemente o transporte individual, representaram apenas 7,3 % das despesas totais com transporte e circulação. Uma coisa que explica este resultado, vem do percentual representado pelos primeiros (trabalhadores em geral) em relação à população total e em relação ao conjunto dos empregadores. Ver figura 06.

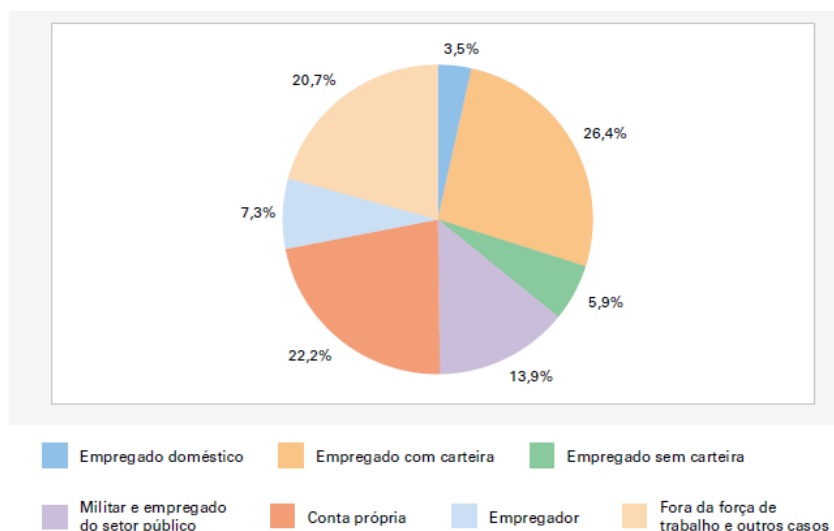


Figura 06 - Distribuição percentual das despesas totais com transportes no Brasil, segundo a formalização e a atividade econômica Fonte: Pesquisa de Orçamentos Familiares – POF – IBGE (2021)

No entanto, apesar da grande periferação da população de baixa renda no contexto urbano, o percentual de pessoas que levam até 30 minutos nos deslocamentos predomina em todos os decis de renda. Este resultado ocorre devido ao fato de que, pelos elevados custos relativos do transporte para as populações de baixa renda, estes buscam se localizar de forma mais próxima, em centros secundários ou locais, de maneira que, diante da impossibilidade de recursos para o custeio do transporte, eles possam optar por formas alternativas e menos onerosas de circulação, tais como andar a pé ou bicicletas.

Por outro lado, isso representa uma redução significativa de oportunidades, uma vez que, em geral, os assentamentos habitacionais públicos para populações de baixa renda, se localizam em áreas de baixa concentração de oferta de oportunidades de emprego e renda. Também esse resultado pode ter origem em uma interpretação equivocada do que seria o tempo de deslocamento para o trabalho, uma vez que as populações mais simples, geralmente consideram apenas o tempo de viagem do ônibus. O tempo total de deslocamento inclui também o tempo de caminhada ao ponto mais próximo e a caminhada do ponto ao local de trabalho e, especialmente o tempo de espera, geralmente muito longo nos setores mais periféricos e de menor densidade de ocupação. Este indicador, inclusive, tem uma importância muito grande na avaliação da qualidade do transporte urbano, pois é um tempo incerto (nossas paradas de ônibus não dispõem de sinalização adequada das linhas que passam, horários de funcionamento e horários de passagem pelo ponto) e geralmente em um ponto de parada que

raramente dispõe de uma proteção adequada ao clima (sol e chuva), de iluminação noturna e de segurança.

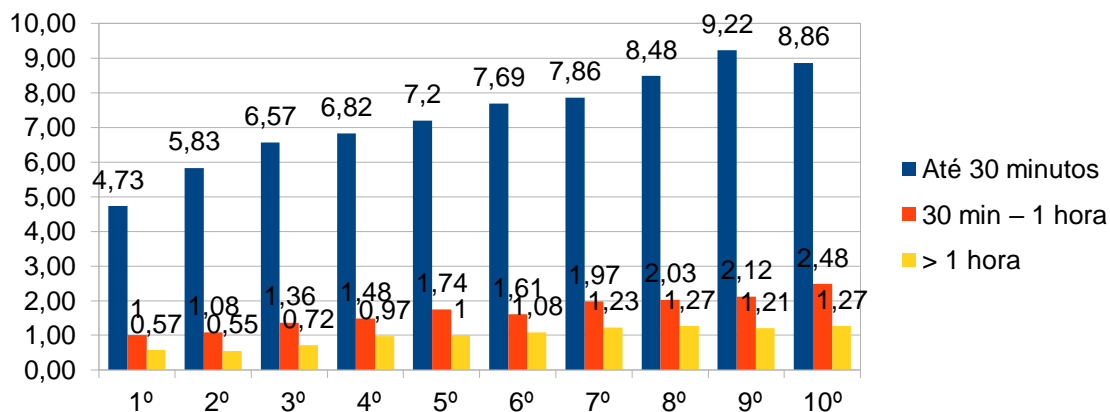


Figura 07 – Distribuição percentual dos tempos de deslocamentos médios por decis de renda em relação ao total de deslocamentos. Fonte: elaboração própria a partir de dados do POF/IBGE (2021)

Isso se revela na avaliação qualitativa, por decis de renda, onde as piores avaliações ocorreram justamente nos decis de renda mais baixos. Ainda que os segmentos de renda mais alta utilizem menos os transportes coletivos, por valorizar mais os modos individuais de transportes, eles apresentaram uma avaliação mais positiva dos modos coletivos que o verificado nas faixas de renda mais baixas.

Quadro 05 – Avaliação da qualidade do transporte coletivo urbano, pela população por decis de renda

Décis de renda	Bom	Satisfatório	Ruim
1º	24,24	16,16	40,40
2º	24,46	18,71	35,97
3º	24,58	20,11	33,52
4º	24,66	21,00	31,96
5º	24,71	21,62	30,89
6º	24,75	22,07	30,10
7º	24,78	22,42	29,50
8º	24,80	22,69	29,02
9º	24,82	22,91	28,64
10º	24,84	23,09	28,32

Fonte: Pesquisa de Orçamentos Familiares – POF – IBGE (2021)

Também na avaliação da qualidade do transporte coletivo por nível de instrução, verifica-se que, para a maior parte da população de baixa escolaridade, o transporte coletivo não apenas tem qualidade ruim, mas em alguns casos, simplesmente não existe. Embora tenha aqui a influência da população rural, existe também a percepção da população bastante periférica urbana, para os quais, por vezes é necessário o deslocamento para outros bairros para poder obter o serviço do transporte coletivo. Também a sua avaliação positiva (nível bom) pode estar associada a um baixo nível crítico por parte das populações mais simples, o que pode ser verificado que a avaliação « ruim » tem seus indicadores piores a partir do ensino fundamental completo, sendo crescente nos níveis de escolaridades ensino médio completo e ensino superior completo. Outro fator seguramente influente é que as pessoas dos decis mais altos de renda geralmente apresentam percentuais mais altos de ocupação de imóveis alugados e localização mais centrais, o que, também devido à densidade populacional e a diversidade de usos urbanos, viabilizam nestes setores, transportes coletivos de melhor qualidade.

Quadro 06 – Avaliação da qualidade do transporte coletivo urbano, pela população por nível de instrução

Nível de instrução	Bom	Satisfatorio	Ruim	Não tem
Sem instrução	28,57	14,29	14,29	42,86
Ensino fundamental incompleto	35,05	17,39	19,57	27,99
Ensino fundamental completo	38,20	20,22	23,60	17,98
Ensino médio incompleto	37,25	19,61	23,53	19,61
Ensino médio completo	35,57	22,13	26,09	16,21
Ensino superior incompleto	36,36	24,24	27,27	12,12
Ensino superior completo	39,71	25,00	23,53	11,76

Fonte: Pesquisa de Orçamentos Familiares – POF – IBGE (2021)

A figura 08, obtida a partir dos dados do Relatório do déficit habitacional no Brasil, da Fundação João Pinheiro (2021) mostra uma tendência crescente e quase linear à ocupação de imóveis alugados em relação aos decis de renda, do mais baixo ao mais alto, em todos os anos considerados. Isso ocorreu devido à opção por viver mais bem localizado e mais próximo dos locais de trabalho, que no Brasil ocorre em áreas centrais e nos novos centros associados a áreas de alta renda. Nestes setores urbanos centrais e dinâmicos, devido ao alto custo dos imóveis e das habitações, é mais comum a opção pelo aluguel. Desta forma, as pessoas de maior escolaridade, ainda que tenham propriedades em outros lugares, habitam comumente em moradias alugadas e mais bem localizadas em relação ao local de trabalho, geralmente mais centrais e economicamente mais dinâmicas, o que viabiliza maiores oportunidades e transportes coletivos melhores e mais eficientes. Também está inserida nesta escolha a valorização do tempo perdido em localizações mais distantes, considerando o valor da hora/trabalho das pessoas de melhor escolarização.

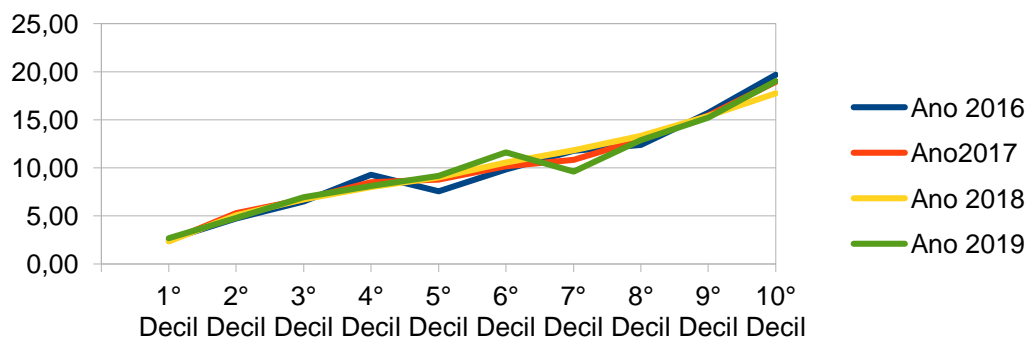


Figura 08 – Percentuais de utilização de moradias alugadas entre os diferentes decis de renda no Brasil, entre os anos de 2016 e 2019 Fonte: Relatório do Déficit Habitacional no Brasil - FJP (2021)

3. DISCUSSÕES FINAIS SOBRE A CARGA DO ALUGUEL X CARGA DE TRANSPORTE E MOBILIDADE URBANA PARA A HABITAÇÃO SOCIAL.

O chamado « ônus » excessivo com aluguel, é entendido quase que universalmente, quando se ultrapassa os 30 % da renda familiar apenas para o pagamento do direito de ocupar uma unidade habitacional. Neste percentual ainda não incluindo outros aspectos do custo habitação, tais como a energia, a água e saneamento, os sistemas de comunicação, manutenção etc. Além, evidentemente dos demais aspectos externos que complementam a habitação, definido no conceito de moradia digna, tais como a acessibilidade à oportunidades de obtenção de emprego e renda, infraestruturas urbanas, serviços públicos e privados, oferta de bens públicos e privados, ofertas de equipamentos públicos etc., como visto anteriormente.

No entanto, estes ônus têm pesos diferentes para famílias de maior renda e para famílias de mais baixa renda. No primeiro caso, em seus orçamentos, os demais 70 % da renda teria condições de arcar com os demais custos complementares da habitação, bem como as demais necessidades essenciais: alimentação, saúde, educação, vestuário, cultura, lazer, transportes, higiene, cuidados, serviços pessoais etc. Nos casos de renda intermediária, já se sentiria maior dificuldade na opção dos componentes do orçamento familiar, se sentindo as restrições e a necessidade de se abdicar de alguns componentes, fazendo com que as famílias ajustem as opções segundo as necessidades familiares mais valorizadas. No caso das famílias de baixa renda, em um país como o Brasil, onde o salário-mínimo não tem sido definido segundo as necessidades básicas, mas em função apenas dos estímulos às iniciativas privadas e a acumulação de capital, as escolhas necessárias para a composição orçamentária familiar se apresentam desde situações dramáticas até a impossibilidade total de escolhas, onde a informalidade, a dependência de doações e a precariedade são as únicas possibilidades.

Desta forma, se verifica que o ônus excessivo com o aluguel, nem chega a ser significativo o percentual de famílias com renda de até 1 Salário-mínimo que sejam enquadradas nesta situação. Se fossem custear os aluguéis, mal poderiam se alimentar e, especialmente, não poderiam atender as outras necessidades. Segundo dados do Relatório do Déficit Habitacional no Brasil – FJP (2021), as faixas de renda mais baixas (decis de 1 a 3) tem até menor comprometimento com o aluguel que as famílias com decis de renda entre 4 e 7, que têm melhor possibilidade de ajustar e optar segundo as prioridades, apesar de também representar uma escolha nada fácil, sendo, especialmente para o decil 4, uma escolha dramática: habitar distante dispendendo menos com o aluguel ou optar por habitação melhor localizada, assumindo um ônus maior que os 30 %, mas tendo maiores oportunidades de emprego, renda, educação e menor custo de tempo para o desenvolvimento de atividades econômicas ou de formação, agregando melhor capital humano aos membros da família. Para as faixas de decis 2 a 4, se a opção for pela habitação de programas habitacionais na faixa de renda 1, muitas vezes se veem na difícil situação de cativos da necessidade de utilização de transportes individuais (ainda que com dificuldades enormes), devido à distância e ao isolamento (baixa densidade). Esta faixa de renda, talvez seja a mais sacrificada com a difícil necessidade de escolha: uma verdadeira « Escolha de Sofia », parafraseando o romance de William Styron (1979).

Para efeito de políticas habitacionais sociais, as faixas de até 3 SM, são as tomadas como referência. No Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS representava a faixa de atendimento total e no Programa Minha Casa, Minha Vida – MCMV representava a « Faixa 1 », ou seja, a faixa mais social. Nesta faixa de renda, estaria enquadrado os decis de 1 a 4. Na política do MCMV essa faixa é atendida com subsídios maiores, porém sem possibilidade de escolha do local e empreendimento. Na forma do funcionamento do Programa, com a aquisição pelo governo das unidades habitacionais às empresas por preço com teto fixo, para alienação e transferência por sorteio às famílias de baixa renda habilitadas a participar do mesmo, as empresas buscam reduzir os custos, construindo cada vez mais distante, em áreas periurbanas onde o valor do solo (determinante no custo da obra) é menor.

Além de influir na dispersão urbana, o que é muito negativo, as localizações periurbanas e os isolamentos destes assentamentos habitacionais dificultam sensivelmente o « direito à cidade » e a complementação do próprio direito à moradia digna para os moradores. No entanto, para a faixa 1 do MCMV a opção de escolha não existe. Este foi também um dos fatores que fizeram surgir a chamada Faixa 1,5 (que se localiza em uma faixa próxima dos decis 4° e 5°), buscando facilitar o acesso à possibilidade de escolha, no entanto, inserindo-se em um nicho de difícil viabilização para o orçamento dessas famílias.

Quadro 07 – Correspondência entre os decis de renda no Brasil e as faixas de atendimento do MCMV

Decis de renda	Faixas da política habitacional	Intervalo de renda per	
		capita familiar (em reais/capita)	Média de renda per capita familiar (em reais/capita)
Decis de 1° a 4°	Faixa 1 (MCMV) – 1 a 3 SM	0 a 650	109 a 572
Decis de 5° a 6°	Faixa 2 (MCMV) -	665 a 1000	747 a 950
Decis de 7° a 8°	Faixa 3 (MCMV)	1000 a 1760	1133 a 1522
Decis de 9° e 10°	Mercado habitacional	1760 a 116.667	2184 a 5994

Fontes : SNH (2014) e <https://blogdoibre.fgv.br/posts/distribuicao-de-renda-no-brasil-e-o-papel-dos-rendimentos-alem-do-trabalho> (2016) acesso em 08/10/2021

Para as famílias de renda correspondente à faixa 1 não existe a possibilidade de escolha do local, no contexto do programa, no entanto, muitos destes assentamentos são localizados em áreas urbanas que oferecem poucas oportunidades locais e exigem grandes deslocamentos no contexto urbano. Muitos beneficiários preferiram até mesmo retornar para uma favela mais bem localizada que continuar habitando nos empreendimentos oferecidos. Outros preferem alugar habitações mais bem localizadas, no entanto, assumindo um compromisso mensal extremamente pesado para seus próprios recursos.

Para as famílias que optam pela chamada Faixa 1,5 resta assumir um pesado compromisso mensal com o pagamento das mensalidades e, ainda assim, apesar da suposta liberdade de escolha, as localizações são geralmente inadequadas, estando ainda longe de garantir um perfeito « direito à cidade ».

Portanto, para estas faixas de renda, que chegam, no máximo ao 5° decil, a carga superior aos 30 % com o direito à moradia é extremamente pesada, considerando a insuficiência da renda a atender a totalidade dos demais direitos. Conforme se verifica no Relatório da Metodologia do cálculo do Déficit habitacional no Brasil – FJP (2021), o comprometimento médio com o ônus de aluguel chega a representar aproximadamente 45 % de toda a renda (Fig. 02). Peso insuportável para uma faixa que investe grande parte dos rendimentos em alimentação e, se tiver também grande despesa com deslocamentos (que no Brasil representa em média 50 % das despesas com habitação) se torna praticamente um objetivo impossível.

Outras famílias, com renda um pouco maior, optam por comprometer um percentual ainda maior em habitação (até aproximadamente 50% da renda) para se localizar melhor, com menor necessidade de deslocamentos onerosos, menor consumo de tempo e melhores oportunidades. Geralmente os que optam por este sacrifício, o fazem em função da oportunidade de investimento em formação e busca de empregos mais bem remunerados. No entanto, também é uma escolha difícil, pois se aposta no incerto, ao menos a curto prazo, e se enfrenta o sacrifício para manter-se adimplentes e prover o conjunto das necessidades.

Se para as faixas de renda (decis) superiores, estas escolhas também apresentam alguma dificuldade até o 7° decil de renda, porém, são mais administráveis, sem exigir renúncias tão essenciais. A partir desta faixa, a administração do ônus habitacional, ainda que excessivo, já se apresentam mais viáveis e com menores riscos e a opção mais comum tem sido por habitar de aluguel e mais bem localizado. Por este motivo aparece a tendência direta entre habitação em imóveis alugados e a renda. Quanto maior a faixa de renda, maior o percentual de habitação em imóveis alugados urbanos. Ver figura 08.

Para as faixas de renda maiores, ainda que se constituam difíceis escolhas, são mais viáveis de serem administradas dentro da razoabilidade. Isto e o valor do tempo perdido em deslocamento, medido no valor de sua hora/trabalho explicam a razão das famílias de melhor escolaridade e melhor renda optarem geralmente por habitações alugadas e mais bem localizadas, no contexto metropolitano, garantindo uma melhor qualidade habitacional

BIBLIOGRAFIA

AUTHIER, J-Y; BONVALET, C.; LEVI, J. P. , **Elite domicile - la construction sociale des choix résidentiels** Lyon: Presses Universitaires de Lyon, 2010

BONDUKI, N., **Origens da habitação social no Brasil: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria**. São Paulo: Estação Liberdade, 1998

BONDUKI, N., **Pioneiros da Habitação Social - Cem anos de política pública no Brasil** 1a. ed. São Paulo: UNESP, 2014

UEMURA, M.M. (coord.) **Moradia é central: lutas, desafios e estratégias**. São Paulo: Centro Gaspar Garcia, 2012

CALVINO, I., **La speculazione edilizia** Torino: Einaudi Editrice, 1978

CANTERO, J.A.; GHOUBAR, K., **Sobre a sustentabilidade da produção pública de habitações populares para a locação social na cidade de São Paulo** São Paulo: Anais do 7o. Seminário Internacional NUTAU - FAUUSP, 2008

CARDOSO, A. L., **O programa Minha Casa, Minha Vida e seus efeitos territoriais** Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013

CARVALHO, C. H. R., **Desafios da Mobilidade urbana no Brasil** Brasília: IPEA – Textos para discussão n° 2198 – IPEA, 2016.

DOTA, E.M.; CAMARGO, D.M., **Regionalização, mobilidade pendular e os desafios metropolitanos na RM de Campinas** Anais do XIX Encontro Nacional de Estudos Populacionais – ABEP, 2014.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO - MG **Estatística e Informações: demografia e indicadores sociais: déficit habitacional no Brasil – 2015** – nº 6 Belo Horizonte: FJP, 2018

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO – FJP **Déficit habitacional no Brasil 2016 – 2019** Belo Horizonte: FJP, 2021

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO – FJP **Metodologia do Déficit habitacional e da Inadequação habitacional no Brasil** Belo Horizonte: FJP, 2021

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE **Pesquisa de Orçamentos Familiares – POF 2017-2018** Rio de Janeiro: IBGE, 2019

LEFEBVRE, H., **A vida cotidiana no mundo moderno**, São Paulo, Ed. Ática,1980.

LEFEBVRE, H., **O direito à cidade**. tradução brasileira São Paulo, Ed. Moraes, 1991.

MOREIRA, T. A., 2014 **Política habitacional e locação social em Curitiba**. Salvador: Cadernos CRH, vol.27, no. 71, pp.285-297. <https://doi.org/10.1590/S0103-49792014000200005>

PASTERNAK, S.; BOGUS, L.M.M. **Habitação de aluguel no Brasil e em São Paulo**. Salvador: Cadernos CRH, vol.27, no. 71, pp.235-254, 2014. <https://doi.org/10.1590/S0103-49792014000200002>

RIBEIRO, E. L. **Cidades (in)sustentáveis – reflexões e busca de modelos urbanos de menor entropia** – João Pessoa: Editora Universitária UFPB/Casa do Livro, 2006

RIBEIRO, E. L.; **Os diferentes aspectos das políticas nacionais de habitação no Brasil, Itália e França e suas Influências sobre o funcionamento e a estrutura urbana – O Caso das cidades de Campinas – São Paulo (Brasil); Turim – Piemonte (Itália) E Lyon – Rhône-Alpes (França)** Lyon: LabEx IMU, Laboratoire Environnement, Ville et Société - EVS/UMR 5600, 2019.

RIBEIRO, E. L.; SILVEIRA, J. A. R. **A produção habitacional do Programa MCMV no município de São Paulo: critérios de localização adotado pelos produtores e impactos na estrutura urbana e na qualidade de vida dos moradores** Journal of Urban Technology and Sustainability, vol. 3 – no. 1, pp. 78 – 88, 2020

SILVA, E. T.; **Estrutura urbana e mobilidade espacial nas metrópoles** Rio de Janeiro: Letra Capital, 2012

SILVA, G. J. A.; SILVA, S. E.; NOME, C. A. **Densidade, dispersão e forma urbana – dimensões e limites da sustentabilidade habitacional.** Revista Arquitectos – 189.07 – Urbanismo, ano 16, pp. 1-6, 2016.

SILVEIRA, J. A. R. **(Dis) tensão intraurbana: periferação e espaços de borda da cidade** Revista AU –Arquitetura e Urbanismo, v. 06, pp. 01-05, 2014

SILVEIRA, J. A. R. (2013) **Dinâmica intraurbana: fragmentação e emergência de novas centralidades** Revista Conceitos v. 02, pp. 84-91, 2013

SILVEIRA, J.A.R.; TABOSA, R.M.R ; SILVA, M.D. **Análise da qualidade de vida nas bordas intraurbanas na cidade de João Pessoa – PB** Revista Sodebras, v.11 – pp. 83-89, 2016

STYRON, W. **Sophie's choice** New York : Random House, 1979.

WHITEHEAD, C.; SCANLON, K. J. **Social housing in Europe.** London School of Economics and Political Science, 2007

ZMITROWICZ, W.; DE ANGELIS NETO, G. **Infraestrutura Urbana** São Paulo: Textos técnicos POLI-USP, 1997