Síntese de Evidências Clear

Nº 01 - outubro/2021

Impactos de projetos habitacionais sobre saúde, criminalidade e emprego

Rodrigo Oliveira

clear
Centro de Aprendizagem em Avaliação e Resultados
ÁFRICA LUSÓFONA & BRASIL

FGV EESP
CENTRO DE APRENDIZAGEM EM AVALIAÇÃO E RESULTADOS PARA A ÁFRICA LUSÓFONA E O BRASIL

GEI Global Evaluation Initiative

O conteúdo desta publicação representa exclusivamente as opiniões dos seus autores e não, necessariamente, a posição institucional do FGV EESP Clear e da FGV. Portaria FGV Nº19.

Centro de Aprendizagem em Avaliação e Resultados para
a África Lusófona e o Brasil (FGV EESP Clear)
www.fgvclear.org

SÍNTESE DE EVIDÊNCIAS CLEAR - 01 | OUTUBRO/2021

clear
Centro de Aprendizagem em Avaliação e Resultados
ÁFRICA LUSÓFONA & BRASIL

FGV EESP
CENTRO DE APRENDIZAGEM EM AVALIAÇÃO E RESULTADOS PARA A ÁFRICA LUSÓFONA E O BRASIL

Impactos de projetos habitacionais sobre saúde, criminalidade e emprego

Rodrigo Oliveira, economista com mestrado e doutorado em Economia pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), professor da Universidade Federal da Bahia (UFBA) e pesquisador associado no Instituto Mundial de Pesquisa em Economia do Desenvolvimento da Universidade das Nações Unidas.

Moradia em um local adequado, com segurança, paz e dignidade é um direito fundamental dos indivíduos, de acordo com o Comitê sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Cescr) da Organização das Nações Unidas (ONU) (UN-Habitat, 2009). Esta Síntese de Evidências apresenta resultados de estudos que avaliaram os impactos de programas habitacionais sobre saúde e criminalidade. São apresentadas evidências de quatro programas habitacionais com diferentes propostas e em diferentes localidades. O Moving to Opportunity (MTO), implementado nos Estados Unidos, oferece a oportunidade de mudanças de bairros pobres e habitações precárias para bairros com baixos índices de pobreza e melhores moradias por meio do uso de vouchers distribuídos a partir de sorteios. Apresentamos também evidência de um programa realizado no Estado de Chicago em 1997, que também distribuía vouchers para aquisição de residências: o Chicago Housing Voucher Program (Chac). Ainda na linha de programas que oferecem novas residências, destacamos evidências da avaliação experimental do programa Techo, que constrói residências de baixo custo para pessoas na extrema pobreza em países da América Latina.

Em seguida, trazemos três programas que atuam recuperando áreas e habitações em mau estado de conservação, que são casos de avaliações não experimentais com desafios metodológicos representativos para análise: Piso Firme, no México, New Deal for Communities (NDC), na Inglaterra, e o Low Income Housing Tax Credit (LIHTC), nos EUA.

PRINCIPAIS CONCLUSÕES

- Impactos positivos sobre a saúde mental e física dos indivíduos;
- Impactos sobre redução de criminalidade, com efeitos maiores entre as mulheres;
- Os efeitos em termos de redução da criminalidade e de aumento de renda e escolaridade são mais elevados entre crianças que tinham até 13 anos quando expostas aos programas;
- Os efeitos para saúde e educação variam bastante entre homens e mulheres e também variam com a idade dos indivíduos beneficiados, sendo mais elevados para pessoas mais jovens.

Moving to Opportunity (MTO)

O MTO foi implementado nas cidades de Baltimore, Boston, Chicago, Los Angeles e Nova York entre 1994 e 2006. O objetivo do programa era realocar famílias que residiam em bairros de alta pobreza para localidades com menor índice de pobreza, a fim de prover melhores oportunidades de educação, emprego e bem-estar. A estratégia do programa consistia na distribuição de dois tipos de vouchers.

Para isso, as 4.604 famílias participantes do estudo foram sorteadas entre três grupos: **1)** Grupo experimental: beneficiários sorteados para receber um voucher para subsidiar moradias em bairros com taxa de pobreza menor que 10%; **2)** Seção-8: beneficiários que receberam um voucher para subsidiar moradias em bairros de livre escolha; **3)** Grupo de controle: indivíduos que não foram sorteados.

Resumo das evidências do MTO

Estudo	Resultados avaliados	Principais conclusões
Leventhal e Brooks-Gunn (2003)	Saúde mental	• Redução de 20% dos sintomas relacionados a problemas de saúde mental entre os pais. • Para as crianças expostas ao tratamento, o resultado variou bastante entre os gêneros, com impacto significativo apenas para meninos entre 8 e 13 anos.
Kling, Ludwig e Katz (2005)	Criminalidade	• Impactos bastante heterogêneos entre os gêneros. • Redução de 32% nas prisões de mulheres por crimes violentos e 21,5% por roubo e invasão a propriedades. • Entre os homens, aumento de 32% das prisões por crimes de roubo e invasões a propriedades. Esse aumento foi mais do que compensado pela redução de prisões por crimes violentos.
Zuberi (2012)	Exposição de crianças a situações de perigo.	• Redução de 2,4% da exposição ao risco para as crianças de famílias do grupo de tratamento. • Redução de 6,8% na "percepção da existência de gangues nas escolas ou na vizinhança", • Redução de 3,8% na probabilidade de ouvir disparos de arma de fogo e de 9,5% de ter visto atividade de traficantes de drogas.
Chetty, Hendren e Katz (2016)	Renda	• Crianças menores de 13 anos expostas ao programa aumentaram em 14% sua renda quando adultas. • Não foram encontrados efeitos em crianças entre 13 e 18 anos expostas ao programa. • Crianças de até 13 anos expostas ao programa possuem 2,5% mais chances de completar ensino superior • Crianças de 13 a 18 anos possuem 4,2% menos chances de completar ensino superior.

Fonte: elaboração do autor.

Chicago Housing Voucher Program (Chac)

O Chac é um programa de distribuição de vouchers para subsidiar a aquisição de residências por famílias de baixa renda no estado de Chicago. Em 1997 foram reabertas inscrições após 12 anos de interrupção. Naquele ano, 82.607 famílias se inscreveram para participar, sendo 8.738 famílias que viviam em moradias do setor público. Até maio de 2003, um total de 1.930 famílias foram sorteadas para receber os vouchers para adquirir uma nova residência no mercado privado. O subsídio médio recebido foi de US$ 8 mil.

Jacob et al (2013) realizaram avaliação de impacto do Chac sobre mortalidade de crianças e jovens. A amostra é composta por 11.680 crianças e jovens menores de 18 anos na data de aplicação para recebimento do voucher. Os resultados encontrados sugerem que o programa reduz em 1,34 vezes as chances de mortalidade de crianças e jovens do sexo masculino por todas as causas. Isso significa que homens que eram menores de 18 anos no momento da inscrição possuem 34% menos chances de falecerem.

Techo (Teto)

O Techo é um programa que oferece casas pré-fabricadas para famílias extremamente pobres que vivem em assentamentos precários na América Latina. Foi criado em 1998 no Chile e atualmente cobre 19 países, inclusive no Brasil. Em 2017 o programa já havia construído quase 100 mil casas, construídas por voluntários, com 90% do valor custeado pelo próprio programa –os 10% restantes são de responsabilidade do beneficiário. As casas construídas têm 18m2, e a estrutura é de madeira ou painéis de alumínio. O teto é fabricado a partir de materiais que permitam uma boa ventilação e protejam os moradores de variações de temperatura e insetos. Contudo, as residências não oferecem banheiros, água encanada ou esgotamento sanitário.

O programa primeiro seleciona assentamentos elegíveis para receber as intervenções e, em seguida, escolhe as famílias em cada assentamento por meio de um sorteio. Galiani et al. (2017) conduziram avaliações de impacto do programa em 23 assentamentos em El Salvador, 39 no México e 19 no Uruguai para analisar uma grande gama de indicadores. Os resultados sugerem que o programa teve impacto no aumento da qualidade de vida, mensurado por um indicador de satisfação com a vida autoavaliado pelos respondentes. Em El Salvador a marca foi de 41%, no México, 28% e no Uruguai, 21%. Também foi verificado um aumento no sentimento de segurança em El Salvador de 27%. As análises para saúde infantil possuem limitações devido ao tamanho da amostra em cada país, porém numa análise agrupando os dados de todos os países foi possível verificar um impacto do programa na redução da prevalência de diarreia e doenças respiratórias em 18% do grupo verificado. Não foram verificados efeitos sobre emprego e renda.

Piso Firme

O Piso Firme foi um programa implementado pelo governo mexicano para substituir o piso de residências de famílias de baixa renda por uma superfície de cimento. Iniciado em 2000, estima-se que nos seus cinco primeiros anos de execução 300 mil famílias tenham sido atendidas. A elegibilidade era baseada em dois critérios: i) a família ser a proprietária da residência e ii) a residência não ter piso adequado, em particular, "piso de terra". Cada reforma tem um custo aproximado de US$ 150. Estados e municípios dividem a responsabilidade pelas despesas do programa, enquanto as famílias precisam ofertar a mão de obra para a troca de piso (Cattaneo et al., 2009). Cattaneo et al. (2009) estudam o impacto deste programa no Estado de Coahuila e utilizam o Estado de Durango como grupo de controle. Mais especificamente, eles restringem a análise aos municípios de Torréon (Coahuila) e Goméz Palacio e Lerdo (Durango), pois são cidades que fazem fronteiras e possuem características culturais e sociais bastante similares. Contudo, enquanto o Estado de Coahuila implementou a política em 2000, tendo aproximadamente 34 mil famílias beneficiadas em cinco anos, o Estado de Durango apenas implementou a política em 2005.

Os resultados da avaliação sugerem que o programa teve um impacto de 19,6% sobre a redução da presença de parasitas, diminuição de 12,8% na prevalência de diarreia e queda de 20,1% na prevalência de anemia. O programa também apresentou impacto positivo de 9% no desenvolvimento cognitivo das crianças.

New Deal for Communities (NDC)

O NDC foi implementado nas 39 áreas mais carentes da Inglaterra de 1998 a 2011, numa parceria entre governos locais e organizações sociais. O objetivo geral do programa era a redução das desigualdades regionais de saúde, educação, crime e bem-estar por meio da reconstrução de casas e espaços de uso comum nos bairros selecionados. As populações atendidas variavam entre 4,8 mil e 21,4 mil pessoas, numa média de 9,9 mil beneficiários. Cada área do NDC recebeu aproximadamente 50 milhões de libras. Mais especificamente, ao longo do programa foram realizados 391 projetos para redução de crime, 492 para melhorar o nível educacional e 503 para melhorar a saúde.

Romero (2009) utiliza o método de diferenças em diferenças com pareamento por escore de propensão para avaliar o impacto do programa sobre o nível de emprego. Os resultados da avaliação sugerem que o programa aumentou em 14 pontos percentuais a probabilidade de empregabilidade em 2004 para indivíduos dedicados em tempo integral a atividades educacionais em 2002, e em 18 pontos percentuais para aqueles que se dedicavam a algum programa de qualificação profissional também no ano de 2002. Além disso, ao considerar apenas indivíduos que estavam desempregados em 2002, os resultados sugerem que o programa teve um impacto de 44 pontos percentuais sobre os beneficiários do NDC.

Low Income Housing Tax Credit (LIHTC)

O LIHTC foi um programa realizado nos EUA que se baseava na concessão de subsídios para construtoras fabricarem habitações que seriam oferecidas por aluguéis acessíveis. O LIHTC subsidiou aproximadamente 31 mil projetos, o que representa cerca de 1,8 milhões de unidades habitacionais entre 1987 e 2007, dos quais 55% foram novas construções e o restante, reformas de edifícios existentes. Um projeto poderia se beneficiar se pelo menos 20% das famílias a ocupar as unidades habitacionais tivessem renda menor que 50% da renda média da localidade ou se pelo menos 40% delas possuíssem renda menor que 60% da renda média da localidade. Além disso, em 1989 foi estipulado que projetos construídos em áreas censitárias muito pobres ou com custos de construção muito elevados teriam um adicional de crédito de 30%.

Freedman e Owens (2011) estimaram o impacto do LIHTC sobre a taxa de criminalidade das localidades onde os projetos foram implementados. A estratégia de identificação dos autores se baseia no uso de uma variável instrumental construída como o número de alugueis de baixa renda em cada setor censitário por 10 mil habitantes em cada ano. Os resultados sugerem que o programa reduziu o número de roubos e furtos em 2%.

Referências

Cattaneo, M., Galiani, S., Gertler, P., Martinez, S., Titiunik, R., 2009. Housing, health, and happiness. Am. Econ. J. 1 (1), 75–105.

Chetty, R.; Hendren, N.; Katz, L. The Effects of Exposure to Better Neighborhoods on Children: New Evidence from the Moving to Opportunity Experiment. American Economic Review, 106 (4): 855-902. 2016.

Egan M, Katikireddi SV, Kearns A, Tannahill C, Kalacs M, Bond L. Health effects of neighborhood demolition and housing improvement: a prospective controlled study of 2 natural experiments in urban renewal. Am J Public Health. 2013. doi:10.2105/AJPH.2013.301275.

Egan, M.; Kearns, A.; Katikireddi, S. V.; Curl, A.; Lawson, K.; Tannahill, C. Proportionate universalism in practice? A quasi-experimental study (GoWell) of a UK neighbourhood renewal programme's impact on health inequalities. Social Science & Medicine 152, 2016.

Freedman, M.; Owens, E. Low-Income Housing Development and Crime. Journal of Urban Economics. 2011. doi:10.1016/j.jue.2011.04.001.

Galiani S, Gertler P, Cooper R, Martinez S, Ross A, Undurraga R. Shelter from the storm: upgrading housing infrastructure in Latin American slums. Journal of Urban Economics. 2017.

Kling, J.; Ludwig, J.; Katz, L. Neighborhood Effects on Crime for Female and Male Youth: Evidence from a Randomized Housing Voucher Experiment, The Quarterly Journal of Economics, Volume 120, Issue 1, 2005. https://doi.org/10.1162/0033553053327470

Jacob, Brian A., and Jens Ludwig, ''The Effects of Housing Assistance on Labor Supply: Evidence from a Voucher Lottery,'' American Economic Review, 102 (2012), 272–304.

Leventhal, T.; Brooks-Gunn, J. Moving to opportunity: an experimental study of neighborhood effects on mental health. Am J Public Health. 2003. doi:10.2105/ajph.93.9.1576.

Romero, R. G. Estimating the impact of England's area-based intervention 'New Deal for Communities' on employment, Regional Science and Urban Economics, Volume 39, Issue 3, 2009. ISSN 0166-0462, https://doi.org/10.1016/j.regsciurbeco.2008.11.004

UN-Habitat. The right to adequate housing. 2009. Disponível em: https://www.ohchr.org/documents/publications/fs21_rev_1_housing_en.pdf>

Walthery P., Stafford M., Nazroo J., Et Al. Health trajectories in regeneration areas in England: the impact of the New Deal for Communities intervention. J Epidemiol Community Health 2015.

Zuberi, A. Neighborhood poverty and children's exposure to danger: Examining gender differences in impacts of the Moving to Opportunity experiment, Social Science Research, Volume 41, Issue 4, 2012. https://doi.org/10.1016/j.ssresearch.2012.01.005