

# Questões metodológicas sobre o “déficit habitacional”: o perigo de abordagens corporativas

Sérgio de Azevedo  
Maria Bernadette Araújo

## Resumo

A partir da metodologia para o cálculo do déficit habitacional, desenvolvida pela Fundação João Pinheiro por demanda do governo federal – em aprimoramento contínuo desde meados dos anos 90 e atualmente referência nacional na área – os autores fazem uma análise crítica ao viés corporativo da metodologia elaborada pelo Sindicato da Construção Civil/SP (Sinduscon/SP) em parceria com a Fundação Getúlio Vargas/SP. Essa abordagem superestima o déficit quantitativo ao considerar a totalidade dos domicílios das favelas como “déficit”. Não distingue, também, a necessidade de construção de novas moradias da “inadequação de domicílios” que, sem implicar custos de reposição total das unidades, exige políticas públicas complementares à habitacional, como saneamento, infra-estrutura, urbanização, regularização fundiária, etc.

**Palavras chave:** necessidades habitacionais; déficit habitacional; inadequação de domicílios; política habitacional; interfaces de políticas; habitação popular; favelas.

## Abstract

*The authors, based on the methodology for the calculation of the Housing Deficit issued by João Pinheiro Foundation upon the Federal Government's request – a methodology that has been under continuous improvement since the middle of the 1990s and is currently a national reference in the sector – make a critical analysis of the biased corporate approach to the methodology conceived by the Civil Construction Union of the State of São Paulo, in conjunction with Getúlio Vargas Foundation/SP. This biased approach overestimates the quantitative deficit by considering the total number of slum households as a “deficit”. In addition, it does not distinguish between the need for building new dwellings and what is considered the “inadequate dwellings”, which, even though they do not entail any additional costs for their total replacement, require public policies complementary to the housing policy, such as those relating to sanitation, infrastructure, urbanization, agrarian regularization, etc.*

**Keywords:** *housing needs; housing deficit; inadequate dwellings; housing policy; interfaces of policies, dwellings for low-income bracket families; slums.*

A metodologia utilizada pela Fundação João Pinheiro a partir de 1995 – portanto, com mais de uma década de experiência e aprimoramento – foi um importante marco para a rediscussão do chamado “déficit habitacional”, por sua abordagem, amplitude e divulgação dos resultados. O seu principal mérito foi rearticular inúmeras contribuições realizadas anteriormente de forma inovadora.

Em trabalho que procura discutir os motivos da padronização de diversos índices sociais, Simon Schwartzman destaca que os valores centrais dos sistemas estatísticos eficazes são a legitimidade e credibilidade. Esta última é um componente essencial para a aceitação e adoção de padrões e procedimentos uniformes. Suas bases decorrem de inúmeros fatores, entre os quais se podem destacar:

- a *informação confiável é aquela* procedente de instituições *que não sejam identificadas como a serviço de um grupo de interesse* ou ideologia específica (grifo nosso);
- a *informação aceita como confiável é aquela* fornecida por pessoas ou instituições com um forte perfil profissional e técnico;
- *números produzidos sempre de acordo com os mesmos procedimentos, ou seja, com estabilidade e consistência, são mais facilmente aceitos do que aqueles que variam, dependentes de diferentes metodologias;*
- *pesquisas avulsas tendem a ser questionadas com mais freqüência que os resultados de práticas estatísticas permanentes e continuadas* (Schwartzman, 2004).

Enquadrando-se nos parâmetros acima, a metodologia desenvolvida pela Fundação João Pinheiro tornou-se referência nacional nessa última década. É adotada pelo governo federal, pela maioria dos governos estaduais, por governos municipais, redes acadêmicas nacionais, universidades, centros de pesquisas e entidades profissionais.

## Aspectos conceituais das necessidades habitacionais: déficit e inadequação de moradias

A partir do conceito mais amplo de necessidades habitacionais, a metodologia desenvolvida pela Fundação João Pinheiro trabalha com dois segmentos distintos: o déficit habitacional e a inadequação de moradias. Como déficit habitacional entende-se a noção mais imediata e intuitiva de necessidade de construção de novas moradias para a solução de problemas sociais e específicos de habitação detectados em certo momento.

Por outro lado, o conceito de inadequação de moradias reflete problemas na qualidade de vida dos moradores: não estão relacionados ao dimensionamento do estoque de habitações e sim a especificidades internas do mesmo. Seu dimensionamento visa ao delineamento de políticas complementares à construção de moradias, voltadas para a melhoria dos domicílios existentes. Com a preocupação de identificar as carências, principalmente da população de baixa renda, os números, tanto do déficit quanto da inadequação dos domicílios, foram explicitados

para diversas faixas de renda familiar. Eles têm como enfoque principal famílias com até três salários mínimos de renda, limite superior para o ingresso em grande número de programas habitacionais de caráter assistencial.

O conceito de déficit habitacional utilizado está ligado diretamente às deficiências do estoque de moradias. Engloba aquelas sem condições de habitabilidade devido à precariedade das construções ou em virtude de desgaste da estrutura física. Essas devem ser repostas. Inclui ainda a necessidade de incremento do estoque, devido à coabitação familiar ou à moradia em imóveis construídos com fins não residenciais. *O déficit habitacional pode ser entendido, portanto, como déficit por incremento de estoque e como déficit por reposição do estoque.*

O déficit por reposição do estoque refere-se aos domicílios rústicos acrescidos de uma parcela devida à depreciação dos domicílios existentes. Domicílios rústicos são aqueles sem paredes de alvenaria ou madeira aparelhada, o que resulta em desconforto e risco de contaminação por doenças, em decorrência das suas condições de insalubridade. Esses devem, portanto, ser repostos. A depreciação de domicílios está relacionada ao pressuposto de que há um limite para a vida útil de um imóvel a partir do qual são exigidos reparos em sua estrutura física, visando à conservação de sua habitabilidade. Toma-se 50 anos de construção como o limite que define a necessidade de reposição do estoque. Aplica-se um percentual sobre o montante de imóveis construídos antes desse limite, devido à suposição de que parte desse estoque tenha passado regularmente por

manutenção e reformas, mantendo assim suas condições de uso.

*O déficit por incremento de estoque contempla os domicílios improvisados e a coabitação familiar.* O conceito de domicílios improvisados engloba todos os locais construídos sem fins residenciais e que servem como moradia, o que indica claramente a carência de novas unidades domiciliares.

O componente coabitação familiar compreende a soma das famílias conviventes secundárias que vivem junto a outra família em um mesmo domicílio e das que vivem em cômodos – exceto os cedidos por empregador. As famílias conviventes secundárias são constituídas por, no mínimo, duas pessoas ligadas por laço de parentesco, dependência doméstica ou normas de convivência, e que residem no mesmo domicílio com outra família denominada principal. O responsável pela família principal é também o responsável pelo domicílio. As famílias residentes em cômodos foram incluídas no déficit habitacional porque esse tipo de moradia mascara a situação real de coabitação, uma vez que os domicílios são formalmente distintos. Segundo a definição do IBGE, os cômodos são "domicílios particulares compostos por um ou mais aposentos localizados em casa de cômodo, cortiço, cabeça-de-porco etc."

A esses dois componentes, agregou-se o que se denominou ônus excessivo com aluguel, que corresponde ao número de famílias urbanas, com renda familiar de até três salários mínimos, que moram em casa ou apartamento (domicílios urbanos duráveis) e que despendem mais de 30% de sua renda com aluguel.<sup>1</sup>

Por outro lado – diferente do conceito de déficit habitacional acima analisado – as habitações inadequadas são aquelas que não proporcionam condições desejáveis de habitabilidade, o que não implica, contudo, necessidade de construção de novas unidades. Pelo conceito adotado, são passíveis de serem identificadas somente as localizadas em áreas urbanas. Não são contempladas as áreas rurais que apresentam formas diferenciadas de adequação não captadas pelos dados utilizados. Tomamos o cuidado de excluir do estoque a ser analisado os domicílios inseridos em alguma das categorias do déficit habitacional. Ao contrário deste, os critérios adotados para a inadequação habitacional não são mutuamente exclusivos. Os resultados, portanto, não podem ser somados, sob risco de haver múltipla contagem (a mesma moradia pode ser simultaneamente inadequada segundo vários critérios).

Como inadequados são classificados os *domicílios com carência de infra-estrutura, com adensamento excessivo de moradores, com problemas de natureza fundiária, em alto grau de depreciação ou sem unidade sanitária domiciliar exclusiva*.

São considerados domicílios carentes de infra-estrutura todos os que não dispõem de ao menos um dos seguintes serviços básicos: iluminação elétrica, rede geral de abastecimento de água com canalização interna, rede geral de esgotamento sanitário ou fossa séptica e coleta de lixo.

O adensamento excessivo ocorre quando o domicílio apresenta um número médio de moradores superior a três por dormitório. O número de dormitórios corresponde ao

total de cômodos<sup>2</sup> que servem, em caráter permanente, de dormitório para os moradores do domicílio. Nele incluem-se aqueles que assim são utilizados em função de não haver acomodação adequada para essa finalidade. Para o cálculo do indicador foram considerados somente os membros da família principal, uma vez que as famílias secundárias foram incorporadas ao déficit habitacional.

A inadequação fundiária refere-se aos casos em que pelo menos um dos moradores do domicílio tem a propriedade da moradia, mas não possui a propriedade, total ou parcial, do terreno ou a fração ideal de terreno (no caso de apartamento) em que ela se localiza.

A inexistência de unidade sanitária domiciliar exclusiva define o domicílio que não dispõe de banheiro ou sanitário de uso exclusivo do domicílio.

Além desses componentes, deve ser considerada ainda uma parcela de domicílios em função da depreciação dos imóveis. Essa parcela é definida como o complemento dos domicílios com mais de 50 anos de construção cuja reposição é considerada necessária e, portanto, incluídos no déficit habitacional. Considera-se que a manutenção de parte dos imóveis mais antigos necessita apenas de pequenos cuidados.

## A trajetória recente do déficit e da inadequação habitacional no Brasil

Para levantamento dos dados foram utilizados a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), do Instituto Brasileiro

de Geografia e Estatística (IBGE), dos anos de 2004 e 2005, e o Censo Demográfico 2000, através do processamento de seus microdados. A PNAD possui periodicidade anual, com representatividade apenas para o Brasil, unidades da Federação e algumas regiões metropolitanas.<sup>3</sup>

Em relação aos aspectos metodológicos a PNAD não permite o cálculo da depreciação dos imóveis. Na realidade, esse é um indicador difícil de ser apreendido, não sendo possível, a partir das bases de informações disponíveis, incorporá-lo ao cálculo das necessidades habitacionais.<sup>4</sup>

De forma esquemática, a Tabela 1 apresenta a trajetória do déficit habitacional do Brasil, por regiões, ao longo dessa década. Apesar de, em números absolutos, o déficit habitacional apresentar um crescimento durante o período analisado, em termos relativos observa-se queda lenta, porém gradual e sistemática. Representava 16,1% dos domicílios existentes em 2000, passando para 14,9% em 2005. Essa tendência se repete mesmo em relação à situação do domicílio, de maneira mais acentuada no caso da área rural. Especialmente, no entanto, podem ser verificadas diferenças de comportamento, em

Tabela 1 – Déficit habitacional por situação do domicílio  
Brasil, grandes regiões e regiões metropolitanas – 2000, 2004 e 2005

Especificação	Absoluto			% dos domicílios		
	2000 (Censo)	2004 (PNAD)	2005 (PNAD)	2000 (Censo)	2004 (PNAD)	2005 (PNAD)
Norte	848.696	825.351	850.355	30,2	23,2	22,9
urbano	506.671	578.521	614.573	24,8	21,7	22,0
rural	342.025	246.830	235.782	44,6	27,7	25,9
Nordeste	2.851.197	2.728.972	2.743.147	25,0	20,8	20,6
urbano	1.811.553	1.881.155	1.844.068	22,2	19,5	18,9
rural	1.039.644	847.817	899.079	32,1	24,4	25,1
Sudeste	2.341.698	2.835.495	2.898.928	11,6	12,2	12,2
urbano	2.162.187	2.657.137	2.725.205	11,7	12,4	12,4
rural	179.511	178.358	173.723	10,4	10,4	9,8
Sul	678.879	878.182	873.708	9,4	10,7	10,4
urbano	565.217	741.295	755.589	9,5	10,9	10,8
rural	113.662	136.887	118.119	8,9	10,0	8,5
Centro-Oeste	502.175	536.619	536.561	15,9	14,3	14,0
urbano	424.223	482.184	474.708	15,4	14,9	14,4
rural	77.952	54.435	61.853	19,3	10,5	11,5
Brasil	7.222.645	7.804.619	7.902.699	16,1	15,1	14,9
urbano	5.469.851	6.340.292	6.414.143	14,6	14,5	14,3
rural	1.752.794	1.464.327	1.488.556	23,7	18,4	18,2
Total das RMs	1.836.282	2.243.847	2.285.462	13,0	13,8	13,7
urbano	1.785.167	2.199.030	2.226.730	13,0	13,9	13,7
rural	51.115	44.817	58.732	12,5	9,9	12,5

Fonte: Fundação João Pinheiro (FJP), Centro de Estatística e Informações (CEI).

função da localização regional. As regiões Norte e Nordeste apresentam as maiores quedas relativas, tanto no déficit urbano quanto no rural. Na região Nordeste, há diminuição inclusive dos números absolutos, entre 2000 e 2005, em função basicamente da área rural. Essa, apesar da queda, continua a ser ainda responsável por grande parcela do déficit habitacional da região. Na região Sudeste, ao contrário, as carências habitacionais se concentram primordialmente nas áreas urbanas, e tendem a apresentar ligeira tendência de crescimento relativo no período analisado. Comportamento que pode também ser evidenciado na região Sul.

Quando analisado o déficit habitacional por faixas de renda percebe-se que a esmagadora maioria do mesmo (90,3% em 2005) se concentra nas famílias que possuem renda média mensal de até três salários mínimos. Como se trata em sua maioria de clientela de baixos rendimentos familiares que necessita de políticas diferenciadas, o papel do Estado passa a ser extremamente estratégico, especialmente em busca de políticas cooperativas entrelaçadas que possam envolver os três níveis de governo, como ocorre com o Sistema Único de Saúde, SUS.

No que concerne às “inadequações habitacionais”, apresentadas na Tabela 2,

Tabela 2 – Critérios de inadequação dos domicílios urbanos  
Brasil, grandes regiões e regiões metropolitanas – 2000, 2004 e 2005

Especificação	Inadequação fundiária		Adensamento excessivo		Domicílio sem banheiro		Carência de infra-estrutura	
	absoluto	%	absoluto	%	absoluto	%	absoluto	%
Norte								
2000	56.346	2,8	184.822	9,1	162.865	8,0	1.165.622	57,1
2005	61.111	2,2	212.688	7,5	207.159	7,3	1.585.240	56,0
Nordeste								
2000	432.270	5,3	385.916	4,7	714.738	8,8	4.010.073	49,1
2005	341.293	3,5	406.585	4,1	480.867	4,9	4.190.284	42,6
Sudeste								
2000	650.406	3,5	1.133.647	6,1	315.379	1,7	2.155.271	11,7
2005	946.660	4,3	975.858	4,4	170.886	0,8	2.369.942	10,7
Sul								
2000	325.923	5,5	198.062	3,3	179.154	3,0	1.469.648	24,8
2005	333.682	4,8	157.560	2,3	120.668	1,7	1.449.478	20,7
Centro-Oeste								
2000	43.799	1,6	122.492	4,5	94.565	3,4	1.460.462	53,1
2005	56.485	1,7	133.094	4,0	47.907	1,4	1.724.729	52,0
Brasil								
2000	1.508.744	4,0	2.024.939	5,4	1.466.701	3,9	10.261.076	27,5
2005	1.739.231	3,9	1.885.785	4,2	1.027.487	2,3	11.319.673	25,1
Total das RMs								
2000	760.245	5,6	985.852	7,2	359.738	2,6	2.525.443	18,4
2005	1.021.976	6,3	864.541	5,3	234.816	1,4	2.634.205	16,1

Fonte: Fundação João Pinheiro (FJP), Centro de Estatística e Informações (CEI).

percebe-se – concomitantemente à políticas voltadas para enfrentamento do déficit *stricto sensu* – a grande importância de outras políticas urbanas recorrentes e complementares destinadas ao enfrentamento de questões como legalização fundiária, reforma e ampliação de unidades habitacionais, apoio a autoconstrução e, especialmente, investimento em infra-estrutura urbana .

Cabe ressaltar que são analisados apenas os domicílios urbanos que não foram classificados como em situação de déficit habitacional. Pelos números apresentados fica evidente a relevância dos problemas relacionados a deficiências dos serviços de infra-estrutura. Estão presentes em 27,5% dos domicílios urbanos no país, em 2000, e em 25,1% deles, em 2005. Observa-se situação mais crítica nas regiões Norte, Centro-Oeste e Nordeste, apesar de em todas elas, e principalmente na Nordeste, ocorrer melhora nos percentuais entre os dois anos estudados.

Devido às limitações nas fontes de dados disponíveis e às dificuldades na captação de alguns dos fenômenos considerados, sabe-se que os números apresentados, em alguns casos, podem subestimar a real dimensão do problema. Quando se trata das famílias conviventes, em contrapartida, a impossibilidade de uma melhor qualificação das mesmas superestima o cálculo do déficit habitacional. Não é possível identificar o real percentual daquelas que têm intenção de constituir outro domicílio. Esse é um dos pontos que merece atenção, dentro do objetivo de aprimoramento constante da metodologia utilizada, sendo objeto de esforços na tentativa de se delinear instru-

mentos que permitam caracterização mais detalhada da coabitação familiar.

## Uma análise crítica da metodologia utilizada pela FGV/GVConsult & Sinduscon/SP no cálculo do déficit habitacional brasileiro

Dois documentos que se complementam – ainda que não se refiram diretamente à metodologia utilizada pela FJP – merecem nossa atenção, por chegarem a resultados recentes, opostos aos nossos, utilizando algumas das variáveis que também fazem parte do nosso modelo. Além disso, por terem a chancela acadêmica da Fundação Getúlio Vargas, instituição de reconhecido prestígio nacional, não poderíamos deixar de nos posicionarmos a respeito desses trabalhos.

O primeiro é um artigo de Fernando Garcia e Ana Maria Castelo publicado na revista *Conjuntura da Construção*, de março de 2006, com o sugestivo título “O Déficit Habitacional Cresce apesar da Ampliação do Crédito” (Garcia e Castelo, 2006). O outro documento – no qual se basearam os autores para elaboração do citado artigo – é uma publicação regular do Sindicato da Construção Civil do Estado de São Paulo em parceria com a Fundação Getúlio Vargas de São Paulo. O último número, lançado em fevereiro de 2006, chama-se “Déficit Habitacional Brasileiro e 26ª Sondagem Nacional da Indústria da Construção Civil” (FGV/GVConsult & Sinduscon/SP, 2006).

O artigo em pauta inicia dizendo que

[...]a PNAD 2004, pela primeira vez com cobertura nacional, revela uma situação habitacional pior do que se estimava. O déficit habitacional de 2004 somou 7,9 milhões de moradias e indicou uma preocupante reversão de tendência: foi a primeira vez em 12 anos consecutivos que o déficit habitacional relativo cresceu. (Garcia e Castelo, 2006, p. 8)

Em outras palavras, entre 1993 e 2003 o déficit relativo teria caído, passando de 16,9% para 15%. Em 2004 teria ocorrido uma preocupante reversão dessa tendência histórica de queda com o crescimento de 0,2 ponto percentual. Nesse sentido, teríamos o primeiro aumento de déficit relativo depois de 12 anos consecutivos (FGV/GVConsult & Sinduscon/SP, 2006).

Para o entendimento desses números é necessária uma análise da metodologia utilizada pela Fundação Getúlio Vargas (FGV)/Sindicato da Indústria da Construção Civil (Sinduscon). O conceito de déficit habitacional compreende duas dimensões do problema: a “coabitação” e a “inadequação estrutural” das moradias. Ambas buscam mensurar as necessidades de construções de novas moradias. De modo diverso, o modelo da FJP trabalha também o conceito de “inadequação de domicílios”. Ele parte do pressuposto que, em muitos casos, a melhor forma de enfrentar a questão habitacional é implementar políticas complementares e recorrentes às políticas habitacionais *stricto sensu*, e não, obrigatoriamente, construir mais unidades habitacionais.

Na nossa avaliação, a limitação da metodologia FGV/Sinduscon, comparada com a da FJP, não se deve a questões de ordem técnica ou estreiteza acadêmica. Trata-se de um viés profissional voltado para maximizar os interesses do Sinduscon. Mais do que priorizar, ele reduz a questão da habitação popular exclusivamente à necessidade de construção de novas residências. Obviamente, essa abordagem restrita do “habitat” é um fator de forte dificuldade de legitimidade dessa metodologia fora das hostes empresariais da construção civil.

A dimensão “coabitação”, numericamente a mesma usada pela metodologia da FJP, possui aqui significado distinto. É utilizada como uma medida indireta de adensamento domiciliar e se refere ao número de casas em que vivem mais de uma família. As estimativas da coabitação são feitas subtraindo-se o número de domicílios particulares permanentes do número de famílias em cada região.

A inadequação estrutural é inicialmente definida, genericamente, como composta pelos domicílios improvisados, pelas moradias rústicas e pelos cortiços. Posteriormente, como se verá, inclui também as unidades habitacionais que formam as favelas.

Na metodologia em foco, *os domicílios improvisados*, um dos componentes da “inadequação estrutural”, possuem a definição clássica: compreendem prédios em construção, vagões de trem, carroças, tendas, baracas, trailers, grutas e aqueles situados sob pontes ou viadutos. O *cortiço* – outro componente da “inadequação estrutural” – é classificado como domicílio particular composto por um ou mais aposentos localizados em



casa de cômodos, cortiço, cabeça-de-porco, ou seja, é o mesmo utilizado pela FJP para definir cômodo. As fortes diferenças entre as duas metodologias – mesmo em relação ao cálculo de déficit habitacional *stricto sensu* – se referem à forma de definir o chamado “domicílio rústico”.

Para determinar o *caráter de rusticidade* são observadas a *localização das moradias* (se elas estão em áreas adequadas ou em favela) e a *adequação do material das paredes e telhado*. Em termos construtivos, é considerada habitação rústica aquela cujas paredes são de taipa não revestida, material aproveitado, palha ou material semelhante, ou cuja cobertura é de madeira, palha, material aproveitado ou outro material.

Como se pode observar, o *caráter de rusticidade* possui duas dimensões: 1) segundo a localização das moradias, ou seja, as unidades habitacionais das favelas; 2) segundo a adequação do material das paredes e dos telhados das unidades habitacionais localizadas nas demais áreas da cidade.

Isso fica mais claro quando Garcia e Castelo concluem que,

[...] dessa forma, a *evolução da inadequação reflete* a construção de moradias com material inapropriado, a deterioração das moradias preexistentes, cuja reparação é feita com material inadequado, e a *expansão das favelas e cortiços* no país. (2006, p. 8, grifo nosso)

Quando iniciam a indicação do déficit habitacional referente à “inadequação estrutural”, a explicitação das favelas em geral

como um dos componentes dessa dimensão torna-se cristalina. Eles afirmam textualmente:

[...] os *domicílios inadequados, onde estão incluídas as favelas*, os cortiços e as moradias rústicas, somaram 3,7 milhões. (2006, p. 9, grifo nosso)

Essa abordagem metodológica está longe de ser uma entre várias alternativas possíveis para elaboração de índices. Esse pressuposto de considerar os domicílios das favelas como fazendo parte da chamada “inadequação estrutural” envolve, de forma implícita, posições difíceis de serem defendidas de forma aberta em um contexto mais amplo, no qual participem, por exemplo, diferentes atores sociais interessados no problema habitacional. Podem ser citados, nesse caso, órgãos públicos vocacionados para questões habitacionais nos três níveis de governo e grupos da sociedade organizada voltados para o habitat (movimentos dos sem-casa, pastorais da habitação, federações de moradores de vilas e favelas, ONGs especializadas em políticas urbanas, conselhos municipais de habitação, conselhos das cidades), entre muitos outros atores.

Talvez isso explique o porquê da dificuldade dos autores do artigo de explicitarem de forma direta e imediata sua postura ante as favelas e de apresentarem suas posições de forma incremental e a “conta gotas”.

Isso significa, *in limine*, defender indiretamente políticas direcionadas para erradicação das favelas, postura superada em todos os países da América Latina, incluindo o Brasil, há mais de duas décadas. Significa não apoiar programas de autoconstrução e

de urbanização de favelas. Aliás, no “Déficit Habitacional Brasileiro e 26<sup>a</sup> Sondagem Nacional da Indústria da Construção Civil” é afirmado literalmente que o aumento do financiamento do governo federal para a autoconstrução de moradias agrava o déficit habitacional (FGV/GVConsult & Sinduscon/SP, 2006).

A partir dos dados levantados pela FJP, por meio da PNAD 2005, – analisados, em parte, na seção anterior – pode-se estimar em cerca de 1,9 milhão de domicílios nos chamados aglomerados subnormais. Desse, apenas 346 mil (17,7%) podem ser definidos com déficit pela metodologia da FJP. Em torno de 793 mil (40,5%) apresentam um ou mais tipos de inadequações. Os dados disponíveis mostram que aproximadamente 41,8% das unidades familiares dos agrupamentos subnormais (favelas), ou seja, cerca de 817 mil domicílios não apresentam tipo algum de inadequação (construtiva, fundiária, adensamento, etc).<sup>5</sup>

Como, nos últimos anos, de forma constante, a população dos agrupamentos subnormais vem crescendo a taxas bem superiores às dos demais habitantes das metrópoles e grandes cidades – mesmo que haja melhorias significativas nas favelas (urbanização, infra-estrutura, reformas e ampliação de residências etc.) –, a metodologia fortemente enviesada utilizada pela FGV/Sinduscon pode mostrar um pequeno percentual de incremento do déficit relativo. Não é por acaso que os números globais do déficit no Brasil, apresentados anteriormente, quando se utiliza a metodologia da FJP, mostram um cenário diferente, ou seja, mais positivo.

## Considerações Finais: novas propostas de aprimoramento metodológico

Ao longo dos últimos anos, a metodologia da FJP foi alvo de muitas críticas e sugestões, que foram avaliadas levando em conta tanto a sua viabilidade técnica – em função das fontes de dados disponíveis – quanto a sua real contribuição para a obtenção de resultados mais fidedignos. Foram também incorporados ajustes decorrentes de observações da própria equipe técnica do projeto.

Na fase atual, a principal proposta de ajuste do modelo refere-se ao papel das famílias conviventes secundárias. No caso brasileiro, há uma expectativa extremamente difundida entre todos os setores sociais na busca da habitação unifamiliar, refletida no ditado popular “quem casa quer casa”. Apesar disso, houve questionamentos legítimos sobre a inclusão da totalidade das famílias conviventes secundárias como uma parcela do déficit habitacional. Até então não dispúnhamos de dados empíricos que pudessem balizar os nossos pressupostos teóricos.

Os dados do último censo demográfico permitiram uma caracterização das famílias conviventes, o que possibilitou a primeira tomada de conhecimento do perfil dessas famílias. Em função, por exemplo, do sexo, da idade e do *status* marital de seus chefes, ficaram claras enormes diferenças entre elas. Isso certamente tem influência na inclusão de um ou outro grupo na categoria de déficit habitacional.

Por outro lado, não se pode esquecer que o modelo adotado também subestima o número das famílias conviventes secundárias, já que não cataloga o número de famílias que vivem com um(a) progenitor(a) de um dos cônjuges que, de fato, responde por parte considerável da despesa familiar. Segundo o critério do IBGE, só é caracterizada como convivente a família formada por dois ou mais membros.

Mais recentemente, no início de 2006, uma parceria entre o IBGE e a Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (UNF) – no âmbito de um tradicional e prestigiado curso de formação de pesquisadores da primeira instituição – possibilitou a realização de um *survey* com amostra expandida sobre as necessidades habitacionais em Campos dos Goytacazes, cidade com população estimada de 400 mil habitantes, a partir da metodologia utilizada pela FJP. Essa pesquisa de campo deu ênfase especial às famílias conviventes secundárias, para que fosse possível testar as hipóteses do nosso trabalho pela primeira vez em uma cidade de porte médio.

De forma sucinta, pode-se afirmar que 36% das famílias conviventes secundárias não podem ser consideradas déficit habitacional, uma vez que não desejam instituir unidade residencial exclusiva. Observações complementares obtidas por essa pesquisa revelam questões interessantes:

- há enormes diferenças entre o perfil socioeconômico das famílias que desejam constituir um domicílio exclusivo em comparação com as que preferem continuar coabitando com outras;

- as famílias conviventes secundárias que afirmam desejar constituir uma unidade habitacional exclusiva se caracterizam majoritariamente por apresentar nível de escolaridade elementar e renda média mensal abaixo de cinco salários mínimos (83%);

- em contrapartida, as famílias conviventes secundárias que não querem se mudar possuem relativamente maior grau de escolaridade e, na maioria, renda média mensal acima de cinco salários mínimos (77%). Ressalte-se que o déficit habitacional nessa rubrica é basicamente formado por uma clientela de baixa renda;

- é interessante frisar, ainda, que entre o percentual de 64% das famílias conviventes que pretendem constituir um novo domicílio, 48%, mais de 2/3, têm alta expectativa de que isso se realize. Em contraposição, 16%, embora desejem, têm baixa expectativa de que isso se realize em curto prazo. Em suma, são essas últimas que mais necessitam de novas alternativas habitacionais e de atenção preferencial do poder público (entre outras coisas, mais subsídios). As demais – com todas as dificuldades – acreditam poder resolver seu problema habitacional dentro dos marcos da atual conjuntura.

A pesquisa sucintamente analisada apresenta uma grande importância para o nosso tema, seja por seu pioneirismo, pela comprovação da necessidade de recalibrar o modelo, por sua representatividade estatística ou pelo tamanho da cidade, entre outras contribuições. Entretanto, um país continental e extremamente complexo e diversificado social e territorialmente como o Brasil necessita de informações de âmbito nacional

sobre as famílias conviventes secundárias. Nesse sentido, é fundamental que, especialmente, nas próximas PNADs, seja incorporada pelo menos uma questão específica sobre o assunto.

Outro tema que merece acerto fino, em relação à inadequação dos domicílios, diz respeito às unidades habitacionais que, mesmo apresentando paredes de alvenaria ou de madeira aparelhada, têm cobertura de materiais inadequados, como zinco, madeira reaproveitada (não aparelhada) e palha.<sup>6</sup> Esse poderia ser um novo critério de definição de domicílio inadequado. Considera-se que, para eles, é viável a troca apenas do material de cobertura, sem implicar a construção de novo imóvel. Nesse caso, segundo dados da PNAD 2004, mais de 690 mil unidades seriam consideradas necessitando de atenção.

Nessa mesma linha de ajustes finos, merece discussão o fato de o adensamento excessivo ter uma parcela incluída como déficit habitacional, ao invés de ser considerado somente inadequação habitacional, como vem sendo tratado nos trabalhos até aqui desenvolvidos. Nesse sentido, estamos propondo para discussão a inclusão como déficit habitacional o percentual de unidades familiares alugadas (casa e apartamentos) que apresentem mais de três pessoas por dormitórios.

Segundo a metodologia utilizada, o componente adensamento excessivo de moradores, considerado apenas no segmento urbano durável, é medido por intermédio da densidade de moradores por dormitório. Ela

expressa melhor a qualidade de vida nos domicílios do que o número de moradores por cômodo. Arbitrou-se como critério considerar excessivamente adensado o domicílio com mais de três pessoas por dormitório. Esse limite continua válido em princípio para o cálculo atualizado das inadequações, e pode ser revisto em função de análises sobre a evolução do tamanho médio da família nos últimos dez anos.

Por fim, outra dimensão que teoricamente se enquadra na condição de déficit habitacional são as unidades habitacionais construídas em áreas de risco, mesmo quando o processo construtivo inclui alvenaria ou madeira aparelhada e inexistir inadequação habitacional. Seja devido à inclinação do terreno, à possibilidade de desmoronamento de encostas ou a enchentes, entre outros, os moradores correm perigo, e certamente isso exige a sua remoção para um novo imóvel.

A dificuldade de inclusão dessa variável é similar ao caso da "depreciação de imóveis", ou seja, não há, até o momento, informações disponíveis para que possam ser incorporadas ao cálculo do déficit. Uma possibilidade é orientar os pesquisadores dos futuros censos para registrarem os domicílios que, por diferentes motivos, se enquadrem nas áreas de risco. Ressalte-se que, mesmo nas chamadas vilas ou favelas, o percentual de unidades em áreas de risco tende, em média, a representar um percentual relativamente pequeno desses agrupamentos subnormais.

### Sérgio de Azevedo

Professor titular da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro - UENF (Rio de Janeiro, Brasil). Membro do Instituto do Milênio/Observatório das Metrópoles. Consultor *ad hoc* da Fundação João Pinheiro e do Ministério das Cidades.

azevedo.sergio@uol.com.br

### Maria Bernadette Araújo

Demógrafa, coordenadora do Centro de Estatística e Informações da Fundação João Pinheiro (Rio de Janeiro, Brasil).

bernadette.araujo@fjp.mg.gov.br

## Notas

\* Artigo elaborado a partir da *Pesquisa Déficit Habitacional do Brasil – 2005*, realizada pela Fundação João Pinheiro, FJP, em parceria com o Ministério das Cidades e o PNUD/Habitare Brasil/BID (FJP, 2006).

- (1) Na metodologia original, esse componente era considerado como um dos critérios da inadequação de domicílios e não como déficit habitacional.
- (2) Cômodos são todos os compartimentos integrantes do domicílio separados por paredes, inclusive banheiros e cozinha, e os existentes na parte externa do prédio, desde que constituam parte integrante do domicílio. Não são considerados os corredores, alpendres, varandas abertas e outros compartimentos utilizados para fins não-residenciais, como garagens, depósitos, etc.
- (3) Apenas são estimados o déficit e a inadequação habitacional para nove regiões metropolitanas, historicamente pesquisadas pela PNAD: Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo, Curitiba e Porto Alegre.
- (4) Em relação à depreciação de imóveis, a FJP, em estudo anterior, relativo às estimativas das necessidades habitacionais de 2000 (déficit e inadequação habitacional), realizou exercício com base em informações pontuais para o município de Belo Horizonte, que foi extrapolado para o restante das grandes metrópoles brasileiras, chegando-se a números conservadores para as unidades da Federação. Em função da grande complexidade dos cálculos necessários e da fragilidade factual da hipótese adotada, houve consenso em não estimar esse componente até conseguirmos dados mais confiáveis.
- (5) No que diz respeito à inadequação de moradias, esses números podem estar superestimados, uma vez que a maioria das unidades habitacionais nas favelas apresentam inadequação fundiária, quiçá esse resultado possa ser decorrente de má interpretação dos entrevistados e pesquisadores do censo demográfico.
- (6) A questão da cobertura de palha ou sapé pode ser considerada culturalmente adequada em contextos regionais específicos como às regiões indígenas e algumas áreas não urbanas da região Norte. Acreditamos, entretanto, que sejam casos bem específicos.

## Referências

- ALVES, J. E. D. e CAVENAGHI, S. M. (2006). *Déficit habitacional, famílias conviventes e condições de moradia*. In: II Encontro Nacional de Produtores e Usuários de Informações sociais, Econômicas e Territoriais. Rio de Janeiro.
- AZEVEDO, S. (1996). "A crise da política habitacional: dilemas e perspectivas para o final dos anos 90". In: RIBEIRO, L. C. de Q. e AZEVEDO, S. de (orgs.). *A questão da moradia nas grandes cidades: da política habitacional à reforma urbana*. Rio de Janeiro, UFRJ.
- \_\_\_\_\_ (2000). *A questão da moradia no Brasil: necessidades habitacionais, políticas e tendências*. In: Fórum Internacional de Habitação, Recife-PE.
- BRANDÃO, A. B. (1984). Problemas de teoria e metodologia na questão da habitação. *Projeto: arquitetura, planejamento, desenho industrial, construção*. São Paulo, n. 66, ago, pp. 102-108.
- CAIXA ECONÔMICA FEDERAL (1992). Departamento de Habitação. *Necessidades Habitacionais*. Rio de Janeiro.
- CARDOSO, A. L. (1998). *Meio ambiente e moradia: discutindo o déficit habitacional a partir do caso da Região Metropolitana do Rio de Janeiro*. In: Encontro Nacional de Estudos Populacionais, 9, Caxambu. População e Meio Ambiente [Caxambu, s. n.].
- \_\_\_\_\_ (2001). *Notas metodológicas sobre o déficit habitacional*. Rio de Janeiro, IPPUR/UFRJ.
- CARDOSO, A. L. e RIBEIRO, L. C. de Q. (coord.). (1999). *A municipalização das políticas habitacionais: uma avaliação das experiências recentes (1993 –1996)*. Rio de Janeiro, IPPUR/UFRJ/FASE.
- FGV/GVCONSULT e SINDUSCON/SP. *Déficit habitacional brasileiro e 26ª Sondagem Nacional da Indústria da Construção Civil*. São Paulo, fevereiro de 2006.
- FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (1995). Centro de Estudos Políticos e Sociais. *Déficit habitacional no Brasil*. Convênio PNUD/Secretaria de Política Urbana (Ministério do Planejamento), Belo Horizonte.
- \_\_\_\_\_ (2001). Centro de Estatística e Informações. *Déficit habitacional no Brasil 2000*. Convênio PNUD/Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano (Presidência da República), Belo Horizonte.
- \_\_\_\_\_ (2005). Centro de Estatística e Informações. *Déficit habitacional no Brasil, municípios selecionados e microrregiões geográficas*. Convênio PNUD/Ministério das Cidades, Belo Horizonte, Belo Horizonte.
- \_\_\_\_\_ (2006). Centro de Estatística e Informações. *Déficit habitacional no Brasil 2005*. Convênio PNUD/Ministério das Cidades, Belo Horizonte.
- GARCIA, F. e CASTELO, A. M. (2006). O déficit habitacional cresce apesar da ampliação do crédito. *Conjuntura da Construção*, ano 4 (mar.), n. 1, pp. 8-11, março.
- IBGE (2005). *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio – 2004: microdados*. Rio de Janeiro, CD-ROM.

IBGE (2006). *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio - 2005 microdados*. Rio de Janeiro, CD-ROM.

REIS, F. W. (1988). "Consolidação democrática e construção do Estado: notas introdutórias e uma tese". In: REIS, F. W. e O'DONNELL, G. (orgs.). *A democracia no Brasil: dilemas e perspectivas*. São Paulo, Vértice.

SCHWARTZMAN, S. (2004). *As causas da pobreza*. Rio de Janeiro, FGV.

Recebido em Fev/2007

Aprovado em abr/2007

