

AVALIAÇÃO CRÍTICA E PROPOSTAS PARA A REVISÃO DA METODOLOGIA DO CÁLCULO DO DÉFICIT HABITACIONAL

Nabil Bonduki

Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo

Sessão Temática 07: Política Habitacional e Direito à Moradia

Resumo: Este artigo debate o conceito de necessidades habitacionais e avalia a metodologia do déficit habitacional, formulado pela Fundação João Pinheiro (FJP) e adotado desde 1996. Busca-se contribuir para aperfeiçoar essa metodologia, debatendo questões como: a necessidade de se incluir a demanda demográfica como um componente das necessidades habitacionais; o subdimensionamento das moradias precárias; a necessidade de se incluir a demanda de unidades novas no enfrentamento à inadequação urbanística e à obsolescência das edificações; o questionamento do ônus excessivo com aluguel como parte do déficit quantitativo; a necessidade de um censo habitacional dado a insuficiência de dados. Partimos do pressuposto que o principal objetivo de se quantificar as necessidades habitacionais é contribuir para a revisão da política de habitação.

Palavras-chave: Habitação; Déficit Habitacional. Necessidades habitacionais. Demanda demográfica. Ônus excessivo. Censo de habitação.

CRITICAL EVALUATION AND PROPOSALS FOR THE METHODOLOGY FOR CALCULATING THE HOUSING DEFICIT

Abstract: *This article discusses the concept of housing needs and evaluates the housing deficit methodology, formulated by the João Pinheiro Foundation (FJP) and adopted since 1996. The aim is to contribute to improving this methodology, debating issues such as: the need to include demographic demand as a component of housing needs; the undersizing of precarious housing; the need to include the demand for new units in combating urban planning inadequacy and the obsolescence of buildings; the questioning of the excessive rent burden as part of the quantitative deficit; the need for a housing census given the lack of data. We assume that the main objective of quantifying housing needs is to contribute to the review of housing policy*

Keywords: *Housing. Deficit; Housing needs; Demographic demand; Housing policy; Housing census.*

EVALUACIÓN CRÍTICA Y PROPUESTAS PARA LA REVISIÓN DE LA METODOLOGÍA DE CÁLCULO DEL DÉFICIT DE VIVIENDA

Resumen: *Este artículo analiza el concepto de necesidades de vivienda y evalúa la metodología del déficit habitacional, formulada por la Fundación João Pinheiro (FJP) y adoptada desde 1996. El objetivo es contribuir al mejoramiento de esta metodología, debatiendo temas como: la necesidad de incluir la demanda demográfica como componente de las necesidades de vivienda; la infradimensión de las viviendas precarias; la necesidad de incluir la demanda de nuevas unidades en la lucha contra la insuficiencia urbanística y la obsolescencia de los edificios; el cuestionamiento de la carga excesiva de los alquileres como parte del déficit cuantitativo; la necesidad de un censo de vivienda dada la falta de datos. Suponemos que el objetivo principal de cuantificar las necesidades de vivienda es contribuir a la revisión de la política de vivienda.*

Palabras clave: *Vivienda; Déficit; Necesidades de vivienda; Demanda demográfica; Política de vivienda; Censo de vivienda.*

APRESENTAÇÃO

A formulação, pela Fundação João Pinheiro (FJP), de uma metodologia para o cálculo do *déficit* habitacional em meados dos anos 1990, em trabalho realizado para a antiga Secretaria de Política Urbana do Governo Federal, foi um marco para a formulação de uma nova política habitacional no Brasil.

Até então, as estimativas do *déficit* apresentadas pelo governo, pelos pesquisadores, pelos movimentos sociais e pelas entidades empresariais eram baseadas em meros achismos, sem nenhuma metodologia, conceitos e base empírica. Os números apresentados, geralmente em torno de 10, 15 ou até 20 milhões, serviam para o setor da construção civil e os movimentos de moradia, em perspectivas diferentes, reforçarem sua retórica na reivindicação por mais recursos, financiamentos e subsídios para a produção habitacional, e para os pesquisadores críticos ao Governo mostrarem as mazelas do caráter excludente da sociedade brasileira e o fracasso e a ineficácia das políticas habitacionais.

Não que essas análises ou reivindicações fossem equivocadas, mas a utilização de números sem nenhuma base científica, apenas para reforçar uma argumentação política, ainda que correta, acabava por dificultar a formulação de uma estratégia e de uma política para o equacionamento do problema habitacional brasileiro. Como o *déficit* propalado era muito alto, difundia-se uma impressão de que o problema jamais poderia ser enfrentado, dificultando o estabelecimento de metas realistas que pudessem orientar políticas públicas.

Esses números aleatórios tratavam o *déficit* sem diferenciar as diferentes manifestações das necessidades e carências habitacionais, reforçando, de certa forma, a ideia, defendida pelo setor da construção civil, de que única maneira de enfrentar o problema era a produção de unidades novas, embora já estivesse claro, desde os anos 1960, que era necessário implementar um leque diversificado de programas.

Isso não quer dizer que a metodologia da FJP, alterada e aperfeiçoada ao longo dos últimos 25 anos, seja perfeita, como mostraremos adiante. Muito pelo contrário. A metodologia tem limitações, tanto do ponto de vista conceitual como, principalmente, pela insuficiência da base de dados – baseada nos Censos Demográficos e na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) e na nova revisão proposta, na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PnadC) e no Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico) – que não foi originalmente concebida com o objetivo de calcular o *déficit* habitacional.

Ademais, sua consolidação como métrica para calcular o *déficit* acumulado acabou por obscurecer o fato de que as necessidades habitacionais de um país não se limitam ao *déficit* acumulado, mas incluem, também, a demanda demográfica, levando a conclusões totalmente equivocadas na avaliação dos programas habitacionais, como mostraremos neste texto.

No entanto, a possibilidade de dimensionar as diferentes manifestações do problema habitacional, construindo séries históricas, foi um avanço enorme, refletindo e fazendo parte

de um novo momento de reflexão, formulação e implementação da política habitacional brasileira no período entre o fim do Banco Nacional de Habitação e a criação do Ministério das Cidades.

Na verdade, a própria conceituação adotada pela FJP, diferenciando o *déficit* qualitativo do quantitativo, já expressava uma visão renovada do problema habitacional no Brasil, baseada no reconhecimento da cidade real e na necessidade de enfrentar o problema habitacional com uma diversidade de programas e estratégias.

Neste texto, além das considerações mais gerais sobre a conceituação de *déficit* e necessidades habitacionais e sobre a metodologia formulada para estimá-los, iremos nos concentrar no debate sobre o papel e a relevância que essa estimativa tem na formulação da política habitacional e, particularmente, na elaboração de planos para o equacionamento da questão da moradia.

O CARÁTER SOCIAL E CULTURAL DAS NECESSIDADES HABITACIONAIS

Não seria possível construir qualquer metodologia sobre *déficit* habitacional sem uma conceituação clara do que a sociedade aceita como moradia adequada. Essa definição não é absoluta. Muito pelo contrário. Ela é social e culturalmente determinada, alterando-se ao longo do tempo e de acordo com os costumes, a religião, a cultura e as relações familiares adotadas por determinado povo. Por isso, ela se diferencia de acordo com as formas de organização social e familiar e com a cultura do morar.

A moradia é um bem essencial para a vida e a sobrevivência dos seres humanos que, desde os primórdios, buscaram um abrigo para se proteger dos fenômenos naturais e agregar seu núcleo de organização social. Em cada cultura e civilização, modos específicos para enfrentar essa necessidade foram sendo desenvolvidos e se alterando à medida que mudavam as necessidades, as técnicas construtivas, a relação com a natureza e as formas de organizações sociais.

Cada sociedade, com suas especificidades econômicas, sociais, ambientais, religiosas, culturais e de acordo com os papéis atribuídos a cada gênero, constituíram diferentes modos de morar, intimamente relacionados com a organização familiar e social. Por isso, inexistem um modelo ideal, universal e padronizado do que seria uma moradia adequada e, portanto, do que possa ser considerado *déficit*. A forma que a moradia adequada assume é histórica, social e culturalmente determinada, mudando ao longo do tempo e dos lugares.

Ademais, as alterações tecnológicas geram continuamente novas necessidades, ampliando os requisitos exigidos para a habitação, como estamos vivendo neste momento, no início da década de 2020. Com a grave crise sanitária decorrente da pandemia do novo coronavírus, que generalizou o *home office* e a educação a distância, as exigências para a moradia adequada devem se ampliar. Por exemplo, no futuro próximo, a conectividade com a internet deverá ser

considerada como um item de infraestrutura indispensável, cuja ausência implicará a classificação da moradia como inadequada do ponto de vista urbano.

Para conceituar necessidades habitacionais, incluindo *déficit* de moradias, inadequação urbana e demanda demográfica, é essencial definir parâmetros ou indicadores para enquadrar as moradias em aceitáveis ou inaceitáveis, ou seja, estabelecer qual é o padrão mínimo de moradia, incluindo serviços de infraestrutura a ela conectados, que determinada sociedade adota. Se esse padrão mínimo não é alcançado, a moradia é considerada inadequada e entra na conta do *déficit*, tornando necessária, em tese, uma nova moradia para atender seus moradores. O mesmo pode ser pensado para a demanda futura, fortemente relacionada com as tendências de transformação da organização familiar.

O atual conceito de *déficit* habitacional adotado no Brasil foi sendo construído historicamente, sendo que grande parte dos elementos utilizados para seu cálculo foram importados da cultura ocidental, fortemente influenciada pelo higienismo e pelo modernismo.

A sociedade contemporânea no mundo ocidental e cristão, a partir da revolução industrial e da intensa urbanização dos séculos XIX e XX, que influenciaram fortemente o Brasil urbano, adotaram a família nuclear como sua organização social básica, desprezando o modo de vida dos povos originários e outras formas familiares de estruturação. Em consequência, prevaleceu o conceito da moradia unifamiliar, expressa na expressão popular “quem casa, quer casa”, ou seja, cada família nuclear deve ter sua moradia.

De uma maneira geral, esse modelo habitacional ainda é adotado pelos programas habitacionais, embora as formas de organização familiar já tenham sofrido muitas alterações nas últimas décadas e se reconheça, cada vez com maior ênfase, o direito a outras formas de morar.

Da prevalência da unidade habitacional unifamiliar como o padrão aceito decorre o conceito de que a coabitação familiar (duas ou mais famílias convivendo no mesmo domicílio), se não voluntária, é uma situação inadequada e deve ser enquadrada como *déficit*.

No Brasil, com a generalização dos códigos sanitários a partir da República, no final do século XIX, o higienismo reforçou o conceito de moradia unifamiliar, resultando na chamada “casa salubre”, em oposição a cortiços e casas coletivas, nos quais as instalações sanitárias eram compartilhadas por várias famílias. Em decorrência, passou a ser essencial a existência de um banheiro na moradia para uso exclusivo da família nuclear, tanto do ponto de vista higiênico quanto moral. Tais moradias também foram condenadas em decorrência de questões sanitárias e materiais de construção apropriados ao meio (como madeira, taipa e palha), tornando-se a alvenaria de tijolos e blocos a adotada como padrão.

Para atender a esse padrão mínimo, difundiu-se, no início do século XX, a concepção de que os operários e a população mais pobres em geral deveriam ter casas “modestas”, desde que unifamiliares e salubres, ou seja, em alvenaria, com banheiro e áreas molhadas individuais e compartimentadas em cômodos. O programa mínimo dessa moradia “modesta” reproduzia

em pequena escala a casa burguesa, baseada na separação da moradia em três funções: a social (sala), a íntima (quarto e banheiros) e o setor de serviços (cozinha e área de serviços).

Essa organização física gerou um programa para moradia mínima formado por sala, cozinha, área de serviço, banheiro e dois ou três quartos, pois se considerava que a convivência íntima entre o casal e os filhos e entre os filhos de sexo diferente era moralmente não desejável. Esse programa se consolidou e ainda hoje é considerado a referência para os projetos de habitação social.

Os Congressos Internacionais de Arquitetura Moderna (CIAMs), fortemente associados aos ideais da social-democracia europeia a partir dos anos 1920, formularam, sem romper integralmente com esse programa, alguns conceitos novos, fundamentais para a formulação dos programas habitacionais, para o planejamento urbano moderno e para o estabelecimento do que é uma habitação adequada para efeito do cálculo do *déficit*. Entre eles, o conceito da habitação mínima, entendida como o espaço mínimo necessário para satisfazer às necessidades humanas, e a noção de que a habitação não podia se limitar à moradia individual familiar, devendo ser conectada a serviços de infraestrutura e complementada com equipamentos sociais e áreas verdes.

Embora, em termos de programa, a unidade habitacional mínima proposta pelos modernistas não fosse muito diversa da casa salubre dos higienistas, o conceito de “habitação mínima para a existência humana” buscava ser mais universal no âmbito de uma racionalidade científica, que tornaria esse requisito autônomo em relação às culturas próprias de morar de cada sociedade. A ideia corbusiana de “máquina de morar” buscava um universalismo que ignorava as particularidades dos diferentes povos e civilizações, bem como as diferentes formas de morar, em uma perspectiva eurocêntrica e universalizadora.

Ernst May, arquiteto alemão que, como secretário de Habitação e Urbanismo de Frankfurt, foi o responsável pela maior produção habitacional do período entreguerras, defendia a habitação “para o mínimo nível de vida”, em uma perspectiva socialista e universal, para garantir o acesso à moradia para todos. Para ele, a habitação mínima era como a ração básica de alimentos para a sobrevivência humana, e devia ser a referência para os projetos de habitação social modernos (MAY, 1973).

No 2º CIAM, realizado em Frankfurt, em 1929, cujo tema central era a habitação mínima, chegou-se à conclusão de que ela deveria ter 42 metros quadrados, com uma planta racional de dois quartos. Nem menos, porque não garantiria o mínimo necessário, nem mais, porque a demanda era muito grande e devia-se atender o máximo possível de famílias.

Combinado com esse, outro conceito que o CIAM propôs e que se generalizou como uma referência de adequação foi que a habitação não podia se restringir ao espaço privado da moradia, mas deveria ser acompanhada da infraestrutura básica completa, ou seja, além do saneamento (água e esgoto), que já era um requisito da ordem sanitária higiênica, deveria contar com um sistema viário de dimensão adequada para o trânsito viário de automóveis e

ônibus, iluminação pública, luz elétrica e telefonia domiciliar, áreas verdes e equipamentos públicos, como escolas e postos de assistência médica. Essas infraestruturas passaram a ser consideradas parte indispensável e indissociável da habitação. Sem esses equipamentos coletivos, cujo programa também variou e cresceu ao longo do tempo, o alojamento não seria habitação, ou seja, seria inadequado. Desta forma, os requisitos necessários para uma habitação adequada passaram a relacionar-se mais diretamente com a questão urbana.

Esses conceitos parametrizaram, durante boa parte do século XX e, de certa forma, até hoje, os padrões básicos da habitação adequada no Brasil, sendo a referência para várias políticas públicas, como os projetos de produção de unidades novas e a legislação urbanística, edificação e de parcelamento do solo e para o cálculo de *déficit*.

Embora não seja objeto de análise neste texto, essa visão tende a tornar homogêneo o modo de morar, estigmatizando outras culturas, como os povos nômades. O CadÚnico, que está sendo utilizado, na última revisão da metodologia de *déficit*, como base de dados para o cálculo do *déficit*, define como domicílios improvisados as habitações de famílias acampadas que residem em acampamentos e, também, as barracas ou as lonas de famílias ciganas, que é a forma tradicional de esse povo se alojar.

Tanto a produção habitacional dos anos 1940 e 1950, promovida pelos Institutos de Aposentadoria e Pensões e pela Fundação da Casa Popular, quanto a financiada pelo Banco Nacional de Habitação, dos anos 1960 aos 1980 e a produzida no âmbito do Programa Minha Vida Minha Vida no século XXI, estão baseadas nesses conceitos. E todos os assentamentos e moradias que não se encaixavam nesse padrão mínimo passavam a ser considerados *déficit* habitacional.

Embora novas formas de arranjos domiciliares tenham se desenvolvido nas últimas décadas, baseados na diversidade e nas novas formas de morar, na essência, o padrão e o programa da habitação mínima, concebidos pelos arquitetos modernos, ainda não foram alterados na sua essência, particularmente no que se refere às unidades novas, tornando-se a referência para o cálculo das necessidades habitacionais, seja o *déficit* acumulado, seja a demanda demográfica.

No entanto, a rápida urbanização do Brasil, que, na segunda metade do século XX, foi o país que teve o maior crescimento urbano do mundo sem ter formulado uma política habitacional e urbana capaz de equacionar esse desafio, acabou por gerar uma flexibilização desse conceito.

Com a proliferação incontrolável de favelas, loteamentos irregulares e outras formas de urbanização precária, assim como de moradias insalubres (soluções encontradas pela população de baixa renda para se abrigar nas cidades), tornou-se necessário tolerar, inicialmente, e admitir, posteriormente, inclusive nas legislações, situações habitacionais que não atendiam aos padrões requeridos.

Essa mudança foi inspirada por um novo olhar sobre a questão habitacional e urbana que teve como protagonistas arquitetos europeus, os quais, nos anos 1950, tornaram-se severos críticos do pensamento universalista e eurocêntrico presente no modernismo que, desde os anos 1920, influenciou as intervenções da área da habitação.

Vários desses profissionais foram trabalhar em assentamentos precários em países latino-americanos, conhecendo e vivenciando a forma como a população pobre e excluída “resolvia” seu problema de moradia, de maneira informal. Quem mais se destacou, do ponto de vista prático e teórico, foi o arquiteto inglês John Turner, que trabalhou no Peru e passou a defender maneiras alternativas de enfrentar o problema da habitação, baseadas em maior participação dos moradores e formas mais abertas e flexíveis de se produzir assentamentos populares, amplamente divulgadas em palestras e livros (TURNER, 1977).

Organismos internacionais, como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), passaram a apoiar programas baseados nesses pressupostos, que foram implementados em vários países do então chamado terceiro mundo, na América Latina e na África, a partir dos anos 1960.

No Brasil, a difusão dessa perspectiva demorou para ser adotada. Durante boa parte do século XX e até pelo menos os anos 1980, os assentamentos informais não foram considerados parte integrante da cidade, mas uma espécie de acampamentos provisórios esperando uma solução definitiva baseada na produção de unidades novas. Nas primeiras e raras iniciativas de urbanização de favelas, que se iniciaram no final dos anos 1940, a concepção predominante era manter a população na mesma área da favela, mas substituir os barracos, construídos, na época, em madeira, por unidades novas, embora tenham existido várias intervenções de melhorias ou implantação de infraestruturas em assentamentos precários.

O foco principal do Banco Nacional da Habitação (1964-1986) foi a produção de unidades novas. Apenas a partir da segunda metade dos anos 1970, alguns programas alternativos foram adotados, ainda assim de forma muito marginal e experimental. Até os anos 1980, na maior parte das cidades brasileiras, as favelas ainda não constavam nos mapas nem haviam sido reconhecidas como parte da cidade, estando presente a ideia de que poderiam ser substituídas por conjuntos habitacionais novos.

No famoso processo de urbanização da favela Brás de Pina, no Rio de Janeiro, em 1967, que resistiu à remoção, foram construídas unidades novas em alvenaria para os moradores na própria área da favela. No Programa de Urbanização de Favelas da Prefeitura de São Paulo, nos anos 1980 (gestões Mário Covas e Jânio Quadros), a concepção também era a reurbanização do assentamento, com a redefinição do viário e a reconstrução das casas em alvenaria.

A crise do Sistema Financeiro da Habitação e do Banco Nacional da Habitação, nos anos 1980, altera essa concepção com consequências importantes no debate sobre o *déficit* habitacional. Com a constatação de que o crescimento desses assentamentos informais era irreversível,

sem recursos para uma produção habitacional em massa e com a forte mobilização dos movimentos sociais reivindicando urbanização, passou-se a aceitar os assentamentos precários como um fato consumado. A expressão “a favela é uma solução”, antes restrita a um nicho, se generalizou.

Em consequência, ocorreu uma alteração importante: a cidade real, com todas as suas deficiências, passa a ser reconhecida. Ao invés de remover os moradores de favelas para conjuntos habitacionais distantes ou de se construir unidades novas na mesma área da favela para unidades novas, a solução deveria ser regularizá-las e urbanizá-las, implantando a infraestrutura mesmo que em condições urbanísticas deficientes, mantendo, sempre que possível, as moradias existentes, mesmo que em condições não recomendáveis de habitabilidade.

Essa nova concepção gerou uma forte alteração nos parâmetros do que pode ser considerada uma habitação adequada, relativizando o conceito e passando-se a tolerar condições de moradia e de inserção urbana que não atendiam aos parâmetros mínimos consagrados. A metodologia de cálculo das necessidades habitacionais que a Fundação João Pinheiro (FJP) formulou em meados dos anos 1990 estava intimamente vinculada ao amadurecimento dessa nova visão sobre como enfrentar as carências urbanas e habitacionais geradas pelo avassalador e pobre processo de urbanização brasileiro.

Essa concepção, que se consolidou ao longo dos anos 1980 e 1990, estava baseada no reconhecimento da chamada cidade real e na convicção de que não seria possível e, para alguns estudiosos, nem mesmo desejável, substituir todo o imenso estoque de moradias autoconstruídas ou autoempreendidas em assentamentos precários e informais, como favelas, mocambos, alagados, por unidades novas, implantadas em conjuntos habitacionais.

Foi a partir dessas referências que foram estabelecidos os parâmetros que, na medida em que possam ser medidos, balizaram a metodologia de cálculo de *déficit* habitacional adotada no Brasil. Procedeu-se, assim, à divisão entre *déficit* quantitativo, ou seja, aquele que precisa ser atendido pela produção de unidades novas, e *déficit* qualitativo, que poderia ser sanado por meio da implantação de infraestrutura nos assentamentos precários ou por intermédio de adequações e melhorias nas moradias existentes.

O primeiro estudo que identificou a necessidade de diferenciar o *déficit* de unidades novas da necessidade de melhoria das moradias foi desenvolvido por pesquisadores da Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (Fipe) em 1993 (PRADO; PELIN, 1993). Essa visão consolidou-se e tornou-se oficial no país em 1995, quando a FJP desenvolveu uma nova metodologia de cálculo do *déficit* habitacional em um estudo para a Secretaria de Política Urbana do Governo Federal, usando os dados do Censo Demográfico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Essa iniciativa foi o que deu início a uma nova etapa no cálculo do *déficit* acumulado no Brasil, considerando tanto o *déficit* quantitativo, referência para a produção de unidades novas, quanto a inadequação da habitação, identificando as necessidades de melhorias urbanas e habitacionais.

RELAÇÃO ENTRE O DÉFICIT E AS NECESSIDADES DE MORADIA COM A CONCEPÇÃO DA POLÍTICA HABITACIONAL

Como se pode ver por essa breve recuperação histórica dos padrões referenciais do que se entende por habitação adequada, o conceito de *déficit* decorre, por um lado, de fatores culturais, religiosos e sociais, que estabelecem o modo de morar adotado por determinada sociedade, e, por outro, com as diretrizes da política habitacional formulada para enfrentar o problema de moradia, especialmente em países que assumiram a habitação como uma questão pública, social e de interesse do Estado.

Os padrões adotados e as condições de moradia consideradas aceitáveis são chaves para a conceituação do que é *déficit* e inadequação. Assim, por exemplo, em países mais pobres, são aceitas condições de moradia consideradas precárias, como as favelas, que, em países ricos, são consideradas inaceitáveis. Isso ocorre porque se concluiu que inexistem condições concretas (financeiras, institucionais, urbanas, operacionais etc.) para promover a substituição delas, tendo sido diminuídas as exigências, ou porque, culturalmente, essas condições são aceitáveis e compatíveis com os costumes e o modo de viver daquela sociedade, ou, ainda, as duas coisas combinadas.

O tema é fascinante e permite reflexões amplas em termos antropológicos, culturais e sociais. Mas, do ponto de vista prático, como ferramenta para a formulação de políticas públicas, que é o que nos interessa neste texto, o cálculo do *déficit*, das inadequações e das necessidades habitacionais no Brasil está diretamente relacionado com a obtenção de elementos e informações que possam contribuir para a formulação de estratégias para equacionar o problema habitacional no médio e no longo prazo.

Graças a essas metodologias, o setor público elabora abordagens mais refinadas do problema habitacional, cujos critérios respondem melhor às realidades nacionais, notadamente em relação às carências exibidas pela população de mais baixa renda.

O *déficit* habitacional quantitativo corresponde à quantidade de moradias novas que necessitam ser produzidas para atender às demandas acumuladas no território nacional. Tendo sofrido algumas mudanças ao longo dos 25 anos de desenvolvimento dessa metodologia, o cálculo desse *déficit* engloba os domicílios instalados em edificações improvisadas e precárias do ponto de vista físico e cujos ocupantes não possuem condições estáveis de segurança e permanência no local, bem como os domicílios ocupados por famílias conviventes e o ônus excessivo com aluguel.

A inadequação habitacional corresponde à quantidade de moradias que necessitam de melhorias urbanas ou edilícias, que assegurem boa qualidade de vida e condições básicas de habitabilidade a seus ocupantes, os quais se constituem como clientela potenciais para programas complementares e específicos que não visam à construção de unidades novas.

Essa metodologia tornou-se consagrada junto aos setores técnicos da administração pública e aos pesquisadores acadêmicos, a despeito de suas limitações e alguns questionamentos.

Por razões conceituais ou de bases de dados, sofreu algumas alterações ao longo do tempo. A diferenciação das necessidades habitacionais conforme setores sociais, definidos a partir da renda domiciliar e familiar, é outro aspecto que distingue a metodologia da FJP.

A definição de uma conceituação básica das necessidades habitacionais, bem como sua mensuração e sua qualificação, é um elemento essencial e referência básica para a formulação adequada de diretrizes, objetivos e metas para oferta de serviços habitacionais capazes de nortear a definição de estratégias e instrumentos para a política de habitação.

Identificadas e mensuradas, essas necessidades podem ser qualificadas e hierarquizadas de acordo com as prioridades de atendimento e os recursos a serem alocados. Entretanto, mensurar as necessidades habitacionais do país é um grande desafio, considerando as limitações existentes nas pesquisas censitárias e amostrais de abrangência nacional, como os Censos Demográficos e as Pesquisas Nacionais por Amostra de Domicílios (Pnad), produzidos pelo IBGE, bem como na recente revisão, na PnadC e no CadÚnico. Essas limitações dizem respeito, principalmente, a lacunas e problemas conceituais na definição das variáveis pesquisadas.

A análise que faremos a seguir, sobre a metodologia formulada pela FJP e adotada no país, será focada nos seus avanços e nas suas insuficiências, considerando a revisão formulada em 2020, na perspectiva de apoiar a formulação de políticas, planos e estratégias para equacionar as necessidades habitacionais, levando em conta que a insuficiência das bases de dados de abrangência nacional para se conhecer o problema habitacional é uma limitação cada vez mais relevante, ainda mais em um país que, gradativamente, vem retrocedendo em seus instrumentos de coleta de informação, como está ocorrendo com o Censo Demográfico.

Entre os aspectos que irei tratar, estão a questão da demanda demográfica, o ônus excessivo do aluguel, as famílias conviventes e a precariedade habitacional.

A QUESTÃO DA DEMANDA DEMOGRÁFICA

Como já falamos, a separação das necessidades habitacionais entre *déficit* e inadequação habitacional foi essencial para distinguir e quantificar as necessidades acumuladas, ou seja, do passado, das três mais importantes formas de enfrentar o problema habitacional: a produção de unidades novas, a urbanização dos assentamentos precários e a melhoria das moradias, de modo condizente com a estratégia da política habitacional adotada no país.

Essa distinção permitiu identificar com mais clareza a necessidade de produção de unidades novas para sanar o *déficit* acumulado, excluindo desse cálculo as moradias que podem ser qualificadas, seja nas suas condições edilícias, seja na urbanização e na ligação às redes de infraestrutura. No entanto, permanecem vários questionamentos relativos à relação entre o cálculo do *déficit* quantitativo e a previsão de unidades novas habitacionais necessárias para equacionar o problema em um determinado horizonte temporal. Entre eles, talvez o mais expressivo seja a falta de referência e problematização da demanda demográfica.

O cálculo do *déficit* e sua ampla divulgação induziu, involuntariamente, a um recorrente equívoco analítico, que vem sendo insistentemente repetido não apenas pela imprensa e pelo senso comum, mas, inclusive, por especialistas, gestores públicos e autoridades, o que tem prejudicado a avaliação de políticas públicas e o debate sobre o equacionamento da questão da habitação.

Isso ocorre porque se tornou comum utilizar o *déficit* quantitativo, auferido de acordo com a metodologia da FJP, como o número de unidades que precisariam ser produzidas no país ou em determinada Unidade da Federação para sanar o problema da moradia, como se fosse uma equação simples de subtração, ou seja, o que se produz se reduz no *déficit*.

Essa interpretação, equivocada e simplista, não incorpora o caráter dinâmico da questão habitacional, ou seja, que todo dia se criam novas necessidades de moradia, por várias razões que explicitarei adiante. O equívoco difundiu-se devido ao fato de não ter sido suficientemente explicitado ou entendido, na divulgação e nos debates da metodologia, que as necessidades habitacionais, no que se refere à produção de unidades novas, são formadas pela soma do *déficit* quantitativo auferido até a data do estudo, que prefiro chamar de *déficit* quantitativo acumulado, com a demanda demográfica de novas moradias prevista até a data estabelecida como horizonte para o enfrentamento do problema, além de também precisar incluir uma parte das moradias inadequadas, integrante do *déficit* qualitativo, tema que trataremos no próximo item.

É necessário esclarecer que não se trata de um equívoco da metodologia propriamente dita, pois ela se propõe a dimensionar o *déficit* acumulado, e não a tratar da demanda demográfica, mas decorre da forma como ela foi (e continua a ser) divulgada e debatida e, sobretudo, da maneira e de como a sociedade passou a entender a questão, de forma simplista.

É comum a imprensa divulgar o *déficit* como o número de unidades que precisam ser produzidas no país, ignorando que todo dia novas necessidades habitacionais são geradas e que o tempo para se produzir uma moradia é medido em anos. O mais grave é que a mesma lógica é utilizada para avaliar políticas públicas. É frequente, por exemplo, qualificados profissionais, especialistas em suas áreas, analisarem o programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) afirmando que não deu certo porque ele produziu milhões de unidades e o *déficit* ficou na mesma ou até aumentou.

Recentemente, o economista de visão liberal Samuel Pessoa, da Fundação Getúlio Vargas (FGV), em sua coluna na Folha de São Paulo, usou dados do *déficit* para criticar o investimento público no subsídio habitacional, indispensável para atender a população de baixa renda, argumentando que era um desperdício de recursos:

Resolvi olhar [...] os dados do programa Minha Casa Minha Vida. De 2009 a 2015, foram gastos com subsídios R\$ 106 bilhões. No mesmo período foram entregues 1,8 milhão de unidades novas para a baixa renda. Houve expressiva redução do déficit habitacional?

Segundo os relatórios da Fundação João Pinheiro, de Minas Gerais, o déficit em 2009 era de 5,1 milhões de unidades. Segundo a mesma fundação, o déficit em 2015 se elevou para 5,5 milhões! Ou seja, apesar de enorme expansão de unidades novas, houve elevação do déficit habitacional em 0,5 milhão de unidades (PESSOA, 2020). Na outra ponta do espectro ideológico, entre os defensores da reforma urbana, tornou-se comum se afirmar que não é necessário, ou melhor, que não é tão prioritário, produzir unidades novas, porque o número de domicílios vagos é quase igual ao do *déficit* habitacional, com se constata pela manchete da BBC Brasil: “Brasil tem 6,9 milhões de famílias sem casa e 6 milhões de imóveis vazios, diz urbanista”(Odilla, Passarinho e Barrucho, 2018).

Análises baseadas nesse raciocínio simplista, que se utilizam dos dados do *déficit* e dos domicílios vazios obtidos no Censo Demográfico, argumentam que as necessidades habitacionais do país seriam muito menores do que se pensa pois bastaria os sem casa ocuparem os imóveis vazios para que o *déficit* estivesse praticamente equacionado.

Por um lado, a análise ignora que as casas vazias não se localizam necessariamente onde está a demanda – por exemplo, que estão em algum dos 1,2 mil municípios que perderam população na década passada; que uma porcentagem de imóveis vagos está em processo de venda ou de aluguel; que existem edifícios obsoletos que requerem reformas estruturais (Bonduki, 2018). Por outro, o que particularmente nos interessa aqui, que a demanda futura gera, em pouco tempo, uma necessidade habitacional equivalente ou superior ao *déficit* acumulado, como mostrou estudo realizado pelo Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional (Cedeplar) da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) sobre a demanda demográfica (Cedeplar/Ministério das Cidades, 2007).

Esse estudo, contratado pelo Ministério das Cidades tendo por objetivo subsidiar o Plano Nacional de Habitação (PlanHab), no qual atuei como coordenador da consultoria técnica, dimensionou a demanda demográfica de novas moradias no Brasil entre 2007 e 2023, levando em conta dois componentes: a formação de novas famílias e as migrações internas. Outros fatores não foram considerados, como a demolição de moradias, a desocupação de imóveis obsoletos, a mudança de uso de residencial para não residencial e as imigrações internacionais, mas, certamente, aumentariam os números previstos.

O estudo concluiu que, entre 2007 e 2023, as necessidades futuras alcançariam 27 milhões de unidades, incluindo famílias de todas as faixas de renda. Esse valor era 3,4 vezes superior ao *déficit* acumulado apurado em 2006, calculado em 7,9 milhões (FJP, 2006). Se fosse considerado um horizonte de curto prazo, por exemplo, quatro anos (2007-2011), tempo necessário para o projeto, a maturação, a construção e a inauguração de um empreendimento habitacional de porte, a demanda demográfica alcançaria 8,7 milhões, ou seja, seria superior ao *déficit* acumulado até então.

É certo que uma parte dessa demanda futura é constituída por famílias de média e alta renda, que podem obter uma moradia por mecanismos de mercado ou por financiamento, mas a maioria da demanda demográfica (63%) estava nos grupos de renda G1 ou G2, definidos pelo PlanHab e referentes a famílias que necessitam de subsídio para obter sua moradia. Sem ele, elas não conseguiriam acessar a uma habitação digna e acabariam buscando soluções informais e/ou precárias que, de alguma maneira, as levariam a incrementar o *déficit* acumulado ou a inadequação habitacional, como coabitar com outra família, alugar-se em um assentamento irregular ou onerar excessivamente a sua renda com aluguel. Ou seja, a demanda demográfica de hoje será o *déficit* acumulado do futuro, e esse futuro começa amanhã.

Se o professor Pessoa, ao avaliar o MCMV, tivesse observado os cálculos da demanda demográfica, ele saberia que, no período em que analisou o programa (de 2009 a 2015), formaram-se cerca de 11 milhões de famílias no Brasil, das quais 6,9 milhões estavam nas faixas de baixa renda (CEDEPLAR/Ministério das Cidades, 2007). Isso explica por que o *déficit* acumulado cresceu ao mesmo tempo em que 1,8 milhão de unidades habitacionais foram entregues pelo programa. E, é bom ressaltar, só não cresceu mais porque os brasileiros de baixa renda continuaram a dar um "jeitinho", construindo moradias precárias em assentamentos irregulares, que não são contabilizadas como *déficit* quantitativo e que provavelmente gerou um incremento na inadequação domiciliar. Ao contrário do que Pessoa concluiu, o crescimento do *déficit* acumulado foi atenuado pelas 1,8 milhão de unidades habitacionais produzidas pelo MCMV.

Essa reflexão sobre a demanda demográfica tem o intuito de alertar para a necessidade de se enfatizar, nas pesquisas, debates e divulgação pública do *déficit* e da inadequação habitacional, que a utilização dessas estimativas para fins de cálculo das necessidades habitacionais deve ser acompanhada da informação sobre a demanda demográfica, para que não se tenha uma visão restrita da questão do *déficit*, sobretudo quando se busca traçar cenários e metas da produção habitacional, de modo a ser ter uma previsão mais correta da dimensão do problema a ser enfrentado.

Dada a importância da demanda demográfica, seria recomendável que ela fosse periodicamente atualizada e que fosse divulgada em conjunto com o *déficit* habitacional, de modo que ficasse mais clara a interligação desses dois componentes das necessidades habitacionais.

O subdimensionamento das moradias precárias e da inadequação edilícia

A segunda questão que merece uma reflexão mais aprofundada é a metodologia de cálculo das moradias precárias, componente do *déficit* quantitativo, e das moradias inadequadas, componente do *déficit* qualitativo ou da inadequação dos domicílios.

Entre várias lacunas e insuficiências nas bases de dados, a principal e que dificilmente seria sanada sem um levantamento ou um censo específico diz respeito à falta de bases de dados sobre as condições de habitabilidade das moradias, que gera uma enorme subestimação tanto no cálculo dos domicílios precários (improvisados e rústicos) quanto no número de domicílios inadequados no que se refere à precariedade das edificações.

Em decorrência de uma base de dados insuficiente para esse fim (independentemente de ser Censo, Pnad, PnadC ou CadÚnico), o que se define como domicílio precário inclui apenas alojamentos com condições de extremíssima precariedade, deixando de fora moradias que, de fato, são muito precárias unicamente porque são construídas com blocos, cobertas com telhas de cimento amianto e com piso cimentado.

O IBGE (2010) considera improvisado "o domicílio localizado em unidade não-residencial (loja, fábrica etc.) ou com dependências não destinadas exclusivamente à moradia, que estava ocupado por morador, como prédios em construção, vagões de trem, carroças, tendas, barracas, grutas etc."

Com a desvantagem de ser um cadastro preenchido por autodeclaração, com base em registros administrativo, ao contrário das pesquisas IBGE, baseadas em critérios estatísticos de obtenção de dados, o conceito não muda muito no CadÚnico, no qual o domicílio particular improvisado é definido como o espaço que, no momento da entrevista, está precariamente adaptado pela família para servir de moradia. Nestes domicílios, geralmente não é possível distinguir cômodos ou individualizar espaços. Normalmente, não têm acesso a serviços básicos de abastecimento de água, energia elétrica, saneamento ou coleta de lixo, configurando uma situação de extrema vulnerabilidade. Nesses locais, pessoas ou famílias podem fixar moradia, adaptando o espaço às suas necessidades. Os domicílios particulares improvisados podem estar em áreas privadas (como casas ou prédios abandonados, construções, acampamentos em áreas rurais) ou em áreas públicas (como barracas, tendas etc.) (BRASIL, 2017).

Já domicílios rústicos são aqueles que:

não apresentam paredes de alvenaria ou madeira aparelhada, construídas com materiais inapropriados, como, por exemplo: paredes de taipa não revestida, madeira aproveitada e material de vasilhame; piso de terra, madeira aproveitada, tijolo de barro cozido ou de adobe; cobertura de madeira aproveitada, palha, sapé ou material de vasilhame. Trata-se de domicílios que apresentam desconforto para seus ocupantes, além de riscos de desmoronamento e contaminação por doenças em decorrência de suas precárias condições de salubridade (IBGE, 2010).

O fato é que esses dois componentes estão longe de esgotar as moradias precárias. Domicílios extremamente precários, como as milhões de moradias em favelas,

autoconstruídas com blocos sem revestimento, encravadas entre outras construções, sem ventilação e iluminação, com umidade e sérios problemas de infiltração de água e que, eventualmente, podem estar situadas em áreas de risco, não são consideradas precárias pela metodologia consagrada, pois inexistem informações sistematizadas que permitam identificar e quantificar esse tipo de construção.

Poder-se-ia afirmar que moradias com essas características deveriam estar enquadradas no *déficit* qualitativo, como domicílios inadequados que não precisariam ser substituídos, mas apenas melhorados. Talvez em assentamentos menos adensados, em municípios menores, isso ainda é possível, como foi no passado nas Regiões Metropolitanas. Hoje, com o enorme adensamento das favelas, que se verticalizam de forma precária e ocupam, em muitos casos, quase a totalidade do "lote", torna-se cada vez mais difícil ampliar e qualificar uma parte substancial dessas moradias.

É importante, ainda, ressaltar que, pelos critérios estabelecidos na revisão da metodologia, apenas são considerados domicílios com inadequação edilícia aqueles que apresentam ao menos uma dessas deficiências: não tem banheiro exclusivo; não tem armazenamento de água; o piso é terra; a cobertura é de zinco, papelão ou placa metálica; todos os cômodos são utilizados como dormitório. São, novamente, condições de extrema precariedade, que podem ser enfrentadas com programas de melhorias da moradia, mas que não incluem muitas moradias com graves problemas de habitabilidade.

Em decorrência dessas lacunas, é evidente que estão subestimados tanto o número de moradias precárias (as quais integram o *déficit* quantitativo e requerem a construção de unidades novas para repô-lo), como o número de domicílios com inadequação edilícia (os quais requerem melhoria habitacional). Esse problema apenas será superado se encontrarmos ou se forem produzidas novas bases de dados que possam traçar um raio-X mais realista das condições habitacionais brasileiras.

A DESCONSIDERAÇÃO DA NECESSIDADE DE UNIDADES NOVAS NO ENFRENTAMENTO DA INADEQUAÇÃO URBANÍSTICA E DA OBSOLESCÊNCIA DAS EDIFICAÇÕES

Além do subdimensionamento das moradias precárias, existe um outro elemento que precisaria ser considerado ao se quantificar a necessidade de produção de unidades novas, que são as famílias que precisam ser remanejadas em decorrência da urbanização de assentamentos precários.

A metodologia adotada parte do pressuposto de que o chamado *déficit* qualitativo, seja ele ligado à inadequação da infraestrutura, seja à inadequação edilícia, pode ser resolvido sem a necessidade de produção de novas unidades, ou seja, sem gerar uma demanda adicional no *déficit* quantitativo acumulado. Na prática, entretanto, isso quase nunca ocorre, o que leva a um subdimensionamento das novas necessidades habitacionais.

Além de existirem domicílios inadequados do ponto de vista edilício e que são irrecuperáveis, assunto tratado no item anterior, a superação da inadequação de infraestrutura, para que seja eficaz e permanente, requer uma urbanização complexa, principalmente nos assentamentos precários mais densos, localizados nas Regiões Metropolitanas.

Os projetos de urbanização complexa requerem uma porcentagem significativa de remanejamento de moradores para tornar o assentamento compatível com um nível de qualidade adequado, que supere a precariedade urbanística existente, ainda que menos exigente do que o padrão requerido para a aprovação de loteamentos.

De acordo com estimativas baseadas em projetos de urbanização de favelas que foram efetivamente implantados e que têm sido debatidos em eventos específicos dedicados ao tema, como a série de Seminários Nacionais de Urbanização de Favelas (UrbFavelas), as urbanizações complexas exigem um remanejamento de 15% a 30% das famílias para garantir uma intervenção de qualidade, ou seja, não se resolve o problema da inadequação sem uma significativa produção de unidades novas.

Por essa razão, se for objetivo da metodologia de cálculo do *déficit* quantitativo acumulado dimensionar as necessidades de unidades novas, ela deveria incluir ao menos uma porcentagem dos domicílios situados em assentamentos precários, especialmente dos aglomerados subnormais.

Outro aspecto que tem sido desconsiderado nos cálculos das necessidades habitacionais e que impacta tanto o *déficit* quantitativo quanto a inadequação edilícia é a necessidade de reposição ou de reabilitação dos edifícios obsoletos.

Esse fenômeno é crescente nas cidades brasileiras em decorrência do envelhecimento do parque edificado urbano, e tende a tornar-se cada vez mais grave. Como o crescimento da população urbana brasileira e, portanto, da produção formal e informal das moradias, deu-se, sobretudo, entre os anos 1950 e 2000 (de acordo com IBGE, 2000, o incremento da população urbana foi de 119 milhões de habitantes na 2ª metade do século XX), a maioria das casas e dos prédios que hoje estão ocupados tem mais de entre vinte e setenta anos de construção, período em que a vida útil de uma edificação se esgota, a depender das condições de uso e manutenção. É certo que, nas moradias ocupadas pela população de baixa renda, nas quais a manutenção é mais precária e insuficiente, esse processo de obsolescência é mais acelerado.

Na medida em que esse componente tende a crescer exponencialmente nos próximos anos e décadas, ele não pode deixar de ser considerado como um dos componentes do *déficit* tanto quantitativo quanto qualitativo. É importante ressaltar que a experiência, ainda pequena, mas crescente, de reabilitação de edifícios obsoletos e desocupados nos centros urbanos tem mostrado que o custo de reforma desses edifícios, por unidade habitacional, é próximo do custo de uma unidade habitacional nova, devendo ser considerado como parte do *déficit* quantitativo, enquanto parte dos edifícios antigos, com várias décadas de construção, mas ainda em uso, pode ser considerada integrante da inadequação edilícia. Ressalto que nenhum

dos indicadores utilizados atualmente pela metodologia da FJP é capaz de captar esse tipo de inadequação.

O ÔNUS EXCESSIVO DO ALUGUEL DEVE SER CONSIDERADO PARTE DO DÉFICIT QUANTITATIVO?

O ônus excessivo de aluguel é o componente do *déficit* quantitativo que mais cresceu na última década. Em 2007, ele representava 32,2% do total do *déficit* quantitativo, enquanto, em 2019, ele alcançou 51,2%, superando, de acordo com a metodologia adotada, a soma dos demais componentes – a coabitação familiar e as moradias precárias.

A questão que precisa ser debatida, para uma possível reformulação, é se o ônus excessivo de aluguel deveria ser uma modalidade do *déficit* quantitativo, ou seja, que, para ser resolvido, requereria a produção de unidades novas, ou se faz parte de outro tipo de necessidade habitacional. É um tema bastante polêmico e que merece ser aprofundado.

Defendo a tese de que o ônus excessivo de aluguel não deveria ser considerado como uma modalidade do *déficit* quantitativo acumulado porque o fato de uma família de baixa renda dispendir mais de 30% da sua renda com o pagamento do aluguel não se relaciona com as condições habitacionais ou com a falta de moradia, mas, sobretudo, com uma renda insuficiente para pagar o aluguel, aspecto que está mais relacionado com as condições e a remuneração do trabalho do que com a carência de moradias propriamente dita. É claro que uma maior oferta ou uma redução da demanda por moradias de aluguel poderia, teoricamente, possibilitar uma eventual queda nos valores de locação, mas existe um piso abaixo do qual os valores locativos não caem. O problema do ônus excessivo é consequência, sobretudo, da capacidade de pagamento da população de baixa renda.

Como o *déficit* quantitativo está diretamente relacionado com a necessidade de incrementar o estoque de novas moradias, não parece correto incluir nessa conta moradias de aluguel que forem adequadas, pois elas fazem parte do parque habitacional. Elas não precisam ser substituídas por outras pelo fato de as famílias que as ocupam terem uma renda insuficiente para pagá-las. É claro que se a moradia alugada for improvisada, rústica ou estiver enquadrada em alguma modalidade de inadequação edilícia (inclusive nos casos de precariedade não previstos na metodologia, conforme debatemos no item 3.2), ela precisa estar quantificada como *déficit* ou como moradia inadequada, recaindo nas modalidades específicas.

Conforme afirmou a publicação da FJP (2021), que reviu a metodologia do *déficit* habitacional e da inadequação de domicílios em 2019, o ônus excessivo com aluguel urbano:

é um dos componentes que tem apresentado maior sensibilidade à conjuntura econômica do país e, conseqüentemente, ao mercado habitacional (oferta e demanda por habitações) e às características econômicas das famílias propriamente ditas, principalmente

relacionadas à participação no mercado de trabalho de seus membros (FJP, 2021).

É claro que, em momentos de desemprego, queda da renda do trabalho e crise econômica em geral, a quantidade de famílias sem renda suficiente para pagar o aluguel (sem ônus excessivo) aumenta, mas isso não altera o estoque de moradia. Não parece ter sentido incrementar o estoque de moradias apenas porque o país sofre com uma crise econômica e política que jogou milhões de trabalhadores no desemprego, no subemprego ou no arrocho salarial.

A inclusão do ônus excessivo no *déficit* quantitativo tem sido questionada por vários autores. Para Viana *et al.* (2019),

Cabe, então, perguntar sobre a adequação do conceito de ônus excessivo com aluguel urbano como componente específico do déficit habitacional, com base em suas implicações em termos da necessidade do incremento do estoque de moradias. Diferentemente do observado para os componentes relativos à habitação precária e coabitação familiar, para os quais é direta a inferência acerca da necessidade de reposição ou incremento do estoque de moradias, o ônus excessivo com aluguel urbano se presta a análises mais profundas (VIANA *et al.*, 2019).

A justificativa metodológica para a inclusão do ônus excessivo com aluguel urbano no *déficit* habitacional é, segundo a FJP (2016), a de que, “para determinada parcela pobre da sociedade, o aluguel não é uma opção, diferentemente do que ocorre com alguns setores da classe média. [...] A maior preocupação dessas famílias [de mais baixa renda] é não ter condição de continuar a pagar o aluguel e sofrer uma forte queda na qualidade da habitação”.

É verdade que o maior desejo de todas as famílias de baixa renda é se livrar do aluguel e obter uma casa própria. Tal desejo é generalizado no país (com exceção de uma pequena parcela de privilegiados) e está presente tanto nas famílias que têm um ônus excessivo quanto nas demais. É comum ouvir de inquilinos a seguinte frase: “Aluguel a gente paga a vida toda e depois não tem nada”, mas isso não quer dizer que uma nova moradia precise ser construída, ou seja, que o *déficit* precisa necessariamente ser incrementado para atender a esse desejo.

Não tenho dúvida de que as famílias incluídas no ônus excessivo de aluguel têm necessidade habitacional e precisam ser atendidas por um programa público. Apenas discordo que essas famílias devam ser incluídas no *déficit* quantitativo, entendido como produção de moradias novas, porque se trata de uma necessidade habitacional que não precisa ser enfrentada com o incremento do estoque, mas por meio de outros programas habitacionais, como o acesso ao crédito subsidiado para aquisição da moradia (inclusive, eventualmente, da própria moradia alugada), a complementação de renda para subsidiar o pagamento do aluguel (bolsa aluguel), assim como uma política econômica e de proteção social que incremente a renda do

trabalho e que considere a moradia como um item indispensável para a reprodução da força de trabalho ou para a sobrevivência do trabalhador.

A questão central nesse aspecto é que, ao longo do século XX, como mostrei em meu livro “Origens da habitação social no Brasil” (Bonduki, 2017), a estratégia de desenvolvimento nacional, baseada na combinação entre um capitalismo avançado e a permanência da informalidade como um expediente para garantir a sobrevivência dos trabalhadores com baixos salários, excluiu o custo da moradia da “cesta básica”, tornando a casa própria produzida precariamente e com imensos sacrifícios, ou seja, a custo próximo do zero, como a referência para a participação da moradia nos salários. Ou seja, o aluguel, assim como uma prestação de um financiamento sem subsídio direto, não cabe na remuneração do trabalhador brasileiro de baixa renda.

Por essa razão, criar condições econômicas para garantir o acesso dessa população à moradia adequada sem onerar excessivamente a sua renda é a maneira de enfrentar o problema. Isso não precisa ser feito necessariamente por meio do incremento do estoque de moradias, mas por outros mecanismos. Assim, entendo que o ônus excessivo não deve ser incluído no *déficit* quantitativo, e, sim, como um terceiro componente do déficit habitacional.

A INSUFICIÊNCIA DAS BASES DE DADOS E A NECESSIDADE DE UM CENSO HABITACIONAL

A base de dados é uma questão estrutural em qualquer metodologia de cálculo de necessidades habitacionais. No caso brasileiro, o problema é grave, pois o país nunca realizou um censo habitacional ou, ao menos, uma pesquisa amostral ampla, de caráter nacional, focada na questão da habitação, que é um instrumento indispensável para a identificação das necessidades habitacionais e para a formulação de políticas, planos e programas realmente eficazes.

Tanto o Censo Demográfico e a Pnad como a PnadC e o CadÚnico, adotados na recente revisão, fornecem informações preciosas, importantes e necessárias, mas insuficientes para o planejamento habitacional, inclusive porque não foram formulados com esse objetivo. Ademais, a deficiência do CadÚnico é evidente pelo fato de ser feito por meio de autodeclaração.

Se o país quiser retomar a rota do desenvolvimento com justiça social e formular políticas e planos que busquem equacionar seu problema habitacional no médio e no longo prazos, é necessário que se invista na criação de uma base de dados sobre as condições de moradia, formulada com a especificidade que o tema requer. Algo como um censo habitacional, a partir do qual se poderia gerar um cadastro geral de moradias do país que seria alimentado permanentemente, fornecendo informações essenciais para o planejamento habitacional e a implementação de programas e projetos.

Em um país que está jogando fora, com os adiamentos sucessivos de um Censo de 2020 que já estava empobrecido, sua série histórica de Censos Demográficos que vêm sendo feitos regularmente desde 1940, falar em um censo de habitação e em um cadastro geral das moradias pode parecer um sonho de uma noite de verão.

Mas não se avança sem lançar desafios. Por maiores que sejam os esforços da FJP em retirar dos bancos de dados existentes elementos para construir um quadro de necessidades habitacionais, são evidentes as limitações, sobretudo para fornecer elementos que permitam construir cenários e metas para enfrentar o problema.

Entretanto, apesar da crescente fragilidade do setor público, o Brasil conta com um leque de instituições, hoje mais bem distribuídas regionalmente pelo país, interessadas na questão habitacional, que poderiam ser mobilizadas em um esforço nacional para construir uma base de dados mais completa sobre o quadro da moradia.

O país conta com cerca de 800 cursos de Arquitetura e Urbanismo espalhados por todas as Unidades da Federação, com uma enorme quantidade de estudantes ávidos por conhecer a situação das cidades e das moradias. Os conselhos profissionais, como o Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil (CAU) e o Conselho Regional de Engenharia e Agronomia (Crea), estão empenhados em ampliar a área de atuação dos profissionais na assistência técnica à habitação e contam com recursos para apoiar essa atividade. As prefeituras, por mais que estejam, majoritariamente, pouco capacitadas, têm cadastros dos imóveis urbanos cujos dados poderiam ser exportados para um cadastro único nacional, base que poderia ser complementada e realimentada por outros atores. Os movimentos sociais e as entidades da sociedade civil poderiam ser mobilizados.

Enfim, com uma coordenação nacional, uma grande capacidade de articulação de atores e um investimento compatível com o problema, poder-se-ia dar início a uma nova etapa, em que, a partir dos avanços já alcançados no dimensionamento das necessidades habitacionais, e que não foram poucos, seria possível construir um quadro que permitisse ao país formular uma política nacional de habitação mais aderente à sua realidade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS: O CÁLCULO DAS NECESSIDADES EM UMA NOVA POLÍTICA NACIONAL DE HABITAÇÃO

A experiência de planejamento habitacional e, sobretudo, o conhecimento da questão da moradia mostram que o equacionamento desse problema requer estratégias diferenciadas, de acordo com as condições específicas de cada realidade urbana e as formas como se manifestam as carências habitacionais.

O Brasil não tem recursos e nem seria apropriado enfrentar a enorme dimensão do problema da moradia de uma maneira uniforme e homogênea. Por essa razão, está claro que é necessário formular um leque de programas habitacionais específicos, cuja aplicação deve se

relacionar com as características locais, visando garantir os melhores resultados em termos de custo-benefício, apropriação local e relação com as demais questões urbanas e sociais.

A proposição dessa equação requer um conhecimento e um dimensionamento da questão da habitação capaz de fornecer elementos para a elaboração de uma estratégia nacional e local, considerando as características específicas dos problemas. Daí a importância de se aprofundar o debate e os estudos sobre as necessidades habitacionais do país, considerando seus diferentes componentes.

Superado o atual turbilhão político, econômico e sanitário, o país terá que reconstruir suas políticas sociais estruturais, entre as quais a habitacional, que precisará ser repensada. Para isso, será fundamental que conte com informações e análises que possam subsidiar essa formulação.

É nesse contexto que trabalhos como o realizado pela FJP, na formulação de uma metodologia de cálculo do *déficit* habitacional, cumpre um papel importantíssimo. Este texto busca contribuir para o aperfeiçoamento dessa metodologia.

REFERÊNCIAS

BONDUKI, Nabil. **Origens da habitação social no Brasil**. São Paulo: Estação Liberdade, 2017, 7ª Edição.

BONDUKI, Nabil. O mito das casas sem gente não vai resolver o problema da gente sem casa. **Folha de São Paulo**, 22 maio 2018.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Plano Nacional da Habitação**. Brasília: Ministério das Cidades, 2009.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário. **Manual do entrevistador: cadastro único para programas sociais do governo federal**. 4. ed. Brasília: MDSA, 2017.

CEDEPLAR - Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional. **Projeção da demanda demográfica habitacional, o déficit habitacional e assentamentos subnormais**. Belo Horizonte: CEDEPLAR/Ministério das Cidades, 2007. Mimeo

FJP – FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estatística e Informações. **Déficit habitacional no Brasil – 2013-2014**. Belo Horizonte: FJP, 2016.

FJP – FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Avaliação conceitual metodológica do déficit habitacional e inadequação de domicílios no Brasil**. Belo Horizonte: FJP, 2021.

FJP – FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estatística e Informações. **Déficit habitacional no Brasil: síntese**. Belo Horizonte: FJP, 1995.

FJP – FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estatística e Informações. **Déficit habitacional no Brasil – 2007**. Belo Horizonte: FJP, 2008.

GROPIUS, Walter. Los fundamentos sociológicos de la vivienda mínima (para la población obrera de la ciudad). *In*: AYMONINO, C. (Org.). **La vivienda racional**: ponencias de los congresos CIAM 1929-1930. Barcelona: Gustavo Gilli, 1973.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Sinopse Preliminar do Censo Demográfico de 2000**, Volume 7. Rio de Janeiro: IBGE, 2000.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Demográfico 2010**: Características da população e dos domicílios. Resultado do universo. Rio de Janeiro: IBGE, 2011.

MAY, Ernst. La vivienda para el mínimo nivel de vida. *In*: AYMONINO, C. (Org.). **La vivienda racional**: ponencias de los congresos CIAM 1929-1930. Barcelona: Gustavo Gilli, 1973.

PESSOA, Samuel. Avaliação do Minha Casa Minha Vida. **Folha de São Paulo**, 22 ago. 2020.

PRADO, E. S.; PELIN, E. R. **Moradia no Brasil**: reflexões sobre o problema habitacional brasileiro. São Paulo: Fipe/USP; CBMM, 1993.

SANTOS, C. N. **Movimentos sociais urbanos**. Rio de Janeiro: Zahar, 1980.

TURNER, John. Todo el poder a los usuarios. Madrid: H. Blume, 1977.

VIANA, R. M. *et al.* Carências habitacionais no Brasil e na América Latina: o papel do ônus excessivo com aluguel urbano. **Caderno de Geografia**, Belo Horizonte, v. 29, n. 56, jan./mar. 2019.

Via Pública; Fundação para a Pesquisa Ambiental/FAU-USP; LOGUS ENGENHARIA. **Contextualização do Plano Nacional de Habitação**: análise e sistematização do contexto habitacional atual, constrangimentos, potencialidades e cenários possíveis (Relatório 2). São Paulo: Via Pública; Fupam/FAU-USP; Logus Engenharia, 2007. Mimeo.