

ESTIMATIVA DO DÉFICIT E DA INADEQUAÇÃO HABITACIONAL NA ESCALA DAS CIDADES BRASILEIRAS: CONSIDERAÇÕES SOBRE COMPONENTES E BASES DE ANÁLISE (SESSÃO TEMÁTICA 7)

Mônica Máximo da Silva

Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba | monsilva@ippuc.org.br

Erika Hayashida Segundo Autor

Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba / mestranda na UTFPR | ehayashida@ippuc.org.br

Sabrina Zminko Kurchaidt

Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba | sabrina.zminko@gmail.com

Bruna Griguol

Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba | bgriguol@ippuc.org.br

Sessão Temática 7: Política habitacional e direito à moradia

Resumo: Este artigo tem como objetivo contribuir para a concepção de um método de cálculo do Déficit e da Inadequação Habitacional para as cidades brasileiras, considerando três atributos principais: reprodutibilidade do método, frequência na atualização das informações e possibilidade de análise no contexto intraurbano. Para tanto, tem como ponto de partida o modelo desenvolvido pioneiramente pela Fundação João Pinheiro (FJP) e a sua adaptação ao contexto intramunicipal de Curitiba. Como resultados, o artigo levanta considerações acerca da possibilidade da reprodução do método a partir do uso da base do Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico) e lança alguns questionamentos em relação a variáveis consideradas ou desconsideradas no método, selecionadas em virtude da sua relevância para o enfrentamento das problemáticas habitacionais no contexto brasileiro.

Palavras-chave: Déficit habitacional; Inadequação habitacional; Déficit quantitativo; Déficit qualitativo; CadÚnico.

ESTIMATION OF HOUSING DEFICIT AND INADEQUACY ON THE SCALE OF BRAZILIAN CITIES: CONSIDERATIONS ON COMPONENTS AND BASES OF ANALYSIS

Abstract: *This article aims to contribute to the design of a calculation method for the Housing Deficit and Housing Inadequacy in Brazilian cities, considering three main attributes: method reproducibility, data update frequency, and the possibility of analysis within an intra-urban context. To this end, it builds upon the model pioneered by the João Pinheiro Foundation (FJP) and its adaptation to Curitiba's intramunicipal context. As a result, the article raises considerations regarding the possibility of reproducing the method using the national database called Unified Registry for Social Programs (CadÚnico) and raises some questions regarding variables included or excluded from the method, selected due to their relevance for addressing housing issues in the Brazilian context.*

Keywords: *Housing Deficit; Housing Inadequacy; Quantitative Deficit; Qualitative Deficit; CadÚnico.*

ESTIMACIÓN DEL DÉFICIT Y DE LA INADECUACIÓN HABITACIONAL EN LA ESCALA DE CIUDADES BRASILEÑAS: CONSIDERACIONES SOBRE COMPONENTES Y BASES DE ANÁLISIS

Resumen: *Este artículo tiene como objetivo contribuir a la constitución de un método de cálculo del Déficit y de la Inadecuación Habitacional para las ciudades brasileñas, considerando tres atributos principales: reproducibilidad del método, frecuencia en la actualización de la información y posibilidad de análisis en el contexto intraurbano. Con este fin, toma como punto de partida el modelo desarrollado de manera pionera por la Fundación João Pinheiro (FJP) y su adaptación al contexto intramunicipal de Curitiba. Como resultados, el artículo plantea consideraciones sobre la posibilidad de reproducir el método a partir del uso del sistema nacional llamado Registro Único para Programas Sociales (CadÚnico) y plantea algunos interrogantes sobre las variables tomadas en cuenta o descartadas en el método, seleccionadas en virtud de su relevancia para abordar los problemas habitacionales en el contexto brasileño.*

Palabras clave: *Déficit habitacional; Inadecuación habitacional; Déficit cuantitativo; Déficit cualitativo; CadÚnico.*

INTRODUÇÃO

As discussões iniciais sobre a questão habitacional e condições mínimas de moradia tiveram seu surgimento dentro do contexto da cidade liberal, em um cenário de intensa urbanização vivido pelas cidades europeias graças aos impactos da Revolução Industrial. O crescimento exponencial da população urbana vivendo em condições de altíssima precariedade gerou preocupações de ordem de saúde pública, dando início ao debate da questão habitacional e da avaliação e regulação das condições de moradia vivenciadas pela população nas cidades.

Como resposta a esse contexto urbano, no final do século XIX estabeleceram-se gradualmente as primeiras regulações habitacionais que versavam sobre padrões mínimos de construção e de habitabilidade de moradias, regidos por orientações higienistas de controle sanitário da população, tendo como objetivo controlar as condições de salubridade e transmissão de doenças no ambiente urbano (Benevolo, 2011).

Ao longo do século XX, o debate sobre o tema da habitação evoluiu, passando a moradia a ser vista não apenas com o de viés de saúde pública, mas também como um espaço que ofereça estrutura, abrigo, segurança e de habitat ao indivíduo. A partir da década de 1970, impulsionado pela Organização das Nações Unidas (ONU) e com a criação da UN-Habitat, as discussões entorno da estruturação de indicadores de avaliação habitacional passaram por avanços em âmbito internacional, tendo como objetivo estruturar formas compatíveis de avaliação das condições de moradia em diferentes países. Pelas prerrogativas da ONU, os indicadores de avaliação deveriam abordar aspectos sobre a segurança jurídica da posse, a promoção do direito à moradia adequada, ao acesso à terra, ao crédito e a serviços básicos.

No Brasil, neste mesmo período, o campo da estatística habitacional passou por um processo de sistematização. A política econômica desenvolvimentista aplicada pelo governo militar da época, adotando como estratégia o investimento massivo no setor da construção civil como forma de dinamizar a economia, possuía interesse em produzir estatísticas habitacionais que quantificassem a demanda por moradia e direcionassem as ações da política habitacional, tendo o Banco Nacional de Habitação (BNH) como agente centralizador.

Em 1978 o BNH elaborou um Diagnóstico Habitacional, onde se propõe a construção de um índice para o cálculo de um **déficit habitacional**. O indicador buscava avaliar as deficiências habitacionais dos domicílios com base em características físicas, de infraestrutura e densidade de ocupação, adotando como critérios mínimos os estabelecidos pela Organização Mundial da Saúde (OMS). A pesquisa no BNH não teve atualizações posteriores, mas lançou a base de variáveis adotadas pelos estatísticos nas pesquisas habitacionais futuras, tendo reflexos nos levantamentos posteriores do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e nas categorias e agrupamentos adotados pela Fundação João Pinheiro (FJP) (Russo, 2017).

Em meados da década de 1990, a pedido do governo federal, a FJP elaborou uma nova fórmula de cálculo para o déficit habitacional, buscando unificar os indicadores habitacionais

em âmbito nacional. O método reconheceu e consolidou a abordagem ao tema com um olhar distinto para situações de deficiência habitacional que requeriam novas unidades habitacionais, dimensionando o **déficit habitacional**, e situações em que a demanda era por melhorias e qualificação da infraestrutura edilícia e/ou urbana de moradias já existentes, dimensionando a **inadequação habitacional**.

Esta abordagem da FJP colocou em evidência a estruturação da qualificação de diferentes estratégias de resposta dentro das políticas públicas frente à questão habitacional no país, indo além exclusivamente do incremento de estoque habitacional. Essa abordagem foi reflexo do debate que já vinha sendo elaborado com base nas ações de urbanização de assentamentos informais praticadas ao longo das décadas anteriores.

Entretanto, embora o método tenha incorporado novos elementos de avaliação da inadequação habitacional, o aspecto do dimensionamento do déficit quantitativo mantinha como pressuposto o cálculo da demanda por provisão habitacional que balizasse as ações de construção e transferência de propriedade de novas unidades à população. Como colocado por Russo (2017, p.74), “a casa própria para a população de baixa renda mantinha-se ainda como paradigma da política habitacional”.

Até os dias atuais, em determinados contextos, a adoção do valor do déficit isoladamente como principal indicador habitacional segue reforçando a ideia do problema de moradia como um problema de falta de unidades habitacionais. A obtenção do título de propriedade de unidades, preferencialmente novas, segue sendo tratada como a única garantia para a segurança de posse da moradia. Por não considerar outros indicadores de monitoramento do mercado de aluguel e da dinâmica imobiliária como um todo, a adoção do indicador de forma isolada acaba por reforçar a lógica única da necessidade de produção de novas moradias.

O direcionamento do foco das políticas habitacionais em ações de incremento de estoque como solução do déficit apresenta grandes desafios, pois desvincula a questão habitacional da dinâmica fundiária em que se insere, uma vez que o solo urbanizado necessário para se viver também atua como ativo financeiro dentro da dinâmica do mercado imobiliário, carregando potencial de valorização e geração de capital a baixo risco, o que gera disputa pelos agentes financeiros que possuem interesses fundiários para além do valor de uso da terra (Bolaffi, 1982). Dessa maneira, a ausência de indicadores dentro do método da FJP que monitorem as dinâmicas imobiliárias em que a demanda por habitação se insere deixa certa lacuna nos resultados dos índices.

Entretanto, ainda que existam ressalvas à estrutura de cálculo formulada pela FJP, o esforço de sistematização a nível nacional, tanto da metodologia quanto do cálculo dos indicadores habitacionais, simbolizou um grande avanço no campo da habitação, consolidando parte importante das bases necessárias para o desenvolvimento dos debates habitacionais construídos ao longo das últimas décadas.

Buscando contribuir com aperfeiçoamentos na operacionalização do cálculo de indicadores habitacionais no país e lançar bases para a instrumentalização dos municípios para enfrentamento das problemáticas envolvendo esse tema, o presente artigo se propõe a revisitar o método de cálculo de déficit e inadequações habitacionais formulados pela FJP. Para tanto, o estudo teve como ponto de partida esforços realizados para a adaptação daquele método para o contexto intramunicipal de Curitiba. O objetivo aqui não é detalhar o método original e nem os resultados obtidos a partir da sua adaptação; caso seja esse o interesse do leitor, recomenda-se recorrer aos estudos de origem. Mas explorar aspectos que, em um esforço na concepção de um método para a escala das cidades brasileiras, suscitou questionamentos e inquietudes.

Para isso adotou-se como base os métodos da Fundação para o cálculo do **déficit habitacional**, que reúne componentes de avaliação relativos à precariedade de domicílios, situações de coabitação e contextos de ônus excessivo com aluguel, e também a metodologia de cálculo das **inadequações habitacionais**, composta pelos componentes de: inadequação edílica, que abordam aspectos da estrutura do domicílio em si, de inadequação de infraestrutura urbana, referentes ao acesso a serviços públicos, e de inadequação fundiária, relativos à situação da regularidade da terra onde se insere a moradia.

Basicamente, o artigo é dividido em duas partes. Em um primeiro momento são abordadas bases de dados para o cálculo do déficit habitacional disponíveis em âmbito nacional e a possibilidade de adaptação da metodologia por meio da adoção do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico), levantando contribuições e limitações presentes em sua estrutura. Na sequência é abordada a pertinência da inadequação domiciliar para fins de caracterização da problemática habitacional no Brasil e efetuadas algumas considerações em relação ao método desenvolvido pela FJP, no que se refere aos ajustes metodológicos realizados e à desconsideração de algumas variáveis nos cálculos.

Por fim o artigo encerra com algumas considerações finais a respeito da temática abordada, especialmente no que se refere à pertinência de se avançar na direção de instrumentalizar os municípios para incidências no campo habitacional e dos limites do presente artigo nesse sentido, o que abre frente para estudos futuros.

BASES DE DADOS UTILIZADAS: DIFERENCIAIS E LIMITAÇÕES

No Brasil, a Fundação João Pinheiro (FJP) foi pioneira na realização de cálculos para estimar o déficit habitacional e a inadequação de domicílios, efetuando publicações sistemáticas desde os anos 1990. Para tanto, os dados utilizados pela Fundação advinham especialmente do Censo Demográfico e da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad), ambos do IBGE. Todavia, no decorrer do tempo foram necessárias adaptações no método, em função de ajustes conceituais, metodológicos e, principalmente, das necessidades de adequação às variáveis disponibilizadas nas pesquisas oficiais. Se considerado apenas o histórico recente, é possível mencionar a descontinuidade da Pnad em 2015, recorrendo a FJP à Pesquisa Nacional por Amostra por Domicílios Contínua Anual (PnadC/A), e a supressão em 2019 da variável dos domicílios improvisados da PnadC/A.

Uma das formas adotadas pela FJP para contornar as alterações metodológicas realizadas nas fontes dos dados utilizadas foi recorrer à base do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico) (FJP, 2021). A adoção dessa base para o dimensionamento da problemática habitacional, no entanto, não foi uma solução adotada exclusivamente pela Fundação.

Outra variação do cálculo do déficit habitacional que se serve do CadÚnico é o estudo desenvolvido pelo Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN), que se propõe a explorar os dados em diferentes escalas territoriais e por categorias de análise, considerando os dados socioeconômicos das pessoas cadastradas (IJSN, 2023). Da mesma forma, os estudos conduzidos pelo Instituto Mauro Borges de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos (IMB), também partem da base do CadÚnico para cálculo do déficit habitacional (IMB, 2022). Cumpre mencionar ainda o estudo desenvolvido em parceria entre a Universidade Federal do ABC (UFABC) e a Prefeitura Municipal de Jacareí (SP), que além do CadÚnico, faz uso de dados municipais dos assentamentos precários (Feitosa; Cunha; Rosemback, 2023).

Apesar de reconhecida a importância que outras fontes de dados poderiam ter para estudos dessa magnitude, tais como bases administrativas municipais e pesquisas de campo, é preciso pontuar algumas de suas limitações. Enquanto as bases administrativas tendem a diferir substancialmente de município para município, o que pode inviabilizar a sua replicabilidade e comparabilidade, pesquisas de campo exigem razoável mobilização de recursos financeiros, de pessoal e tempo, o que dificulta a reprodutibilidade e, consequentemente, periodicidade. A adoção da base do CadÚnico, por outro lado, surge como uma alternativa possível, principalmente por viabilizar o atendimento a critérios como replicabilidade e periodicidade do estudo. Em virtude da sua relevância como uma alternativa viável às fontes tradicionalmente utilizadas é que as linhas a seguir serão dedicadas à exploração dessa base, destacando seus diferenciais e suas limitações.

Uma primeira observação diz respeito à **frequência de divulgação e atualização dos dados**. Considerando que a dinâmica do CadÚnico funciona como um base cadastral continuamente alimentada, os dados são extraídos e disponibilizados mensalmente e as informações

registradas precisam ser atualizadas a cada 2 anos (Brasil, 2022a), ou sempre que houver mudança de endereço, renda ou composição familiar, o que favorece a atualidade e a representatividade da base. Comparativamente, o Censo Demográfico tem uma frequência de realização usualmente decenal e a PnadC/A tem frequência dependente da temática considerada, tendo como desvantagem a incerteza em relação à divulgação das variáveis consideradas para os cálculos das carências habitacionais. No tema suplementar habitação, por exemplo, a divulgação ocorreu nos anos de 2016 a 2019 e depois em 2022, não havendo dados mais recentes para essa temática.

Outro aspecto a ser considerado é o **grau de desagregação da informação**. A esse respeito, o Censo Demográfico, por contemplar resultados do universo da população, constitui a principal referência nacional para desagregação de dados para recortes intramunicipais. A PnadC/A, por outro lado, constitui-se como uma pesquisa domiciliar realizada a partir de levantamentos por amostragem e possui como nível de desagregação padrão as regiões metropolitanas, e, para algumas variáveis, os municípios polo, não possibilitando análises para todos os municípios e na escala intramunicipal. O CadÚnico, por sua vez, tem em seu questionário questões relativas ao endereço de residência da família entrevistada, possibilitando a sua geolocalização e, portanto, a territorialização dos dados coletados.

Adicionalmente, o questionário utilizado para o CadÚnico apresenta inúmeras similaridades com o realizado para o Censo Demográfico, viabilizando a obtenção de dados tais como o acesso a serviços de infraestrutura urbana e a características da população e dos domicílios. Além disso, o questionário segue uma padronização nacional, sendo o mesmo instrumento de coleta aplicado em todo país. Esse escopo, somado à possibilidade de geolocalização dos cadastros, serve de subsídio à atuação do gestor público na estruturação de políticas e ações focalizadas e territorialmente estruturadas, o que pode potencializar significativamente sua efetividade e abrangência, por possibilitar sua adequação não apenas às diferentes configurações de vulnerabilidades, como também às especificidades, limitações e potencialidades dos territórios em que se localizam.

É preciso ponderar, no entanto, limitações em relação à **cobertura populacional** do CadÚnico. Uma vez que o cadastro está voltado à gestão de benefícios, em especial o Programa Bolsa-Família, a abrangência prioriza a população elegível. Todavia, sendo o preenchimento do cadastro condição *sine qua non* para acesso ao benefício requerido, presume-se uma cobertura muito próxima à demanda.

Para ilustrar essa dimensão, em julho de 2022 havia pouco mais de 88 milhões de pessoas registradas no CadÚnico em todo o país (Visdata, 2024), o que correspondia a 43% do total da população levantada pelo Censo Demográfico (IBGE, 2022c). No mesmo ano, a PnadC/A registrou 63,4 milhões de pessoas abaixo da linha de pobreza, grupo prioritário para o CadÚnico (IBGE, 2023).

O cadastro de mais pessoas que o estimado para o perfil do CadÚnico, no entanto, não é incomum. No caso de Curitiba, por exemplo, o cadastro contempla não apenas os

beneficiários dos programas federais, mas sim a totalidade das famílias atendidas pela Fundação de Ação Social (FAS), órgão gestor da assistência social no município. Desta maneira, é possível afirmar que no caso da capital paranaense os dados caracterizam a população considerada mais vulnerável socialmente, seja devido à insuficiência de renda, seja em função de outras situações de risco social (tais como violência doméstica e situação de rua). O fato merece nota, considerando que essa pode ser a realidade de outros municípios brasileiros.

Em síntese, enquanto estudos que fazem uso de bases como o Censo Demográfico e a Pnad propõem-se a estimar a totalidade do déficit habitacional e da inadequação dos domicílios, estudos que partem do CadÚnico têm o universo limitado à população de baixa renda e em situação de vulnerabilidade social cadastrada.

Esse fato pode trazer alguns ganhos para a pesquisa. Isso porque, conforme revela Natalino (2024. p.7), o CadÚnico “se consolidou, nas últimas duas décadas, como o principal instrumento de identificação e caracterização socioeconômica de famílias e indivíduos de baixa renda”, sendo, por isso, principal instrumento de integração das políticas públicas direcionadas a esse público.

Alternativamente, pesquisas realizadas a partir de amostras podem incorrer no subdimensionamento das carências habitacionais do público mais vulnerável. A título de exemplo, quando aferido o componente “habitações precárias” para Curitiba, o estudo da FJP, realizado a partir dos dados da PnadC/A de 2022, dava conta de 1.340 domicílios nessas condições (FJP, 2024), enquanto que o cálculo da mesma variável a partir da base do CadÚnico chegava em 3.416 famílias¹ residindo em domicílios improvisados ou do tipo rústico no mesmo período (Brasil, 2022c). Em outras palavras, comparativamente a uma base que se dispõe a retratar a condição de moradia da população como um todo, o CadÚnico, que têm sua abrangência limitada à população que pode ser considerada prioritária, nos dá um maior dimensionamento de um dos componentes considerados para a estimativa do déficit quantitativo.

Além disso, é preciso levar em consideração o perfil socioeconômico do público em condição de déficit ou de inadequação domiciliar. Se considerados os últimos dados divulgados pela FJP, é possível verificar que 74,5% do déficit domiciliar concentrava-se na população na faixa 1 do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), correspondente, naquela ocasião, à renda bruta familiar de até 2 salários mínimos (FJP, 2023a). Se somado esse montante à participação da população enquadrada na faixa 2 do PMCMV, correspondente a 3,33 salários mínimos, a representatividade no déficit chega a 89,3% (FJP, 2023a). Da mesma forma, era expressiva a participação das pessoas nas faixas 1 e 2 do PMCMV no cômputo dos domicílios duráveis urbanos com inadequação, que em 2022 correspondia a 68% do total (FJP, 2023b).

Ou seja, ainda que a cobertura do CadÚnico priorize a população mais vulnerável, esta é justamente a que mais se enquadra no público em situação de déficit ou de inadequação domiciliar, e, justamente por ser focado nessa população, o cadastro pode trazer um

diagnóstico mais preciso para o dimensionamento e a caracterização das suas necessidades habitacionais.

Outro diferencial proporcionado pelo CadÚnico consiste em disponibilizar dados como sexo, cor ou raça, naturalidade, deficiência, alfabetização e enquadramento em grupos populacionais específicos (como indígenas, quilombolas e catadores de materiais recicláveis), possibilitando a identificação de vulnerabilidades sociais associadas a esses fatores e servindo de subsídio para a formulação de ações afirmativas voltadas ao seu enfrentamento.

Todavia, para além desses diferenciais, é preciso pontuar algumas limitações, como o **caráter autodeclaratório das informações**. Mesmo que documentos comprobatórios sejam solicitados para preenchimento do cadastro, existem questionamentos acerca da confiabilidade do dado. No sentido de sanar esse problema, o governo federal vem desenvolvendo iniciativas voltadas a averiguações cadastrais periódicas para a identificação de inconsistências, como o cruzamento com outras bases de dados² (Brasil, 2024b).

Outro possível viés da base diz respeito ao **sexo do responsável pelo domicílio**. Isso porque, no processo de cadastramento, há uma orientação para que as pessoas responsáveis pela unidade familiar sejam preferencialmente do sexo feminino, sendo, da mesma forma, as titulares de benefícios de transferência de renda, quando elegíveis. Como resultado, tem-se que, enquanto a PnadC/A registrou 51% dos domicílios sendo chefiados por mulheres em 2022 (IBGE, 2022d), no CadÚnico a proporção de responsáveis pelas unidades familiares do sexo feminino era de 76% no mesmo período (Brasil, 2022c).

Ainda relativamente às bases tradicionalmente utilizadas para o cálculo do déficit e da inadequação da moradia, é preciso considerar uma **diferença significativa nas unidades de análise**: enquanto pesquisas como o Censo Demográfico e a PnadC/A contabilizam os domicílios e seus moradores, o CadÚnico cadastra famílias e a caracterização de seus domicílios, onde podem residir mais de uma família, cadastrada ou não no CadÚnico.

Sendo assim, o cálculo da variável “famílias conviventes”, uma das situações de coabitação analisadas na estimativa do déficit quantitativo, acaba por exigir da FJP esforços para a identificação dos núcleos familiares, realizada a partir da organização dos moradores com base nos vínculos de conjugalidade e parentalidade (FJP, 2021). Já no caso da base do CadÚnico, as famílias são identificadas ainda no momento de seu cadastramento, sendo adotados como critérios não apenas os vínculos familiares, mas também as relações de dependência econômica (Brasil, 2022b). Ou seja, no caso dos estudos que partem do CadÚnico, a identificação das famílias conviventes ocorre de forma facilitada, pela simples filtragem dos cadastros que apresentam mais de uma família residente no domicílio.

Ao utilizar essa definição, o CadÚnico possibilita compreender a dinâmica da família, em especial no tocante a distribuição da renda familiar, dado relevante não apenas para calcular o déficit ou a inadequação da moradia, mas também para analisar a viabilidade das propostas para seu enfrentamento. Em contrapartida, uma limitação que a diferença nas unidades de

análise impõe é a dificuldade na identificação de duplicidades na contagem dos domicílios, uma vez que são cadastradas as famílias e não os domicílios. Dessa forma, reitera-se que estudos que partem do CadÚnico trazem estimativas quanto ao número de famílias cadastradas em condições de déficit ou de inadequação habitacional e não necessariamente o montante de domicílios nessas situações no município.

Outra diferença entre bases é o fato de que não há no CadÚnico uma variável que possibilite identificar as **famílias residentes em cômodos**, entendidos como os aposentos localizados em casa de cômodo, cortiço ou cabeça-de-porco (IBGE, 2018). Da mesma forma, não há questão no formulário que permita aferir a **inadequação fundiária**, ou seja, a falta da segurança de uso ou de posse da moradia. No caso das famílias residentes em cômodos, é possível que estas sejam contabilizadas devido a outros fatores, especialmente o adensamento domiciliar ou outras inadequações, como carências edilícias. Já acerca da inadequação fundiária, não seria possível afirmar o mesmo.

MÉTODO DE CÁLCULO: ESTRUTURA E CONTROVÉRSIAS

Para além das questões relativas às bases de dados utilizadas, o método em si também merece apreciação, seja aquele desenvolvido pela Fundação João Pinheiro (FJP), seja as variações empregadas em suas reproduções. O objetivo aqui não é questionar o trabalho desenvolvido pela FJP, desconsiderando assim todo o legado construído pela instituição em dimensionar as carências habitacionais características das cidades brasileiras; mas expor todas as dúvidas e inquietudes surgidas no processo de reprodução do método desenvolvido pela Fundação. Ademais, a pretensão deste trabalho é contribuir para eventuais avanços no sentido de aproximar as estimativas de déficit e de inadequações habitacionais da condição real dos municípios brasileiros e propiciar a visibilização da sua manifestação no território.

Nesse sentido, um primeiro aspecto que merece ser melhor explorado diz respeito à **redução da problemática habitacional apenas à dimensão do déficit quantitativo**, deixando de lado a dimensão da inadequação das moradias, também referenciada como déficit qualitativo. Essa consideração é direcionada não ao método desenvolvido pela FJP, uma vez que a instituição historicamente contempla as duas dimensões em seus estudos, mas às interpretações que consideram ou destacam apenas a primeira variável, como trabalhos que se propuseram a reproduzir o método ou matérias que publicizaram os resultados.

Conceitualmente, enquanto o déficit habitacional pressupõe a construção de novas moradias como a solução mais imediata e intuitiva, a inadequação das moradias está relacionada ao delineamento de políticas complementares à provisão habitacional, voltadas para a melhoria urbana e dos domicílios (FJP, 2017).

Mais especificamente, a inadequação das moradias está relacionada à incapacidade de determinados tipos de domicílios de “atender às necessidades ou aos serviços básicos que uma habitação deveria suprir com qualidade” (FJP, 2023b, p. 13). Em outras palavras, o

dimensionamento da inadequação das moradias tem um papel de “revelar as múltiplas e diversas deficiências que tornam um imóvel incapaz de fornecer uma boa qualidade de vida para os seus moradores” (FJP, 2021, p. 15).

Para tanto, a mensuração da inadequação das moradias urbanas contempla três componentes: i) infraestrutura urbana, cujos subindicadores são abastecimento de água, esgotamento sanitário, coleta de lixo e energia elétrica; ii) inadequação edilícia, composto pelos subindicadores de armazenamento de água, cômodos (exceto banheiros) servindo como dormitórios, ausência de banheiro de uso exclusivo, cobertura e piso inadequados; e iii) inadequação fundiária, que corresponde aos imóveis em terrenos não próprios (FJP, 2020).

Tais tipos de inadequação, por sua vez, revelam problemas estruturais vivenciados pelas cidades brasileiras, típicos do capitalismo periférico, e que estão muito relacionados a como funciona o mercado habitacional e de terras, restritos a uma pequena parcela da população (Maricato, 2011) e marcados pelo trinômio casa própria – loteamento periférico – autoconstrução (Bonduki, 2004).

Esse padrão de ocupação urbana, agravado com o acelerado processo de urbanização brasileira, manteve desigualdades previamente estabelecidas e impôs à população mais pobre a moradia em áreas completamente inadequadas ao desenvolvimento urbano racional (Maricato, 2011). Como soluções para a moradia, a autoconstrução e a ocupação ilegal de terras acabaram surgindo como a única alternativa possível àqueles sem acesso ao mercado formal, o que, em cidades brasileiras, acabou se tornando mais regra do que exceção (Maricato, 2011).

Em termos de cidade, o que se viu foi um fenômeno constante de expansão urbana e de periferização, como um processo de reprodução do capital fundamentado no rebaixamento dos custos de reprodução de mão-de-obra urbana, de forma a baratear a cidade (Oliveira, 2006). Em paralelo, a produção imobiliária de mercado, concentrada em regiões centrais e mais bem servidas e infraestruturadas, reforçou a dicotomia entre centro equipado e territórios precariamente ocupados (Rufino, 2016).

Mesmo se considerado o passado mais recente, caracterizado por políticas habitacionais tidas como anticíclicas e caracterizadas pela produção residencial massificada, continuou a dominar a necessidade de redução dos custos da construção para a garantia da maximização dos lucros pelo setor privado (Rufino, 2016). Tais políticas tiveram como consequência a inflação do estoque de terras, beneficiando a especulação imobiliária (Maricato, 2011), e a produção habitacional em áreas periféricas, caracterizadas pela carência de infraestrutura, equipamentos e serviços públicos (Rufino, 2016).

Este cenário condiz com o previsto para situações em que há uma melhoria das condições econômicas, nas quais características novas e imprevisíveis ganham importância, sendo o reflexo mais imediato observado para as estimativas das necessidades habitacionais a

progressiva transição de uma fase quantitativa para uma fase qualitativa e de estimação mais complexa (Givisiez; Oliveira, 2013).

Para se ter uma noção da dimensão do problema, em 2022 o déficit habitacional do Brasil totalizou 6.215.313 de domicílios, ou o correspondente a 8,3% do total de habitações ocupadas no país (FJP, 2023a). Já em relação à inadequação das moradias, no mesmo ano, a estimativa de domicílios que apresentavam ao menos algum tipo de inadequação foi de 26.510.673 unidades, ou 41,2% dos domicílios considerados³ (FJP, 2023b).

Não se pretende aqui negar avanços ocorridos ao longo do tempo, mas apontar para permanências na carência de infraestrutura urbana para uma parcela significativa da população, carências estas que ficam explícitas quando considerada a dimensão da inadequação de moradia. Segundo o Censo Demográfico 2022, naquele ano, a provisão de rede de coleta de esgoto, por exemplo, era realidade para apenas 60% da população brasileira; para 23% a solução de esgotamento sanitário ainda ocorria de forma precária, como fossa rudimentar ou buraco, esgotamento direto em rio, lago, mar ou por vala (IBGE, 2022a).

Embora esse seja o tipo de carência mais representativo nos domicílios brasileiros, alguns números ainda chocam, pela gravidade da situação: em 2022, 1,2 milhão de pessoas residiam em moradias sem banheiro ou sanitário de uso exclusivo; 1,5 milhão não possuíam água canalizada no domicílio, recorrendo a soluções como carro-pipa, rios, açudes, lagos e igarapés; e 6 milhões recorriam a soluções locais ou individuais para a destinação do lixo, como queima ou aterro na propriedade ou destino em terreno baldio, encosta ou área pública (IBGE, 2022a).

Já no que se refere à inadequação fundiária, os dados são mais imprecisos. Conforme identificado no Censo Demográfico 2022, mais de 7% dos domicílios brasileiros estavam localizados em favelas e comunidades urbanas (IBGE, 2022b). Essa proporção, entretanto, é bem aquém do que qualifica a informalidade no acesso ao mercado habitacional, que “não é percebida nem pelas instituições brasileiras, nem pela mídia e nem pela própria universidade” (Maricato, 2003).

Considerando a grandeza do problema, e a sua vinculação ao próprio padrão de reprodução do espaço urbano brasileiro, reduzir a problemática habitacional apenas ao déficit, desconsiderando as mais diversas carências que impactam na qualidade de vida da população, nos parece funcional para invisibilizar e reproduzir o modelo que aí está. Ainda mais em se considerando a solução primeira para a resolução do déficit habitacional, qual seja, a provisão da moradia no formato da propriedade privada, que contribui para a disseminação de uma lógica capitalista de produção do espaço e acaba por reforçar as inequidades características desse modelo.

Retomando a análise do método para dimensionamento do déficit e da inadequação habitacional da FJP, um dos aspectos que gerou estranhamento foi a **aparente retirada da condição de adensamento excessivo dos domicílios unifamiliares**. Mais precisamente, o

maior questionamento veio no sentido das últimas alterações metodológicas estabelecidas, a partir das quais para fins de cálculo do déficit habitacional o adensamento domiciliar passou a ser contabilizado dentro da variável “famílias conviventes” e para estimativa da inadequação habitacional o indicador foi substituído por “cômodos igual dormitórios”.

A compreensão das motivações que levaram a essas alterações demandou um resgate histórico, que remete o início dos trabalhos desenvolvidos pela FJP, e que merece ser detalhado (ver Quadro 1).

Quadro 1: Variação histórica dos componentes relacionados às famílias conviventes e ao adensamento excessivo nos estudos conduzidos pela FJP

Tipo	Até 2006	2007 até 2015	A partir de 2016
Déficit habitacional	Famílias conviventes secundárias	Famílias conviventes secundárias com intenção de constituir domicílio exclusivo	Unidades domésticas conviventes déficit (com mais de dois moradores por dormitório)
		Domicílios alugados com adensamento excessivo de moradores por dormitório ⁴	
Inadequação de domicílios	Domicílios com adensamento excessivo de moradores por dormitório ¹	Domicílios próprios com adensamento excessivo de moradores por dormitório ^{5,6}	Cômodos igual dormitórios

Notas:

¹ Componente também referenciado com outras nomenclaturas, como “densidade habitacional excessiva”, “densidade excessiva de moradores” ou “adensamento excessivo”.

² Até 2015, era considerado como adensamento excessivo o valor acima de 3 moradores por dormitório; a partir de 2016, o critério de corte passou a ser valores acima de 2 moradores por dormitório.

³ O número de dormitórios corresponde ao total de cômodos que servem, em caráter permanente, de dormitório para os moradores do domicílio.

⁴ Componente também referenciado como “adensamento excessivo de imóveis alugados”.

⁵ Componente também referenciado como “adensamento excessivo de imóveis próprios”.

⁶ Até 2014, considerados somente os membros da família principal, uma vez que as famílias secundárias foram incorporadas ao déficit habitacional. Em 2015 não foi possível efetuar essa diferenciação.

Fonte: elaborada pelos autores, com base em FJP (1995; 2009; 2018; 2021).

Conforme identificado, as primeiras publicações daquela Fundação consideravam a densidade habitacional excessiva um componente pertinente à inadequação da moradia, entendida como um problema que interfere na qualidade de vida dos moradores e que tem a sua solução dada não pelo acréscimo do estoque habitacional, mas pela resolução de especificidades internas de um estoque que está dado (FJP, 1995). Para fins de cálculo, era considerada densidade habitacional excessiva os domicílios com a presença de mais de três pessoas por dormitório (FJP, 1995).

Em 2007, houve a primeira grande mudança em relação ao indicador, passando os domicílios com adensamento excessivo a serem subdivididos em dois grupos: de imóveis próprios, que continuaram a ser computados dentro da inadequação das moradias, e de imóveis alugados, que passaram a compor o déficit habitacional. O entendimento foi de que no primeiro caso, a propriedade do imóvel permite ao proprietário “ampliar ou negociar o imóvel para se mudar para unidade habitacional maior, ainda que, na maioria das vezes, num bairro menos valorizado” (FJP, 2018, p. 24). Diferentemente, no caso do imóvel alugado, essas alternativas

não são viáveis, caracterizando, portanto, a necessidade potencial de um imóvel novo (FJP, 2018).

Outra mudança ocorrida em 2007 refere-se ao cômputo das famílias conviventes. A alteração veio na direção de dirimir questionamentos sobre a inclusão da totalidade da coabitação nos cálculos do déficit habitacional, independentemente da real intenção das famílias de constituir novo domicílio. Até aquele ano, entretanto, não haviam dados que pudessem qualificar melhor a questão.

O cenário foi alterado a partir da inclusão de duas perguntas no questionário básico da Pnad 2007, direcionadas às famílias conviventes: uma relativa ao interesse da família secundária em constituir domicílio exclusivo e outra que investigava o motivo da família ter optado por viver em coabitação, que incluía como alternativas o motivo financeiro, de saúde, vontade própria ou outro motivo (FJP, 2018). A partir de então, a FJP pôde distinguir as famílias em coabitação com intenção de constituir um novo domicílio, sendo estas definidas como efetivamente carentes de moradia, das famílias em coabitação voluntária, não devendo, pois, serem incluídas nos cálculos do déficit habitacional (Brasil, 2009b).

Em 2015, no entanto, o IBGE quebrou uma série de mais de 10 anos, sendo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) descontinuada, e adotada, como alternativa para os estudos da FJP, a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua Anual (PnadC/A). Em decorrência, não bastasse a supressão no questionário das duas perguntas mencionadas acima, também passaram a não mais ser identificadas as famílias conviventes.

Tais alterações exigiram esforços substanciais da FJP, tanto na identificação do que viria a ser considerado famílias conviventes quanto na subdivisão dessas famílias em déficit e não déficit. Para solucionar o primeiro impasse, a solução foi desenvolver um método que permitisse a identificação das unidades domésticas conviventes e a classificação dos núcleos em relação à presença da pessoa de referência do domicílio (primário ou secundário) (FJP, 2021). Já no que se refere à identificação das unidades em déficit, a Fundação passou a considerar aquelas com mais de dois moradores por cômodo servindo de dormitório, sendo a redução no fator de corte, de três para dois moradores, decorrente da redução do tamanho médio das famílias brasileiras:

Dessa maneira, a densidade de moradores por dormitório indica, sinteticamente, aspectos relacionados tanto às características socioeconômicas do domicílio, quanto aos fatores que envolvem acesso à habitação e à qualidade de vida de seus moradores. Densidades sistematicamente maiores, especialmente entre os núcleos secundários mais pobres, seriam caracterizadas como déficit de acesso à habitação (FJP, 2021, p. 42).

Essas alterações, por sua vez, tiveram impacto direto nos componentes relacionados ao adensamento excessivo dos domicílios. Isso em função da identificação da sobreposição destes com outros componentes do déficit.

No caso do componente “adensamento excessivo de domicílios alugados”, o entendimento da FJP é de que este esteja correlacionado em grande medida ao ônus excessivo com aluguel, uma vez que, “um domicílio alugado e adensado indica a incapacidade de seus moradores, a partir da renda total domiciliar, arcarem com os custos com aluguel de uma unidade habitacional mais ampla” (FJP, 2021, p. 48). Além disso, na visão da FJP, com as alterações metodológicas propostas, o adensamento excessivo passou a ser contabilizado no novo componente, de unidades domésticas conviventes secundárias com mais de dois moradores por dormitório, não sendo mais justificado o seu cálculo separado (FJP, 2021).

Por esse motivo, o “adensamento excessivo de imóveis alugados” deixou de ser contabilizado para fins de cálculo do déficit habitacional. Também por essa razão, o componente “adensamento excessivo de imóveis próprios” deixou de ser um componente da inadequação dos domicílios. Todavia, para esse segundo caso, a supressão veio acompanhada da inclusão de um novo componente, de “cômodos igual dormitórios”, sendo a substituição justificada com base nos estudos desenvolvidos por Givisiez e Oliveira (2013).

De acordo com tais estudos, a densidade excessiva das moradias é capaz de identificar as moradias pequenas com famílias grandes, mas desconsidera o tamanho físico das moradias e o sexo e idade dos moradores, não captando outros tipos de residências com tamanho inadequado para abrigar diferentes arranjos domiciliares (Givisiez; Oliveira, 2013). Alternativamente, Givisiez e Oliveira (2013) sugerem a criação de um indicador que detecte a demanda por reforma ou ampliação, a partir de parâmetros mínimos de número de dormitórios (estabelecido a partir da idade e sexo dos moradores), de cômodos de apoio (cozinha e sala) e de banheiro e da identificação da necessidade de reforma e substituição do material construtivo ou acabamento utilizado na moradia.

A aplicação do método proposto, no entanto, chegou ao resultado de 46% dos domicílios brasileiros com carência de reformas ou ampliações em 2008, uma proporção inviável para o desenho de políticas públicas focalizadas e para a criação de linhas de financiamento (Givisiez; Oliveira, 2013). Para contornar esse impasse, os autores sugerem o cruzamento entre as variáveis consideradas e a definição de níveis de necessidades de intervenções, sendo o nível mais crítico aquele que demanda um maior grau de ampliação, com a construção de um banheiro, dois cômodos de apoio e até dois dormitórios adicionais (Givisiez; Oliveira, 2013).

Paralelamente, o que a FJP propôs foi considerar o adensamento excessivo parte do cálculo das unidades domésticas conviventes e incluir um novo componente, de número de cômodos igual dormitórios; lembrando que as variáveis relacionadas aos materiais construtivos e à existência de banheiros no domicílio são contabilizadas em outros componentes. Não há na referência utilizada pela FJP, entretanto, qualquer menção no sentido de considerar pertinente a simples substituição do adensamento domiciliar excessivo pelo número de cômodos igual ao número de dormitórios.

É claro que, em um esforço interpretativo, poder-se-ia considerar que nessa situação não haveria no domicílio nenhum cômodo de apoio ou que, caso houvesse, este estaria sendo

utilizado para fins de dormitório. Em outras palavras, a condição em que o número de cômodos é igual ao número de dormitórios poderia revelar um cenário em que ou a quantidade de dormitórios ou a quantidade de cômodos de forma geral não está adequada à necessidade dos seus moradores.

Por outro lado, a não consideração da definição do número adequado de dormitórios a partir do número e do perfil dos residentes, sua idade e sexo, como sugerido por Givisiez e Oliveira (2013), poderia levar à interpretação de que domicílios que fogem dessa condição, de cômodos igual a dormitórios, apresentam uma condição adequada de moradia. Essa leitura, todavia, pode não ser apropriada, uma vez que esses casos não necessariamente significam que haja um adensamento adequado do domicílio. Ou seja, o número de cômodos superior ao número de dormitórios não presume por si só uma densidade domiciliar adequada.

Para além, a mudança metodológica proposta pela FJP não diferencia imóveis próprios dos alugados, sendo incluídos todos os domicílios não classificados como unidades domésticas conviventes e com número de cômodos igual ao de dormitórios como uma condição de inadequação domiciliar. Essa abordagem desconsidera, portanto, um pressuposto anteriormente defendido pela Fundação, de considerar domicílios unifamiliares alugados e com uma inadequação entre o número de moradores e de dormitórios uma situação de déficit habitacional.

Embora a FJP justifique essa alteração em função da provável contabilização desses casos no componente “ônus excessivo com aluguel”, não se pode afirmar com exatidão se todas as famílias residentes em domicílios alugados e com alta densidade de moradores comprometem mais de 30% do seu rendimento com aluguel. E, sendo o adensamento excessivo de domicílios alugados o último critério a ser considerado no déficit, excluídas previamente todas as demais condições, a manutenção do componente não incorreria situação de dupla contagem. Ao contrário, se de fato essa condição de adensamento está incorporada no ônus excessivo com aluguel, o máximo que poderia ocorrer seria a contabilização do componente chegar a um resultado igual a zero.

Esta parece ser, portanto, uma questão que merece ser mais bem explorada, ainda mais em se considerando a sua dimensão nos domicílios brasileiros. Embora o último relatório que contabilizou os componentes de adensamento domiciliar isoladamente estime que apenas 5,2% do déficit correspondia ao adensamento excessivo de imóveis alugados, cumpre notar que este é o último critério investigado, sendo removidos anteriormente as habitações precárias, as coabitações e os domicílios em condição de ônus excessivo com aluguel (FJP, 2018). Em termos absolutos, em 2015 eram 332.850 domicílios nessa condição (FJP, 2018). Já no caso do adensamento excessivo de imóveis próprios, contabilizados apenas para os domicílios particulares permanentes duráveis urbanos e sem a exclusão de nenhum outro caso de inadequação, a estimativa para o mesmo ano era de 1.025.717 domicílios brasileiros (FJP, 2018).

Ainda relativamente ao método, outra questão que merece ser ponderada diz respeito à **desconsideração da população em situação de rua**. Essa omissão merece destaque em função do grau de vulnerabilidade que distingue essa população, que além da inexistência de moradia convencional regular, é caracterizada pela condição de extrema pobreza e dos vínculos familiares interrompidos ou fragilizados (Brasil, 2009a). Ademais, cumpre notar o crescimento significativo desse grupo no período recente, agravado com a Pandemia Covid-19, que além de ocorrer em uma proporção maior que o crescimento vegetativo da população, acelerou consideravelmente nos últimos anos (Montferre, 2022).

Para se ter noção da intensidade do fenômeno, os censos de população em situação de rua de Belo Horizonte (realizado em 19 a 21 de outubro de 2022) e do Rio de Janeiro (realizado entre 26 e 29 de outubro 2020), que abordaram os efeitos da pandemia sobre a população em situação de rua, identificaram que 35% e 20% do total de entrevistados, respectivamente, passaram a viver nas ruas após a pandemia (Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, 2023; Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, 2022).

Da forma semelhante, os dados do CadÚnico revelaram um aumento substancial no período. Se considerado o intervalo entre fevereiro de 2020 e agosto de 2022, período em que foi declarada Situação de Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional pela Covid-19, o acréscimo foi na ordem de 113% (Visdata, 2024). Embora seja necessário considerar que outros fatores favoreceram o cadastramento de forma geral, como o fim das restrições de circulação e a condição do cadastro para acesso ao benefício Auxílio Brasil, este acréscimo ainda é digno de nota.

Para além, é preciso considerar que este cenário se revela ainda mais preocupante se considerado o acelerado processo de mudanças climáticas, que tende a vitimizar mais substancialmente pessoas em situação de rua e marginalizadas, que além de estarem continuamente expostas aos eventos climáticos extremos, também estão mais sujeitas à insegurança alimentar, à poluição do ar, a temperaturas extremas, à água insegura e a vetores de doença (Galvão et al, 2021).

A condição demanda um olhar ainda mais atento se considerada a mudança no perfil das pessoas em situação de rua. Tomando-se como referência os Censos da População em Situação de Rua em São Paulo realizados em 2019 e 2021, é possível identificar que o número de moradias improvisadas (barracas de camping, barracos e outros) cresceu 330%. Não apenas a estrutura na qual residem, mas também a companhia de alguém considerado família aumentou, passando de 20% para 29%. Reiterando esse fenômeno, a proporção de mulheres em situação de rua passou de 14,8% em 2019 para 16,6% em 2021, e a representatividade de crianças e adolescentes chegou a 3,1% neste último ano. Com base nos resultados, o diagnóstico é de “um perfil mais familiar para a situação de rua” (Prefeitura de São Paulo, 2021, p. 25).

A existência de pesquisas que permitam quantificar e qualificar essa população, no entanto, não é realidade para a maioria dos municípios brasileiros. Em verdade, o país padece da falta

de dados oficiais e padronizados sobre os números da população em situação de rua. Mesmo se tomadas como exemplo as pesquisas conduzidas pelo IBGE, que têm como propósito contabilizar a totalidade da população brasileira, há a exclusão ou o subdimensionamento desse grupo, uma vez que são levados em consideração apenas os indivíduos domiciliados⁴ (Jesus, 2024). E, quando há pesquisas específicas para esse fim, esta apresenta descontinuidades no tempo ou ficam na dependência de iniciativas pontuais, de pesquisas conduzidas pelo poder público local e/ou com parcerias com institutos de pesquisas e universidades.

A invisibilidade a que a população em situação de rua está submetida é, na verdade, outro traço que caracteriza esse grupo e que reflete um ciclo de negação de direitos, marcado pela marginalização, pela privação de representação ou voz ativa e pela desconsideração ou minimização de seus anseios e necessidades (Pedreira, 2024).

É preciso reconhecer, todavia, iniciativas que visam preencher essa lacuna, ainda que parcialmente. É o caso dos estudos conduzidos pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) para estimar (Natalino, 2023) e qualificar (Natalino, 2024) a população em situação de rua a partir de dados advindos de fontes como o Censo do Sistema Único de Assistência Social (Suas), o CadÚnico e os dados administrativos dos municípios.

Ainda que tais trabalhos não se proponham a precisar com exatidão o número de pessoas enquadradas nessa situação, eles respondem à necessidade de se ter um diagnóstico contínuo e permanente e, ainda, reproduzível para os diferentes recortes geográficos de interesse (Natalino, 2024). Além disso, estudos que partem do CadÚnico podem incorrer em um menor grau de viés comparativamente a pesquisas de campo, uma vez que apresentam menor taxa de recusa nas respostas em virtude da contrapartida oferecida com o preenchimento do cadastro: o acesso a programas sociais (Natalino, 2024).

Isso posto, e, considerando que o método desenvolvido pela FJP já utiliza dados advindos do CadÚnico, nos parece pertinente refletir sobre a viabilidade da inserção da população em situação de rua no cálculo do déficit habitacional.

De igual maneira, outra questão que carece ser mais explorada é a **supressão dos domicílios coletivos** nos cálculos realizados pela FJP. Conforme conceituado, os domicílios coletivos correspondem a “instituição ou estabelecimento onde a relação entre as pessoas que nele se encontravam, moradoras ou não, na data de referência, era restrita a normas de subordinação administrativa” (IBGE, 2011). Sendo assim, enquadram-se nessa categoria asilos, orfanatos, conventos, pensões, alojamentos, penitenciárias, entre outros.

Embora não haja muitos detalhes sobre o motivo da desconsideração desse tipo domiciliar dos cálculos da FJP, a primeira publicação sobre Déficit Habitacional no Brasil justificava a impossibilidade da sua inclusão em função da falta de informações mais detalhadas sobre domicílios coletivos (FJP, 1995). No entanto, na mesma pesquisa era reconhecido que “parcela da coabitação está camuflada nos domicílios coletivos” (FJP, 1995, p. 80).

Não apenas isso, mas também é possível identificar outras condições potenciais de inadequação habitacional nas famílias residentes nesse tipo de domicílio. Uma exploração na base do CadÚnico de Curitiba de junho de 2024 possibilitou identificar, por exemplo, famílias com até nove membros residentes em domicílios coletivos (Brasil, 2024a). Não se trata, portanto, de famílias unipessoais ou com perfil que justifique a sua permanência nesse tipo de domicílio, mas uma situação de dificuldade de acesso a uma solução permanente de moradia.

Ainda que se reconheça que a depender da fonte utilizada não seja possível esmiuçar o contexto em que se encontram as famílias residentes em domicílios coletivos, inviabilizando, portanto, a identificação de casos como o narrado acima, também não se considera pertinente a sua exclusão a priori. Até mesmo porque a residência nesse tipo de unidade é de caráter transitório, o que confere uma situação de insegurança em relação à possibilidade de permanência.

Se considerarmos o conceito de déficit habitacional como a quantidade de domicílios, num determinado momento, que não estão conseguindo atender o direito a uma moradia adequada, entende-se que as famílias levadas a morar em serviços de acolhimento ou, em casos extremos, nas ruas, são indicativos relevantes de déficit habitacional, devido a situação de risco social em que se encontram. Por esse motivo, ainda que a questão apresente ressalvas e demande esforços no sentido da adaptação nos métodos de cálculo, o entendimento aqui é que ela precise ser considerada.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pioneira na realização de cálculos para estimar o déficit e a inadequação habitacional no Brasil, a Fundação João Pinheiro (FJP) continua a figurar como a principal referência no país. O reconhecimento dos trabalhos desenvolvidos por aquela Fundação vem no sentido tanto dos seus esforços em conceber um método a nível nacional, quanto da publicização sistemática dos resultados, que levou a uma série de adaptações e aperfeiçoamentos ao longo da história.

Um dos indicadores que permite evidenciar o reconhecimento dos estudos conduzidos pela FJP são os trabalhos que se propuseram a reproduzir o método, ainda que com adequações a depender dos objetivos pretendidos. Nesse sentido, é possível identificar que a maior parte das adaptações têm sido direcionadas à desagregação das informações em escalas inferiores às possibilitadas pelas fontes usualmente utilizadas pela FJP.

O fato é legítimo, uma vez que é na escala das cidades que as desigualdades e os problemas sociais se manifestam de forma mais aguda e visível, onde pobreza e riqueza coexistem lado a lado, onde questões como o déficit e a inadequação habitacional se tornam ainda mais evidentes e desafiadores. Ao mesmo tempo, é também nessa escala que as políticas públicas se tornam essenciais para mitigar os efeitos desses fenômenos, sendo, portanto, ponto de partida para mudanças concretas rumo a uma sociedade mais justa e equitativa.

É salutar, portanto, refletir sobre a adaptabilidade do método desenvolvido pela FJP à escala das cidades, de forma não apenas a possibilitar análises intramunicipais, mas também de chegar em um modelo que seja reproduzível e que possibilite atualizações frequentes. Nesse contexto, a adoção da base do CadÚnico revela ser uma das melhores – se não a melhor – alternativas, seja em função de atender aos critérios previamente mencionados, seja por configurar atualmente o instrumento que melhor possibilita a identificação e a caracterização socioeconômica da população mais vulnerável, maior componente do déficit e da inadequação habitacional.

Essa reflexão, por sua vez, suscita outras ponderações, no sentido de contribuir com o aperfeiçoamento do método, especialmente no que se refere à compreensão da complexidade dos fatores que estão relacionados à dificuldade de acesso à moradia e da consideração do maior conjunto de situações passíveis de serem enquadradas em políticas de provisão ou de melhorias habitacionais. É preciso pontuar, no entanto, que o presente artigo não conseguiu avançar em algumas causas que são estruturais à problemática habitacional no Brasil, como a dinâmica do mercado de terras e o predomínio da propriedade privada sobre a função social.

Essa abordagem poderia levar a uma série de outras reflexões, algumas das quais já abordadas por estudos anteriores da FJP. É o caso da contraposição entre o déficit habitacional e o volume de domicílios vagos, que até a publicação de 2015 fazia parte das análises da FJP e que a partir da divulgação dos resultados do Censo Demográfico 2022 assumiu ainda mais relevo. Da mesma forma, já fez parte dos estudos iniciais conduzidos pela

FJP considerações a respeito de indicadores demográficos, denotando a importância da referência da demografia quando da elaboração de estimativas de demanda por habitações.

Em suma, há um universo de variáveis ainda pouco exploradas que poderiam contribuir com o avanço do dimensionamento da problemática habitacional no Brasil. O presente artigo não teve a presunção de abarcar toda essa gama, mas contribuir com uma discussão extremamente necessária à instrumentalização dos municípios para o seu enfrentamento. Ainda que se reconheça aqui que a falta de políticas mais efetivas não decorra exclusivamente da ausência de dados, publicizar estudos que dimensionam e qualificam a questão pode ser um primeiro passo no sentido de dar visibilidade ao problema e às pessoas mais suscetíveis a ele.

REFERÊNCIAS

- BENEVOLO, L. **História da cidade**. São Paulo: Editora Perspectiva, 2011.
- BOLAFFI, G. Habitação e urbanismo: o problema e o falso problema. In: MARICATO, E. (Org.). **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. São Paulo: Alfa-Omega, 1982, p. 37-70.
- BONDUKI, N. **Origens da habitação social no Brasil**: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria. São Paulo, Estação Liberdade, 2004.
- BRASIL. **Decreto nº7.053, de 23 de dezembro de 2009**. Institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua e seu Comitê Intersectorial de Acompanhamento e Monitoramento, e dá outras providências. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2009a.
- BRASIL. **Decreto nº 11.016, de 29 de março de 2022**. Regulamenta o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, instituído pelo art. 6º-F da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2022a.
- BRASIL. Ministério da Cidadania. **Manual do Entrevistador**. 5ª ed. Junho de 2022. Brasília, DF: Sagi, 2022b.
- BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. **Déficit habitacional no Brasil 2007**. Brasília, DF: MCID, 2009b.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social, Família e Combate à Fome. **Cecad – Consulta, Seleção e Extração de Informações do CadÚnico**. Base referente ao município de Curitiba, extraída em dezembro/2022. Não publicado. Brasília, DF: Sagicad, 2022c.
- _____. **Cecad – Consulta, Seleção e Extração de Informações do CadÚnico**. Base referente ao município de Curitiba, extraída em junho/2024. Não publicado. Brasília, DF: Sagicad, 2024a.
- _____. **Perguntas Frequentes**. Atualizado em 28/03/2024. Brasília, DF: MDS, 2024b. Disponível em: https://www.gov.br/mds/pt-br/acesso-a-informacao/perguntas_frequentes. Acesso em 30/09/2024
- BRASIL. Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania. **Plano Nacional Ruas Visíveis**: Plano de Ação e Monitoramento para Efetivação da Política Nacional para a População em Situação de Rua. Brasília, DF: MDH, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/populacao-em-situacao-de-rua/publicacoes/plano-nacional-ruas-visiveis.pdf>. Acesso em 11/11/2024.
- CHAVES, L. R. População de rua terá censo e novo programa de moradia. **Revista Pesquisa Fapesp**, São Paulo, edição 339, mai. 2024.

FEITOSA, F. F.; CUNHA, L. F. B.; ROSEMBACK, R. G. **Estimativa municipal do déficit habitacional: CadÚnico na construção de uma nova abordagem metodológica.** In: Enanpur, XX, 2023, Belém: Anpur, 2023. Disponível em: <https://anpur.org.br/wp-content/uploads/2023/05/st05-32.pdf>. Acesso em 04/11/2024.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (FJP). **Déficit habitacional no Brasil 2022.** Belo Horizonte: FJP, 2023a.

_____. **Déficit habitacional no Brasil: resultados preliminares – 2015.** Belo Horizonte: FJP, 2017.

_____. **Déficit habitacional no Brasil.** Centro de Estudos Políticos e Sociais. Belo Horizonte: FJP, 1995.

_____. **Déficit habitacional no Brasil 2015.** Diretoria de Estatística e Informações. Belo Horizonte: FJP, 2018.

_____. **Inadequação de domicílios no Brasil – 2016-2019.** Belo Horizonte: FJP, 2020.

_____. **Inadequação de domicílios no Brasil 2022.** Belo Horizonte: FJP, 2023b.

_____. **Metodologia do déficit habitacional e da inadequação dos domicílios no Brasil – 2016-2019.** Belo Horizonte: FJP, 2021.

_____. **Relatório metodológico: déficit habitacional.** Centro de Estatística e Informações. Belo Horizonte: FJP, 2009.

_____. **Tabela de Dados do Déficit Habitacional – Estados e Regiões Metropolitanas (PnadC 2022).** Belo Horizonte: FJP, 2024. Disponível em: <https://docs.google.com/spreadsheets/d/10qAuggLve9HoPrI8JjcaAfSu1q5DCvdc/edit?gid=764095890#gid=764095890>. Acesso em 25/10/2024.

GALVÃO, L. A. C.; LIMA, N. T.; BEZGREBELNA, M.; KIDD, S. **Os impactos da mudança climática nas populações em situação de rua após a pandemia.** Centro de Estudos Estratégicos da Fiocruz, Rio de Janeiro, 2 de jul. 2021.

GIVISIEZ, G. H. N.; OLIVEIRA, E. L. **Privacidade intradomiciliar: um estudo sobre as necessidades de ampliações em residências.** R. bras. Est. Pop., Rio de Janeiro, v. 30, n. 1, p. 199-223, jan./jun. 2013.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo Demográfico 2022.** Características dos Domicílios - Resultados do Universo. Sidra, 2022a. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/censo-demografico/demografico-2022>. Acesso em 25/10/2024.

_____. **Censo Demográfico 2022.** Favelas e Comunidades Urbanas – Resultados do Universo. Sidra, 2022b. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/censo-demografico/demografico-2022/universo-favelas-e-comunidades-urbanas>. Acesso em 25/10/2024.

_____. **Censo Demográfico 2022.** População e Domicílios – Primeiros Resultados do Universo. Sidra, 2022c. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/censo-demografico/demografico-2022>. Acesso em 25/10/2024.

_____. **Censo Demográfico 2010.** Resultados preliminares do universo (dicionário). Rio de Janeiro: IBGE, 2011.

_____. **Dicionário das variáveis da Pnad contínua – 1ª visita com parte de características gerais dos moradores, rendimentos de outras fontes e habitação – 2018.** Rio de Janeiro: IBGE, 2018.

_____. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua Anual - PnadC/A.** SIDRA, 2022d. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/pnadca/tabelas>. Acesso em 20/09/2024.

_____. **Síntese de indicadores sociais:** uma análise das condições de vida da população brasileira: 2023. Rio de Janeiro: IBGE, 2023.

INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES (IJSN). **Déficit Habitacional no Espírito Santo com base no CadÚnico (2021).** 68p. Caderno. Vitória, 2023.

INSTITUTO MAURO BORGES DE ESTATÍSTICAS E ESTUDOS ACADÊMICOS (IMB). **Déficit Habitacional com base nos dados do CadÚnico, 2021.** Informe Técnico. Goiânia, 2022.

JESUS, M. V. P. **Números incertos prejudicam políticas públicas para população em situação de rua.** ComCiência: Revista Eletrônica de Jornalismo Científico. Publicado em 13/03/2024. Disponível em: <https://www.comciencia.br/numeros-incertos-prejudicam-politicas-publicas-para-populacao-em-situacao-de-rua/>. Acesso em 21/10/2024.

MARICATO, E. **Conhecer para resolver a cidade ilegal.** Urbanização brasileira: redescobertas. Belo Horizonte: C/Arte, 2003.

MARICATO, E. **Os prisioneiros da especulação imobiliária.** [Entrevista concedida a] Luiz Carlos Azenha. Viomundo, s.l., 13 jan. 2011. Disponível em: <https://www.viomundo.com.br/voce-escreve/erminia-maricato-os-prisioneiros-da-especulacao-imobiliaria.html>. Acesso em 25/10/2024.

MONTFERRE, H. **População em situação de rua supera 281,4 mil pessoas no Brasil.** Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Publicado em 08/12/2022. Disponível em:

<https://www.ipea.gov.br/portal/categorias/45-todas-as-noticias/noticias/13457-populacao-em-situacao-de-rua-supera-281-4-mil-pessoas-no-brasil>. Acesso em 18/10/2024.

NATALINO, M. A. C. **A População em situação de rua nos números do Cadastro Único**. Texto para discussão. Rio de Janeiro: Ipea, 2024.

NATALINO, M. A. C. **Estimativa da população em situação de rua no Brasil (2012-2022)**. Nota Técnica. Rio de Janeiro: Ipea, 2023.

OLIVEIRA, F. **O vício da virtude: Autoconstrução e acumulação capitalista no Brasil**. Novos estudos, n. 74, mar. 2006.

PEDREIRA, V. H. S. M. **Invisíveis entre nós: Direitos Humanos e a realidade das Pessoas em Situação de Rua**. Jusbrasil. Publicado em jan. 2024. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/invisiveis-entre-nos-direitos-humanos-e-a-realidade-das-pessoas-em-situacao-de-rua/2121009196>. Acesso em 21/10/2024.

Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro. **Censo de População em situação de rua em 2020: Resultados**. Rio de Janeiro, 2022. Disponível em: <https://censoru-pcrj.hub.arcgis.com/pages/resultados>. Acesso em 08/11/2024.

Prefeitura de São Paulo. **Pesquisa censitária da população em situação de rua, caracterização socioeconômica da população adulta em situação de rua e relatório temático de identificação das necessidades desta população na cidade de São Paulo – 2021**. Produto V - Relatório completo do censo. SMADS. São Paulo, 2021. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrjoiZWE4MTE5MGltZjRmMi00ZTcyLTgxOTMtMjc3MDAwMDMONGI5liwidCI6ImE0ZTA2MDVjLWUzOTUtNDZIYS1iMmE4LTlhInJlNGM5MGUwNyJ9>. Acesso em 06/11/2024.

Prefeitura Municipal de Belo Horizonte. **IV Censo de população em situação de rua de Belo Horizonte: BH+INCLUSÃO**. Belo Horizonte, MG: Itrium Consultoria, Pesquisa, Treinamento e Edição em Saúde, 2023. Disponível em: https://www.medicina.ufmg.br/wp-content/uploads/sites/7/2024/06/IV-Censo-de-Populacao-em-Situacao-de-Rua-de-Belo-Horizonte-2022_DIGITAL.pdf. Acesso em 08/11/2024.

RUFINO, M. B. C. **Transformação da periferia e novas formas de desigualdade nas metrópoles brasileiras**: um olhar sobre as mudanças na produção habitacional. Caderno Metropolitano, São Paulo, v. 18, n. 35, p. 217-236, abr. 2016.

RUSSO, Endyra de Oliveira. O que o indicador indica? O déficit habitacional no Brasil e as disputas em torno de sua elaboração, em meados dos anos 1990. CARDOSO, Adauto Lucio Cardoso; ARAGAO Themis Amorim; JAENISCH, Samuel Thomas Jaenisch. **Vinte e dois anos**

de política habitacional no Brasil: da euforia a crise. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrópoles, 2017.

VISDATA 3 BETA - VISUALIZADOR DE DADOS SOCIAIS (VISDATA). Brasília, DF: Sagica, 2024. Disponível em: <https://aplicacoes.cidadania.gov.br/vis/data3/data-explorer.php>. Acesso em 20/09/2024.

¹ Todos os dados obtidos através de análise direta da base do CadÚnico consideram apenas famílias cadastradas com dados atualizados até no máximo 24 meses da data de extração.

² E-Social, Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), Seguro Desemprego e Seguro Defeso do Pescador Artesanal, Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), folhas de pagamento de servidores públicos e decorrentes de auditorias do Tribunal de Contas da União.

³ Antes do cálculo da inadequação de domicílios, são excluídos os domicílios rurais e os identificados como déficit habitacional dos tipos improvisados, rústicos e cômodos (cortiço ou cabeça-de-porco) (FJP, 2023b).

⁴ Embora o Censo Demográfico 2022 tenha contemplado parte da população em situação de rua, ao considerar pessoas vivendo de forma permanente em domicílios improvisados, o país ainda não realizou um censo abrangente para conhecer a totalidade das pessoas em situação de rua que vivem em território nacional.