

**Eleonora Cruz Santos**

(Organizadora)

**Ensaaios e discussões sobre o  
DÉFICIT HABITACIONAL  
NO BRASIL**

Ideias apresentadas e discussões desenvolvidas no  
I Seminário Internacional "Pesquisa do Déficit e  
Inadequação Habitacional no Brasil: avanços e desafios"

Belo Horizonte  
Fundação João Pinheiro  
2022

Fundação João Pinheiro  
Alameda das Acácias, 70 - São Luiz  
Belo Horizonte - MG - CEP 31275-150  
Telefones: (31) 3448-9580 / 3448-9581  
*E-mail:* comunicacao@fjp.mg.gov.br  
Site: <http://www.fjp.gov.br>

Esta publicação goza de proteção de direitos autorais. Citações podem ser realizadas, desde que a fonte seja mencionada. Para obter direito de reprodução ou de tradução, envie solicitação para a Fundação João Pinheiro.

As ideias e as opiniões expressas nos artigos são de exclusiva responsabilidade de seus respectivos autores, não refletindo, necessariamente, as opiniões das instituições organizadoras.

#### FICHA CATALOGRÁFICA

---

E59 Ensaio e discussões sobre o déficit habitacional no Brasil / organizado por Eleonora Cruz Santos. – Belo Horizonte : Fundação João Pinheiro, 2022.

478 p. : il.

ISBN: 978-65-88757-11-6 (impresso)

ISBN: 978-65-88757-10-9 (recurso eletrônico)

1. Habitação - Brasil. 2. Política habitacional - Brasil. I. Santos, Eleonora Cruz. II. Fundação João Pinheiro.

CDU 333.32 (81)

---

Ficha catalográfica elaborada por Ana Paula da Silva - CRB-6 / 2390

---

O déficit habitacional:  
aperfeiçoamentos, desafios e políticas  
Frederico Poley Martins Ferreira

---

Aspectos territoriais na estimativa  
das necessidades habitacionais:  
construindo alternativas metodológicas  
Flávia da Fonseca Feitosa

---

Metodologias de avaliação  
do déficit habitacional:  
avaliação crítica e perspectivas  
Nabil Georges Bonduki

## 1.1 O déficit habitacional: aperfeiçoamentos, desafios e políticas

Frederico Poley Martins Ferreira<sup>1</sup>

### RESUMO:

Procurando discutir algumas questões normalmente realizadas quanto à construção e à utilização dos indicadores do déficit habitacional e da inadequação domiciliar no Brasil, este texto procura lançar luz a aspectos como a própria definição conceitual e metodológica dos indicadores, o seu papel em relação aos programas de construção e de outras políticas habitacionais e públicas, a evolução e o comportamento de determinados componentes que têm assumido um maior protagonismo na evolução do déficit e da inadequação domiciliar, como são os casos dos domicílios improvisados, com ônus excessivo com aluguéis, e os que apresentam inadequações fundiárias e edilícias.

**PALAVRAS-CHAVE:** Déficit habitacional. Inadequação de domicílios. Metodologia. Políticas públicas.

---

<sup>1</sup> Coordenador da área de Habitação e Saneamento da Fundação João Pinheiro (FJP), pós-doutor em Políticas Públicas e doutor em Demografia.  
E-mail: frederico.poley@fjp.mg.gov.br.

## INTRODUÇÃO

Quando da divulgação dos resultados do déficit habitacional no Brasil, muitas questões surgiram, algumas delas, inclusive, recorrentes. Por exemplo, por que determinados componentes apresentam grandes variações, como no caso do ônus excessivo com aluguel? Como se dá a relação entre os números do déficit habitacional e os programas de construção de moradias? Por que a inadequação quanto ao abastecimento de água é mais prevalente do que a inadequação de atendimento de esgotos? Entre outros questionamentos. Sem dúvida, muitas perguntas são de difícil resposta, dada sua própria complexidade. Neste texto, pretende-se abordar alguns desses pontos, sem, necessariamente, respondê-los, mas procurando sempre aperfeiçoar e qualificar os debates.

Assim, o déficit habitacional lançado pela Fundação João Pinheiro (FJP), a partir da recente revisão de sua metodologia, tem, entre seus principais objetivos, o acompanhamento das condições do estoque habitacional no país, nos estados e nas regiões metropolitanas em um determinado ano. Além do cálculo dos índices consolidados propriamente ditos (no caso, o número total de domicílios considerados déficit e o número de habitações com algum tipo de inadequação), também foi possível avaliar seus diversos componentes, subcomponentes e variáveis de forma específica. Tudo isso tem propiciado uma maior flexibilidade analítica para subsidiar tanto as mais diversas políticas públicas quanto trabalhos de pesquisa, inclusive de cunho acadêmico.

Os indicadores do déficit e da inadequação são construídos a partir dos dados secundários oficiais disponíveis. Desta maneira e de uma forma ou de outra, a confiabilidade dos índices depende da qualidade das informações divulgadas – no caso, aqueles fornecidos principalmente pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), especificamente a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PnadC), além dos dados dos censos demográficos para o Déficit Habitacional Municipal.<sup>2</sup>

De forma inédita, a partir de 2016, o cálculo do déficit habitacional também começa a utilizar registros administrativos disponibilizados pelo Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico), notadamente para a obtenção dos domicílios improvisados. Sem dúvida, além da própria utilização desses dados, que demandam um cuidado extra na identificação de conceitos, fluxos de preenchimento, utilização e objetivos (FERREIRA, 2008), houve toda a necessidade de se compatibilizar uma pesquisa estatística (PnadC) com registros

---

2 Normalmente, o déficit habitacional municipal é calculado a cada dez anos, quando são disponibilizados os dados por municípios.

administrativos (CadÚnico), inclusive no sentido da não sobreposição de domicílios/famílias, evitando-se dupla contagem.

Por sua vez, a PnadC também disponibilizou novas informações, suprimiu e alterou outras. No primeiro caso, tem-se, por um lado, a inclusão de novas variáveis que permitiram, principalmente, a análise sob uma perspectiva da “qualidade” de alguns dos serviços de infraestrutura urbana prestados, além de um maior detalhamento das condições edilícias dos domicílios. Por outro lado, não houve mais a identificação das famílias conviventes e os quesitos quanto a seu desejo ou não de se formar novos domicílios e suas razões.

Considerando todos esses aspectos iniciais, este texto foi dividido em quatro partes, incluindo esta introdução. A segunda parte refere-se a desenvolvimentos metodológicos. A terceira parte traz algumas questões. Por fim, na quarta parte são tecidas as considerações finais.

### DESENVOLVIMENTOS METODOLÓGICOS

Conceitualmente, a ideia de “necessidades habitacionais não satisfeitas” mantém-se como balizadora da definição dos componentes e indicadores do déficit, porém, amplia a noção de habitação ao trazer o sentido de “serviços habitacionais” e de “direitos sociais básicos” dos cidadãos. As necessidades habitacionais aliam-se aos conceitos de que as pessoas deveriam ter direito e maior liberdade de acesso a diferentes habitações que, pelo menos, aproximem-se da satisfação de suas necessidades mais básicas.

Nesse contexto, um dos pontos que se deve chamar a atenção é que muitas das necessidades habitacionais são fluídas e vão se alterando com o tempo e com as sociedades, sob, pelo menos, dois aspectos. O primeiro tem a ver com as questões culturais e tecnológicas relacionadas às novas formas de viver e de se organizar em sociedade – aqui, sem dúvida, vale exemplificar as profundas mudanças que os novos sistemas de comunicação e de transporte têm feito na vida das pessoas, nas formas com que elas se relacionam e, também, com que ocupam os espaços e os habitam.

De acordo com Townsend (1985 *apud* DOYAL; GOUGH, 1991):

*Isn't the idea of shelter relative not just to climate and temperature but to what society makes of what shelter is for? The three little pigs had different ideas of the meaning of shelter. Shelter includes notions of privacy, space to cook and work and play and highly cultured notions of warmth, humidity and segregation of particular*

*members of the family and different functions of sleep, cooking washing and excretion.*(DOYAL; GOUGH, 1991, p. 20).

Ainda nessa mesma perspectiva, porém sob um olhar mais específico ao ciclo de vida das famílias e dos indivíduos,<sup>3</sup> suas necessidades habitacionais também vão se alterando durante todo o tempo. Assim, montar um sistema de indicadores e de políticas públicas que considere esses aspectos não é uma questão trivial, mas essa lógica deve ser levada em conta.

De uma forma ou de outra, os indicadores do déficit fornecem um retrato da questão habitacional em um determinado momento, sendo que seus componentes e suas metodologias devem ser regularmente revisados (como, de fato, vem ocorrendo), refletindo as tecnologias disponíveis e as necessidades fluídas a que a habitação deve satisfazer, em curto, médio ou longo prazo.

O segundo ponto refere-se ao conceito de direitos. A satisfação da necessidade ou a resolução de um ou mais problemas habitacionais seria um direito social ou um direito de cidadania, estando tais direitos entre os mais complexos de serem atendidos. Nesse contexto, o Alto comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) desenvolveu um argumento interessante relacionando a habitação aos demais direitos humanos.

*Human rights are interdependent, indivisible and interrelated. In other words, the violation of the right to adequate housing may affect the enjoyment of a wide range of other human rights and vice versa. Access to adequate housing can be a precondition for the enjoyment of several human rights, including the rights to work, health, social security, vote, privacy or education. The possibility of earning a living can be seriously impaired when a person has been relocated following a forced eviction to a place removed from employment opportunities. Without proof of residency, homeless persons may not be able to vote, enjoy social services or receive health care. Schools may refuse to register slum children because their settlements have no official status. Inadequate housing can have repercussions on the right to health; for instance, if houses and settlements have limited or no safe drinking water and sanitation, their residents may fall seriously ill. (UN, 2009, p. 9).*

---

3 Já considerando que o próprio conceito de família também passa por profundas mudanças com o tempo e a sociedade.

### Operacionalização

Considerando todos esses aspectos conceituais, operacionalmente, os cálculos do déficit habitacional e da inadequação de domicílios possuem muitos detalhes, o que torna inviável explicitá-los todos aqui<sup>4</sup>; porém, alguns merecem destaque. No caso do déficit quantitativo, para a estimativa dos domicílios improvisados, como já observado, passamos a utilizar os dados do CadÚnico. Esse foi um desafio metodológico, pois combina dados de registros administrativos com pesquisa estatística amostral. Também houve mudanças importantes na identificação das chamadas unidades domésticas conviventes déficit, obtidas a partir da recomposição dos domicílios classificados como extensos e compostos pelo IBGE, em que, para a apuração do déficit, também é utilizada a variável densidade por dormitório.

Até meados da primeira década dos anos 2000, o componente que apresentava a maior participação relativa no déficit era a coabitação familiar (unidades domésticas conviventes e cômodos). Desde então, esse componente vem reduzindo sua participação, dando lugar ao ônus excessivo com aluguel, que se torna o fator prevalente na nova metodologia. No componente habitação precária (domicílios improvisados e rústicos), a participação dos domicílios tipo rústicos também tem diminuído, acompanhando o processo de urbanização da população brasileira, na medida em que, tradicionalmente, os domicílios rústicos têm sido prevalentes nas áreas rurais.

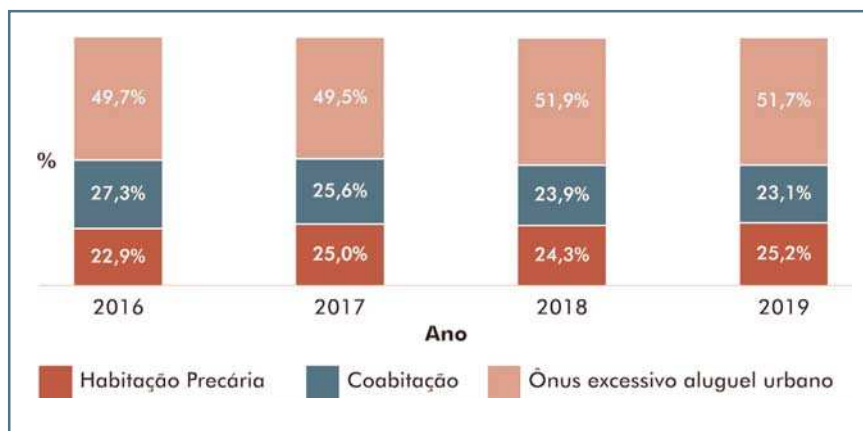
Mais especificamente a partir de 2016, além da manutenção da tendência de aumento da participação do ônus excessivo com aluguel (domicílios com renda domiciliar de até três salários mínimos que gastam mais de 30% da sua renda com aluguel), tem-se o aumento da participação dos domicílios improvisados, obtidos a partir do CadÚnico, no cômputo total. O Gráfico 1 permite observar essas tendências. As habitações precárias aumentam sua participação no déficit no período 2016-2019, principalmente pelo aumento do número de domicílios improvisados, juntamente ao aumento da participação do ônus excessivo. Por sua vez, relativamente, a coabitação tem reduzido sua participação, com decréscimo relativo em ambos os seus componentes – no caso, domicílios tipo cômodos e, também, unidades domésticas conviventes déficit. Especialmente com relação a esse último subcomponente, um dos fatores que poderia explicar

---

4 Toda a documentação metodológica, as discussões, os cálculos e os resultados do déficit podem ser acessados na página web da Fundação João Pinheiro, disponível em: <http://fjp.mg.gov.br/>.

esse processo de redução estaria na própria queda da fecundidade no país, que, sistematicamente, tem contribuído para a diminuição do tamanho das famílias e, conseqüentemente, do número de pessoas por domicílio (UNFPA, 2018).

**Gráfico 1** – Participação dos componentes no déficit habitacional – Brasil – 2016-2019



Fonte: Dados básicos: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2016-2019.  
Elaboração: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Diretoria de Estatística e Informações.  
Obs.: Data de extração: 15/12/2018.

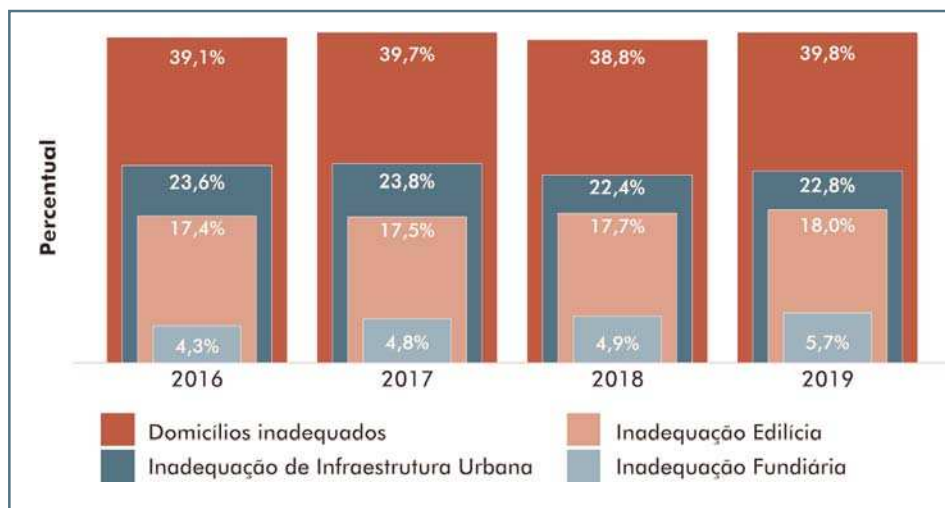
No que se refere à inadequação, a PnadC trouxe uma série de novas variáveis que, além de permitir um maior conhecimento da qualidade dos serviços prestados, também possibilitou a separação dos componentes de inadequação da infraestrutura urbana (água, esgoto, energia etc.), inadequação edilícia (padrão construtivo, armazenamento de água, banheiro, piso etc.) e inadequação fundiária.

Um novo indicador da inadequação edilícia que, adicionalmente, passa a ser calculado e que está muito relacionado às condições de vida dos moradores é a identificação dos domicílios onde o número de cômodos servindo de dormitório seja igual ao número de cômodos do domicílio, excetuando-se banheiro(s). Esse subcomponente vem em substituição ao adensamento excessivo de cômodos servindo de dormitório, cuja análise sempre remetia a discussões quanto ao padrão construtivo ou da adequabilidade (área, ventilação, luminosidade etc.) dos cômodos, características que são de difícil obtenção e mensuração para todos os domicílios no país.

O número total de domicílios inadequados cresceu nos quatro anos analisados (2016- 2019). Chama a atenção a continuidade da grande participação relativa dos déficit referentes às inadequações de infraestrutura urbana, principalmente no que se refere ao abastecimento de água e esgotamento sanitário. De fato, esses indicadores não são condizentes com o patamar de renda no país e são um grande entrave para o aumento da qualidade de vida da população e mesmo para o próprio desenvolvimento econômico.

Quanto ao total relativo das inadequações urbanas, a participação da infraestrutura tem se reduzido timidamente em contraposição à inadequação edilícia (vide GRÁFICO 2). De uma maneira geral, foi possível avaliar a frequência do abastecimento de água e de energia elétrica. Especialmente no primeiro caso, foram identificados, em diferentes anos, os impactos do racionamento de água ocorrido em distintas áreas e cidades (FJP, 2021b).

**Gráfico 2 – Percentual de domicílios inadequados relativamente ao total de domicílios particulares permanentes urbanos duráveis\* por grandes componentes da inadequação – Brasil – 2016-2019**



Fonte: Dados básicos: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2016-2019.

Elaboração: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Diretoria de Estatística e Informações.

\*Apenas domicílios duráveis, ou seja, não são considerados os improvisados e os rústicos, sendo excluídos, também, os cômodos, por se constituírem parcela do déficit habitacional.

Um aspecto que tem sido frequentemente questionado, principalmente pelos analistas do saneamento, é que, em grande medida, é sabido que a situação do esgotamento sanitário, no Brasil, é mais crítica que o abastecimento de

água. No entanto, os dados do déficit qualitativo indicam um número bem maior (mais que o dobro) para a inadequação de abastecimento de água vis-à-vis o esgotamento (TABELA 1). Fundamentalmente, esse número está relacionado à quantidade de quesitos utilizados na identificação das inadequações para cada área. A PnadC disponibilizou um número maior de informações para água do que para esgotos, o que lançou mais luz sobre a questão do abastecimento e a identificação de forma mais detalhada das inadequações (FJP, 2021c). Ao serem construídos os novos indicadores da inadequação, lançou-se mão de todas as variáveis que poderiam ser identificadas com algum tipo de carência ou inadequação das habitações. Assim, no caso da água, houve uma maior diversificação de aspectos que remetem a problemas de abastecimento.

**Tabela 1 – Domicílios urbanos duráveis,\* segundo componentes da inadequação – Brasil – 2016-2019**

Especificação	Ano			
	2016	2017	2018	2019
<b>Inadequações de infraestrutura urbana</b>	<b>13.920.361</b>	<b>14.225.490</b>	<b>13.683.449</b>	<b>14.257.395</b>
Abastecimento de água	10.535.753	10.929.414	10.293.491	10.725.833
Esgotamento sanitário	4.543.831	4.551.437	4.736.936	4.916.086
Energia elétrica	400.407	419.290	456.109	406.143
Coleta de lixo	801.730	690.316	640.265	553.350
<b>Inadequações edilícias</b>	<b>10.301.353</b>	<b>10.433.213</b>	<b>10.777.071</b>	<b>11.246.366</b>
Armazenamento	8.283.738	8.341.592	8.624.705	9.000.021
Cômodos servindo de dormitório	1.766.699	1.757.868	1.825.851	1.886.095
Ausência de banheiro	244.304	341.969	371.412	359.872
Cobertura inadequada	862.832	1.058.061	975.451	1.023.757
Piso inadequado	74.207	71.223	74.396	69.187
<b>Inadequação fundiária</b>	<b>2.514.972</b>	<b>2.884.350</b>	<b>2.996.006</b>	<b>3.557.117</b>
<b>Domicílios inadequados</b>	<b>23.072.869</b>	<b>23.665.050</b>	<b>23.668.325</b>	<b>24.893.961</b>

Fonte: Dados básicos: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2016-2019.

Elaboração: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Diretoria de Estatística e Informações.

\*Apenas domicílios duráveis, ou seja, não são considerados os improvisados e os rústicos. Foram excluídos, também, os cômodos, por se constituírem parcela do déficit habitacional.

### ALGUMAS QUESTÕES

Nos últimos anos, a contribuição do ônus excessivo com aluguel urbano tem se destacado nos resultados do déficit. Tentar compreender a dinâmica que está relacionada ao comportamento desse indicador passou a ser um desafio. Dessa maneira, sob a ótica dos conceitos e da metodologia do déficit habitacional, o aumento da participação do ônus excessivo significa que essa é uma das saídas que as pessoas estão encontrando ou tendo acesso para satisfazerem às suas necessidades por habitação ou serviços habitacionais. Historicamente, no Brasil, uma das soluções mais frequentes para contornar os problemas habitacionais, principalmente entre as famílias de mais baixa renda, era a ocupação das periferias das cidades, muitas vezes em habitações precárias, desprovidas de quaisquer tipos de serviços. Frequentemente, mesmo com toda a precariedade, essas habitações tendiam a ser eminentemente próprias.

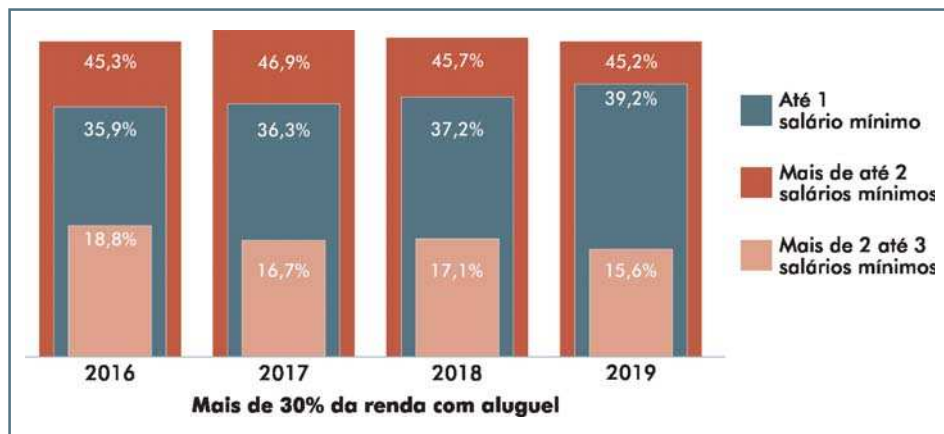
Os dados parecem indicar mudanças nessa lógica, com o aumento da participação dos domicílios alugados nos grupos de mais baixa renda que, de certa forma, não estão acessando mais domicílios próprios. Entre eles, estão os que possuem mulheres como pessoas de referência no domicílio (FJP, 2021a). Isso pode representar uma fragilidade extra, na medida em que, em muitos casos, as mulheres responsáveis por domicílios também possuem crianças, o que pode implicar uma renda *per capita* domiciliar mais baixa. Tais aspectos podem ser observados no Gráfico 3, sendo que os domicílios com renda de até um salário mínimo têm aumentado sua participação no componente do ônus excessivo, passando de 35,9% do total de domicílios déficit, em 2016, para 39,2%, em 2019.

Na tentativa de se avaliar melhor as fragilidades dos domicílios com ônus excessivo com aluguel, principalmente entre os domicílios mais pobres, foram realizados cruzamentos entre esse componente do déficit quantitativo e a existência de inadequação (déficit qualitativo).<sup>5</sup> Assim, procurou-se verificar, entre os grupos de renda domiciliar *per capita*, os domicílios com ônus excessivo com aluguel e que possuíssem ao menos algum tipo de inadequação (infraestrutura e edilícia), dispostos por grandes regiões e Brasil para o ano de 2019 (TABELA 2).

---

5 Aqui, é necessário observar que, para a identificação dos domicílios com alguma inadequação, são descontados os domicílios improvisados, os rurais, os rústicos e os do tipo cômodo, permanecendo os que possuem ônus excessivo com aluguel.

**Gráfico 3** – Distribuição relativa dos domicílios com renda domiciliar total de até três salários mínimos, que gastam mais de 30% da sua renda domiciliar total com aluguel – Brasil – 2016-2019



Fonte: Dados básicos: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2016-2019.  
Elaboração: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Diretoria de Estatística e Informações.  
Obs.: Data de extração: 15/12/2018.

Nesse contexto, a região Norte destaca-se relativamente. Mais de 70% dos seus domicílios identificados como déficit em função do ônus excessivo possuem algum tipo de inadequação. Desses, aproximadamente 62% possuem renda domiciliar de até um salário mínimo. Da mesma forma acontece no Nordeste: 58,1% dos domicílios déficit apresentam alguma inadequação, também concentrados nas faixas de renda de até um salário mínimo (74,9%). O Nordeste evidencia-se tanto em termos absolutos, com quase 700 mil domicílios acumulando o ônus excessivo e alguma inadequação, quanto em termos relativos, com 58,1% do total. O Sudeste, mesmo apresentando uma proporção menor dos domicílios com alguma inadequação em relação ao total com ônus (no caso, 21,2% em termos absolutos), possui a segunda maior concentração de domicílios que acumulam situação de déficit e inadequação, também concentrados em domicílios com renda de até dois salários mínimos.

Mesmo considerando que, conceitualmente, a perspectiva inicial do indicador do déficit habitacional seja a substituição dos atuais domicílios e, no caso da inadequação, a melhoria da qualidade das habitações, esse tipo de cruzamento (ônus x inadequação) demonstra a grande fragilidade de alguns grupos, principalmente concentrados nos estratos de mais baixa renda, nos quais, muito provavelmente, as opções por habitação são demasiado escassas.

**Tabela 2** – Domicílios com ônus excessivo por aluguel com alguma inadequação por faixas de renda domiciliar – grandes regiões e Brasil – 2019

Regiões	Até 1 salário mínimo		Mais de 1 até 2 salários mínimos		Mais de 2 até 3 salários mínimos		Total ônus com inadequação (a)	Total com ônus (b)	% em relação ao total com ônus (a/b)
	Total	%	Total	%	Total	%	Total	Total	%
Norte	66.764	61,8	33.841	31,3	7.389	6,8	107.994	151.120	71,5
Nordeste	302.298	74,9	92.612	22,9	8.846	2,2	403.757	695.477	58,1
Centro-Oeste	37.569	45,4	38.433	46,5	6.731	8,1	82.733	280.132	29,5
Sudeste	149.211	45,4	150.832	45,9	28.346	8,6	328.389	1.545.710	21,2
Sul	55.083	39,6	70.300	50,6	13.607	9,8	138.991	363.299	38,3
<b>Brasil</b>	<b>610.925</b>	<b>57,5</b>	<b>386.019</b>	<b>36,4</b>	<b>64.919</b>	<b>6,1</b>	<b>1.061.863</b>	<b>3.035.739</b>	<b>35,0</b>

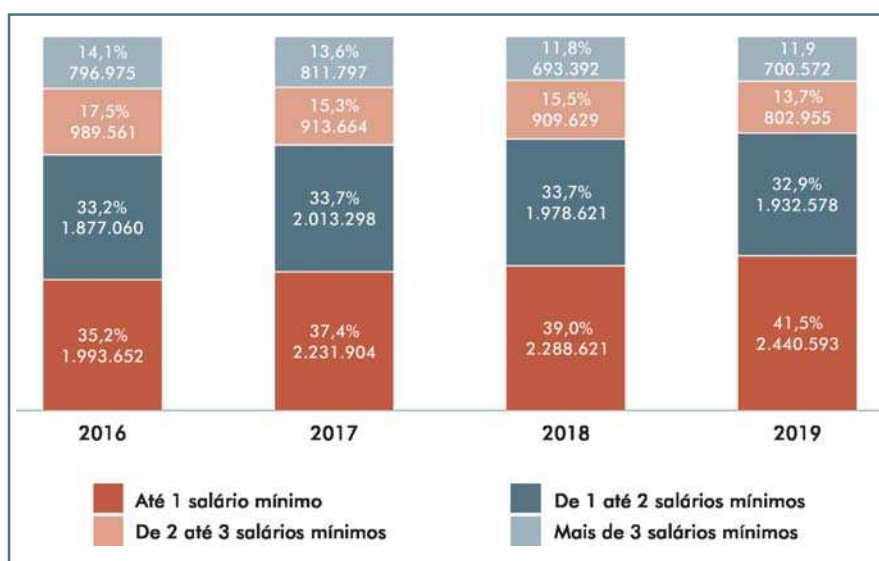
Fonte: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2021a.

Um outro ponto é que os dados indicam que o déficit está mais concentrado nos domicílios de baixa renda (GRÁFICO 4). É interessante observar que, somando-se às condições de privação, normalmente, a forma como esse público satisfaz às suas necessidades por habitações ocorre, frequentemente, por meio do mercado imobiliário informal. No mercado informal é comum, pelas próprias características das transações, as pessoas não terem acesso a instrumentos jurídicos como contratos de aluguel formalizados com, por exemplo, garantias definidas de prazos, reajustes de preços etc., não tendo, também, acesso a advogados, defensores, tribunais... Além de, muitas vezes, as áreas onde estão localizadas essas habitações não serem servidas por serviços de infraestrutura urbana, exatamente por serem informais e, muitas vezes, não serem reconhecidas pelo poder público.

De uma forma geral, os dados e a literatura sobre a lógica desse mercado no Brasil são bastante escassos. Em certa medida, programas de ofertas de moradia a populações de baixa renda ou que, em parte, procuraram atuar junto a grupos de maior vulnerabilidade muitas vezes não acabam por levar

em consideração esses funcionamentos do mercado informal, que, inclusive, podem variar dependendo do local, da cidade etc. onde estão localizados.

**Gráfico 4 – Déficit por faixas de renda domiciliar e por ano – Brasil – 2016-2019**



Fonte: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2021a.

Um outro ponto frequentemente questionado quanto aos indicadores do déficit refere-se à relação entre o aumento da oferta de habitações por meio da construção de novas unidades, por exemplo, a partir dos diversos programas públicos, sejam eles federais, sejam estaduais ou municipais, que financiam e subsidiam a produção e a entrega de habitações e o comportamento ou a variação dos indicadores do déficit e da inadequação domiciliar. Sem dúvida, essa é uma questão bastante complexa e para a qual, de fato, também não há uma resposta bem definida. Existe a necessidade de um maior número de avaliações desses programas e ações a partir das evidências empíricas disponíveis e do desenvolvimento de metodologias para mensurar os impactos reais dos diferentes programas, inclusive na qualidade de vida da população e no desenvolvimento econômico regional e local.

De qualquer maneira, é necessário afirmar que os indicadores do déficit habitacional não foram construídos para responderem a essas avaliações de impactos. Porém, alguns pontos podem auxiliar nessas discussões. Os números do déficit habitacional não significam, necessariamente, a falta de novas habitações, haja vista o grande número de imóveis desocupados (vagos) no

país<sup>6</sup> e mesmo a redução do número de pessoas por domicílio. Sob essa perspectiva e conforme discutido na parte conceitual dos indicadores, o grande problema é que as pessoas não conseguem ter acesso às habitações adequadas ou que supram minimamente suas necessidades, sejam elas novas, sejam as já existentes. De acordo com Pennartz e Niehof (1999):

*Housing is a crucial provision insofar as the characteristics of a dwelling imply opportunities or constraints for the functioning of family households in a strict sense. Its location implies the accessibility of most other facilities which are important to family households such as the access to an appropriate part of the job market, the access to preferred school types, health care provisions, kinship and other informal social networks, etc. (PERNNARTZ; NIEHOF, 1999, p. 122).*

A construção de novas unidades é uma das possibilidades para garantir esse acesso, mas não necessariamente a única ou mesmo a mais efetiva. Existem muitos outros instrumentos que podem ser utilizados de forma distinta ou em conjunto, mesmo porque a distribuição de novas moradias não significa, necessariamente, que as diversas necessidades habitacionais das pessoas e das famílias estão sendo satisfeitas; inclusive, pode ser o contrário: em muitos casos, o deslocamento para uma nova habitação pode representar um aumento das necessidades, dependendo da maneira como a habitação foi construída, da sua localização, da forma e do motivo que determinaram o deslocamento das pessoas para essa nova moradia etc. Sem dúvida, um dos pontos que também deve ser ressaltado é que a escolha dos melhores instrumentos no setor da habitação deve ocorrer respeitando as distintas realidades locais. Não há uma solução padronizada para todas as realidades existentes em um país como o Brasil, que é extremamente diverso.

Ainda sob o ponto de vista das políticas públicas voltadas para a habitação, de uma forma ou de outra, mesmo internacionalmente, a questão habitacional não foi resolvida, gerando muitos debates, avaliações e experiências nos diferentes países. Porém, alguns direcionamentos parecem-nos importantes, especificamente para o caso brasileiro. Um deles seria a maior oferta de terras urbanizadas, por exemplo, com serviços de saneamento, acesso a serviços de transporte e comunicação, entre outros. Esse aumento da oferta não

---

6 De acordo com a Pnad 2015, o Brasil possuía 7,906 milhões de imóveis vagos, 80,3% dos quais localizados em áreas urbanas e 19,7% em áreas rurais. Desse total, 6,893 milhões estão em condições de serem ocupados e 1,012 milhão em construção ou reforma (FJP, 2018, p. 37).

necessariamente se dá com a abertura de novas áreas, mas, sim, nas já existentes e carentes. Isso, por si só, teria um impacto importante nos indicadores de domicílios precários e na inadequação habitacional (aqui, a dinâmica demográfica brasileira também pode auxiliar, na medida em que as taxas de crescimento populacional no país estão exercendo cada vez menos pressão na demanda por novas habitações). Um outro ponto seria exatamente uma maior intercessão entre as políticas de assistência social e as políticas habitacionais, aperfeiçoando e focalizando as ações dos programas habitacionais para os segmentos mais vulneráveis da população.

### **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Sem dúvida, é fundamental o contínuo aprimoramento dos índices no sentido de que seus indicadores e dados representem e permitam, cada vez mais, uma visão acurada da realidade habitacional no Brasil. Nesse contexto, várias questões ainda devem ser superadas, além de outras que, com certeza, irão se apresentar.

Um dos primeiros pontos é que a representação das necessidades habitacionais envolve, por um lado, aspectos territoriais que devem considerar vizinhança e acesso a serviços como saúde, educação, meio ambiente, transporte etc. Por outro lado, também é fundamental o entendimento do próprio funcionamento do mercado habitacional e de terras locais. Aperfeiçoar os indicadores e as metodologias, para que levem em consideração esses aspectos de forma sintética e direta, para todo o país, é um grande desafio.

Nesse mesmo contexto, o indicador “inadequação fundiária”, que, em última análise, remete à insegurança da posse da terra urbana, merece, sem dúvida, maior atenção. O IBGE, em várias rodadas da Pnad, incluindo a PnadC, já mantém um quesito que dá sustentação a essa inadequação, qual seja: “O terreno em que está localizado este domicílio é próprio?”. Essa pergunta, da forma como é feita, pode remeter a uma série de equívocos, inclusive conceituais, por parte do entrevistado. Entre eles, o significado de “próprio”. O ideal seria o aperfeiçoamento da questão e, se possível, a inclusão de novos quesitos que levem à identificação e à efetiva mensuração dos graves problemas de irregularidade da posse da terra no Brasil (ÁVILA; FERREIRA, 2016).

Por sua vez, conforme desenvolvido neste texto, a identificação e o entendimento dos processos envolvidos no mercado de habitação e de terras informais também são fundamentais para a análise do comportamento do déficit habitacional e, principalmente, para a melhor compreensão dos impactos das políticas públicas

voltadas para a habitação. Cabe ressaltar que as análises não podem se ater, exclusivamente, ao mercado formal ou ao mercado informal. Os dois mercados estão estreitamente inter-relacionados, influenciando-se mutuamente. Isso acaba por interferir muito na forma como as pessoas e as famílias têm acesso a uma habitação, seja ela própria, seja alugada, adequada ou não. Nessa direção, também é importante estarem disponíveis dados sobre domicílios vagos. Essa foi uma das mais importantes perdas com as mudanças metodológicas da Pnad. De qualquer maneira, a pesquisa censitária poderá cobrir, em parte, essa lacuna.

Finalmente, é importante tecer alguns comentários sobre o CadÚnico. Sem dúvida, esses registros administrativos podem, cada vez mais, assumir um papel central nas políticas habitacionais, já que permitem, além da possibilidade de se trabalhar em uma escala local, a focalização nos públicos mais vulneráveis e uma perspectiva analítica longitudinal ou de acompanhamento da situação dos mesmos domicílios no tempo. Porém, há necessidade de melhoria contínua do cadastro, tanto na formulação de seus quesitos quanto na forma como as informações são obtidas. Frequentemente, o cadastro é preenchido a partir de informações autodeclaradas, muitas vezes não checadas e acompanhadas, sendo, assim, necessário criar mecanismos que possibilitem essas averiguações. No entanto, é possível afirmar que, por meio do CadÚnico, seria possível viabilizar o desenvolvimento de diferentes e importantes políticas intersectoriais envolvendo ações nas áreas de assistência social, educação, saúde, habitacional entre outras.

## REFERÊNCIAS

ÁVILA, Paulo Coelho; FERREIRA, Frederico Poley Martins. A insegurança da posse do solo urbano em Minas Gerais. **Urbe – Revista Brasileira de Gestão Urbana**, Curitiba, v. 8, n. 2, 2016.

DOYAL, Len; GOUGH, Ian. **A theory of human need**. London: Palgrave Macmillan, 1991.

FERREIRA, Frederico Poley Martins. Registros administrativos como fonte de dados estatísticos. **Informática Pública**, Belo Horizonte, ano 10, v. 1, p. 81-93, jan. 2008.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Diretoria de Estatística e Informações. **Déficit habitacional no Brasil – 2015**. Belo Horizonte: FJP, 2018. (Estatística & Informações, n. 6).

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Diretoria de Estatística e Informações. **Déficit habitacional no Brasil – 2016-2019**. Belo Horizonte: FJP, 2021a.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Diretoria de Estatística e Informações. **Inadequação de domicílios no Brasil – 2016-2019**. Belo Horizonte: FJP, 2021b.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Diretoria de Estatística e Informações. **Metodologia do déficit habitacional e da inadequação de domicílios no Brasil – 2016-2019**. Belo Horizonte: FJP, 2021c.

FUNDO DE POPULAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Fecundidade e dinâmica da população brasileira**. Brasília, DF: UNFPA, 2018. Disponível em: [https://brasil.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/swop\\_brasil\\_web.pdf](https://brasil.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/swop_brasil_web.pdf). Acesso em: 21 jun. 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua – Pnad Contínua**: microdados: 2016, 2017, 2018, 2019: visita 1. Rio de Janeiro: IBGE, 2016-2019. Disponível em: [https://www.ibge.gov.br/estatisticas/downloads-estatisticas.html?caminho=Trabalho\\_e\\_Rendimento/Pesquisa\\_Nacional\\_por\\_Amostra\\_de\\_Domicilios\\_continua/Anual/Microdados/Visita](https://www.ibge.gov.br/estatisticas/downloads-estatisticas.html?caminho=Trabalho_e_Rendimento/Pesquisa_Nacional_por_Amostra_de_Domicilios_continua/Anual/Microdados/Visita). Acesso em: 1 dez. 2020.

PENNARTZ, Paul; NIEHOF, Anke. **The domestic domain**: chances, choices and strategies of family households. London: Routledge, 1999.

UNITED NATIONS. High Commissioner for Human Rights. **The human rights**. Geneva: UN, 2009. (FactSheet Series, n. 21).