

Ensaaios e Discussões sobre o DÉFICIT HABITACIONAL NO BRASIL

Organizadora
Eleonora Cruz Santos



REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL

Presidente da República
Jair Messias Bolsonaro

Vice-Presidente
Antônio Hamilton Martins Mourão

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL

Ministro de Estado
Daniel Ferreira

Secretário Nacional de Habitação
Alfredo Eduardo dos Santos

Diretora de Articulação e Planejamento
Alessandra d'Avila Vieira

GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Governador
Romeu Zema Neto

Vice-Governador
Paulo Eduardo Rocha Brant

Secretária de Estado de Planejamento e Gestão
Luísa Cardoso Barreto

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO

Presidente
Helger Marra Lopes

Vice-Presidente
Mônica Moreira Esteves Bernardi

Diretora de Estatística e Informações
Eleonora Cruz Santos

DEUTSCHE GESELLSCHAFT FÜR INTERNATIONALE ZUSAMMENARBEIT (GIZ) GmbH

Diretor da GIZ Brasil
Michael Rosenauer

Diretora do Programa Transformação Urbana da GIZ Brasil
Sarah Habersack

Diretor do Projeto Eficiência Energética para o Desenvolvimento Sustentável - foco Habitação Social (EEDUS)
Arnd Helmke

Coordenador EEDUS
Philipp Höppner

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 Ensaaios 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

Equipe Técnica

ORGANIZAÇÃO GERAL

Eleonora Cruz Santos

SECRETARIA NACIONAL DE HABITAÇÃO

Diretora de Articulação e Planejamento

Alessandra d'Ávila Vieira

Coordenação Técnica do Projeto

Marina Amorim Cavalcanti de Oliveira

Equipe Técnica

Amanda Alves Olalquiaga

Ana Amélia da Silva

Edson Leite Ribeiro

Melissa Kikumi Matsunaga

Rhaiana Bandeira Santana

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO

Coordenação de Habitação e Saneamento

Frederico Poley Martins Ferreira

Apoio Técnico

Daniele Xavier da Silveira

Davidson Figueiredo

Izabella Leal Miranda de Aguiar

Lívia Cristina Rosa Cruz

Normalização

Ana Paula da Silva

Revisão de Provas

Ana Paula da Silva

Deysiane Marques Franco Vieira

DEUTSCHE GESELLSCHAFT FÜR INTERNATIONALE ZUSAMMENARBEIT (GIZ) GmbH

Apoio Técnico

Daniel Wagner

Jessica Gama

Sarah Flister

PMOLAB – EDUCAÇÃO E PROJETO LTDA

Direção e Coordenação Técnica

Fernando Santos Dantas

Revisão

Amanda Vasconcelos

Flávia Cristina de Sousa

Lucivânia Pereira de Oliveira

Tradução

Silvia Garcia Hernandez

PROJETO GRÁFICO

Elder Roberto

IMPRESSÃO

Avohai Eventos Ltda

TIRAGEM

500 exemplares

Sumário

▲	Apresentação	9
	<i>Alfredo Eduardo dos Santos</i> <i>Helger Marra Lopes</i>	
▲	Prefácio	11
	<i>Eleonora Cruz Santos</i>	
▲	Seção 1 - Apuração do déficit habitacional, inadequação de domicílios e nova proposta metodológica	
	1.1: O déficit habitacional: aperfeiçoamentos, desafios e políticas	21
	<i>Frederico Poley Martins Ferreira</i>	
	1.2: Aspectos territoriais na estimativa das necessidades habitacionais: construindo alternativas metodológicas	37
	<i>Flávia da Fonseca Feitosa</i>	
	1.3: Metodologias de avaliação do déficit habitacional: avaliação crítica e perspectivas	53
	<i>Nabil Georges Bonduki</i>	
▲	Seção 2 - Carências habitacionais na América Latina: formas de cálculo	
	2.1: Déficit habitacional na Colômbia: nova metodologia	81
	<i>Jose Antonio Pinzón Bermúdez</i> <i>Carlos Fernando Rueda Gallardo</i>	
	2.2: Carências habitacionais na América Latina: formas de cálculo e desafios emergentes	105
	<i>Camilo Arriagada Luco</i>	
	2.3: Medição de habitação inadequada em coerência com definições de pobreza e déficit habitacional: experiência no Chile	125
	<i>Rodrigo Alejandro Ibarra Lara</i> <i>Juan Cristóbal Moreno Crossley</i>	
	2.4: Impacto ou resultado no acesso a habitação: medir o déficit ou medir a necessidade habitacional?	149
	<i>Claudio Acioly Jr.</i>	
▲	Sección 2 - Escasez de vivienda en América Latina: formas de cálculo	
	2.1: Déficit habitacional en Colombia: nueva metodología	165
	<i>Jose Antonio Pinzón Bermúdez</i> <i>Carlos Fernando Rueda Gallardo</i>	
	2.2: Carencias habitacionales en América Latina: formas de cálculo y desafios emergentes	189
	<i>Camilo Arriagada Luco</i>	
	2.3: Medición de vivienda inadequada en coherencia con definiciones de pobreza y déficit habitacional: experiencia de Chile	209
	<i>Juan Cristóbal Moreno Crossley</i> <i>Rodrigo Alejandro Ibarra Lara</i>	



Seção 3 - Déficit habitacional: ônus excessivo com aluguel e o mercado de terras urbanas

3.1: Mercado de terras urbanas e déficit habitacional:
procedência e providências _____ 237

Martim Oscar Smolka

Luciana Moreira Barbosa Ostos

3.2: Mercado informal de solo nas favelas do Rio de Janeiro:
evidências do crescimento do mercado informal
de aluguéis nas favelas _____ 251

Pedro Abramo

Frederico Roman Ramos

3.3: O ônus excessivo com aluguel urbano e o déficit habitacional:
abrindo a caixa-preta _____ 269

Gabriel do Carmo Lacerda

Iracy Silva Pimenta

Frederico Poley Martins Ferreira



Seção 4 - Coabitação familiar

4.1: Dinâmica familiar e demográfica na mensuração
das condições habitacionais _____ 293

José Eustáquio Diniz Alves

4.2: Coabitação: em busca de uma definição relevante
e de uma mensuração possível _____ 303

Ana Maria Castelo

Robson Ribeiro Gonçalves



Seção 5 - Ônus excessivo com aluguel urbano e adensamento excessivo em domicílios alugados

5.1: Privacidade interna das moradias e os arranjos familiares _____ 321

Gustavo Henrique Naves Givisiez

Elzira Lúcia de Oliveira

5.2: O custo do direito e da função habitar dignamente no Brasil:
contribuições alternativas à política de habitação social no Brasil _____ 343

Edson Leite Ribeiro



Seção 6 - Domicílios precários

6.1: Athis e as moradias precárias - Atuação da Codhab/DF _____ 373

Sandra Maria França Marinho



Seção 7 - Inadequação fundiária

7.1: Pesquisa de Núcleos Urbanos Informais no Brasil:
uma abordagem territorial da precariedade habitacional
e da irregularidade fundiária _____ 395

Cleandro Henrique Krause



Seção 8 - Carência de infraestrutura

8.1: Carências de infraestrutura dos domicílios e a agenda urgente de ampliação dos investimentos em infraestrutura no Brasil _____ 415

Paulo Coelho Ávila

8.2: As informações sobre as carências de infraestrutura e suas aplicações na qualificação habitacional _____ 435

Ricardo de Sousa Moretti



Seção 9 - Inadequação edilícia

9.1: Moradia, melhoria, assessoria _____ 451

Silke Kapp

Thais Matos Moreno

9.2: Inadequação edilícia e regulamentação de Zeis: como avançar na inclusão urbana? _____ 463

Angela Maria Gordilho-Souza



Posfácio _____ 487

Michael Rosenauer

Apresentação

É com grande prazer que anunciamos a publicação do presente livro, que tem origem nas ideias apresentadas e nas discussões desenvolvidas no I Seminário Internacional “Pesquisa do Déficit e Inadequação Habitacional no Brasil: avanços e desafios”, promovido pela parceria entre a Secretaria Nacional de Habitação (SNH) e a Fundação João Pinheiro (FJP).

Dada a qualidade dos debates e dos estudos apresentados no Seminário e reconhecendo o valor do conteúdo apresentado, os palestrantes foram convidados, voluntariamente, a produzir artigos sobre as temáticas abordadas, culminando na produção deste livro físico e digital. O objetivo era preservar e divulgar, de maneira mais ampla e estruturada, a integridade das apresentações e das discussões experimentadas no Seminário, de forma a contribuir com as pesquisas de mensuração do problema habitacional e buscar alternativas a seu enfrentamento.

O desafio de organizar o livro foi posto para os organizadores do Seminário e muito bem recebido por seus palestrantes. Assim, a SNH e a FJP se juntaram, dessa vez, para trazer, à sociedade, registros dos marcos conceituais e metodológicos atuais sob os quais têm se debruçado os grandes especialistas que dão corpo e vida a este livro. Para tanto, também contamos com a valiosa colaboração de nossa parceira alemã **Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ)**. Por se tratar de trabalhos autorais independentes, as ideias e as opiniões expressas nos artigos são de exclusiva responsabilidade de seus respectivos autores, não refletindo, necessariamente, as opiniões das instituições organizadoras.

Gostaríamos de manifestar nossos agradecimentos a todos que colaboraram na produção deste livro, em especial todos(as) autores(as), técnicos(as) e servidores(as) da SNH, técnicos(as) e servidores(as) da FJP, técnicos(as) da GIZ, além de todos(as) participantes que prestigiaram o Seminário Internacional do Déficit Habitacional e Inadequação de Moradias e deram sua contribuição ao debate.

A SNH e a FJP reiteram seu apreço pelo elevado nível do debate técnico e pelo compromisso com a busca por melhores e mais fortuitos caminhos no equacionamento da questão habitacional. Os vinte capítulos que aqui se apresentam são mais uma expressão do nosso compromisso.

ALFREDO EDUARDO DOS SANTOS

Secretário Nacional da Habitação

HELGER MARRA LOPES

Presidente da Fundação João Pinheiro

Prefácio

No início de abril de 2020, as equipes do Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR) e da Fundação João Pinheiro (FJP), responsáveis pelo cálculo do déficit habitacional, reuniram-se para discutir a estrutura e o formato de um dos produtos a serem entregues no contrato firmado entre as duas instituições: o Seminário Internacional do Déficit Habitacional e da Inadequação de Moradias. “O Brasil tinha acabado de parar.” Vivíamos o início da pandemia da Covid-19 e, poucos dias antes, todos tínhamos sido “transportados” para o teletrabalho. Lembro-me bem dessa primeira reunião remota entre as equipes, todos ainda se familiarizando com novas ferramentas tecnológicas, em meio às incertezas quanto ao futuro das atividades econômicas. Naquele momento, tomamos a decisão de não nos arriscarmos na produção de um evento presencial e decidimos enfrentar o desafio de produzi-lo remotamente.

A partir de então, fizemos alguns encontros para definirmos estrutura tecnológica, ferramentas, além do redesenho das palestras, oficinas e convites para palestrantes e público em geral. Vimos a oportunidade de ampliarmos o espectro de atores e acabamos por definir um evento de duas semanas, algo inimaginável presencialmente. Entre os desafios operacionais dessa construção, talvez o maior de todos, e que poucos sabem, é que somente na sexta-feira que antecedeu ao Seminário – marcado para iniciar na segunda-feira subsequente! -, conseguimos finalmente fechar o contrato para termos a plataforma que iríamos utilizar na realização do evento. Passamos o fim de semana testando suas funcionalidades e tivemos um ensaio com as duas equipes, no sábado à tarde.

O Seminário Internacional do Déficit Habitacional iniciou com a abertura realizada pelo Secretário Nacional de Habitação, Alfredo Santos e, em seguida, com as palavras de boas-vindas do Presidente da Fundação João Pinheiro, Helger Marra Lopes. A partir daí, deu-se início à sequência bem-sucedida de palestras e oficinas, por duas semanas, com a presença maciça do público externo. A receptividade e a generosidade dos especialistas nacionais e

internacionais, para participarem do evento virtual, associadas à facilidade que a tecnologia trouxe para reuni-los, em tempo real, podem ser considerados os maiores benefícios para o aprimoramento metodológico do cálculo do déficit. Adicionalmente, a abertura da discussão metodológica para toda sociedade foi outro diferencial marcante na transparente exposição e abertura às críticas, fragilidades e necessidades de melhoria do indicador sintético do déficit habitacional do Brasil. A FJP abraçou muitas das sugestões, das críticas e buscou, dentro das limitações impostas primordialmente pelas bases de dados, aprimorar a metodologia que vem desenvolvendo há mais de vinte e cinco anos em parceria com a SNH.

É na esteira desse grande evento e dos frutos dali colhidos que, mais uma vez, o MDR e a FJP encararam, juntos, o desafio de organizar um livro com os palestrantes que tornaram o Seminário Internacional, de 2020, importante marco para aprimoramentos do cálculo do déficit habitacional. De forma exitosa, e contando mais uma vez com a disponibilidade e a generosidade de sua quase totalidade, este livro é a memória escrita da rediscussão metodológica do cálculo dos déficits de moradias e de suas inadequações no Brasil. A estrutura aqui disposta se mantém fiel àquela definida para o Seminário e, nas páginas que aqui se seguem, os autores-especialistas discorrem sobre suas temáticas apresentadas virtualmente em 2020.

O livro está dividido em nove seções. A primeira aborda o tema central do Seminário Internacional, trazendo reflexões sobre a apuração do déficit habitacional e a inadequação de domicílios, com sugestões e críticas metodológicas. Essa seção está representada pelos especialistas Frederico Poley Martins Ferreira, Flávia da Fonseca Feitosa e Nabil Georges Bonduki. Na segunda seção, com a temática das carências habitacionais na América Latina, cinco especialistas internacionais - Jose Antonio Pinzón Bermúdez, Carlos Fernando Rueda Gallardo, Camilo Arriagada Luco, Rodrigo Alejandro Ibarra Lara e Juan Cristóbal Moreno Crossley – e um nacional, Claudio Acioly Jr., apresentam resultados e comparações entre as experiências vividas por Colômbia, Chile, México e Brasil. Na terceira seção, a discussão se concentra no ônus excessivo com aluguel e no mercado de terras urbanas com análises de Martim Oscar Smolka e Luciana Moreira Barbosa Ostos; ainda nessa seção, Pedro Abramo e Frederico Roman Ramos apresentam informações de sua pesquisa sobre o mercado e a mobilidade residencial para estimar o impacto no processo de consolidação das áreas de favelas; e por último, Gabriel do Carmo Lacerda, Iracy Silva Pimenta e Frederico Poley Martins Ferreira mostram os resultados mais recentes da estimativa nacional do ônus excessivo com aluguel urbano. A seção quatro discute a coabitação familiar com artigos de José

Eustáquio Diniz Alves e de Robson Ribeiro Gonçalves e Ana Maria Castelo; ambos trabalhos fazem críticas e apontamentos sobre o uso indevido dos conceitos de coabitação. Na quinta seção, o tema do ônus excessivo é retomado, dessa vez atrelado ao adensamento excessivo em domicílios alugados, e conta com a contribuição de Gustavo Henrique Naves Givisiez, Elzira Lúcia de Oliveira e Edson Leite Ribeiro. Na seção seis, Sandra Maria França Marinho discute os domicílios precários, enquanto, na seção seguinte (sétima), Cleandro Henrique Krause trata da inadequação fundiária. A penúltima seção aborda a carência de infraestrutura, com artigos de Paulo Coelho Ávila e Ricardo de Sousa Moretti e a última, sobre a temática da inadequação edilícia, conta com a preciosa colaboração de três autoras - Silke Kapp e Thais Matos Moreno, com ênfase na necessidade de política voltada à autoprodução e Angela Maria Gordilho-Souza, com a experiência das zonas urbanas específicas.

O vasto leque de sugestões para o aprimoramento, desde a definição de variáveis que deveriam (re)compor as pesquisas domiciliares do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); o uso de registros administrativos e imagens espaciais para georeferenciamento; as revisões conceituais; e até mesmo os desenhos das políticas habitacionais, levantados em momentos diferentes ao longo dos vinte capítulos aqui apresentados, indicam como o caminho rumo ao aprimoramento do debate é longo e desafiador.

Logo na primeira seção, Poley apresenta duas grandes novidades: na parte metodológica, a utilização dos registros administrativos oriundos do Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico); e nos resultados gerais, a mudança do perfil do déficit habitacional – até por volta de 2015, prevalecia maior incidência do componente coabitação familiar, superada, com a nova metodologia, pelo ônus excessivo com aluguel – com destaque para os domicílios chefiados por mulheres e déficit mais concentrado nos domicílios de baixa renda. Bonduki faz minuciosa análise sobre a atual metodologia elaborada pela FJP e traz alguns pontos que podemos aqui antecipar, por sua relevância: a) necessidade de dimensionamento dos impactos demográficos sobre as projeções de carências habitacionais; b) necessidade de melhoria da produção de estatísticas por parte do IBGE, tanto para alimentar os componentes quantitativos quanto qualitativos, com destaque para os dados sobre a condição de habitabilidade dos domicílios; c) ônus excessivo com aluguel, que não deveria fazer parte do cálculo do déficit segundo o autor – talvez a crítica mais contundente, com respeito ao componente. Feitosa endossa o coro à crítica de Bonduki relativa à limitação das bases de dados e levanta a questão de como os dados disponíveis no Brasil, atualmente, impossibilitam a definição de uma política habitacional territorial/espacial. Informações sobre áreas de

risco, situação fundiária, bem como transporte e localização dos empregos e dos serviços devem dialogar com a abordagem domiciliar, a fim de se tratar, espacial e territorialmente a questão habitacional. Em sua preocupação com a conciliação de bases domiciliares e abordagens espaciais, Feitosa defende o potencial do uso do CadÚnico, por dispor de informações que permitem o cruzamento espacial. Grande avanço metodológico foi dado, no novo cálculo, ao se lançar mão dessa base de dados para o cálculo do componente habitação precária. Feitosa defende expansão ainda maior.

Krause relata o desenvolvimento de uma pesquisa piloto sobre caracterização de Núcleos Urbanos Informais que tem por objetivo a estimativa e a caracterização dos assentamentos precários, em amostra delimitada de territórios. Esse trabalho envolve, em parte, metodologia e colaboração da Universidade do ABC em que pese a construção de tipologias de assentamentos precários, lançando mão de técnicas de geoprocessamento, estatística e sensoriamento remoto, das quais Feitosa é referência. O projeto faz parte de contrato firmado entre o MDR e o Instituto de Pesquisa Econômica (Ipea). Em tempo, enquanto este livro ainda estava sendo confeccionado, a pesquisa trazia a público seus primeiros resultados.

Para muito além das necessidades de aprimoramento de base de dados e conceitos metodológicos, Acioly Jr. traz a necessidade de mudança de paradigma, idealizada há muito pela Agenda 2030, pautada na urbanização sustentável, bem como em novas estratégias de urbanização e ordenamento territorial. Daí que a necessidade da dimensão territorial/espacial, trazida por Feitosa, faz-se ainda mais pertinente. Tangenciando a questão territorial/espacial, Smoka e Ostos levantam a problemática do preço das terras urbanas decorrente de sua escassez que, por seu turno, é provocada pela escalada de preços habitacionais que se inicia dos piores lotes oferecidos no mercado e culmina naqueles mais valorizados, em efeito autoalimentado. Os autores colocam o acesso à terra urbanizada como um dos três pilares do enfretamento do déficit habitacional, além da tecnologia e do acesso ao crédito.

Ribeiro também apresenta preocupação com a impossibilidade dos empreendimentos sociais conseguirem se localizar em áreas com melhores e maiores oportunidades de emprego e renda e exalta a opção por política pública de estímulo à locação social, sobretudo em setores urbanos centrais. Ribeiro também defende o estímulo à oferta de imóveis vazios e o subsídio ao valor da habitação diretamente às famílias, além da produção de habitações sociais para locação.

Em diálogo direto com os preços habitacionais, o componente ônus excessivo com aluguel é contemplado de diversas formas neste livro. Os resultados trazidos por Lacerda, Pimenta e Poley, por meio do cálculo do déficit habitacional, evidenciam ser esse o componente com maior peso da participação das mulheres como referência ou responsável pelo domicílio – 62,2% no ano de 2019. Adicionalmente, os autores revelaram outros resultados preocupantes: dos indivíduos que respondiam pelo ônus excessivo com aluguel, 31,7% estavam no mercado de trabalho informal e 12,5%, desocupados; somados aos desalentados, respondiam por 46,5% do ônus excessivo com aluguel. Abramo e Ramos colocam mais peso nessa problemática ao evidenciar, por meio de sua pesquisa nas favelas do município do Rio de Janeiro, o processo de verticalização e informalidade naquelas territorialidades. Os resultados mais recentes da pesquisa, datada de 2017, apontam franco processo de pauperização com o crescimento das famílias com menores rendimentos entre os locatários das favelas.

Quanto ao componente coabitação, Alvez, para além de suas críticas ao emprego conceitual desse componente no Brasil, evidencia preocupação com a falta de discussão sobre a demanda habitacional e aponta para necessidade dos agentes de financiamento buscarem entendê-la melhor. Ainda na discussão conceitual, Gonçalves e Castelo reforçam a necessidade de se revisitar o conceito de coabitação, partindo da premissa de que a moradia é direito fundamental a ser assegurado a um grupo de pessoas, muito embora esse grupo já não atenda mais, necessariamente, à definição tradicional de família. Ainda segundo os autores, essa complexidade conceitual tem gerado sua exclusão do cômputo do déficit em muitos países.

Outro aspecto conceitual, o adensamento excessivo, tratado por Giviziez e de Oliveira, busca mostrar como a privacidade interna das moradias deve ser vista sob a ótica cultural, na qual os costumes não podem ser padronizados se as culturas são tão distintas. Os autores destacam que a habitabilidade e as necessidades dos domicílios precisam ser avaliadas considerando-se os aspectos culturais, mas que, independentemente de qual critério se adote, no Brasil, cerca de um quarto de seu parque habitacional precisa ser substituído ou ampliado. Ainda sobre necessidades de melhorias das já existentes moradias precárias ou inadequadas, Marinho destaca que se trata de problema ignorado há muito tempo, apesar de atingir parcela expressiva da população que não se enquadra nos programas habitacionais tradicionais. A autora apresenta resultados que deveriam despertar interesse dos formuladores de política habitacional: entre 2017 e 2020, uma iniciativa conjunta entre técnicos da Assistência Técnica para Habitação de Interesse Social (Athis), da Companhia

de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal e parceiros produziu projetos de reforma – mais de 500 melhorias – e construção de 100 unidades embriões com baixo volume de recursos financeiros.

Enquanto a lei das Athis permite assegurar, às famílias de baixa renda, assistência técnica pública e gratuita para projeto e construção de habitação de interesse social, como narrado por Gordilho-Souza, as denominadas Zonas Especiais de Interesse Social (Zeis), englobando áreas habitadas ou destinadas à habitação social de populações de baixa renda – tornam-se territórios que garantem espaço legítimo de moradia, porém carentes de melhorias. Nesses espaços, tradicionalmente como são, por exemplo, as favelas, as iniciativas autônomas de seus moradores que definem as ocupações. Nessa linha, encontra adesão a argumentação de Kapp e Moreno de que as políticas públicas voltadas para resolução das inadequações edilícias deveriam ser focadas na melhoria dos processos de autoprodução, como a concessão de recursos de microcrédito destinados aos autoprodutores, acompanhada de apoio às formas de auto-organização coletiva.

Retornando à inadequação dos domicílios, ao menos dois aspectos relevantes ainda merecem destaque. Para Ávila, o saneamento se desponta como a infraestrutura urbana que mais contribui para a inadequação dos domicílios enquanto, para Moreti, para além da identificação da presença ou não de saneamento, deve-se identificar, no território municipal, onde, a quem afeta e quais são os tipos de carências existentes e, a partir daí, definir ações de mitigação. Tanto na avaliação de Ávila quanto de Moreti, embora os registros administrativos provenientes do Sistema Nacional de Informações Sanitárias (Snis) sejam capazes de gerar “grandes números”, a despeito de sua vulnerabilidade à autodeclaração do prestador de serviços, é imprescindível nova base de informações para possibilitar desenhos de políticas que se tornem mais eficazes e efetivas.

As experiências internacionais na América Latina encontram vários pontos de interface com a nacional. Bermúdez e Gallardo defendem as narrativas levantadas por Bonduki, Giviziez e de Oliveira e Kapp e Moreno sobre a desconsideração das condições culturais na classificação das moradias: “a metodologia colombiana não abrange moradias étnicas.” Toda essa discussão está amplamente defendida pela Nova Agenda da Organização das Nações Unidas (ONU), conforme o item 10 da **Declaração de Quito sobre cidades e assentamentos urbanos para todos**, no qual se postula que “a cultura e a diversidade cultural são fontes de enriquecimento para a humanidade e constituem uma contribuição importante para o desenvolvimento sustentável

das cidades, assentamentos humanos e cidadãs e cidadãos, para exercer um papel ativo e único em iniciativas de desenvolvimento.”

Ademais, não distinto ao caso brasileiro, na avaliação de Bermúdez e Gallardo, um dos desafios mais importantes na Colômbia se relaciona às necessidades de melhoria habitacional. Analogamente às definições de coabitação voluntária e involuntária discutidas por Kapp e Moreno, Arriagada também faz distinção entre coabitação interna funcional e coabitação disfuncional. A primeira é entendida como uma forma de habitar por escolha ou sobrevivência, caracterizada pela coabitação de indivíduos ou famílias em um domicílio para garantir sua sobrevivência com economias de escala, ao passo que a segunda é garantida às custas do prejuízo evidenciado pela má convivência.

Lara e Crossley trazem esperanças de uma América Latina que pode tratar de forma mais alinhada à Nova Agenda da ONU o debate e as práticas habitacionais, ao apresentar os conceitos e metodologia experimentados pelo Chile. A título de ilustração, a experiência chilena adotou três indicadores na medição multidimensional da pobreza a fim de contemplá-los entre os sete princípios reconhecidos no marco do Direito à Habitação Adequada. A experiência chilena se apresenta, sem sombra de dúvida, como importante contribuição para o desenvolvimento de indicadores e relatórios para a Agenda 2030. Que sirvam de inspiração para todos os países da América Latina.

Chegando ao fim deste prefácio, não poderia encerrar sem breve agradecimento a pessoas tão especiais que tornaram possível a construção deste livro. A todos autores, anteriormente mencionados, não me canso de agradecer pela paciência, seriedade, interesse em colaborar com o aprimoramento da temática e, sobretudo, pela disponibilização de seu precioso tempo em época tão densa como a que vivemos. Ao Presidente da Fundação João Pinheiro, Helger Marra Lopes, e ao Secretário Nacional de Habitação, Alfredo Santos, tomo a liberdade de agradecer em nome das equipes das duas instituições pela confiança em nos delegar tamanha missão.

Por trás dos bastidores, a confecção desta obra contou com apoio fundamental de Izabela Leal, responsável pelos convites aos autores e pelo controle dos recebimentos dos artigos, além de todo trabalho inicial de organização de pastas, *drivers* e comunicação singela e cuidadosa com autores e demais envolvidos. O trabalho desempenhado por Izabela Leal iniciou com a preparação e realização do Seminário Internacional do Déficit Habitacional e foi fundamental para garantir a qualidade do retorno das palestras ao público em geral – por meio da preparação do nosso diário de bordo do Seminário! Passado o bastão para Livia Cruz, nossa colaboradora há anos, a organização

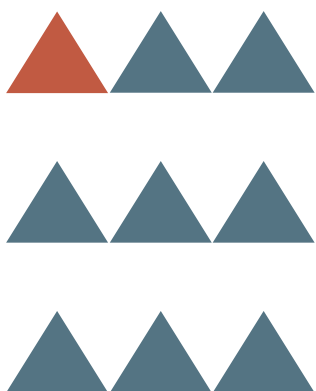
do livro foi continuada de forma escorreita, graças à sua seriedade e ao seu compromisso peculiares.

Esse agradecimento se estende à Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) nossa apoiadora da parte mais sensível do livro - a revisão gramatical e técnica –, representada em nossos incansáveis contatos com Jéssica Gama, verdadeira guardiã dessa etapa e atuante sempre de forma solícita, extremamente organizada e gentil. Para completar essa etapa revisional e organizacional do trabalho, deixo agradecimento especial à Ana Paula da Silva, da Coordenação de Editoração da Fundação João Pinheiro, que garantiu toda normalização e editoração final do livro, além dos trâmites burocráticos exigidos para sua publicação. À Marina Amorim Cavalcanti de Oliveira, coordenadora do projeto do déficit habitacional até fins de setembro de 2021 e sua sucessora e nossa nova parceira de trabalho, Amanda Alves Olalquiaga, posso dizer que em ambos casos, não poderíamos estar em melhores mãos. O professor Edson Ribeiro Leite e o Coordenador-Geral do projeto do déficit habitacional na FJP, Frederico Poley, foram figuras-chave no desenrolar de um projeto marcado por palavras, gestos e atos sempre muito construtivos. Ao atual Presidente do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Eduardo Rios-Neto, e seu Diretor de Pesquisas, Cimar Azeredo Pereira, nossos agradecimentos pela disponibilidade em participarem dos debates, antes e durante o Seminário Internacional do Déficit Habitacional, e pela abertura para novas reflexões e aprimoramentos necessários ao tema que também é muito afeito ao IBGE. Ao Ministério da Cidadania, que nos disponibilizou a base completa do CadÚnico, necessária para o aprimoramento da atual metodologia, estendemos nossos agradecimentos e votos de aprofundamento nas trocas de informações.

Peço desculpas por omitir nomes que, de maneira indireta, mas, sem dúvida, não menos importantes, não foram listados neste breve agradecimento, cuja lista oficial se encontra no final deste livro. Que as linhas aqui escritas, por tantas mãos empenhadas e debruçadas sobre esse tema, tornem o déficit habitacional uma política pública discutida, tratada e executada, cada vez mais, de forma robusta e justa.

ELEONORA CRUZ SANTOS

Diretora de Estatística e Informações
Fundação João Pinheiro



1

Apuração do déficit
habitacional,
inadequação de
domicílios e
nova proposta
metodológica

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 Ferreira¹

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.

¹ 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.²

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,³ 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 aqui⁴; 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.

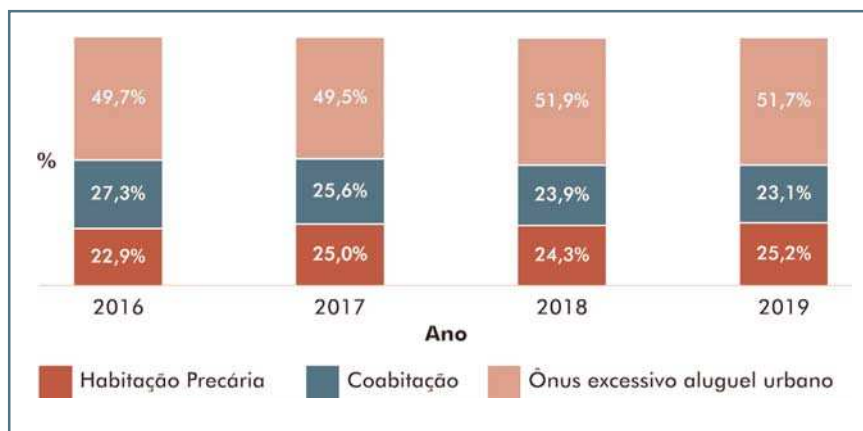
Até meados da primeira década dos anos 2000, o componente que apresentava a maior participação relativa no déficit era a coabitação familiar (unidades domésticas conviventes e cômodos). Desde então, esse componente vem reduzindo sua participação, dando lugar ao ônus excessivo com aluguel, que se torna 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.

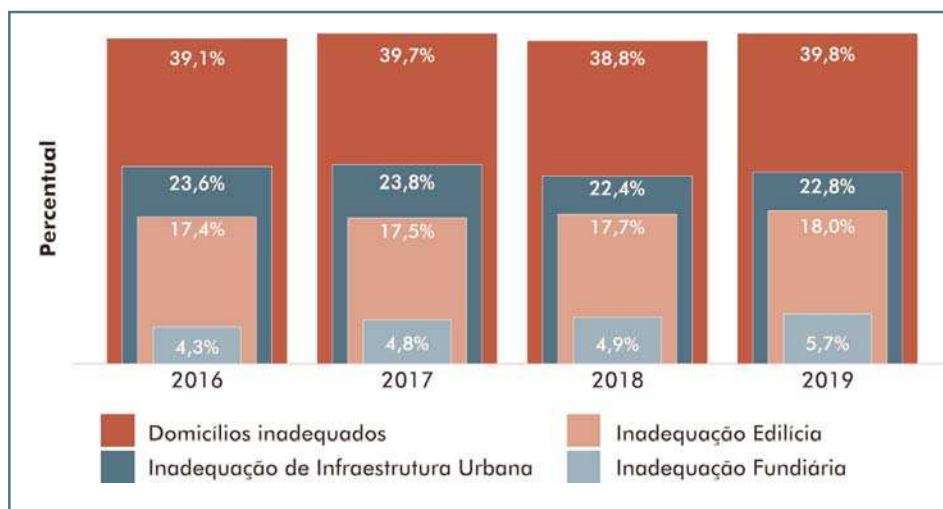
No que se refere à inadequação, a PnadC trouxe uma série de novas variáveis que, além de permitir um maior conhecimento da qualidade dos serviços prestados, também possibilitou a separação dos componentes de inadequação da infraestrutura urbana (água, esgoto, energia etc.), inadequação edilícia (padrão 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
Inadequações de infraestrutura urbana	13.920.361	14.225.490	13.683.449	14.257.395
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
Inadequações edilícias	10.301.353	10.433.213	10.777.071	11.246.366
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
Inadequação fundiária	2.514.972	2.884.350	2.996.006	3.557.117
Domicílios inadequados	23.072.869	23.665.050	23.668.325	24.893.961

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

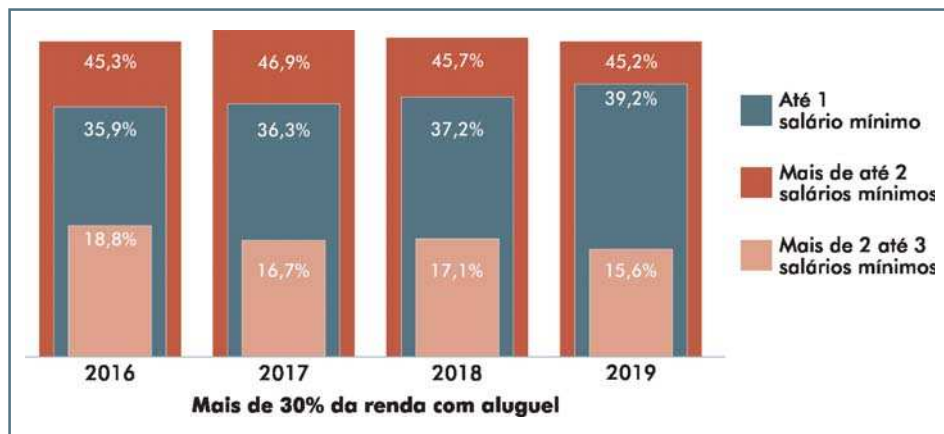
Nos últimos anos, a contribuição do ônus excessivo com aluguel urbano tem se destacado nos resultados do déficit. Tentar compreender a dinâmica que está relacionada ao comportamento desse indicador passou a ser um desafio. Dessa maneira, sob a ótica dos conceitos e da metodologia do déficit habitacional, 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).⁵ Assim, procurou-se verificar, entre os grupos de renda domiciliar *per capita*, os domicílios com ônus excessivo com aluguel e que possuísem ao menos algum tipo de inadequação (infraestrutura e edificação), 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
Brasil	610.925	57,5	386.019	36,4	64.919	6,1	1.061.863	3.035.739	35,0

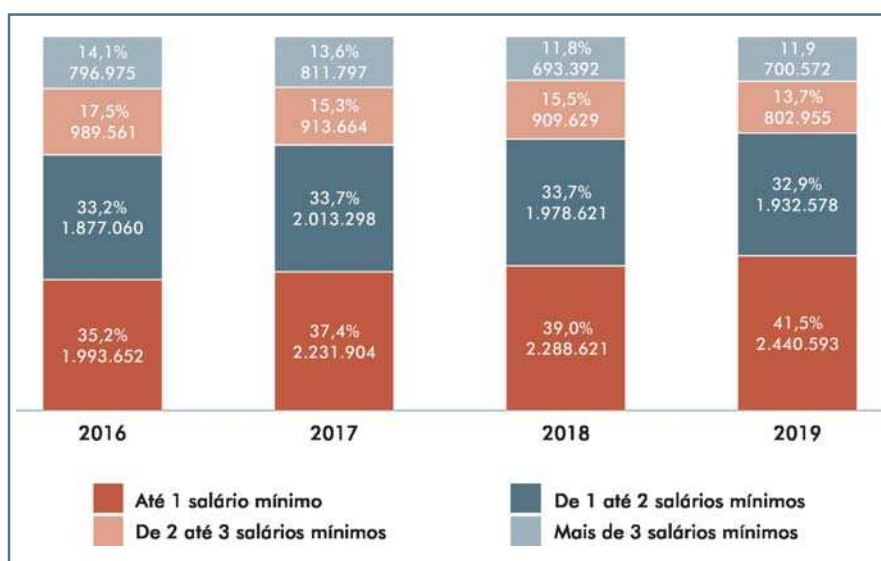
Fonte: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2021a.

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

país⁶ 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 intersetoriais 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. 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. 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).

1.2 Aspectos territoriais na estimativa das necessidades habitacionais: construindo alternativas metodológicas

Flávia da Fonseca Feitosa¹

RESUMO:

A natureza multidimensional e territorial das necessidades habitacionais, associada às limitações dos dados disponíveis, impõe uma série de dificuldades para a construção de metodologias para a estimativa do problema. Este texto apresenta um balanço sobre as limitações, as potencialidades e as complementaridades de duas abordagens metodológicas para a representação das necessidades habitacionais e discute a relevância de se explorar alternativas para a integração de ambas. Para ilustrar avanços nessa direção, apresenta a experiência do projeto Mappa, fruto de uma parceria entre a Universidade Federal do ABC (UFABC) e a Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo (CDHU), que adotou uma abordagem híbrida para o desenvolvimento de uma metodologia para estimativa do déficit e da inadequação habitacional dentro e fora de assentamentos precários.

PALAVRAS-CHAVE: Necessidades habitacionais. Estimativa do déficit. Inadequação habitacional. Assentamentos precários.

¹ Professora do Bacharelado em Planejamento Territorial e do Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Gestão do Território da Universidade Federal do ABC (UFABC). Membro do Laboratório de Estudos e Projetos Urbanos e Regionais (Lepur). E-mail: flavia.feitosa@ufabc.edu.br.

INTRODUÇÃO

A produção social do espaço urbano brasileiro vem, historicamente, gerando configurações repletas de injustiças sociais que consagram e reforçam, no espaço e por meio dele, desigualdades nas condições de acesso às oportunidades disponíveis no espaço urbano e que se manifestam, de forma perversa, no **âmbito habitacional**. Segundo o mapeamento preliminar dos aglomerados subnormais, divulgado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em 2019, o Brasil apresentava 13.151 aglomerados subnormais, com um total estimado de 5.127.747 domicílios (IBGE, 2020). Complementarmente, a pesquisa divulgada pela Fundação João Pinheiro (FJP), realizada a partir dos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PnadC) de 2019, revela que 5.876.699 e 24.893.961 domicílios encontram-se, respectivamente, em situação de déficit e inadequação habitacional no país (FJP, 2021a, 2021b).

A dificuldade de acesso à moradia adequada está relacionada a condições de precariedade habitacional que permeiam **múltiplas dimensões** e abrangem desde a insegurança da posse e a ausência de segurança física das famílias em sua unidade habitacional e entorno até o ônus excessivo com moradia, a inadequação da família à unidade habitacional, a violação de valores culturais e a dificuldade ou a falta de acesso a serviços e infraestrutura (UN, 1991; ROSEMBACK *et al.*, 2014). Complementarmente ao reconhecimento da natureza multidimensional das necessidades habitacionais, a construção de respostas urbanas equânimes e que visem garantir o direito à moradia e à cidade demanda, ainda, a compreensão de sua manifestação e magnitude **no território**. Verificar, por exemplo, se domicílios em situação de déficit e inadequação habitacional encontram-se dentro ou fora de assentamentos precários é condição fundamental para identificar demandas por ações mais integradas, tais como urbanização de favelas, que articulem estratégias de provisão e melhoria habitacional, implantação de infraestrutura e serviços públicos, bem como de regularização fundiária.

A natureza multidimensional e necessariamente territorial das necessidades habitacionais, associada às limitações dos dados existentes, impõe uma série de dificuldades para a construção de metodologias de estimativa do problema que subsidiem a formulação de políticas habitacionais de forma mais efetiva. Assim, embora a precariedade habitacional atinja uma notável parcela da população brasileira e esteja posicionada como tema de reconhecida relevância no âmbito acadêmico e das políticas públicas, as suas caracterização e quantificação ainda são permeadas por controvérsias e reconhecidas lacunas metodológicas.

Os dados disponíveis para o dimensionamento e a caracterização das necessidades habitacionais, cada qual com suas particularidades, subsidiam a adoção de diferentes abordagens para a representação da questão. Sob uma perspectiva domiciliar, microdados² domiciliares do censo demográfico (resultados da amostra), da Pnad e da PnadC permitem avanços na caracterização da multidimensionalidade das necessidades habitacionais, conforme apresentado pelos estudos da Fundação João Pinheiro (FJP) desde 1995. Já os dados do universo do censo demográfico, incluindo as informações sobre os aglomerados subnormais, apresentam resolução espacial refinada a ponto de contribuir para análises explicitamente territoriais, que reconhecem a expressiva presença dos assentamentos precários no país.

Este texto introduz uma reflexão sobre as limitações, as potencialidades e as complementaridades dessas duas abordagens metodológicas para a representação das necessidades habitacionais, aqui referidas como domiciliar e territorial, e discute a relevância de se explorar alternativas de integração delas. Para ilustrar tais alternativas, apresenta a experiência do projeto Metodologia para Identificação e Caracterização de Assentamentos Precários em Regiões Metropolitanas Paulistas (Mappa) (CDHU; UFABC, 2019a, 2019b), que abrange o desenvolvimento de uma metodologia para estimativa multidimensional e explicitamente territorial do déficit e da inadequação habitacional dentro e fora de assentamentos precários. Por fim, são levantadas questões relevantes para a construção de abordagens híbridas que aprimorem e compatibilizem as estratégias vigentes, as quais não podem prescindir da manutenção de investimentos públicos para a produção de dados sobre o país.

REPRESENTAÇÃO DAS NECESSIDADES HABITACIONAIS: ABORDAGENS TERRITORIAL E DOMICILIAR

Buscando responder ao desafio de caracterizar as necessidades habitacionais do país, alguns levantamentos e estudos de abrangência nacional vêm sendo realizados nas últimas décadas (IBGE, 2010, 2020; USP; FUNDAP, 2013; FJP, 2021c). Em função do tipo de dado e da estratégia considerada, esses esforços podem ser classificados em duas grandes abordagens: territorial e domiciliar. A abordagem territorial consiste na identificação dos assentamentos precários e na estimativa das famílias ou dos domicílios que neles residem. Dois levantamentos relevantes que adotam uma abordagem territorial são os estudos sobre os aglomerados subnormais do IBGE (IBGE, 2010, 2020) e os referentes

² Microdados equivalem à menor fração de um dado coletado em um levantamento. Representam a resposta individual dos informantes ao questionário aplicado.

aos assentamentos precários do Centro de Estudos da Metrópole da Universidade de São Paulo (CEM/USP) (MARQUES, 2007; USP; FUNDAP, 2013).

A abordagem domiciliar, por sua vez, não se baseia na delimitação de determinadas porções do território (assentamentos precários) para, então, prosseguir com sua caracterização. Nessa abordagem, a unidade de análise é o próprio domicílio, ou seja, uma análise detalhada das características dos domicílios é conduzida a partir de microdados para classificá-los como adequados ou não. Os trabalhos de estimativa do déficit habitacional conduzidos pela FJP (FJP, 2013, 2018, 2021c) e adotados como referência na política habitacional brasileira representam essa abordagem.

As abordagens territorial e domiciliar apresentam complementaridades que devem ser consideradas no debate sobre o aprimoramento de metodologias voltadas à estimativa das necessidades habitacionais. A abordagem territorial é vantajosa por tratar espacialmente a questão habitacional, demandando informações com alto grau de detalhamento espacial que permitam tanto localizar e dimensionar os assentamentos precários quanto integrar dados de fontes distintas e que possam revelar diferentes dimensões da precariedade habitacional (por exemplo, dados de riscos geotécnicos, áreas de preservação, acessibilidade a empregos e serviços públicos etc.).

Cabe salientar, entretanto, que os levantamentos nacionais que adotam essa abordagem limitam-se ao uso de dados censitários agregados por setores censitários, o que vem sendo criticado por resultar em subestimação do problema (PASTERNAK, 2008; DENALDI, 2013; PEDRO; QUEIROZ, 2019), por adotarem unidades espaciais de análise (os setores censitários) não necessariamente coincidentes com a delimitação dos assentamentos precários, e por serem disponibilizados a cada dez anos, fato particularmente problemático para a obtenção de estimativas atualizadas nos períodos intercensitários.

Além disso, há uma crescente demanda por caracterizações mais detalhadas dos assentamentos precários que supere uma visão dicotômica baseada na simples delimitação das áreas e na estimativa do total de domicílios nelas contidos. Para além do total dos domicílios, é importante estimar os domicílios em situação de déficit e inadequação habitacional em cada assentamento. Tal estimativa pode estar relacionada à classificação dos assentamentos em tipologias que dialoguem com o grau de intervenção necessária em processos de urbanização. Algumas iniciativas municipais ou regionais têm avançado nesse sentido, baseando-se em levantamentos de campo (CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL ABC; UFABC, 2016) e modelagem (CDHU; UFABC, 2019a, 2019b).

A abordagem domiciliar, por se basear na utilização de microdados, nos quais cada registro apresenta informações detalhadas do domicílio, apresenta algumas vantagens na representação multidimensional das necessidades habitacionais. Em primeiro lugar, a representação de algumas dimensões das necessidades habitacionais só pode ser realizada a partir da análise combinada de características do domicílio. A identificação de “ônus excessivo com a moradia”, por exemplo, demanda o cruzamento de informações sobre a renda familiar e o custo da moradia, o que não é possível por meio de dados agregados. Além disso, os levantamentos tradicionalmente utilizados na abordagem domiciliar (levantamentos amostrais do censo demográfico, da Pnad ou da PnadC) disponibilizam uma ampla gama de variáveis relevantes para a caracterização de distintas dimensões das necessidades habitacionais.

Outra vantagem dos levantamentos que adotam uma abordagem domiciliar está vinculada à representação das necessidades habitacionais para toda a área de interesse (município, região ou estado). Enquanto a abordagem territorial restringe-se a contabilizar os domicílios dentro de assentamentos precários, a abordagem domiciliar considera a situação de todos os domicílios.

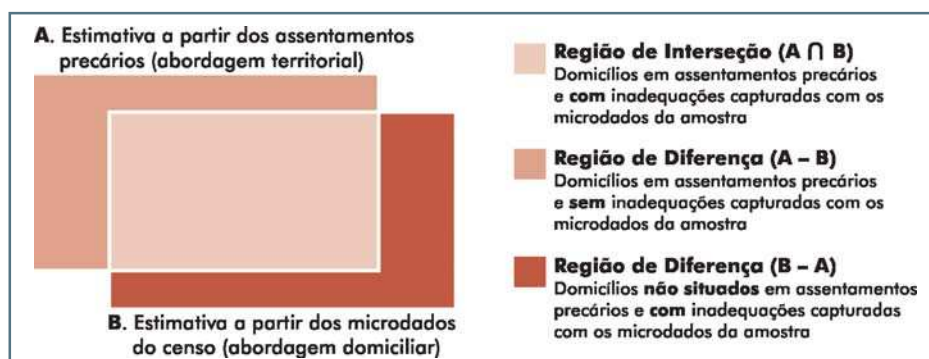
Cabe salientar, entretanto, que os dados utilizados nas estimativas de déficit baseadas na abordagem domiciliar são limitados sob uma perspectiva espacial. Por questões de confidencialidade e representatividade amostral, os microdados disponibilizados pelas instituições produtoras de dados (tais como IBGE) não possuem uma resolução espacial detalhada, o que impede uma caracterização precisa da localização dos domicílios em situação de precariedade. Assim, as estimativas são geralmente divulgadas para todo município ou região, não sendo possível analisá-las sob uma perspectiva intraurbana, tampouco afirmar quais domicílios em situação de déficit estão fora ou dentro de assentamentos precários, uma informação de grande relevância para a formulação de políticas habitacionais.

As atuais limitações das metodologias baseadas na abordagem domiciliar sob o ponto de vista espacial também acarretam a impossibilidade de integração de dados de distintas fontes, que só é possível por meio da localização geográfica comum dos vários planos de informação. Assim, a representação das distintas dimensões das necessidades habitacionais torna-se restrita às informações disponibilizadas pelo levantamento adotado na estimativa. Por exemplo, sabe-se que o uso dos dados da amostra do censo demográfico e da Pnad não permitem ou são muito limitados na identificação de inadequações relacionadas à exposição a riscos ambientais, à insegurança da posse ou à dificuldade de acesso a oportunidades de emprego e serviços. Seria, portanto, de extrema utilidade integrá-los a dados provenientes de outras fontes, que incluíssem

informações sobre áreas de risco, situação fundiária, bem como transporte e localização dos empregos e serviços – o que não é viável em virtude de sua baixa resolução espacial.

Os estudos relacionados a cada abordagem apresentam estimativas distintas e consideradas de forma independente por acadêmicos e pelo poder público. Como envolvem metodologias muito diferentes, a compatibilização entre seus resultados não é trivial. Entretanto, tais resultados possuem complementaridades, incluindo interseções e diferenças (FIGURA 1), que devem ser consideradas no diagnóstico da situação habitacional do país. Entre estudos representativos de cada abordagem, há uma região de interseção, com domicílios que são contabilizados em ambas: são considerados na abordagem territorial por se situarem em assentamentos precários, e na abordagem domiciliar por apresentarem inadequações capturadas a partir dos microdados domiciliares. Além dessa região de interseção, também é relevante a distinção das regiões de diferença entre as abordagens. A primeira delas abrange domicílios localizados em assentamentos precários e que são capturados somente na abordagem territorial. Representam domicílios que não possuem qualquer inadequação observável a partir dos microdados disponibilizados, mas que são inadequados sob a perspectiva da segurança jurídica. Esses domicílios podem, ainda, apresentar outras inadequações não captadas pelos microdados, como as relativas à segurança ambiental ou à morfologia urbana (densidade excessiva de edificações, falta de acesso a vias carroçáveis etc.). A segunda região de diferença abrange domicílios contabilizados apenas na abordagem domiciliar. São domicílios que se localizam fora de assentamentos precários, mas apresentam inadequações capturadas por microdados domiciliares, tais como ônus excessivo com aluguel, situações de densidade excessiva na unidade habitacional, ou, ainda, domicílios do tipo cômodo.

Figura 1 – Abordagens territorial e domiciliar:
regiões de interseção e diferença



Fonte: Adaptada de JACOVINE; FEITOSA, 2016.

Ao explicitar a complementaridade das abordagens domiciliar e territorial, ressalta-se o desafio metodológico de desenvolver uma abordagem híbrida que, partindo do aprimoramento e da compatibilização das abordagens vigentes, viabilize representações multidimensionais, explicitamente espaciais e mais precisas e atualizadas das necessidades habitacionais.

RUMO AO DESENVOLVIMENTO DE UMA ABORDAGEM HÍBRIDA: O PROJETO MAPPA

Alguns avanços rumo à construção de uma abordagem híbrida de estimativa do déficit habitacional foram obtidos pela Mappa, resultado de um projeto de pesquisa contratado pela Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo (CDHU) e executado pelo Laboratório de Estudos e Projetos Urbanos e Regionais (Lepur) da Universidade Federal do ABC (UFABC) (CDHU; UFABC, 2019a, 2019b). A Mappa foi desenvolvida e aplicada, em caráter piloto, na Região Metropolitana da Baixada Santista (RMBS).

A pesquisa foi realizada a partir das demandas para atualização e aprimoramento do Plano Estadual de Habitação de São Paulo 2011-2023 (PEH-SP), que abrangiam a necessidade de avanços metodológicos para a produção de informações que propiciassem uma leitura explicitamente territorial e multidimensional das necessidades habitacionais, capaz de dialogar diretamente com as linhas programáticas do PEH-SP e subsidiar o estabelecimento de tipos de ação e metas de atendimento.

Para tanto, a Mappa abrange um conjunto de procedimentos que resultaram de duas principais frentes de atuação do projeto. A primeira delas dialoga com a abordagem territorial e atende à necessidade de aprimorar informações municipais de assentamentos precários, complementando, assim, as informações obtidas exclusivamente por meio de pesquisas domiciliares oficiais. Abrange procedimentos para auxiliar na identificação, no dimensionamento e na caracterização de assentamentos precários que resultem na estimativa do total de domicílios em situação de déficit e inadequação habitacional dentro dos assentamentos precários. Tais procedimentos, cuja descrição não representa o objetivo deste texto, envolvem: a) construção de modelos para a identificação de assentamentos precários classificados em distintas tipologias a partir da integração de dados de distintas fontes e natureza; e b) aplicação de técnicas, baseadas no uso de imagens de sensoriamento remoto, para a estimativa do total de domicílios em assentamentos precários.

A segunda frente de atuação do projeto envolveu o desenvolvimento de procedimentos para quantificar e caracterizar múltiplas dimensões do déficit e da inadequação habitacional dentro e fora de assentamentos precários. Nesse sentido, a metodologia proposta buscou integrar potencialidades inerentes às

abordagens territorial e domiciliar. No experimento-piloto, foram compatibilizadas informações provenientes de microdados da amostra do Censo Demográfico 2010, projeções domiciliares municipais da Fundação Seade e informações municipais sobre assentamentos precários. Trata-se de uma adaptação da metodologia apresentada no Diagnóstico Habitacional da Região do Grande ABC (CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL ABC; UFABC, 2016), proposta por Jacovine e Feitosa (2016). Como resultado, obtém-se tanto a quantificação do total de domicílios que demandam substituição (déficit) ou melhorias das condições de habitabilidade (inadequação), dentro e fora dos assentamentos precários, quanto um diagnóstico da natureza das carências inerentes a esses domicílios.

Considerando a relevância da apreensão da multidimensionalidade do déficit e da inadequação habitacionais, buscou-se representar, por meio de dados distintos, seis dimensões das necessidades habitacionais (ROSEMBACK *et al.*, 2014):

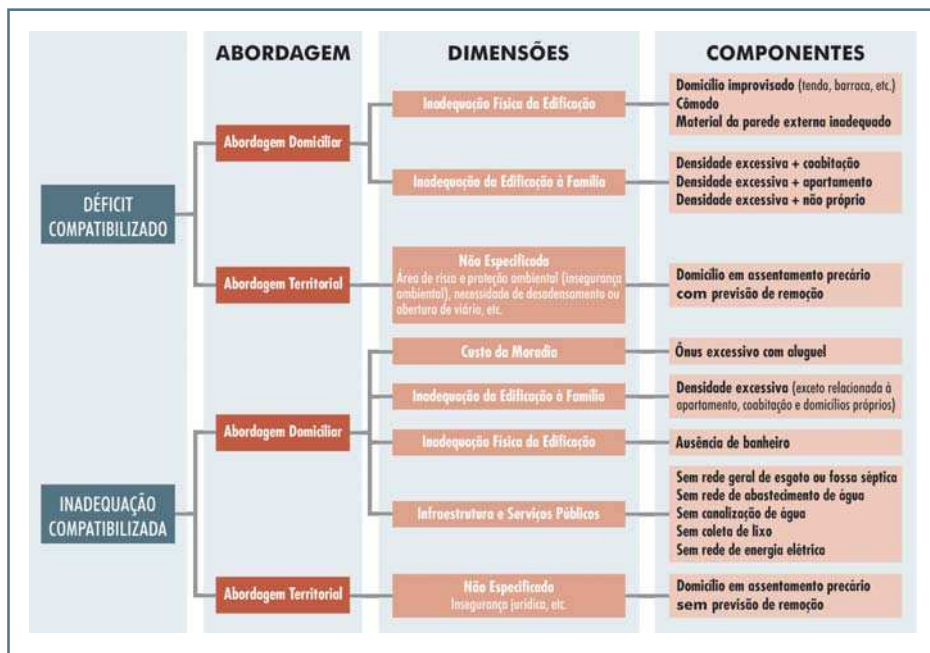
- custo da moradia, que abrange a proporcionalidade entre os gastos com habitação e a renda das famílias;
- inadequação física da edificação, que diz respeito a características da edificação que garantam permanentemente a proteção contra intempéries, a salubridade, a privacidade e a segurança de seus moradores;
- inadequação da edificação à família, que trata da densidade domiciliar. A edificação é inadequada quando famílias coabitam por falta de opção ou são muito numerosas para o espaço que ocupam;
- insegurança jurídica, que está relacionada à regularidade e à posse da terra;
- infraestrutura e serviços públicos, que diz respeito à existência e à qualidade de serviços necessários para a garantia da salubridade e da saúde dos moradores, como coleta e tratamento de esgoto, abastecimento de água e coleta de resíduos sólidos;
- insegurança ambiental, que diz respeito às localizações de risco. São inadequadas as edificações localizadas em áreas de preservação ambiental, de risco de inundações ou escorregamentos, áreas contaminadas etc.

Os microdados da amostra do Censo Demográfico 2010, aderentes à abordagem domiciliar, foram utilizados como referência para representar quatro das seis dimensões mencionadas: custo da moradia; inadequação física da edificação; inadequação da edificação à família; e infraestrutura e serviços públicos. Já as dimensões insegurança jurídica e insegurança ambiental foram representadas, ainda que de maneira indireta, por intermédio das informações sobre assentamentos precários (abordagem territorial). Tais informações incluíam o total de domicílios em assentamentos precários (entendidos como

núcleos informais, nos quais os moradores não possuem segurança jurídica no exercício da propriedade) e a previsão de domicílios que demandam remoção (e que incluem situações de localização em áreas de risco ou proteção ambiental).

Dada a complementaridade das abordagens domiciliar e territorial – e de suas respectivas fontes de dados –, propôs-se uma metodologia híbrida que consiste em elaborar estimativas do déficit habitacional a partir de cada abordagem para, em seguida, compatibilizá-las. Sob uma abordagem territorial, as remoções previstas para cada assentamento precário foram consideradas como déficit, enquanto os demais domicílios (sem expectativa de remoção) foram contabilizados como inadequação habitacional. Para a estimativa baseada na abordagem domiciliar, realizada com os microdados do Censo Demográfico 2010, foram selecionadas variáveis representativas das dimensões do déficit habitacional, com base nas quais os domicílios inadequados foram classificados como em situação de déficit ou inadequação. Projeções de crescimento domiciliar municipal da Fundação Seade para o ano de 2018 foram utilizadas para equiparar temporalmente as estimativas a serem compatibilizadas. A Figura 2 sintetiza os componentes do déficit e da inadequação habitacional considerados na compatibilização.

Figura 2 – Mapa: componentes do déficit e inadequação habitacional



Fonte: Adaptada de COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO HABITACIONAL E URBANO (SÃO PAULO); UNIVERSIDADE FEDERAL DO ABC, 2019b.

Para realizar a compatibilização entre as estimativas, reconhece-se que ambas – territorial e domiciliar – apresentam regiões de interseção e diferenças, conforme mencionado na seção anterior e ilustrado na Figura 1. Assim, a metodologia de compatibilização consiste em estimar os domicílios em situações de déficit e inadequação habitacional em cada uma dessas regiões.

A primeira etapa desse processo consiste em identificar a região de interseção entre as duas abordagens. Para tanto, é necessário que os domicílios identificados como em situação de déficit ou inadequação a partir dos microdados (abordagem domiciliar) sejam classificados como pertencentes ou não a assentamentos precários. No experimento-piloto, foi considerada a natureza da inadequação inerente a cada amostra de domicílio e seu grau de incerteza quanto à localização dentro ou fora de assentamento precário. Foram alocados, inicialmente, os domicílios com menor grau de incerteza. Por exemplo, domicílios localizados em áreas de ponderação sem assentamentos precários ou do tipo apartamento foram classificados como não pertencentes a assentamentos precários. Por último, foram alocados os domicílios caracterizados apenas por inadequações que podem ocorrer tanto dentro quanto fora de assentamentos precários, por exemplo, ônus excessivo com aluguel. Esses domicílios remanescentes foram alocados proporcionalmente, considerando-se o volume de domicílios dentro e fora dos assentamentos precários que ainda não haviam sido alocados nesse ponto do procedimento. Como alternativa futura para o aprimoramento desse processo de alocação, pode-se considerar o acesso a informações sobre aglomerados subnormais ao nível de microdados, que, se o IBGE autorizar, podem ser utilizadas na construção de modelos estatísticos para a classificação das amostras como pertencentes a assentamentos precários ou não.

Finalizada a etapa de alocação dos domicílios (microdados), conclui-se a estimativa do déficit e da inadequação habitacional na região de interseção entre as abordagens (dentro de assentamentos precários), bem como na região de diferença 2 (fora de assentamentos precários). Com esses resultados, é possível estimar a região de diferença 1, que são aqueles domicílios localizados em assentamentos precários e representados somente pela abordagem territorial (não possuem inadequações capturadas pelos microdados do censo).

Finalizado o processo de compatibilização, obtém-se uma estimativa do déficit e da inadequação dentro e fora dos assentamentos precários. Mais do que isso, a metodologia explicita as dimensões das necessidades habitacionais e viabiliza um diálogo direto com o planejamento de ações direcionadas à melhoria das condições habitacionais da população. Para que isso se concretize, entretanto, é fundamental avançar nas estratégias de disponibilização dos

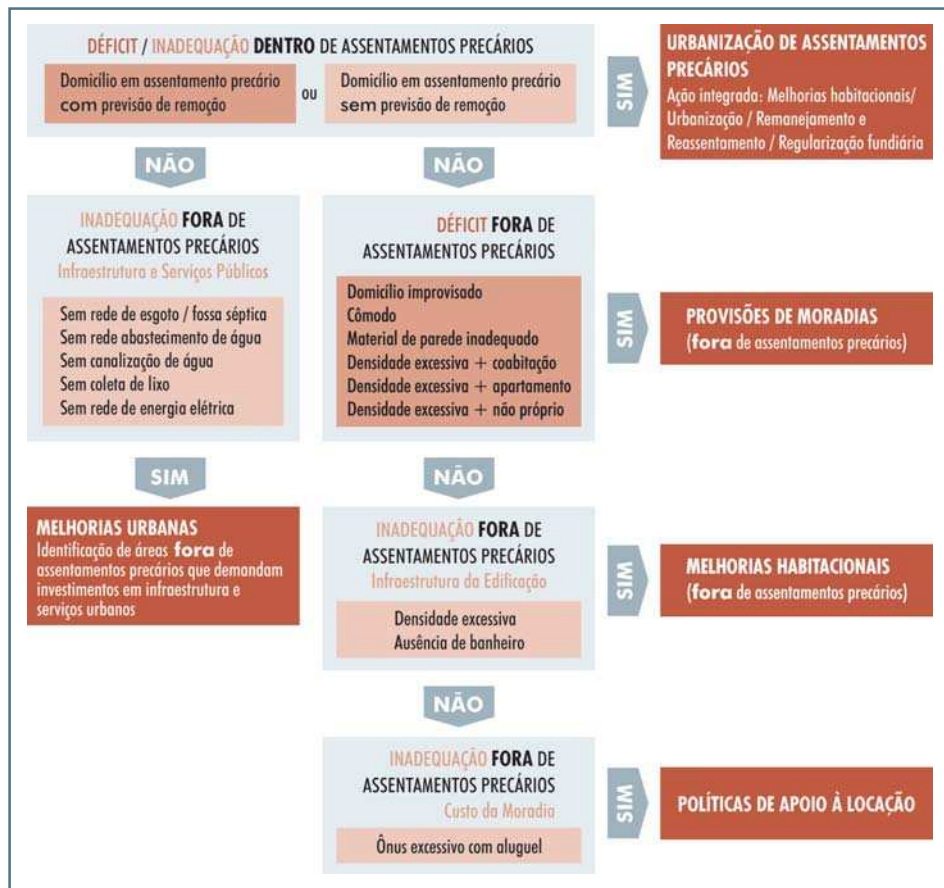
resultados, ainda muito restrita a relatórios e tabelas pré-estabelecidas. Tais tabelas costumam contabilizar os domicílios em relação aos distintos tipos de inadequação habitacional, sem considerar, frequentemente, os acúmulos de inadequações que podem ocorrer em muitos casos.

O estabelecimento de metas de atendimento para diferentes tipos de ação depende da capacidade de combinar e comunicar os resultados das estimativas do déficit e da inadequação habitacional de maneira flexível, na forma de cascatas que podem ser alteradas conforme as necessidades locais. O Gráfico 3 ilustra um esforço nesse sentido, no qual resultados da estimativa são organizados em cascata de maneira a dialogar com distintas possibilidades de ação. Para cada um dos níveis da cascata (“caixas” da Figura 3) deve ser realizada uma estimativa de domicílios a ser utilizada como referência para o estabelecimento de metas para o tipo de ação correspondente (ilustrado em vermelho na Figura 3), bem como para o monitoramento da situação habitacional.

No primeiro nível da cascata, estão as situações de déficit e inadequação **dentro de assentamentos precários**. O atendimento a domicílios nessa situação envolve o estabelecimento de ações integradas e territorializadas, de urbanização de assentamentos precários, que, frequentemente, abrangem provisão de infraestrutura e serviços públicos, abertura e ampliação de vias, melhorias habitacionais, remanejamento, reassentamento e regularização fundiária.

Os demais níveis da cascata envolvem situações de déficit e inadequação habitacional **fora de assentamentos precários**. De um lado, estão as inadequações de infraestrutura e serviços públicos, que possuem uma natureza explicitamente territorial, visto que envolvem ações de melhorias urbanas em áreas específicas do município. De outro lado, estão inadequações que podem estar pulverizadas em distintas regiões da cidade, incluindo algumas consideradas “invisíveis”, tais como aquelas relacionadas ao custo da moradia ou à densidade excessiva na unidade habitacional. Essas inadequações foram ordenadas na cascata em função de sua gravidade (na Figura 3, situações de déficit são representadas em vermelho e de inadequação são representadas em laranja). No nível superior, estão aquelas que demandam ações de provisão de moradias (déficit). Em seguida, estão inadequações que podem ser atendidas por programas de assistência técnica e crédito para melhorias habitacionais, tais como situações de densidade excessiva em edificações passíveis de ampliação por meio de reformas. Finalmente, no último nível da cascata, estão situações que incluem apenas inadequações relacionadas ao ônus excessivo com aluguel (famílias de baixa renda) e que podem ser atendidas por intermédio de políticas de apoio à locação.

Figura 3 – Exemplo de organização em cascata dos componentes do déficit e da inadequação habitacional visando subsidiar políticas habitacionais



Fonte: Elaboração própria.

CONSIDERAÇÕES FINAIS: DADOS E METODOLOGIAS

A crítica situação do quadro habitacional brasileiro acentua a necessidade de metodologias que subsidiem o planejamento da aplicação de recursos destinados à habitação, sobretudo para os segmentos populacionais mais vulneráveis e com menor poder aquisitivo. Neste texto, evidenciou-se a importância de investir em avanços metodológicos que incorporem, de forma explícita, aspectos territoriais nas estimativas das necessidades habitacionais. É fundamental avançar no desenvolvimento de uma abordagem multidimensional e explicitamente territorial de apuração do déficit e da

inadequação habitacional, que envolva a integração de dados alternativos, seja replicável e viabilize estimativas mais precisas e atualizadas. Nesse processo, as abordagens existentes – territorial e domiciliar – deverão ser aprimoradas e compatibilizadas, de forma a reconhecer os assentamentos precários e suas características, distinguindo situações de déficit e inadequação habitacional dentro e fora desses territórios. Tal avanço proporciona um diagnóstico mais preciso sobre a situação habitacional das áreas analisadas, a partir do qual se pode delinear estratégias orientadoras para o planejamento habitacional, definir metas de ação e realizar constante monitoramento.

Um dos grandes desafios para alcançar esse objetivo está relacionado à natureza dos dados disponíveis. A proposta apresentada aqui demanda o uso de dados com boa resolução espacial, que permitam representar a distribuição das necessidades habitacionais no espaço intraurbano. O censo demográfico atende a esse requisito, mas apresenta a desvantagem de ser realizado somente a cada dez anos, o que inviabiliza um adequado diagnóstico da situação habitacional nos períodos intercensitários. Os dados da PnadC, embora apresentem adequada resolução temporal, não contemplam os requisitos necessários de resolução espacial, visto que não permitem análises intraurbanas, tampouco estimativas na escala municipal.

Nesse sentido, o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico) vem despontando como uma alternativa promissora para diagnósticos habitacionais. O CadÚnico é o instrumento de identificação e caracterização socioeconômica das famílias de baixa renda para seleção de beneficiários e a integração dessas famílias a programas sociais do governo federal, podendo ser utilizado, também, nas esferas estadual e municipal. Alguns estudos voltados para a estimativa do déficit habitacional já foram realizados a partir desses dados, entre os quais se pode citar os realizados para os municípios do estado do Espírito Santo (IJSN, 2019) e de Goiás (IMB, 2019). O CadÚnico também vem sendo utilizado como fonte de informações que não estão mais disponíveis nos levantamentos do IBGE, o que pode ser exemplificado pela mais recente metodologia da FJP (2021c), que, embora se baseie primordialmente nos dados da PnadC, incorpora informações sobre domicílios improvisados extraídas do CadÚnico.

Ainda pouco explorado, entretanto, tem sido o potencial do CadÚnico sob uma perspectiva territorial, visto que este dispõe de informações que permitem detalhamento espacial de situações de déficit e inadequação habitacional. Algumas iniciativas promissoras têm sido exploradas nesse sentido, tais como o trabalho de Coutinho *et al.* (RIO GRANDE DO SUL, 2020), que avalia o potencial do CadÚnico para estimar a população residente em loteamentos

irregulares em Porto Alegre. Outro exemplo vem sendo conduzido no âmbito do projeto “Déficit Habitacional e Inadequação de Moradias no Município de Jacareí, SP”, fruto de parceria entre a UFABC e a Prefeitura Municipal de Jacareí, que vem utilizando o CadÚnico para diagnosticar as necessidades habitacionais de Jacareí dentro e fora dos assentamentos precários, com o objetivo de subsidiar a revisão do Plano Local de Habitação de Interesse Social do município (UFABC; PMJ, 2020). Há, ainda, a demanda por estudos mais aprofundados, que investiguem as limitações do uso do CadÚnico na elaboração de tais estimativas, o que poderá ser realizado por intermédio de análises que utilizem o próximo censo demográfico como referência.

Por fim, cabe ressaltar que os atuais esforços de desenvolvimento metodológico para a apuração das necessidades habitacionais só fazem sentido em um cenário de manutenção da qualidade das atuais bases de dados. O censo demográfico, tradicionalmente usado para estimativas municipais de déficit inadequação habitacional, vem sofrendo restrições orçamentárias que ameaçam a manutenção de variáveis caras ao diagnóstico habitacional, ou, ainda pior, a própria realização do levantamento. Considerando que a realização do censo demográfico seja mantida, em cumprimento à Lei nº 8.184/1991, é importante enfatizar a necessidade de manutenção de variáveis que permitam a estimativa do ônus excessivo com aluguel em cada município, atualmente excluídas do questionário do próximo levantamento. Segundo o último estudo da FJP, essa é uma inadequação que atinge mais de 3 milhões de domicílios no país, representando 51,7% do déficit estimado pela metodologia (FJP, 2021a), e que não pode, portanto, deixar de ser diagnosticada na escala municipal.

Os recursos destinados à gestão do CadÚnico, aqui apresentado como uma fonte de dados com grande potencial para complementar o censo, especialmente nos períodos intercensitários, também precisam ser garantidos. O CadÚnico é um cadastro no qual municípios assumem um papel central, com informações captadas por servidores públicos treinados na aplicação do questionário, que envolve conceitos relativamente complexos, e que fazem busca ativa por famílias em situação de vulnerabilidade. Não é aceitável ceder a propostas que, sob justificativa de redução de custos, possam comprometer a qualidade dos dados do CadÚnico, tais como a adoção de procedimentos baseados no autocadastramento das famílias por meio de um aplicativo de celular.

Nenhuma proposta metodológica de apuração do déficit e da inadequação habitacional será capaz de apresentar os resultados almejados na ausência de dados de qualidade, sendo fundamental, portanto, que esforços e recursos não sejam poupados para a manutenção de dados para o planejamento e a elaboração de políticas públicas no país.

REFERÊNCIAS

COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO HABITACIONAL E URBANO (SÃO PAULO); UNIVERSIDADE FEDERAL DO ABC. **Desenvolvimento e aplicação de metodologia para identificação, caracterização e dimensionamento de assentamentos precários**: produto 5: relatório final. São Bernardo do Campo: CDHU; UFABC, 2019a.

COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO HABITACIONAL E URBANO (SÃO PAULO); UNIVERSIDADE FEDERAL DO ABC. **Metodologia para identificação e caracterização de assentamentos precários em Regiões Metropolitanas Paulistas (MAPPA)**. São Bernardo do Campo: CDHU; UFABC, 2019b.

CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL GRANDE ABC; UNIVERSIDADE FEDERAL DO ABC. **Diagnóstico habitacional regional do grande ABC**: relatório final. São Bernardo do Campo: Consórcio Intermunicipal ABC; UFABC, 2016. Disponível em: <http://lepur.com.br/wp-content/uploads/2017/12/03-Diagnostico-Habitacional-Regional-do-Grande-ABC-Relat%C3%B3rio-Final.pdf>. Acesso em: 26 fev. 2021.

DENALDI, Rosana (org.). **Planejamento habitacional**: notas sobre a precariedade e terra nos planos locais de habitação. São Paulo: Annablume, 2013.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional municipal no Brasil – 2010**. Belo Horizonte: FJP, 2013.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil – 2015**. Belo Horizonte: FJP, 2018. (Estatística e informações, 6).

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

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

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

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Aglomerados subnormais 2019**: classificação preliminar e informações de saúde para o enfrentamento à Covid-19. Rio de Janeiro: IBGE, 2020. (Notas Técnicas). Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2101717>. Acesso em: 23 mar. 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo demográfico 2010**: aglomerados subnormais e informações territoriais: primeiros resultados. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.

INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES. **Déficit habitacional no Espírito Santo com base no CadÚnico - 2019**. Vitória: IJSN, 4 dez. 2019. (Boletim, 3).

INSTITUTO MAURO BORGES. **Déficit habitacional nos municípios goianos: uma leitura a partir dos dados do Cadastro Único dos anos de 2017 e 2018**. Goiânia: IMB, 2019. (Estudos do IMB).

JACOVINE, Thiago Correa; FEITOSA, Flávia da Fonseca. Diagnóstico habitacional e desafios: avançando na identificação e mensuração do déficit habitacional dentro e fora dos assentamentos precários. O caso da região do Grande ABC. In: SEMINÁRIO NACIONAL SOBRE URBANIZAÇÃO DE FAVELAS, 2., 2016, Rio de Janeiro. **Anais [...]**. Rio de Janeiro: UFRJ, 2016.

MARQUES, Eduardo (coord.). **Assentamentos precários no Brasil urbano**. Brasília: Ministério das Cidades; Centro de Estudos da Metrópole, 2007.

PASTERNAK, Suzana. O desafio da mensuração. In: BRASIL. Ministério das Cidades. **Política Habitacional e Integração Urbana de Assentamentos Precários: parâmetros conceituais, técnicos e metodológicos**. Brasília, DF: Ministério das Cidades, 2008.

PEDRO, Alexandra Aguiar; QUEIROZ, Alfredo Pereira. Slum: comparing municipal and census base maps. **Habitat International**, Amsterdam, v. 83, p. 30-40, Jan. 2019.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão. **Loteamentos irregulares: o desafio de estimar a população nessa situação com base nos dados do Cadastro Único – o caso de Porto Alegre**. Porto Alegre: Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2020.

ROSEMBACK, R. *et al.* As dimensões da questão habitacional e o papel dos dados censitários nos diagnósticos municipais: uma sugestão de análise frente às novas exigências da Política Nacional de Habitação. In: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS, 9., 2014, São Pedro-SP. **Anais [...]**. São Pedro-SP: ABEP, 2014.

UNITED NATIONS. Committee on Economic, Social and Cultural Rights. **The right to adequate housing**. Geneva: UN, 1991. (General Comment, n. 4). Disponível em: <http://www.refworld.org/pdfid/47a7079a1.pdf>. Acesso em: 3 mar. 2021.

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO. CENTRO DE ESTUDOS DA METRÓPOLE; FUNDAÇÃO DE DESENVOLVIMENTO ADMINISTRATIVO (SÃO PAULO). **Diagnóstico dos assentamentos precários nos municípios da macrometrópole paulista**. São Paulo: CEM/USP; Fundap, 2013.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ABC; JACAREÍ. PREFEITURA MUNICIPAL. **Déficit habitacional e inadequação de moradias no município de Jacareí, SP**. São Bernardo do Campo: UFABC, 2020. (Projeto de Extensão).

1.3 Metodologias de avaliação do déficit habitacional: avaliação crítica e perspectivas

Nabil Georges Bonduki¹

RESUMO:

Este texto faz uma reflexão sobre o conceito de necessidades habitacionais e uma avaliação crítica sobre a metodologia de cálculo do déficit habitacional no Brasil, formulado pela Fundação João Pinheiro (FJP) e adotado pelo governo federal desde os anos 1990. Busca-se contribuir para o aperfeiçoamento dessa metodologia, debatendo questões como: a necessidade de se incluir a demanda demográfica como um componente das necessidades habitacionais; o subdimensionamento das moradias precárias e da inadequação edilícia; a necessidade de se incluir a demanda de unidades novas no enfrentamento à inadequação urbanística e à obsolescência das edificações; o questionamento do ônus excessivo com aluguel como parte do déficit quantitativo; a insuficiência das bases de dados para se calcular o déficit acumulado; e a necessidade de um censo habitacional. A reflexão parte do pressuposto de que o principal objetivo de se quantificar as necessidades habitacionais é contribuir para a formulação de políticas e programas públicos, sendo um instrumento fundamental para a revisão da política nacional de habitação.

PALAVRAS-CHAVE: Habitação. Déficit. Necessidades habitacionais. Demanda demográfica. Ônus excessivo com aluguel. Censo de habitação.

¹ Arquiteto e urbanista, professor titular de Planejamento Urbano na Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAU-USP), colunista do jornal Folha de São Paulo e da Rádio USP. Foi professor visitante na Universidade da Califórnia, Berkeley. Em São Paulo, foi superintendente de Habitação Popular (1989-1992), relator do Plano Diretor Estratégico (2002 e 2014), secretário de Cultura (2015-2016) e vereador (2001-2004 e 2013-2016). No governo federal, foi secretário de Ambiente Urbano do Ministério do Meio Ambiente (2011-2012) e coordenador técnico de consultoria que elaborou o Plano Nacional de Habitação (2007-2019). É autor de 13 livros, entre os quais "Origens da Habitação Social no Brasil" (1998), "Intervenções Urbanas em Centros Históricos" (2012), "Pioneiros da Habitação Social" (Prêmio Jabuti de 2015, na categoria Arquitetura e Urbanismo) e "A Luta pela Reforma Urbana no Brasil" (2018). E-mail: nbonduki@usp.br.

APRESENTAÇÃO

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

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

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

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

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

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

No entanto, a possibilidade de dimensionar as diferentes manifestações do problema habitacional, construindo séries históricas, foi um avanço enorme, refletindo e fazendo parte de um novo momento de reflexão, formulação e implementação da política habitacional brasileira no período entre o fim do Banco Nacional de Habitação e a criação do Ministério das Cidades.

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

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

O CARÁTER SOCIAL E CULTURAL DAS NECESSIDADES HABITACIONAIS

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Para atender a esse padrão mínimo, difundiu-se, no início do século XX, a concepção de que os operários e a população mais pobre em geral deveriam ter casas “modestas”, desde que unifamiliares e salubres, ou seja, em alvenaria, com banheiro e áreas molhadas individuais e compartimentadas em cômodos. O programa mínimo dessa moradia “modesta” reproduzia em pequena escala a casa burguesa, baseada na separação da moradia em três funções: a social (sala), a íntima (quarto e banheiros) e o setor de serviços (cozinha e área de serviços).

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

Os Congressos Internacionais de Arquitetura Moderna (Ciams), fortemente associados aos ideais da social-democracia europeia a partir dos anos 1920, formularam, sem romper integralmente com esse programa, alguns conceitos novos, fundamentais para a formulação dos programas habitacionais, para o planejamento urbano moderno e para o estabelecimento do que é uma habitação adequada para efeito do cálculo do déficit. Entre eles, o conceito da

habitação mínima, entendida como o espaço mínimo necessário para satisfazer às necessidades humanas, e a noção de que a habitação não podia se limitar à moradia individual familiar, devendo ser conectada a serviços de infraestrutura e complementada com equipamentos sociais e áreas verdes.

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

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

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

Combinado com esse, outro conceito que o Ciam propôs e que se generalizou como uma referência de adequação foi que a habitação não podia se restringir ao espaço privado da moradia, mas deveria ser acompanhada da infraestrutura básica completa, ou seja, além do saneamento (água e esgoto), que já era um requisito da ordem sanitária higiênica, deveria contar com um sistema viário de dimensão adequada para o trânsito viário de automóveis e ônibus, iluminação pública, luz elétrica e telefonia domiciliar, áreas verdes e equipamentos públicos, como escolas e postos de assistência médica. Essas infraestruturas passaram a ser consideradas parte indispensável e indissociável da habitação. Sem esses equipamentos coletivos, cujo programa também variou e cresceu ao longo do tempo, o alojamento não seria habitação, ou seja, seria inadequado. Dessa forma, os requisitos necessários para uma habitação adequada passaram a relacionar-se mais diretamente com a questão urbana.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

No famoso processo de urbanização da favela Brás de Pina, no Rio de Janeiro, em 1967, que resistiu à remoção, foram construídas unidades novas em

alvenaria para os moradores na própria área da favela. No Programa de Urbanização de Favelas da Prefeitura de São Paulo, nos anos 1980 (gestões Mário Covas e Jânio Quadros), a concepção também era a reurbanização do assentamento, com a redefinição do viário e a reconstrução das casas em alvenaria.

A crise do Sistema Financeiro da Habitação e do Banco Nacional da Habitação, nos anos 1980, altera essa concepção com consequências importantes no debate sobre o déficit habitacional. Com a constatação de que o crescimento desses assentamentos informais era irreversível, sem recursos para uma produção habitacional em massa e com a forte mobilização dos movimentos sociais reivindicando urbanização, passou-se a aceitar os assentamentos precários como um fato consumado. A expressão “a favela é uma solução”, antes restrita a um nicho, generalizou-se.

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

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

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

Foi a partir dessas referências que foram estabelecidos os parâmetros que, na medida em que possam ser medidos, balizaram a metodologia de cálculo de déficit habitacional adotada no Brasil. Procedeu-se, assim, à divisão entre déficit

quantitativo, ou seja, aquele que precisa ser atendido pela produção de unidades novas, e déficit qualitativo, que poderia ser sanado por meio da implantação de infraestrutura nos assentamentos precários ou por intermédio de adequações e melhorias nas moradias existentes.

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

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

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

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

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

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

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

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

Essa metodologia tornou-se consagrada junto aos setores técnicos da administração pública e aos pesquisadores acadêmicos, a despeito de suas limitações e alguns questionamentos. Por razões conceituais ou de bases de dados, sofreu algumas alterações ao longo do tempo. A diferenciação das necessidades habitacionais conforme setores sociais, definidos a partir da renda domiciliar e familiar, é outro aspecto que distingue a metodologia da FJP.

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

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

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

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

A questão da demanda demográfica

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

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

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

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

Essa interpretação, equivocada e simplista, não incorpora o caráter dinâmico da questão habitacional, ou seja, que todo dia se criam novas necessidades de moradia, por várias razões que explicitarei adiante. O equívoco difundiu-se devido ao fato de não ter sido suficientemente explicitado ou entendido, na divulgação e nos debates da metodologia, que as necessidades habitacionais, no que se refere à produção de unidades novas, são formadas pela soma do déficit quantitativo auferido até a data do estudo, que prefiro chamar de déficit quantitativo acumulado, com a demanda demográfica de novas moradias prevista até a data estabelecida como horizonte para o enfrentamento do problema, além de também precisar incluir uma parte das moradias inadequadas, integrante do déficit qualitativo, tema que trataremos no item 3.2.

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

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

Recentemente, o economista liberal Samuel Pessoa, da Fundação Getúlio Vargas (FGV), em sua coluna na Folha de São Paulo, usou dados do déficit para criticar

o investimento público no subsídio habitacional, indispensável para atender a população de baixa renda, argumentando que era um desperdício de recursos:

Resolvi olhar [...] os dados do programa Minha Casa Minha Vida. De 2009 a 2015, foram gastos com subsídios R\$ 106 bilhões. No mesmo período foram entregues 1,8 milhão de unidades novas para a baixa renda. Houve expressiva redução do déficit habitacional? Segundo os relatórios da Fundação João Pinheiro, de Minas Gerais, o déficit em 2009 era de 5,1 milhões de unidades. Segundo a mesma fundação, o déficit em 2015 se elevou para 5,5 milhões! Ou seja, apesar de enorme expansão de unidades novas, houve elevação do déficit habitacional em 0,5 milhão de unidades (PESSÔA, 2020).

Na outra ponta do espectro ideológico, entre os defensores da reforma urbana, tornou-se comum se afirmar que não é necessário, ou melhor, que não é tão prioritário, produzir unidades novas, porque o número de domicílios vagos é quase igual ao do déficit habitacional, com se constata pela manchete da BBC Brasil: “Brasil tem 6,9 milhões de famílias sem casa e 6 milhões de imóveis vazios, diz urbanista” (ODILLA; PASSARINHO; BARRUCHO, 2018).

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

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

Esse estudo, contratado pelo Ministério das Cidades tendo por objetivo subsidiar o Plano Nacional de Habitação (PlanHab), no qual atuei como coordenador da consultoria técnica, dimensionou a demanda demográfica de novas moradias no Brasil entre 2007 e 2023, levando em conta dois componentes: a formação de novas famílias e as migrações internas. Outros fatores não

foram considerados, como a demolição de moradias, a desocupação de imóveis obsoletos, a mudança de uso de residencial para não residencial e as imigrações internacionais, mas, certamente, aumentariam os números previstos.

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

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

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

Essa reflexão sobre a demanda demográfica tem o intuito de alertar para a necessidade de se enfatizar, nas pesquisas, nos debates e na divulgação pública do déficit e da inadequação habitacional, que a utilização dessas estimativas

para fins de cálculo das necessidades habitacionais deve ser acompanhada da informação sobre a demanda demográfica, para que não se tenha uma visão restrita da questão do déficit, sobretudo quando se busca traçar cenários e metas da produção habitacional, de modo a ser ter uma previsão mais correta da dimensão do problema a ser enfrentado.

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

O subdimensionamento das moradias precárias e da inadequação edilícia

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

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

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

O IBGE (2011) considera improvisado “o domicílio localizado em unidade não-residencial (loja, fábrica etc.) ou com dependências não destinadas exclusivamente à moradia, que estava ocupado por morador, como prédios em construção, vagões de trem, carroças, tendas, barracas, grutas etc.”.

Com a desvantagem de ser um cadastro preenchido por autodeclaração, com base em registros administrativos, ao contrário das pesquisas IBGE, baseadas em critérios estatísticos de obtenção de dados, o conceito não muda muito no CadÚnico, no qual o domicílio particular improvisado é definido como o espaço que, no momento da entrevista, está precariamente adaptado pela família

para servir de moradia. Nesses domicílios, geralmente não é possível distinguir cômodos ou individualizar espaços. Normalmente, não têm acesso a serviços básicos de abastecimento de água, energia elétrica, saneamento ou coleta de lixo, configurando uma situação de extrema vulnerabilidade. Nesses locais, pessoas ou famílias podem fixar moradia, adaptando o espaço às suas necessidades. Os domicílios particulares improvisados podem estar em áreas privadas (como casas ou prédios abandonados, construções, acampamentos em áreas rurais) ou em áreas públicas (como barracas, tendas etc.) (BRASIL, 2017).

E os domicílios rústicos são aqueles que:

não apresentam paredes de alvenaria ou madeira aparelhada, construídas com materiais inapropriados, como, por exemplo: paredes de taipa não revestida, madeira aproveitada e material de vasilhame; piso de terra, madeira aproveitada, tijolo de barro cozido ou de adobe; cobertura de madeira aproveitada, palha, sapé ou material de vasilhame. Trata-se de domicílios que apresentam desconforto para seus ocupantes, além de riscos de desmoronamento e contaminação por doenças em decorrência de suas precárias condições de salubridade. (IBGE, 2011).

O fato é que esses dois componentes estão longe de esgotar as moradias precárias. Domicílios extremamente precários, como as milhões de moradias em favelas, autoconstruídas com blocos sem revestimento, encravadas entre outras construções, sem ventilação e iluminação, com umidade e sérios problemas de infiltração de água e que, eventualmente, podem estar situadas em áreas de risco, não são consideradas precárias pela metodologia consagrada, pois inexistem informações sistematizadas que permitam identificar e quantificar esse tipo de construção.

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

É importante, ainda, ressaltar que, pelos critérios estabelecidos na revisão da metodologia, apenas são considerados domicílios com inadequação edilícia

aqueles que apresentam ao menos uma dessas deficiências: não têm banheiro exclusivo; não têm armazenamento de água; o piso é terra; as coberturas são de zinco, papelão ou placa metálica; todos os cômodos são utilizados como dormitório. São, novamente, condições de extrema precariedade, que podem ser enfrentadas com programas de melhorias da moradia, mas que não incluem muitas moradias com graves problemas de habitabilidade.

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

A desconsideração da necessidade de unidades novas no enfrentamento da inadequação urbanística e da obsolescência das edificações

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

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

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

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

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

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

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

Esse fenômeno é crescente nas cidades brasileiras em decorrência do envelhecimento do parque edificado urbano, e tende a tornar-se cada vez mais grave. Como o crescimento da população urbana brasileira e, portanto, da produção formal e informal das moradias, deu-se, sobretudo, entre os anos 1950 e 2000 – de acordo com IBGE (2000), o incremento da população urbana foi de 119 milhões de habitantes na segunda metade do século XX –, a maioria das casas e dos prédios que hoje estão ocupados tem entre 20 e 70 anos de construção, período em que a vida útil de uma edificação se esgota, a depender das condições de uso e manutenção. É certo que, nas moradias ocupadas pela população de baixa renda, nas quais a manutenção é mais precária e insuficiente, esse processo de obsolescência é mais acelerado.

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

O ônus excessivo com aluguel deve ser considerado parte do déficit quantitativo?

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

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

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

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

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

é um dos componentes que tem apresentado maior sensibilidade à conjuntura econômica do país e, consequentemente, ao mercado habitacional (oferta e demanda por habitações) e às características econômicas das famílias propriamente ditas, principalmente relacionadas à participação no mercado de trabalho de seus membros. (FJP, 2021).

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

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

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

A justificativa metodológica para a inclusão do ônus excessivo com aluguel urbano no déficit habitacional é, segundo a FJP (2016), a de que,

para determinada parcela pobre da sociedade, o aluguel não é uma opção, diferentemente do que ocorre com alguns setores da classe média. [...] A maior preocupação dessas famílias [de mais baixa renda] é não ter condição de continuar a pagar o aluguel e sofrer uma forte queda na qualidade da habitação.

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

construída, ou seja, que o déficit precisa necessariamente ser incrementado para atender a esse desejo.

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

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

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

A insuficiência das bases de dados e a necessidade de um censo habitacional

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

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

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

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

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

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

O país conta com cerca de 800 cursos de Arquitetura e Urbanismo espalhados por todas as unidades da federação, com uma enorme quantidade de estudantes ávidos por conhecer a situação das cidades e das moradias. Os conselhos profissionais, como o Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil (CAU) e o Conselho Regional de Engenharia e Agronomia (Crea), estão empenhados em ampliar a área de atuação dos profissionais na assistência técnica à habitação e contam com recursos para apoiar essa atividade. As prefeituras, por mais que estejam, majoritariamente, pouco capacitadas, têm cadastros dos imóveis urbanos cujos dados poderiam ser exportados para

um cadastro único nacional, base que poderia ser complementada e realimentada por outros atores. Os movimentos sociais e as entidades da sociedade civil poderiam ser mobilizados.

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

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

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

O Brasil não tem recursos. E nem seria apropriado enfrentar a enorme dimensão do problema da moradia de uma maneira uniforme e homogênea. Por essa razão, está claro que é necessário formular um leque de programas habitacionais específicos, cuja aplicação deve se relacionar com as características locais, visando garantir os melhores resultados em termos de custo-benefício, apropriação local e relação com as demais questões urbanas e sociais.

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

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

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

REFERÊNCIAS

- BONDUKI, Nabil. O mito das casas sem gente não vai resolver o problema da gente sem casa. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 22 maio 2018.
- BONDUKI, Nabil. **Origens da habitação social no Brasil**: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria. 7. ed. São Paulo: Estação Liberdade: FAPESP, 2017.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário. **Manual do entrevistador**: cadastro único para programas sociais. 4. ed. Brasília, DF: MDSA, 2017.
- FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Diretoria de Estatística e Informações. **Metodologia do déficit habitacional e inadequação de domicílios no Brasil – 2016-2019**. Belo Horizonte: FJP, 2021.
- FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estatística e Informações. **Déficit habitacional no Brasil – 2013-2014**. Belo Horizonte: FJP, 2016.
- FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estatística e Informações. **Déficit habitacional no Brasil 2006**. Belo Horizonte: FJP, 2006.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo demográfico 2010**: características da população e dos domicílios: resultados do universo. Rio de Janeiro: IBGE, 2011.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Sinopse preliminar do censo demográfico**: 2000. Rio de Janeiro: IBGE, 2000. v. 7.
- MAY, E. La vivienda para el mínimo nivel de vida. In: AYMUNINO, Carlo (ed.). **La vivienda racional**: ponencias de los congresos CIAM 1929-1930. Barcelona: Gustavo Gilli, 1973.
- ODILLA, Fernanda; PASSARINHO, Nathalia; BARRUCHO, Luís. Brasil tem 6,9 milhões de famílias sem casa e 6 milhões de imóveis vazios, diz urbanista. **BBC News Brasil**, Londres, 7 maio 2018.
- PESSÔA, Samuel. Avaliação do Minha Casa Minha Vida. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 22 ago. 2020.
- PRADO, E. S.; PELIN, E. R. **Moradia no Brasil**: reflexões sobre o problema habitacional brasileiro. São Paulo: Fipe/USP; CBMM, 1993.
- TURNER, John F. C. **Vivienda**: todo el poder para los usuarios. Madrid: H. Blume, 1977.
- UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS. Centro de desenvolvimento e planejamento regional. **Projeção de demanda demográfica habitacional, o déficit habitacional e assentamentos subnormais**. Belo Horizonte: UFMG/Cedeplar; Ministério das Cidades, 2007. Mimeografado.
- VIANA, Raquel de Mattos et al. Carências habitacionais no Brasil e na América Latina: o papel do ônus excessivo com aluguel urbano. **Caderno de Geografia**, Belo Horizonte, v. 29, n. 56, jan./mar. 2019.

Referências Complementares

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

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estatística e Informações. **Déficit habitacional no Brasil – 2007**. Belo Horizonte: FJP, 2009.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estudos Políticos e Sociais. **Déficit habitacional no Brasil**: síntese. Belo Horizonte: FJP, 1995.

GROPIUS, W. Los fundamentos sociológicos de la vivienda mínima (para la población obrera de la ciudad). In: AYMÓNINO, Carlo (ed.). **La vivienda racional**: ponencias de los congresos CIAM 1929-1930. Barcelona: Gustavo Gili, 1973.

SANTOS, Carlos Nelson Ferreira dos. **Movimentos urbanos no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Zahar, 1981.

VIA PÚBLICA; UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO; LOGUS ENGENHARIA. Contextualização do Plano Nacional de Habitação: análise e sistematização do contexto habitacional atual, constrangimentos, potencialidades e cenários possíveis. In: VIA PÚBLICA; UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO; LOGUS ENGENHARIA. **Plano Nacional de Habitação**. São Paulo: Via Pública; Fupam/FAU-USP; Logus Engenharia, 2007. Produto 2.



2

Carências
habitacionais na
América Latina:
formas de cálculo

Déficit habitacional na Colômbia:
nova metodologia

Jose Antonio Pinzón Bermúdez

Carlos Fernando Rueda Gallardo

Carências habitacionais na América Latina:
formas de cálculo e desafios emergentes

Camilo Arriagada Luco

Medição de habitação inadequada em coerência
com definições de pobreza e déficit habitacional:
experiência no Chile

Rodrigo Alejandro Ibarra Lara

Juan Cristóbal Moreno Crossley

Impacto ou resultado no acesso a habitação:
medir o déficit ou medir a necessidade habitacional?

Claudio Acioly Jr.

2.1 Déficit habitacional na Colômbia: nova metodologia

Jose Antonio Pinzón Bermúdez¹
Carlos Fernando Rueda Gallardo²

RESUMO:

No âmbito do “Seminário Internacional de Pesquisa sobre o Déficit e Inadequação Habitacional no Brasil: avanços e desafios”, o presente documento tem como objetivo compartilhar com a comunidade acadêmica internacional as reflexões realizadas pelo governo da Colômbia acerca da medição do déficit habitacional no país, tanto em aspectos quantitativos quanto qualitativos. É muito importante ressaltar que a nova metodologia foi trabalhada pelas equipes técnicas do Ministério de Habitação, Cidade e Território (MHCT), do Departamento Administrativo Nacional de Estatística (Dane) e do Departamento Nacional de Planejamento (DNP). A informação com a qual se modelou a metodologia e foram calculados os déficits habitacionais na Colômbia foi coletada no Censo Nacional de População e Habitação de 2018.

PALAVRAS-CHAVE: Déficit habitacional. Déficit quantitativo. Déficit qualitativo.

1 Subdiretor de Habitação e Desenvolvimento Urbano do Departamento Nacional de Planejamento (DNP) da Colômbia. E-mail: jpinzon@dnpp.gov.co.

2 Assessor da Subdireção de Habitação e Desenvolvimento Urbano do DNP/Colômbia. E-mail: carueda@dnpp.gov.co.

O DÉFICIT HABITACIONAL NA COLÔMBIA

A moradia tem a função de “garantir a proteção e o abrigo contra o ambiente externo, físico e social, a separação e o isolamento para alcançar a privacidade da família e cumprir com funções básicas para a sobrevivência e a perpetuação das espécies, como a preparação e o consumo de alimentos, a higiene pessoal, o descanso, a recreação, a procriação e a criação” (GIRALDO ISAZA, 1993). Assim, garantir acesso a ela se configura como uma das estratégias mais importantes no combate à pobreza e à desigualdade, sendo a moradia um dos eixos centrais em termos de crescimento e desenvolvimento econômico. Dessa forma, com o objetivo de obter informação para o desenvolvimento da política habitacional e para realizar um acompanhamento que permita avaliar seu progresso, é necessário contar com uma medição.

De acordo com o Departamento Nacional de Estatística (Dane) da Colômbia (2009), a primeira aferição domiciliar no país foi medida a partir de dois componentes, os quais são apresentados separadamente: o quantitativo, que expressava o número de residências necessárias para que cada família tivesse acesso à sua própria unidade; e o qualitativo, que identificava domicílios com algum impedimento. No entanto, tendo em vista a falta de complementaridade da definição anterior, surgiram, na década de 1990, iniciativas por parte do então Ministério do Desenvolvimento Econômico e do Instituto Nacional de Habitação de Interesse Social e Reforma Urbana (Inurbe) a fim de gerar uma metodologia atualizada do déficit habitacional na Colômbia utilizando as informações do Censo Populacional e Habitacional (CPH), desenvolvido em 1993 (COLÔMBIA, 2009).

Posteriormente, em 2009, foi realizada uma atualização metodológica levando-se em conta a necessidade de “gerar um indicador oficial do déficit habitacional na Colômbia, que sirva de instrumento político para o governo, bem como para os diferentes usuários interessados no assunto”. Este indicador possibilitou caracterizar e analisar a evolução do déficit com base nos CPHs desenvolvidos em 1993 e 2005 e permitiu realizar estimativas por meio de enquetes domiciliares, como a Grande Pesquisa Integrada de Domicílios (GPID), que tem sido utilizada para medir os avanços da política habitacional até o momento.

Não obstante, no ano de 2019, o Dane, como reitor do Sistema Nacional de Estatística, levou adiante, em conjunto com o Ministério de Habitação, Cidade e Território (MHCT) e com o Departamento Nacional de Planejamento (DNP) da Colômbia, grupos de trabalho com o objetivo de “atualizar a metodologia e adaptá-la às medidas internacionais, para harmonizá-la com medidas de pobreza multidimensional e para que sirva como guia para futuras atualizações de medidas de vida relacionadas às condições de vida da população

colombiana” (COLÔMBIA, 2020). Para isso, contou-se com o acompanhamento do Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (ONU-Habitat) na Colômbia, tendo sido utilizada como base a metodologia existente para medir o déficit habitacional colombiano, assim como referências da América Latina e do mundo.

REFERENCIAL TEÓRICO

Com o objetivo de realizar uma atualização metodológica do déficit habitacional, o Dane, o MHCT e o DNP realizaram uma revisão conceitual e de práticas internacionais para identificar oportunidades na atualização do conceito, e, assim, incorporar novas necessidades de informação. A seguir, serão apresentados alguns dos exemplos estudados.

Reino Unido

O Ministério da Habitação, Comunidades e Governo Local publicou, em 2015, a diretriz “Estimativa das necessidades econômicas e habitacionais”, cuja última atualização foi realizada em 20 de fevereiro de 2019. Nesta diretriz, faz-se referência ao conceito de “necessidade habitacional”, entendido como o número de residências necessárias para que todas as unidades de uma determinada área contem com serviços habitacionais que atendam às normas regulamentares (UNITED KINGDOM, 2019).

Para isso, é levado em consideração o crescimento projetado no número de domicílios nos próximos dez anos, bem como a lacuna histórica na oferta de moradias adequadas em uma determinada área. Posteriormente, o cálculo considera um ajuste, levando em conta a acessibilidade da residência calculada como o quociente entre o preço da moradia com a renda no local de trabalho durante um período de um ano.

Se o quociente para a área de estudo for menor ou igual a 4, nenhum ajuste deve ser feito para a acessibilidade; caso contrário, aplica-se da seguinte forma: para cada 1% que o quociente esteja acima de 4, deve-se incrementar o crescimento médio das moradias em $\frac{1}{4}$ de ponto percentual e somar 1.

$$Af = \text{Proporção de acessibilidade local} - 44 \times 0,25 + 1$$

Em seguida, aplicam-se limites aos aumentos, de acordo com as competências e as políticas das autoridades locais. O número de domicílios necessários pode ser até 40% maior do que a cifra vigente na autoridade local, conforme uma política implementada nos cinco anos anteriores ao período de referência.

Se a política habitacional tiver mais de cinco anos de implementação, o número de domicílios necessários pode ser até 40% maior do que o crescimento médio anual das moradias projetadas do ponto 1 ou ao número médio anual de residências necessárias estabelecidas na política vigente.

Canadá

Em novembro de 2017, o Departamento de Estatística do Governo do Canadá publicou o indicador de necessidade básica domiciliar com base nos resultados do Censo de 2016 (CANADÁ, 2017). Este indicador é produzido em colaboração com a Corporação de Habitação e Hipoteca do Canadá.

São considerados domicílios com necessidades básicas de habitação aqueles que: a) as famílias residem em habitações inadequadas; b) as famílias residem em uma moradia com um número insuficiente de quartos, de acordo com o tamanho e a composição do domicílio; e c) não dispõem de capacidade financeira para o acesso a uma moradia adequada.³

Para o cálculo, são considerados apenas domicílios privados, não agrícolas ou de reserva, de proprietários ou inquilinos com rendas positivas cuja relação entre o custo de moradia e renda seja inferior a 100%. Os domicílios não familiares com pessoas entre 15 e 29 anos que frequentem instituições de ensino são excluídos da estimativa, pois se considera que frequentar a escola é uma fase de transição; portanto, o impacto dessa despesa na renda domiciliar é temporário.

A necessidade básica de moradia é obtida em dois momentos. Em primeiro lugar, identifica-se se a moradia está em locais não adequados, não aptos ou não acessíveis, avaliando os critérios apresentados. Em um segundo momento, é estabelecido se os moradores poderiam ter acesso a residências alternativas aptas e adequadas, e, para isso, compara-se a renda domiciliar com um mínimo de renda local embasada nos custos de moradia. Apenas as famílias que não poderiam pagar por residências alternativas são consideradas em necessidade básica de moradia.

3 Uma moradia é considerada acessível quando o custo de acomodação é menor que 30% da renda do lar anterior à aplicação de impostos.

4 A moradia é considerada acessível quando o custo de residência não compromete o usufruto de outros direitos humanos de seus habitantes. Isto é, quando o custo de residência não compromete mais de 30% da renda mensal do lar.

ONU-Habitat

De acordo com o ONU-Habitat, o domicílio deve dispor de uma abordagem integral em consonância com o indicador do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) 11.1.1, que inclui o conceito de moradia inadequada e acessibilidade. Conforme essa visão, a moradia deve garantir o direito das pessoas de habitarem um local que contenha segurança, paz e dignidade.

Dessa forma, uma moradia adequada deve contar com: a) posse legal e segura; b) disponibilidade de serviços, materiais, instalações e infraestrutura; c) acessibilidade financeira;⁴ d) condições adequadas de habitabilidade, levando em conta elementos de segurança física e suficiência de espaço; e) condições adequadas de acessibilidade de acordo com os requisitos especiais associados a grupos minoritários ou vulneráveis; e) localização adequada, ou seja, não isolada de oportunidades de trabalho, serviços de saúde e assistência, educação, ou que não esteja situada em zonas de poluição ou fontes de poluição; e f) adequação conforme a identidade cultural e os modos de vida de seus moradores.

OCDE

Em fevereiro de 2017, a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) lançou a base de dados de acessibilidade habitacional para os países da organização, os principais países signatários e os membros da União Europeia. Esta ferramenta visa monitorar o acesso a moradias de boa qualidade e gerar informações para a realização de avaliações políticas. São apresentados 27 indicadores agrupados em três temáticas: a) mercado imobiliário; b) condições habitacionais e acessibilidade; e c) políticas públicas relacionadas à acessibilidade.

No que diz respeito ao componente de condições de vida e acessibilidade, diretamente relacionado ao acesso à moradia de qualidade e ao conceito de déficit habitacional, os indicadores são divididos em três grupos: a) acessibilidade da moradia; b) qualidade da moradia; e c) desamparo e exclusão da moradia.

4 A moradia é considerada acessível quando o custo de residência não compromete o usufruto de outros direitos humanos de seus habitantes. Isto é, quando o custo de residência não compromete mais de 30% da renda mensal do lar.

No primeiro grupo, incluem-se as despesas domiciliares relacionadas à habitação⁵; a relação entre a renda e o custo de moradia⁶, na qual se estabelece um limite aceito de 40%; a capacidade de o domicílio manter a unidade habitacional⁷ aquecida; e a satisfação com a acessibilidade da moradia⁸.

Em relação à qualidade das moradias, mede-se o espaço domiciliar, o percentual de domicílios que vivem sem banheiro conectado à rede de esgoto e as privações severas na residência.

O indicador de espaço habitacional está relacionado ao conceito de superlotação e é medido por meio da média de quartos⁹ por membros da residência. No entanto, essa medida evoluiu para incluir a composição domiciliar. Assim, um domicílio é considerado superlotado caso não disponha de um número mínimo de quartos igual a: a) um quarto por domicílio; b) um quarto por casal adulto; c) um quarto para cada pessoa solteira com mais de 18 anos; d) um quarto para cada dupla do mesmo sexo entre 12 e 17 anos de idade; e) um quarto para cada pessoa entre 12 e 17 anos não incluída na classificação anterior; e f) um quarto para cada dupla de crianças menores de 12 anos (OECD, 2020a, 2020b).

Por sua vez, o indicador de “privações severas na moradia” é definido como a ocorrência simultânea da condição de superlotação e de ao menos um dos seguintes problemas: a) vazamentos no teto; b) ausência de banheiro/chuveiro e de vaso sanitário no interior da residência; e c) unidade habitacional considerada escura (OECD, 2020a, 2020b).

Por último, na temática de desamparo e exclusão da moradia, mede-se a estimativa de famílias em situação de rua, estratégias nacionais para combater a situação de desamparo e de desalojamentos.

5 Estes consideram os custos da renda do prédio (incluindo os custos associados à garantia da habitabilidade do espaço), receitas imputadas no caso dos proprietários, manutenção e reparação da unidade, abastecimento de água, serviços diversos e eletricidade, gás e outros combustíveis.

6 Este indicador mostra a “taxa de sobrecarga do custo da habitação”, na qual se mede a percentagem de domicílios que utilizam mais de 40% de suas rendas com os custos de sua habitação.

7 Este indicador é medido por meio de pesquisas domiciliares e mostra a proporção de domicílios que não têm capacidade para manter a unidade habitacional aquecida.

8 É considerada a proporção de domicílios satisfeitos com a disponibilidade de habitações de boa qualidade e a preços acessíveis na cidade onde residem e a percentagem de domicílios que nos últimos 12 meses não tiveram dinheiro suficiente para garantir uma habitação adequada para suas famílias.

9 Estão inclusos quartos, salas, salas de jantar e, em alguns casos, cozinhas.

Chile

O Ministério da Habitação e Urbanismo (Minvu) do Chile publicou, em 2007, o documento “Medição do déficit habitacional”, apresentado como um guia prático para calcular as exigências quantitativas e qualitativas de habitação a partir de informações censitárias.

Neste documento, é definido o déficit quantitativo como o número de domicílios necessários para atender às necessidades da população, e são reconhecidas as necessidades de novas moradias com base nas condições de coabitação dos domicílios e de substituição de moradias não habitáveis. Por sua vez, o déficit qualitativo considera as condições materiais, espaciais e funcionais das residências, o que permite identificar as necessidades de melhoria e expansão.

Medição do déficit quantitativo

Nesta medida, incluem-se três categorias individuais e mutuamente inclusivas: a) moradias irrecuperáveis; b) residências coabitadas; e c) núcleos secundários (coabitados) em situação de superlotação e economicamente independentes.

O primeiro componente leva em conta as moradias que não cumprem com as condições mínimas de qualidade e/ou habitabilidade por estarem construídas em materiais semipermanentes, ou de materialidade defeituosa, incluindo as melhorias, as casas pré-fabricadas (de telhados meia-água), as casas no campo, as cabanas, as moradias do tipo móvel, entre outras (CHILE, 2007). No segundo componente, são consideradas moradias que coabitam em um domicílio (coabitação externa). Por sua vez, o terceiro componente contabiliza os núcleos secundários em condição de superlotação e economicamente independentes, que poderiam almejar uma solução habitacional independente.

Medição do déficit qualitativo

O déficit qualitativo é determinado a partir da identificação dos requisitos de expansão e/ou melhoria.

O primeiro elemento é determinado de acordo com as necessidades de cômodos ou superfícies habitáveis adicionais geradas por condições de superlotação,¹⁰ seja em agrupamento interno, seja sem agrupamento. Por sua vez, o segundo elemento é determinado de acordo com o número de domicílios que apresentam deficiências de materialidade e/ou saneamento.

¹⁰ A superlotação é dividida em superlotação média e crítica. A primeira ocorre quando existem mais de 2,4 e menos de 5 pessoas por dormitório. Por sua vez, a segunda se define como a situação na qual existem 5 ou mais pessoas por dormitório.

Déficit urbano e habitacional

Em novembro de 2009, o Minvu publicou o documento “Déficit habitacional urbano: um olhar integral sobre a qualidade de vida e o hábitat residencial no Chile”, dada a necessidade de se repensar o déficit habitacional e o déficit urbano de maneira conjunta. Segundo esse Ministério (CHILE, 2009), “um dos desafios evidenciados no estabelecimento do déficit urbano e habitacional é que esse conceito não pode ser compreendido de forma unitária, visto que nele se sobrepõem a multiplicidade de componentes do aparato urbano.”

Com base nisso, são propostos quatro componentes relacionados ao déficit urbano e habitacional: a) moradia; b) infraestrutura; c) serviços; e d) espaço público. Cada um desses níveis pode estar associado a um tipo de déficit.

No primeiro componente, incluem-se requisitos para a substituição de moradias inabitáveis ou irrecuperáveis,¹¹ moradias adicionais para residências em condição de coabitação, expansão ou mobilidade habitacional e requisitos habitacionais especiais.¹²

No segundo componente, considera-se a prestação adequada de serviços de água; energia elétrica; distribuição, coleta e tratamento de águas residuais; telecomunicações e conectividade digital; descarte, coleta, tratamento e reciclagem de resíduos sólidos; evacuação de chuvas, em termos de serviços básicos e vias veiculares; pontes, túneis e obras públicas; portos terrestres, marítimos, lacustres ou fluviais; aeroportos, aeródromos ou heliportos; estações ferroviárias ou de metrô; serviços de transporte público; paradas de transporte público; estacionamentos, embarcadouros ou infraestrutura para armazenar veículos, no caso de conectividade e transporte.

Quanto aos serviços, são levados em conta o acesso aos serviços de educação, saúde e diversos serviços públicos não domiciliares.¹³ Por fim, no que diz respeito aos espaços públicos, considera-se o acesso a parques naturais ou urbanos, praças públicas, praças de bairro ou pátios e ciclovias; estádios, ginásios internos, quadras poliesportivas e espaços poliesportivos abertos.

11 Esse subcomponente inclui grupos que habitam moradias de tipo ou material irrecuperável, ameaçadas por danos estruturais irrecuperáveis, localizadas em áreas de risco ou zonas proibidas e em acampamentos relocizáveis.

12 Leva-se em conta a população em situação de rua, os idosos dependentes que vivem sozinhos e os trabalhadores sazonais, de temporada ou imigrantes estrangeiros (não residentes).

13 Estão inclusos escritórios municipais, cartórios de registro civil, tribunais, centrais de pagamento, serviços de correio, cartórios, ministérios ou órgãos públicos, entre outros.

México

No México, o déficit habitacional é chamado de defasagem habitacional. A Comissão Nacional de Habitação (Conavi) define a defasagem habitacional como a medição do número de moradias que estão nessa situação devido às suas características de construção, tais como os materiais (das paredes, do teto e do piso), além dos espaços da residência (superlotação e disponibilidade de banheiros) (MÉXICO, 2015). Dessa forma, a divisão é feita da seguinte maneira:

- Moradias construídas com materiais deteriorados: feitas com paredes de materiais residuais, papelão, caniço, bambu, folha de palmeira, barro ou pau a pique; também estão incluídas nesta categoria moradias construídas com telhados de materiais residuais, papelão, folha de palmeira ou palha;
- Moradias edificadas com materiais regulares: construídas com paredes de chapas metálicas, amianto ou madeira; com telhado de chapa metálica ou de amianto, madeira, *tejamanil* (técnica mexicana na qual são cortadas tábuas finas de madeira e colocadas como telhas nos tetos das casas) ou telha; além de moradias com chão de terra;
- Superlotação: moradias superlotadas, definidas como aquelas em que a relação (número de moradores) / (número de quartos) é superior a 2,5; além disso, considera-se uma moradia precária em espaços, caso não disponha de um banheiro.

METODOLOGIA

Antes de mais nada, deve-se levar em conta que a metodologia aqui citada está relacionada à necessidade de o governo atualizar a metodologia implementada desde 2009, baseada nas informações do CPH de 2005.

Nesse sentido, a fim de reconhecer as tendências sociodemográficas da população colombiana e para aproveitar as informações coletadas do CPH de 2018 (COLÔMBIA, 2018), do Ministério da Habitação, Cidade e Território, do Dane e do DNP, com o apoio técnico programa da ONU-Habitat na Colômbia, estabelecemos a tarefa de atualizar a metodologia para estimar o déficit habitacional na Colômbia tanto em aspectos quantitativos quanto qualitativos.

É importante ressaltar que a nova metodologia, além de incorporar uma série de novos elementos e novos materiais para estimar tanto o déficit quantitativo quanto qualitativo, não inclui, no marco amostral, os domicílios de grupos étnicos da Colômbia, dadas as particularidades culturais e ancestrais que devem ser levadas em consideração para a estimativa desse déficit.

Entretanto, com o objetivo de reconhecer as diferenças em matéria de necessidades habitacionais, é muito importante entender as particularidades do território, a fim de formular políticas públicas diferenciadas. Assim, para abordar a medição do déficit habitacional, é necessário distinguir claramente os ambientes urbanos dos rurais, e, evidentemente, diferenciar a ruralidade que encontramos na Colômbia.

Por essa razão, é imprescindível explicar o que queremos dizer com “urbano”. No caso da Colômbia, nada mais é do que a área geográfica definida pelo perímetro urbano cujos limites são estabelecidos por meio de um acordo municipal. Esta área caracteriza-se por quase sempre contar com a sede administrativa do município. Encontramos a praça fundadora e diferentes estabelecimentos associados à administração e à vida municipal (igreja, praças de mercado, escolas, padarias, comércio e, obviamente, moradias).

No caso rural, duas distinções são feitas: a) áreas que se referem a uma ruralidade nucleada que chamamos de centros povoados; e b) ruralidade dispersa. No primeiro caso, são definidas como uma concentração de, pelo menos, 20 casas contíguas vizinhas ou anexas umas às outras localizadas na zona rural de um município ou de uma área não municipalizada. Essa concentração apresenta características urbanas, como a delimitação de vias veiculares e para pedestres.

Em relação à área rural dispersa, é definida como aquela entre o perímetro censitário das capitais municipais e dos centros populacionais e o limite municipal, ou seja, o complemento das classificações citadas anteriormente. Caracteriza-se pela distribuição dispersa de moradias, pela exploração agropecuária e pelos sistemas ambientais ou recursos naturais de suporte.

Por último, como qualquer desenvolvimento metodológico, diferentes mesas de trabalho foram realizadas com técnicos de cidades colombianas, com acadêmicos e, claro, com profissionais da construção, o que nos permitiu refinar a metodologia com base nas informações disponíveis.

Déficit habitacional

Em geral, encontramos, na literatura, que o déficit habitacional nada mais é do que a distância ou a brecha existente entre o número total de domicílios em um município, em um estado ou em um país, no que diz respeito ao número de moradias ocupadas com condições adequadas. Essa condição é necessária, mas não suficiente.

No caso da Colômbia, o déficit é calculado a partir de dois componentes: o déficit quantitativo e o qualitativo. Como mostraremos a seguir, o quantitativo refere-se apenas às características intrínsecas da moradia e nos deixa como tarefa avançar em uma definição mais holística e integral da habitação que nos permita incluir as características extrínsecas associadas à qualidade dos ambientes e ao acesso a diferentes serviços básicos.

Déficit quantitativo

O déficit quantitativo aponta para grupos que habitam moradias com deficiências estruturais e espaciais não corrigíveis, para as quais seria necessário oferecer ou construir uma nova moradia com a finalidade de superar sua condição de déficit. Para se ter uma aproximação do déficit quantitativo a partir dos dados, em geral, a literatura apresenta quatro componentes:

a) Tipo de moradia

De acordo com a Real Academia Espanhola (RAE), “habitação” é um local fechado e coberto construído para ser habitado por pessoas. Esta palavra vem do latim vulgar “vivenda”, que significa coisas com o que ou no que se deve viver. Dentro da operação estatística para saber onde as pessoas habitam, temos uma classificação de “outro tipo de moradia”, que não corresponde à definição citada, mas nos permite uma aproximação do entendimento de déficit habitacional.

Assim, e esclarecendo que essa questão não apresenta mudanças com respeito à metodologia de 2009, em relação aos “tipos de moradia” considerados inadequados para que as pessoas possam viver, nesta classificação encontramos:

- barracas;
- lojas;
- vagões;
- barcos;
- cavernas;
- abrigos naturais;
- pontes;
- outros alojamentos que não possuem as condições mínimas de habitabilidade requeridas para se viver com dignidade.

b) Material das paredes

No caso do material das paredes, moradias construídas com materiais transitórios ou perecíveis são consideradas deficitárias.

Nesta categoria, estão incluídas como deficitárias as residências cujas paredes sejam de cana, esteira de palha ou outros vegetais; materiais residuais; madeira grossa, tábua e prancha; e acomodação sem paredes. Essas características são encontradas de forma recorrente nas periferias e nos centros de nossas cidades latino-americanas, onde se localizam grupos de baixa renda.

Aqui, madeira grosseira, tábua e prancha foram incluídas como materiais inadequados, levando-se em conta que sua falta de estabilidade e de durabilidade pode acarretar riscos para os grupos que as habitam.

c) Coabitação

No componente de coabitação, incluem-se os lares que habitam uma moradia em que há três ou mais núcleos familiares. Além disso, nas capitais municipais e nos centros populacionais, são considerados deficitários os grupos que habitam um domicílio com duas moradias, desde que haja mais de seis pessoas residentes na residência. É importante destacar que tanto as moradias principais quanto as moradias individuais não são identificadas como deficitárias nesse componente.

Em relação a essa variável, foram apresentadas diversas mudanças no que se refere a outras medidas, com o objetivo de reconhecer dinâmicas populacionais como a diminuição do tamanho das moradias e o crescimento que domicílios individuais tiveram. Anteriormente, as moradias secundárias eram consideradas deficitárias, independentemente do número de pessoas que as habitavam, condição que, como se pode observar, foi insuficiente. Da mesma forma, as moradias individuais que coabitavam com outra moradia foram consideradas deficitárias, dificultando o reconhecimento das dinâmicas associadas, especialmente, à população jovem, na qual se toma a decisão de compartilhar a residência com outros grupos de condições similares.

d) Superlotação não mitigável

Este componente busca capturar os casos em que o espaço da moradia é insuficiente para garantir elementos adequados de habitabilidade, e onde não é possível gerar intervenções que permitam superar a condição inadequada. Assim, são consideradas as moradias nas quais o número de pessoas por quarto para dormir é maior do que quatro nas capitais municipais e nos centros populacionais. Vale reforçar que esse componente não está incluso em “rural disperso”, isso levando em conta que, nessas áreas, é viável gerar uma expansão da residência que permita a intervenção da situação de déficit.

Com relação à metodologia de 2009, foram expostas duas modificações. Em primeiro lugar, esse conceito foi ampliado às moradias localizadas em centros populacionais,¹⁴ tendo em vista que, nesses locais, podem ser apresentadas restrições espaciais que limitem a expansão residencial. Além disso, reduziu-se o número de pessoas por quarto, de cinco ou mais para mais de quatro pessoas.

Déficit qualitativo

O déficit qualitativo nos permite identificar os grupos que habitam em moradias com deficiências suscetíveis a melhorias mediante intervenções, obras ou acesso a bens públicos que, após serem realizadas, aprimoram as condições de habitabilidade e bem-estar das residências. Em geral, a literatura mostra que podemos abordar essa definição por meio dos dados modelados com os seguintes componentes:

a) Material dos pisos

Neste componente, estão inclusos grupos que habitam em moradias nas quais o material dos pisos é terra, areia ou lama, levando em conta que esse tipo de material pode facilitar a transmissão de doenças gastrointestinais na residência. Este componente não apresenta alterações em relação à metodologia anterior.

b) Espaço adequado para cozinhar

Em áreas urbanas, as moradias que preparam alimentos em um ambiente que também é utilizado para dormir, em uma sala de jantar sem pia, em um pátio, no corredor da residência, em uma cabana ou ao ar livre são consideradas deficitárias. No caso das áreas rurais, caracterizadas como centros povoados ou com características rurais dispersas, as moradias que preparam alimentos em um ambiente que também é utilizado para dormir ou em uma sala de jantar sem pia são consideradas deficitárias. Este componente não evidencia alterações em relação à metodologia anterior.

c) Superlotação mitigável

Em termos de superlotação mitigável, são consideradas deficitárias as moradias com mais de duas e até quatro pessoas por dormitório, e isso se aplica tanto às capitais municipais quanto aos centros populacionais. No caso da zona rural dispersa, as moradias com mais de duas pessoas por dormitório são consideradas deficitárias.

14 Anteriormente, só se considerava para grupos que residiam em capitais municipais.

Assim, duas modificações são identificadas em relação à metodologia de 2009. Em primeiro lugar, o limite inferior do número de dormitórios é reduzido de três para duas pessoas, e o limite superior de dois a quatro dormitórios. No segundo caso, essa definição é expandida para centros populacionais por dispor de restrições espaciais que podem ser semelhantes às dos ambientes urbanos.

d) Acesso aos serviços públicos

No que diz respeito ao acesso aos serviços públicos, a literatura mostra a importância de que os grupos familiares tenham um acesso efetivo aos serviços de abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, coleta de lixo e energia elétrica.

No caso do serviço de abastecimento de água potável, a metodologia de 2020 considera em déficit os grupos que habitam moradias sem acesso ao abastecimento de água potável nas capitais municipais, ou que obtenham água para cozinhar de um poço sem bomba, cisterna, algibe ou tanque; água da chuva, rio, riacho, nascente ou fonte; caminhão-pipa; vendedor de água; ou água engarrafada/em sacos em centros povoados e rurais dispersos.

Já no caso das áreas rurais, há diferenças em relação à metodologia de 2009 quando se considera, atualmente, apenas a fonte de acesso à água utilizada para cozinhar, independentemente se a moradia tiver ou não acesso ao serviço de abastecimento de água potável. Da mesma forma, foi incluído o acesso à água por meio de um poço sem bomba, cisterna, algibe ou tanque, e água engarrafada/em sacos foram incluídas como fontes inadequadas.

No que diz respeito ao esgotamento sanitário, a metodologia considera em déficit os grupos que habitam moradias sem ou com esgoto, mas onde o serviço sanitário está conectado a uma fossa séptica ou sem conexão, com latrinas, ou com descarga direta para fontes de água (maré baixa) ou se não dispõe de serviço sanitário em áreas urbanas e em áreas em que o serviço sanitário não tem conexão; está conectado a uma latrina, com descarga direta a fontes de água (maré baixa); ou se não possui serviço de saúde, em áreas rurais (centros povoados e rurais dispersos). Neste componente, não são apresentadas diferenças em relação à metodologia anterior.

Em relação ao serviço de coleta de lixo, as moradias que não contam com serviço de coleta de lixo nas capitais municipais ou nos centros populacionais são consideradas deficitárias. Assim, amplia-se a noção de déficit devido à ausência de serviço de coleta de lixo nos centros povoados.

Por fim, quanto à prestação de serviços públicos no que tange à energia elétrica, a metodologia considera em déficit os grupos que habitam moradias carentes

desse serviço, e não são evidenciadas diferenças em relação à metodologia anterior.

RESULTADOS

De acordo com o CPH de 2018, existem cerca de 14,1 milhões de moradias na Colômbia. Esse número não inclui grupos que residem em moradias indígenas e de comunidades étnicas ou aquelas pessoas que vivem em Locais Especiais de Alojamento (LEAs). Assim, sem a inclusão desses grupos nas áreas urbanas do país (capitais municipais), foram evidenciadas 11.118.577 moradias; enquanto, na ruralidade do país (centros povoados e rurais dispersos), esse valor corresponde a 2.942.068 moradias.

Dos 14,1 milhões de moradias existentes na Colômbia, 5,1 milhões encontram-se em condições de déficit habitacional, representando um déficit de 36,6% (TABELA 1). Destes, 1,4 milhão de moradias estão em déficit quantitativo, representando uma participação de 9,8%. Em contrapartida, encontramos que, do total de moradias, há 3,7 milhões em déficit qualitativo, número que representa uma participação de 26,8%.

Tabela 1 – Déficit habitacional na Colômbia

	Porcentagem			Número de moradias		
	Quantitativo	Qualitativo	Total	Quantitativo	Qualitativo	Total
Total	9,8%	26,8%	36,6%	1.378.829	3.765.616	5.144.445
Capitais municipais	6,1%	18,7%	24,8%	680.381	2.081.324	2.761.705
Centros populacionais e rural disperso	23,7%	57,2%	81,0%	698.448	1.684.292	2.382.740

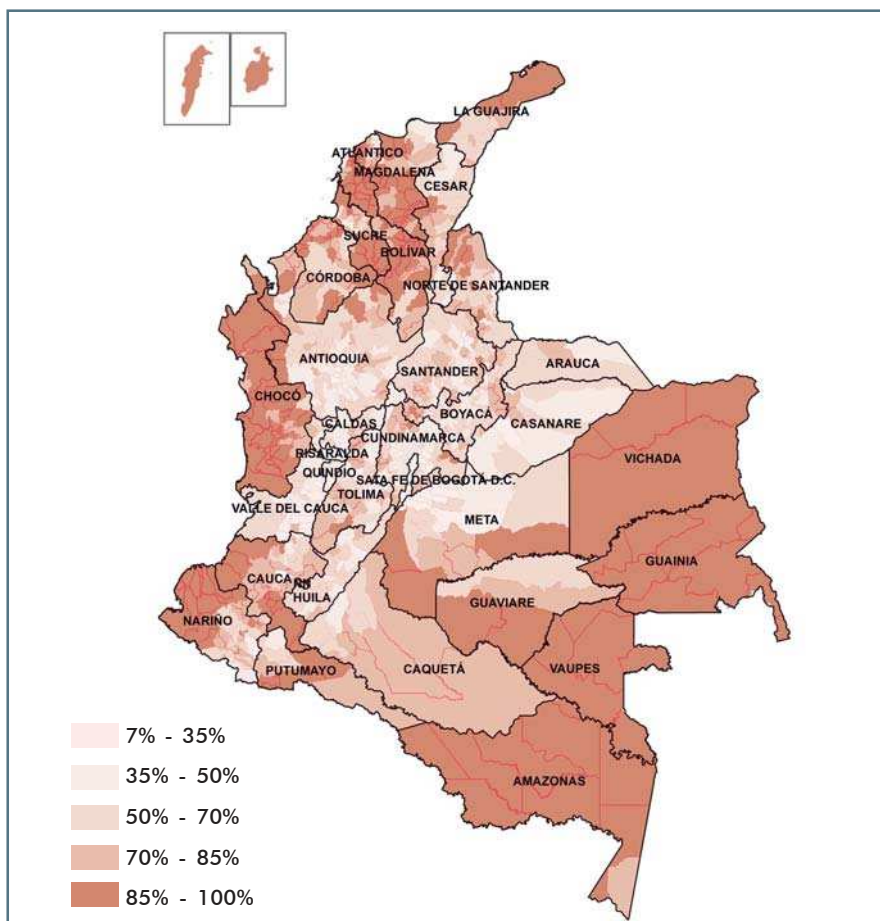
Fonte: Dados básicos: COLÔMBIA, 2018.
Elaboração própria.

Desassociando os dados por áreas urbanas e rurais, diferenças muito importantes são observadas, uma vez que, do total de moradias deficitárias, encontramos 2,8 milhões em déficit habitacional em áreas urbanas, das quais 680 mil encontram-se em déficit quantitativo e pouco mais de 2 milhões em déficit qualitativo, representando uma parcela de 6,1% e 18,7%, respectivamente.

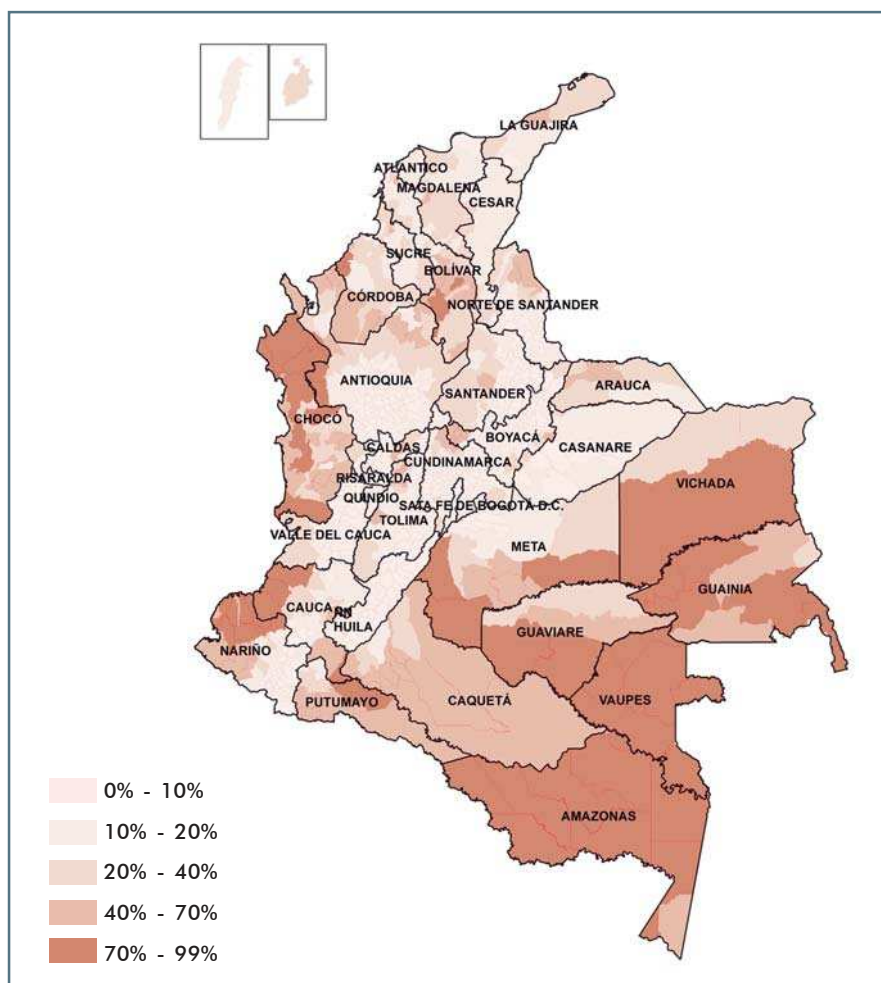
No que se refere ao déficit rural, observa-se que este corresponde a 2,4 milhões de moradias, representando 81% de todas as moradias rurais da Colômbia, situação muito preocupante. Quando analisado por componentes, o déficit quantitativo equivale a 698.448 de moradias, e o qualitativo representa 1.684.292 moradias, revelando um déficit de 23,7% e 57,2%, respectivamente.

A Colômbia é um país amplamente heterogêneo do ponto de vista geográfico, topográfico e cultural, e essa heterogeneidade também é percebida no território quando o analisamos por uma perspectiva habitacional (MAPAS 1, 2 e 3). Observamos, nos mapas a seguir, como a região central e do eixo cafeeiro e Antioquia apresentam percentuais menores em termos de déficit total, evidenciando um modelo de centro-periferia.

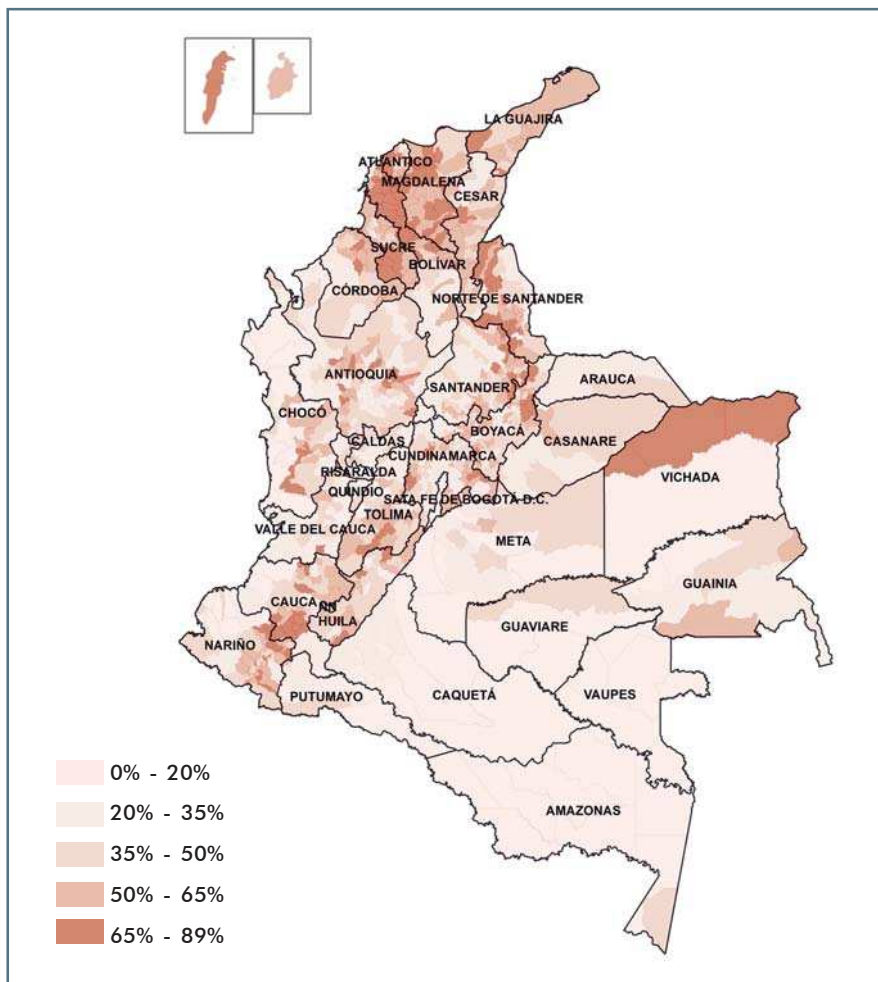
Mapa 1
Déficit total



Mapa 2
Déficit quantitativo



Mapa 3
 Déficit qualitativo



Fonte: Elaboração própria.

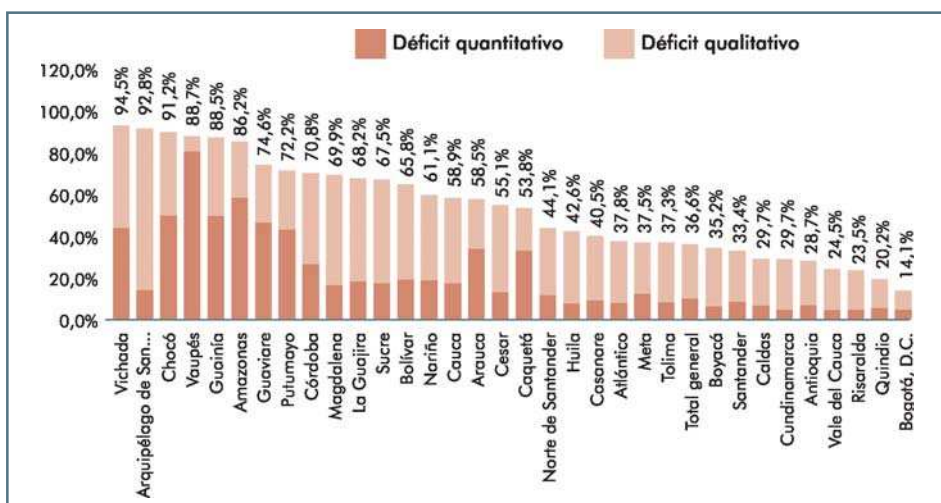
No âmbito municipal, encontramos municípios como Envigado, Dosquebradas e Cartago, que retratam um déficit habitacional de 7,3%, 13,1% e 12,9%, respectivamente, apresentando-se como um dos mais baixos do país. Contudo, também encontramos, na periferia, municípios e áreas não municipalizadas como Puerto Arica, La Guadalupe e Morichal, onde os déficits totais alcançam 100%.

Com relação aos déficits qualitativo e quantitativo, logicamente, é evidenciada uma significativa heterogeneidade. No caso do quantitativo, vemos municípios como Envigado, Sabaneta (região de Antioquia) ou Tota (estado de Boyacá), com déficit quantitativos muito baixos, de 0,7%, 0,5% e 0,3%, respectivamente. Mas também observamos déficits quantitativos muito altos nas áreas não municipalizadas ou nos municípios da periferia do Sul do país, como Puerto Arica, Tarapacá e Papunaua, com valores superiores a 98%.

No que tange ao déficit qualitativo, o país é igualmente heterogêneo e diverso. Encontramos municípios da periferia com déficit muito baixos, como Puerto Arica, Santander e Papunaua, que apresentam valores em torno de 1,4%, 1,4% e 0%, respectivamente. No entanto, esse fato não atesta que eles contenham boas condições, mas que, pelo contrário, há muito a ser feito no componente quantitativo. Também encontramos estados no litoral norte do país, com municípios como San Jacinto e Calamar, que revelam déficits habitacionais qualitativos de 87,4% e 88,4%, respectivamente.

Como se pode observar no Gráfico 1, o departamento com maior déficit habitacional é Vichada, com 94,5%; enquanto a entidade territorial com o menor déficit é a cidade de Bogotá, que atinge um déficit de 14,1%. Essa situação evidencia grandes lacunas no território, uma vez que a distância entre o departamento com maior e menor déficit é de cerca de 80 pontos.

Gráfico 1 – Déficit habitacional (departamentos)



Fonte: Dados básicos: COLÔMBIA, 2018.
 Elaboração própria.

Caracterização de pessoas e moradias em déficit

Segundo o CPH de 2018, no país, há 18.236.098 pessoas em condição de déficit habitacional; destas, 9.118.790 são homens e 9.117.308 são mulheres. Por componente, observa-se que 4.951.388 pessoas (27,2%) habitam em déficit quantitativo e 13.283.710 (72,8%) em qualitativo (TABELA 2).

Tabela 2 – Pessoas em condição de déficit habitacional na Colômbia

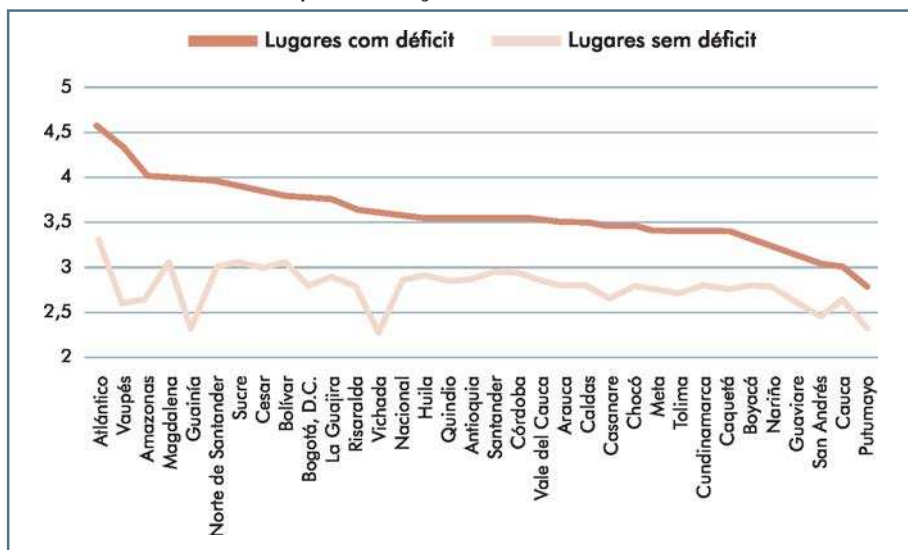
	Quantitativo	Qualitativo	Total
Total	4.951.388	13.284.710	18.236.098
Homens	2.514.803	6.603.987	9.118.790
Mulheres	2.436.585	6.680.723	9.117.308

Fonte: Dados básicos: COLÔMBIA, 2018.
Elaboração própria.

Em nível de composição das moradias, observa-se que, em todos os departamentos, o tamanho médio é maior para aquelas em condição de déficit do que para aquelas que se encontram em condições adequadas de habitabilidade. Assim, enquanto o tamanho médio de moradias sem déficit é de cerca de 2,8 pessoas por domicílio no país, essa relação aumenta para mais de 3,5 no caso de moradias em déficit, ou seja, cerca de 0,7 pessoas adicionais por domicílio (GRÁFICO 2).

Dessa forma, notam-se importantes diferenças na composição das residências em nível regional. Em particular, observa-se que, nos departamentos de Atlântico, Vaupés, Amazonas, Magdalena, Guainía e Norte de Santander constata-se os maiores tamanhos de grupos familiares, sendo estes maiores ou próximos de quatro pessoas por moradia, enquanto em Nariño, Guaviare, San Andrés, Cauca e Putumayo, o tamanho médio dos grupos em déficit é reduzido para cerca de três pessoas por moradia.

Gráfico 2 – Tamanho das moradias (quantidade de pessoas) por condição habitacional



Fonte: Dados básicos: COLÔMBIA, 2018.
Elaboração própria.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Colômbia abriga cerca de 5,1 milhões de lares em condições de déficit habitacional, o que representa, aproximadamente, 36,29% do total de habitações no país. Destes, 1,4 milhão de moradias correspondem ao componente quantitativo, enquanto 3,8 milhões correspondem ao componente qualitativo. A partir disso, observa-se que, para cada lar em condição de déficit quantitativo, há 2,73 moradias em qualitativo, evidenciando que um dos desafios mais importantes do país corresponde à necessidade de se fortalecer os programas voltados à melhoria habitacional.

Das moradias deficitárias, 2,8 milhões estão localizadas nas áreas urbanas do país, enquanto 2,4 milhões estão situadas em áreas rurais. Ainda que esses números mostrem uma maior incidência nas áreas urbanas, é importante ter em conta que, em termos percentuais, o déficit atinge 24,8% das residências urbanas e 81,0% das rurais, enfatizando os obstáculos em matéria de política habitacional rural.

Os países devem avançar na geração de metodologias que reconheçam a heterogeneidade do território, como um insumo para a geração de políticas diferenciais que atendam à população de acordo com suas necessidades. Dessa

forma, a metodologia apresentada não abrange moradias étnicas. A razão dessa exclusão está relacionada às suas particularidades culturais, ancestrais e territoriais que projetam diferenças em seus modos de vida que devem ser levadas em conta na concepção da política.

Finalmente, embora o país tenha realizado progressos na construção de metodologias que permitam captar adequadamente as diferenças nas necessidades de uma população altamente heterogênea, o referencial teórico nos aponta que é necessário avançar na formulação de indicadores complementares associados à acessibilidade habitacional, à segurança da posse e à qualidade do entorno.

REFERÊNCIAS

- CANADÁ. Core housingneed, 2016 Census. **Statistics Canada**, 15 Nov. 2017. Disponível em: <https://www12.statcan.gc.ca/census-recensement/2016/dp-pd/chn-biml/index-eng.cfm>. Acesso em: 15 jul. 2021.
- CHILE. Ministerio de Vivienda y Urbanismo. **Déficit urbano habitacional: una mirada integral a la calidad de vida y el hábitat residencial en Chile**. Santiago: Minvu, 2009.
- CHILE. Ministerio de Vivienda y Urbanismo. **Medición del déficit habitacional: guía práctica para cuantificar requerimientos de vivienda con información censal**. Santiago: Minvu, 2007.
- COLÔMBIA. Departamento Administrativo Nacional de Estadística. **Censo nacional de población y vivienda 2018**. Bogotá: Dane, 2018.
- COLÔMBIA. Departamento Administrativo Nacional de Estadística. **Déficit habitacional**. Bogotá: Dane, 2020. (Nota Metodológica, n. 1).
- COLÔMBIA. Departamento Administrativo Nacional de Estadística. **Metodología déficit de vivienda**. Bogotá: Dane, 2009. (Colección Documentos, n. 79).
- GIRALDO ISAZA, Fabio. Hacia una nueva concepción de vivienda y el desarrollo urbano. **Coyuntura Social**, Bogotá, v. 9, n. 177, p. 55-84, 1993.
- MÉXICO. Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano. Comisión Nacional de Vivienda. **Obtenido de Vivienda: el rezago habitacional en México**. Ciudad de México: Sedatu/Conavi, 2015. Disponível em: https://sniiv.conavi.gob.mx/doc/Vivienda_Jul_Sep_2015.pdf. Acesso em: 15 jul. 2021.
- ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. OECD Directorate of Employment, Labour and Social Affairs – Social Policy Division. HC2.1. Living Space. **OECD Affordable Housing Database**, 2020a.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT.
OECD Directorate of Employment, Labour and Social Affairs – Social Policy
Division. HC2.3 Severe Housing Deprivation. **OECD Affordable Housing
Database**, 2020b.

UNITED KINGDOM. Ministry of Housing, Communities and Local
Government. **Guidance**: housing and economic needs assessment. London:
Ministry of Housing, Communities & Local Government, revision 2019.

2.2 Carências habitacionais na América Latina: formas de cálculo e desafios emergentes

Camilo Arriagada Luco¹

RESUMO:

Este artigo aborda a problemática do déficit habitacional e sua medição com o propósito de gerenciar políticas habitacionais e de desenvolvimento urbano mais abrangentes diante dos desafios da atual conjuntura enfrentada pela região latino-americana e suas estratégias de ação. Na primeira parte, apresentam-se as principais definições dos segmentos com os quais as necessidades ou carências habitacionais são frequentemente distinguidas. Logo, a segunda seção destaca, primeiro, os avanços institucionais alcançados pela medição e pela gestão do déficit habitacional nos países da região, bem como os desafios emergentes. O estudo do déficit habitacional – graças aos mandatos das Conferências Regionais pós-Habitat II e III – tem sido posicionado como uma base para a institucionalização do setor habitacional em muitos países, mas, hoje, requer uma nova geração de consensos e diretrizes diante da desatenção do déficit qualitativo em relação ao quantitativo. Deve-se visibilizar e compreender melhor as problemáticas envolvidas na coabitação de núcleos familiares como problema habitacional e estratégia de sobrevivência familiar interseccional, junto à questão de resolver a complementaridade dos direitos à cidadania e à habitação, que propõem a Agenda Urbana e Habitacional, hoje instaladas, mas não solucionadas em sua encruzilhada operacional. Atualmente, a formação de domicílios ocorre rapidamente devido a questões de fase demográfica somadas à migração internacional, que exige metas de médio e longo prazos, juntamente ao fato de que a pandemia de Covid-19 tem mostrado a vulnerabilidade da saúde, que implica a superlotação, a densidade e a precariedade habitacional, reforçando a exigência de programas apropriados focados territorialmente. O aumento do aluguel e sua desregulamentação é outro novo ponto que foi adicionado nos últimos anos.

PALAVRAS-CHAVE: Déficit habitacional. Planejamento. Demografia.

¹ Professor-associado do Departamento de Urbanismo da Universidade do Chile e consultor. Foi chefe do Departamento de Estudos do Ministério de Habitação e Urbanismo (Minvu) do Chile de 1998 a 2008 e consultor do Centro Demográfico da América Latina e do Caribe (Celade) e da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) em questões relacionadas ao déficit habitacional vinculadas à Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos (Habitat II). E-mail: carriagadal@uchilefau.cl.

ACORDOS E GRANDES DEFINIÇÕES METODOLÓGICAS SOBRE DÉFICIT HABITACIONAL

De forma geral, na região latino-americana, são reconhecidos dois grandes segmentos de déficit habitacional: a) o déficit quantitativo, que contabiliza o diferencial entre as habitações existentes e as habitações que necessitam ser construídas para atender às necessidades acumuladas da população; b) o déficit qualitativo, ou seja, unidades que não atendam aos requisitos de habitabilidade mínima e que requerem ações pontuais de reparação, saneamento ou expansão para somarem ao estoque de habitações adequadas.

Componentes do déficit quantitativo (velhas e novas complexidades)

O primeiro componente é a coabitação dos domicílios, ou a coabitação externa, referente à presença de dois ou mais núcleos familiares no mesmo domicílio. A entidade residencial é um grupo de pessoas com ou sem parentesco que compartilham um orçamento alimentar comum, o que implica disponibilidade de uma margem de recursos e autonomia e um potencial de se tornar independente da unidade sem a propriedade do domicílio (CHILE, 2004; NACIONES..., 1996; PROGRAMA..., 2015).

O segundo componente é a existência de domicílios compostos por dois ou mais núcleos familiares, ou coabitação interna. Esta é uma dimensão muito mais complexa de ser compreendida, pois envolve conceitos de tipologias familiares que se espera encaixar dentro da imagem desejada de uma família, de um lar, dentro de uma habitação adequada. Isto é especialmente complicado na América Latina, onde as técnicas de sobrevivência dos pobres que acompanharam a urbanização, desde meados do século XX, incluem intensas estratégias de coabitação, que são a base de arranjos de convivência e ajuda mútua que permitem a reprodução econômica e familiar deles (ARRIAGADA LUCO, 2003a, 2003b; CHILE, 2004).

A existência de núcleos familiares compostos e o fato implícito de que os núcleos secundários não dispõem de recursos mínimos para formar uma segunda moradia dentro do domicílio (ou seja, comer e cozinhar separadamente) retrata um quadro complexo de inter-relação do problema da pobreza com a coabitação, que transcende a questão do déficit habitacional. Essa consideração torna conveniente e prático o procedimento de se diferenciar uma coabitação interna funcional de uma coabitação disfuncional. A primeira é entendida como uma forma de habitar por escolha ou sobrevivência, descrita como a coabitação de indivíduos ou famílias em um domicílio composto por uma família extensa, que sobrevive graças a complexas transferências intergeracionais e economias

de escala sensíveis de serem desarticuladas. A segunda é a coabitação interna disfuncional alusiva a um segmento de famílias complexas, em que os custos da coabitação superam seus benefícios, e, portanto, preveem uma demanda urgente por moradia (NACIONES..., 1996; ARRIAGADA LUCO, 2003a, 2003b).

O aumento dos custos de terra e moradia, especialmente nas grandes cidades, fenômeno que tem acompanhado a consolidação da maioria da população urbana dos países da América Latina, somado à desigualdade de renda e à oferta de empregos de baixa qualidade e instáveis, tem causado a manifestação da coabitação de unidades e famílias, ainda longe de ser superada, com tendência para o adensamento de domicílios ou lotes em condições habitacionais inadequadas (MACDONALD, 2003).

Por fim, há um terceiro componente do déficit habitacional quantitativo que se refere ao domicílio irrecuperável. Na região, este conceito é bastante difundido e parte da necessidade de se construir novas residências, ou seja, os domicílios que devem ser substituídos. À medida que a urbanização e a modernização dos países foi avançando, o domicílio irrecuperável foi significativamente reduzido, e não costuma chamar muita atenção em comparação com a necessidade decorrente da coabitação de unidades e famílias (CHILE, 2004; NACIONES..., 1996; PROGRAMA..., 2015).

Componentes do déficit qualitativo

O déficit qualitativo (domicílios a serem melhorados) considera domicílios possíveis de serem recuperados com melhorias pontuais de materialidade e/ou saneamento, e não a falta de cômodos habitáveis para corrigir problemas de superlotação residencial. No entanto, vale ressaltar que a superlotação, devido à sua correlação com o fenômeno da coabitação de lares ou famílias, é frequentemente incluída no déficit quantitativo, e há países que a abordam dessa forma em seus estudos (CHILE, 2004; NACIONES..., 1996; PROGRAMA..., 2015).

Quadro 1 – Componentes do déficit qualitativo

Componentes do déficit qualitativo	Ações envolvidas
Domicílios passíveis de melhoria por materialidade	Demanda por reparação material de muro, teto e/ou pisos
Domicílios passíveis de melhoria por saneamento	Demanda por conexões de redes de esgoto, água potável ou eletricidade
Domicílios superlotados	Demanda por ampliação de cômodos habitáveis para estar/dormir

Fonte: CHILE, 2004; ARRIAGADA LUCO, 2003b, 2011.

Em relação ao déficit qualitativo, diversos estudos apontam que este segmento tem sido muito menos atendido pelas políticas habitacionais que priorizaram a produção estandardizada de novas habitações para reduzir o déficit quantitativo. Por exemplo, o estudo de Joan MacDonald (2003) sobre moradias habitadas pelos pobres urbanos em 15 países latino-americanos mostrou que, no final dos anos 1990, eles habitavam unidades que, em sua maioria (41% das moradias), são capazes de alcançar um padrão de habitabilidade adequado mediante melhorias bastante pontuais de materiais, serviços ou cômodos adicionais, ou seja, projetos mais econômicos que a construção de uma nova habitação social.

Crescimento do déficit habitacional no tempo

No tempo, a atualização das necessidades envolve dois tipos de processos, que são a formação de residências e famílias (unidades consumidoras de novos domicílios) e os domicílios que caem na obsolescência de sua vida útil.

Deve-se ter em mente que a medição do déficit habitacional, seja quantitativo, seja qualitativo, geralmente supera a capacidade de produção de moradias pública e privada no setor habitacional, sendo que, no máximo, é possível equilibrar a formação de novas unidades e apenas reduzir pontualmente parte do déficit habitacional acumulado. Na verdade, essa foi a experiência chilena de 1992 a 2002, que alcançou grande notoriedade internacional pela concepção de um sistema de subsídios à demanda complementado por crédito bancário e poupança familiar que permitiu níveis recordes de produção, mas que, posteriormente, voltou a reconhecer o crescimento do déficit por diversas razões, bem como para a consciência dos efeitos paradoxais do processo, em termos de expansão das cidades e segregação socioespacial (ARRIAGADA LUCO, 2003a, 2003b).

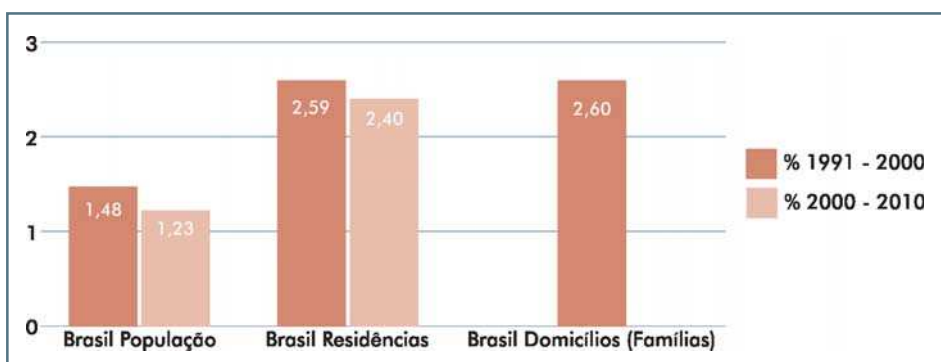
Os dados longitudinais de países da região mostram que a formação de unidades tem crescido muito nas últimas décadas em relação ao momento demográfico, caracterizado pelo aumento do percentual de pessoas em idade intermediária ou idade de trabalhar, isto é, de 15 a 65 anos (ARRIAGADA LUCO, 2003a).

De fato, o ritmo de crescimento das unidades residenciais (entidade consumidora de habitação) supera o da população em diferentes países da América Latina nas últimas décadas, e, recentemente, está até mais avançado.

Como mostram os gráficos a seguir para o Brasil, o Chile e o México, o crescimento médio anual da população declina nestes países. No entanto, a demanda potencial por moradia, visível na taxa de crescimento dos domicílios,

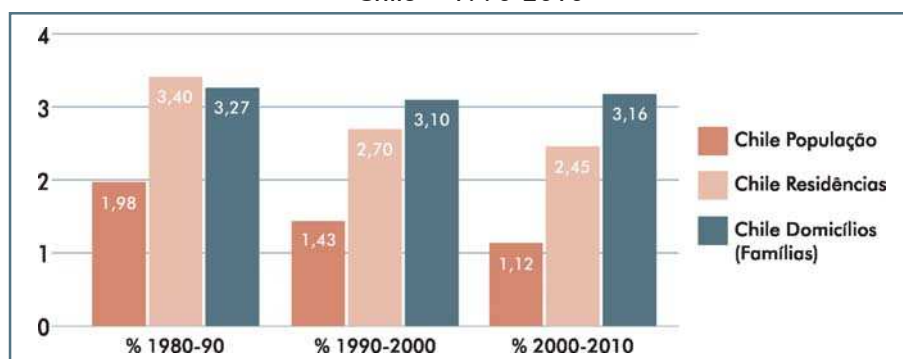
mostra sistematicamente um ritmo superior à população, que cresce no Chile e permanece elevada nos outros dois países. A taxa de crescimento dos domicílios, por sua vez, apresenta uma curva que acompanha o aumento dos domicílios. Com exceção do México, o Chile e o Brasil são exemplos de uma regra empírica mais estendida nos países latino-americanos: as unidades familiares crescem mais rápido do que as unidades residenciais. No México, Claudio Acioly Jr. (2018a) esclarece que o número de domicílios desabitados ultrapassa os 14% do conjunto habitacional nacional, fenômeno associado à má localização de novos empreendimentos urbanos, situados em perímetros urbanos, gerando altos custos de transporte às famílias. Em todos os casos acrescenta-se o fato, já destacado, de que não está contabilizado, dentro das residências, o fenômeno dos núcleos familiares secundários, bastante numeroso.

Gráfico 1 – Taxas de crescimento populacional, de domicílios e residências
Brasil – 1990-2010



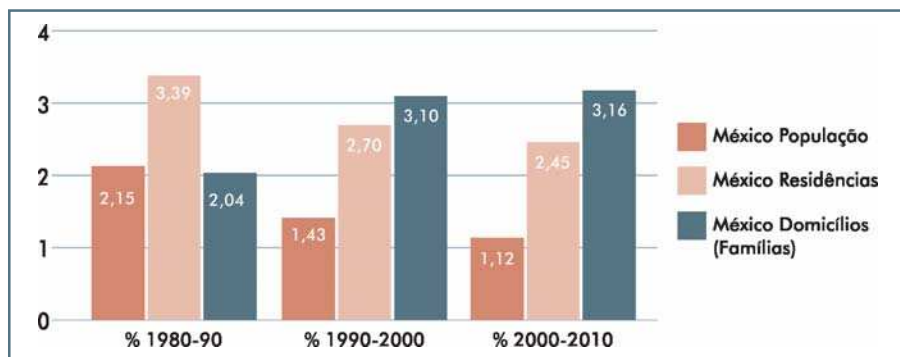
Fonte: Elaboração própria com base nos Censos Populacionais e Habitacionais dos países.

Gráfico 2 – Taxas de crescimento populacional, de domicílios e residências
– Chile – 1990-2010



Fonte: Elaboração própria com base nos Censos Populacionais e Habitacionais dos países.

Gráfico 3 – Taxas de crescimento populacional, de domicílios e residências
– México – 1990-2010



Fonte: Elaboração própria com base nos Censos Popacionais e Habitacionais dos países.

AVANÇOS REGIONAIS NA MEDIÇÃO DO DÉFICIT HABITACIONAL E DESAFIOS EMERGENTES

Após a Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos (Habitat II), a América Latina experimentou um importante impulso para o desenvolvimento de políticas habitacionais e de desenvolvimento urbano em consonância com o plano de ação regional de assentamentos humanos promovido pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), bem como a percepção instalada, na maioria dos governos, da importância prática do setor habitacional, especialmente das políticas habitacionais, como forma de estimular o crescimento econômico, para o qual se exigia a institucionalização de programas de habitação pública (MACDONALD, 2003; PROGRAMA..., 2015; ARRIAGADA LUCO, 2003a, 2003b).

Nesse contexto, a região experimentou significativos esforços e avanços relacionados aos estudos habitacionais, bem como o surgimento de desafios emergentes de diagnósticos mais coerentes com as seguintes necessidades de políticas públicas.

Institucionalização regional do estudo do déficit habitacional

O estudo do déficit habitacional quantitativo e qualitativo, muito variado ou até mesmo negligenciado entre os países antes da conferência Habitat II, em Istambul, posiciona-se como um objetivo de políticas públicas e como base importante para a institucionalização do setor habitacional em muitos países, ampliando estudos de diferentes graus de investimento e consolidação de seus Ministérios da Habitação dos países latino-americanos.

A Cepal e o Centro Demográfico da América Latina e do Caribe (Celade) (NACIONES..., 1996), no âmbito das propostas para a região, desenvolveram

um guia para a captação do déficit habitacional por meio do processamento de Censos Habitacionais e para a localização de assentamentos informais. Diversos países desenvolvem e consolidam experiências metodológicas relevantes e adotam suas próprias visões de medição do déficit habitacional como parte do amadurecimento de políticas e instituições, sob a perspectiva de que o déficit deve ser medido para ser enfrentado, e que, além disso, é um componente importante das metas do governo.

O Quadro 2 exemplifica as definições operacionais de medição do déficit, comparando as definições do Chile, do Brasil e do México. Para o primeiro país, o Ministério de Habitação e Urbanismo (Minvu) formaliza uma metodologia de cálculo do déficit habitacional baseada em Censos por suas potencialidades de desagregação local, complementares aos estudos intercensitários da pesquisa domiciliar Caracterização Socioeconômica Nacional (Casen), do Ministério do Desenvolvimento Social (Midesol). Já o Brasil acumula medições ao longo do tempo, promovidas pela Fundação João Pinheiro (FJP, 2018), por meio de pesquisa ou amostra de domicílios em busca de comparabilidade anual e desagregação estatal. E, no México, o Conselho Nacional de Avaliação da Política de Desenvolvimento Social (MÉXICO, 2018) consolida uma perspectiva de estudo de carências cruzadas com grupos populacionais afetados com expectativas de acesso à política social e aos direitos.

Quadro 2 – Comparação de definições de déficit habitacional
– Chile, Brasil e México – 2006/2015/2018

Critério	Chile (2006)	Brasil (2015)	México (2018)
Fonte de dados	Censo Populacional e Habitacional Pesquisa CasenMidesol	Pesquisa Nacional de Amostra Domiciliar, a partir de 2007 – extratos de renda e salário mínimo	Diagnóstico do direito à moradia digna Coneval
Definição déficit quantitativo	Número de requerimentos de novas moradias com base em: a) residências irrecuperáveis a serem substituídas; b) domicílios coabitados (coabitação externa); c) núcleos secundários ou coabitação interna com superlotação de 2,5 + pessoas por cômodo e baixa dependência econômica	Necessidade de construção de novas moradias (habitações precárias, rústicas e improvisadas), coabitação (famílias que convivem); famílias que gastam mais de 30% da renda com aluguel; adensamento excessivo de moradias alugadas – três por dormitório*	Necessidade de moradia completa (residências em má condição de muros ou necessidade de novos domicílios por superlotação – 2,5 ou mais pessoas por dormitório – não se resolve mediante ampliação de dois dormitórios)
Definição déficit qualitativo	Número de requerimentos de melhoria ou reparação, acesso a saneamento e/ou ampliação da residência (exclusivo do déficit habitacional quantitativo)	A inadequação de moradias reflete problemas na qualidade de vida dos moradores (carência de infraestrutura; adensamento domiciliar excessivo em centros urbanos próprios, ausência de banheiro exclusivo, cobertura inadequada, fundação inadequada do espaço urbano ou irregularidade e conflito de posse)	Necessidade de melhorias (qualidade e espaços, acesso a serviços básicos e drenagem)

Fonte: Dados básicos: CHILE, 2002; FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2018; MÉXICO, 2018.

Elaboração própria.

*Em 2007, questionava-se a intenção de se construir uma residência exclusiva.

No caso da quantificação de novos domicílios, há diferenças maiores nas definições de cada país sobre o déficit quantitativo. No caso do Chile, os esforços estão concentrados na captação de coabitação interna, mas segmentando em seu interior domicílios multinucleares, onde há necessidade por superlotação, existindo, também, um potencial de independência por meio de uma nova unidade residencial, usando o Censo como fonte fundamental. No Brasil, as medidas têm favorecido o monitoramento periódico, por meio de pesquisas de amostras de moradias e segmentação por níveis de renda, controlando a coabitação familiar, mas adicionando um foco especial às famílias que despendem percentual considerável de sua renda com aluguel. Na medida citada no México, a superlotação está controlada, que é uma variável próxima ou correlacionada com a coabitação de lares ou famílias, mas não substitui a omissão deste estudo sobre a coabitação dos lares.

O Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (PROGRAMA..., 2015) fez um esforço recente para compilar os critérios de construção do déficit habitacional por meio de consultas a organismos governamentais da região, que comprovaram uma maior transversalidade da coabitação de lares e domicílios irrecuperáveis no estudo do déficit quantitativo, retratando países específicos que agregam outros critérios, como a precariedade da posse ou o alto preço do aluguel.

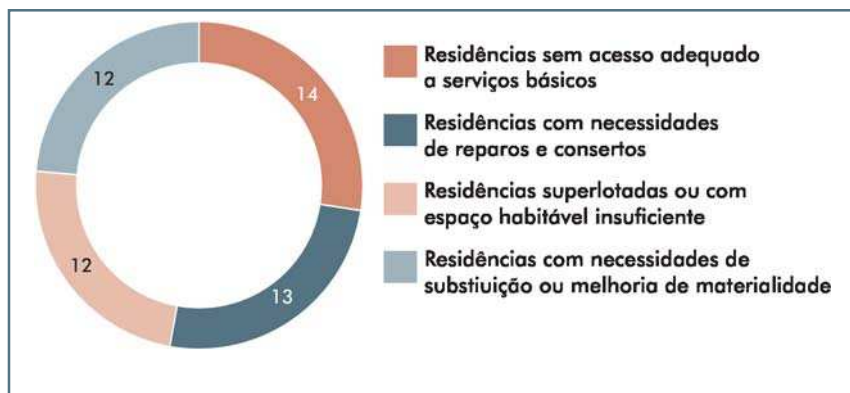
Gráfico 4 – Definições de déficit quantitativo de acordo com o número de países



Fonte: PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS, 2015.

No caso do déficit quantitativo, a ONU-Habitat (PROGRAMA..., 2015) detecta uma uniformidade muito maior de medição pelos países, compreendendo quatro componentes clássicos desse tipo de carência: materiais, espaço, saneamento sanitário e acesso à água, mas, infelizmente, trata-se de um campo de programas menos desenvolvidos das respostas às políticas habitacionais.

Gráfico 5 - Definições de déficit qualitativo de acordo com o número de países



Fonte: PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS, 2015.

Em sua essência, as definições de necessidades qualitativas são muito semelhantes, talvez o que seja diferente é a consideração do Brasil sobre a irregularidade de posse, que, em geral, tende a ser considerada como uma deficiência quantitativa.

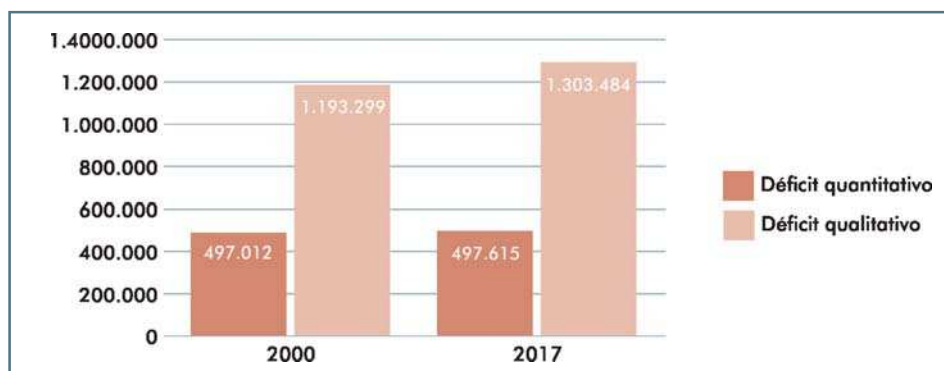
TEMAS EMERGENTES DE POLÍTICA PÚBLICA E INFORMAÇÃO

Desatenção do déficit qualitativo e necessidade de se revisar situações sociais prioritárias

Em diferentes países da América Latina, que possuem metodologias ou definições diversas, o déficit qualitativo supera o déficit quantitativo em magnitudes. Infelizmente, trata-se de um tipo de carência que não alcançou uma resposta proporcional dos governos porque é mais visível, sendo considerado um sinal de modernidade inaugurar novos conjuntos. As carências qualitativas representam um tipo de carência diversa em sua causa, e são mais complexas de serem enfrentadas de forma padronizada devido à heterogeneidade das situações e à sua dispersão em comunidades com altos graus de informalidade, mas que requerem um esforço especial de programas de melhoria da materialidade, ampliação de cômodos e conexões domiciliares de água potável e/ou esgotamento sanitário. Neste sentido, a região implementou programas de regularização de favelas ou assentamento precário promovidos por organizações multilaterais (BRAKARZ; GREENE; ROJAS, 2002), mas bem menos planos para a melhoria da materialidade ou a ampliação de espaços.

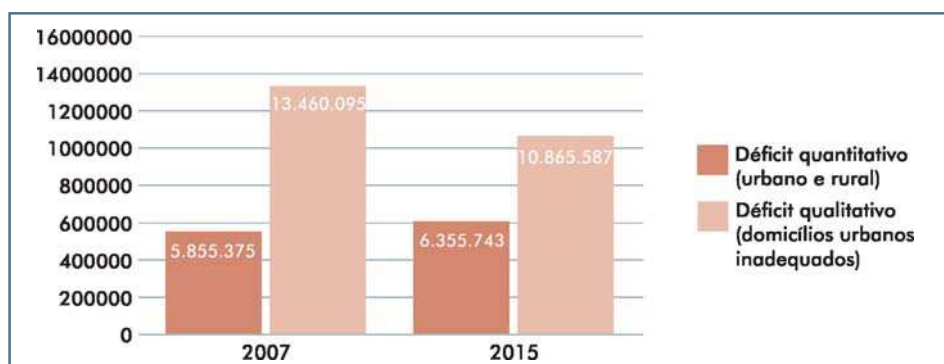
Os gráficos a seguir, além das particularidades metodológicas, comprovam a predominância das necessidades qualitativas sobre as quantitativas no Chile, no Brasil e no México, e os dados longitudinais disponíveis para os dois primeiros países permitem observar, no Chile, a tendência ascendente do déficit qualitativo *versus* um quadro de maior estabilização do déficit quantitativo, enquanto no Brasil o déficit quantitativo total do país cresce, mas o déficit qualitativo de domicílios urbanos é reduzido, embora ainda siga representando um número significativamente superior às necessidades de construção de novas unidades. O estudo do México confirma uma incidência demográfica muito maior do déficit qualitativo em relação ao quantitativo em 2018, não dispondo de números anteriores comparáveis no relatório.

Gráfico 6 – Evolução dos déficits habitacionais quantitativos e qualitativos
– Chile – 2000-2017



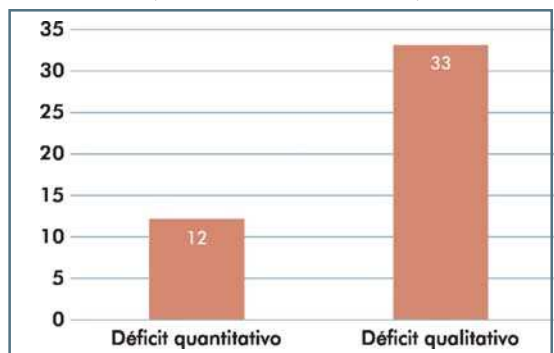
Fonte: Dados básicos: CHILE, 2006-2020.
Elaboração própria.

Gráfico 7 – Evolução dos déficits habitacionais quantitativos e qualitativos
– Brasil – 2007-2015



Fonte: Dados básicos: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2018.
Elaboração própria.

Gráfico 8 – Evolução dos déficits habitacionais quantitativos e qualitativos – México (% população afetada) – 2018



Fonte: Dados básicos: MÉXICO, 2018.
Elaboração própria.

No Brasil, em 2015, os dados da pesquisa habitacional sobre o déficit qualitativo urbano relatam que ele é dominado pela inadequação do local onde foi fundado, por domicílios urbanos próprios com adensamento excessivo, e pela falta de serviços urbanos básicos nas residências. A inadequação do local de fundação refere-se a imóveis duráveis em terrenos não legalizados, o que representa risco de instabilidade residencial, que se resolve com a regularização de posse, diferentemente das melhorias sanitárias, de materialidade ou de espaço; no entanto, não define quanto dessa irregularidade é factível de ser resolvida no terreno ou requer remanejamento devido a riscos ambientais ou normas urbanas, o que é uma definição importante, pois, se a irregularidade não pode ser resolvida no terreno, seria uma necessidade quantitativa.

Tabela 1 – Estrutura do déficit habitacional qualitativo – Brasil – 2015

Déficit qualitativo urbano	Inadequação de fundação	Adensamento excessivo em moradias próprias urbanas	Cobertura urbana inadequada, moradia permanente urbana	Inadequação de banheiro, moradia permanente urbana
Brasil (2015)	1.867.647	1.020.675	830.720	191.922

Fonte: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2018.

Cabe-se fazer, um comentário sobre os domicílios irrecuperáveis. Embora esta seja uma situação classificada como déficit quantitativo, ela projeta situações fronteiriças com o déficit qualitativo. Refere-se ao caso de tipos antigos de residências, bem localizadas, onde deve ser revisto o pressuposto de que nada dessas casas serve, e, assim, deveriam fazer parte do déficit qualitativo. É o

caso de residências do tipo históricas, onde há solo urbanizado e identidade territorial vinculada à residência patrimonial (por exemplo, conventos, *cités*,² cortiços), e até mesmo normas de proteção ou modificações especiais. Essa situação recomenda precauções sobre os domicílios que aqui colocamos como irre recuperáveis ou substituíveis diretamente por sua tipologia, e que, no caso de conjuntos habitacionais de valor patrimonial, são indicativos de políticas e programas de reabilitação e melhoria, atendendo ao auge do patrimônio e à necessidade de preservar sua presença em um solo urbano.

Por fim, deve-se destacar que o surto da pandemia de Covid-19, especialmente pelo rápido contágio e pela mortalidade do vírus dentro das grandes cidades, tem mostrado correlação com a superlotação domiciliar, entre outras carências habitacionais e de equipamento (CARRIÓN MENA, 2020). Tapia (2020) evidencia que, dentro das cidades, o contágio foi caracterizado pela inter-relação das desigualdades de diferentes tipos (sociais, de gênero, de faixa etária e territoriais), enfatizando que os bairros de habitabilidade desfavorável foram muito afetados pela transmissão. No Chile, diversos estudos (FUNDACIÓN SOL, 2020; CHILE, 2020; VERGARA PERUCIH *et al.*, 2020) verificam a incidência de superlotação em comunidades com taxas de infecção superiores à média da Região Metropolitana da Grande Santiago. Vommaro (2020) conclui que as medidas de confinamento ou quarentena adotadas em todos os países da América Latina significam uma retração da vida social para o espaço doméstico, o que torna crítico o risco à saúde oriundo da superlotação, bem como sua interferência na possibilidade de tarefas escolares e educação virtual ou na viabilidade de se realizar o teletrabalho.

Opacidade estatística do fenômeno da coabitação de núcleos familiares secundários como problema de pobreza e/ou moradia, mas que sempre exige algum tipo de política

As tendências da família latino-americana à nuclearização e ao adensamento das idades intermediárias favorecem que a quantidade de núcleos familiares com os quais a população está organizada seja elevada devido à sua conjuntura demográfica. A revisão dos estudos regionais mostra que a consideração dos núcleos secundários varia nos países da região. Na Argentina (ARGENTINA, 2001), a Pesquisa de Desenvolvimento Social e Condições de Vida, de 1997, incluiu, no déficit quantitativo, “os lares que precisam acessar novas residências porque habitam edificações que não atendem às exigências

2 O *cité* é uma tipologia arquitetônica do século XIX. É um conjunto de moradias de fachada contínua que possuem um espaço comum, privado e com acesso à via pública por meio de uma ou mais saídas. Mais informações em: <https://www.plataformaurbana.cl/archive/2006/09/22/fragmentos-de-ciudad-el-cite/>. Acesso em: 14 jul. 2021.

de construção e saneamento, compartilham domicílios ou são núcleos secundários”. No Brasil, a FJP (2001) inclui, como parte do déficit habitacional, os núcleos secundários de duas ou mais pessoas. No Chile, a coabitação interna é considerada nos estudos do Minvu (CHILE, 2004) com base em Censos. Outros países omitem os dados mesmo sendo capazes de obtê-los, como, por exemplo, o México, que considerava apenas a coabitação externa (ARRIAGADA LUCO, 2005).

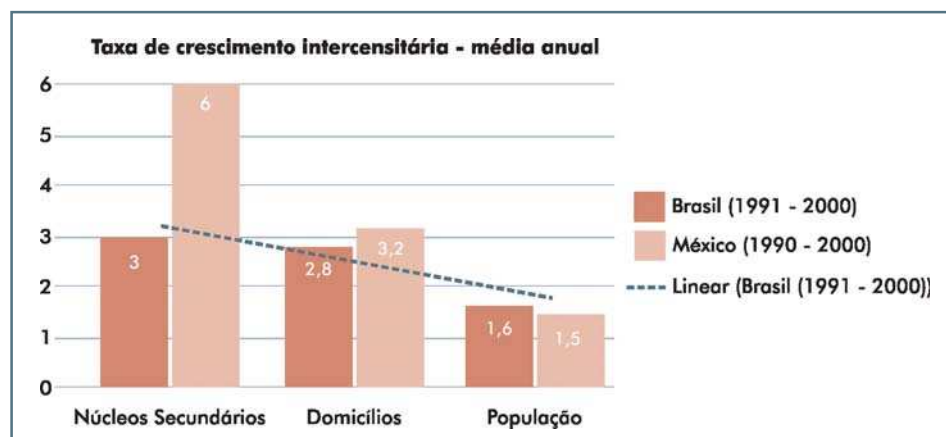
O procedimento detalhado pela Cepal e pelo Celade (NACIONES...,1996) especifica as etapas sucessivas do processamento de bases de dados censitárias – criação de variável que agrupa as categorias: relação de parentesco com o chefe do lar ou da família; controle do estado civil; idade e número de filhos sobreviventes; contagem de categorias de parentesco; e, por fim, contagem e elaboração de programas especiais para contabilizar núcleos familiares secundários por domicílio, permitindo seu estudo com Censos, determinando uma estimativa da quantidade de núcleos secundários existentes em cada domicílio de acordo com a frequência observada de determinadas categorias de parentesco (núcleos de filhos; de irmãos ou cunhados; de pais ou sogros; de outros parentes; de não parentes), até um máximo de seis pessoas.

Arriagada Luco (2005) aplicou essa técnica no México e no Brasil com os Censos de 1990 e 2000 dos respectivos países, e os resultados mostram que os núcleos familiares secundários são um fenômeno crescente. O trabalho intitulado “O déficit habitacional no Brasil e no México e suas duas megacidades globais: os estudos com os Censos de 1990 e 2000” revela um potencial adicional de lares próximo a 17%. Em ambos os países, os núcleos secundários aumentaram em números, mas o ritmo de crescimento e seu impacto era enorme no México, onde se destacava a rapidez do crescimento (média anual de 6%, bem acima do crescimento das famílias e da população). Em relação às características, no Brasil e no México a coabitação interna refere-se majoritariamente aos núcleos familiares com filhos (ou seja, chefes de família economicamente estruturados em conjunto com núcleos secundários de filhos casados ou acompanhados; filhos separados; filhas que são mães solteiras; e/ou genros/noras; com e sem netos no domicílio). No México, esses casos representam 80% dos núcleos secundários registrados nos Censos a partir dos anos 2000, enquanto no Brasil registra-se 67%. Em ambos, a incidência desses núcleos dentro da estrutura da coabitação interna aumentou e com rapidez significativa (ARRIAGADA LUCO, 2005).

A figura dos núcleos familiares secundários (coabitação interna) está alimentada, em grande parte, pelo aumento do número de filhos casados ou acompanhados que devem continuar vivendo na casa dos pais e formando

parte do núcleo familiar e da residência de seus ascendentes, sem chegar a se tornarem segundos chefes de família por razões de dependência ou subordinação econômica. Trata-se de uma situação sempre sensível em termos sociais, pois envolve restrições ao desenvolvimento familiar das novas gerações. Além dos custos que podem envolver no curto prazo, corre-se risco de perpetuação da pobreza ou até mesmo de despejo à luz de grandes volumes de irregularidades de posse que possam ocorrer e da alta incidência de chefes de família do sexo feminino a cargo dos filhos, sem escolaridade suficiente para gerar renda e avós em idades avançadas.

Gráfico 9 – Ritmo de crescimento de núcleos secundários, moradias e população no Brasil e no México – 1990-2000



Fonte: ARRIAGADA LUCO, 2005, com base nos Censos.

Agenda urbana versus agenda habitacional: contraposição ou complementaridade do direito à moradia com o direito à cidade?

Um sinal dos últimos tempos é o surgimento da agenda urbana, que prioriza questões de localização, acessibilidade, oferta de espaços públicos e instalações urbanas coletivas. Trata-se de uma grande contribuição para uma leitura mais integral do déficit habitacional e para ponderar situações habitacionais, que, na prática, são diferentes devido ao entorno, bem como um fato objetivo que é: a localização dentro do raio urbano, especialmente nas grandes cidades, define cada vez mais as oportunidades de reprodução econômica e integração das pessoas. A recorrência nos últimos anos tanto do conceito do direito à cidade quanto das estratégias de vendas do setor imobiliário que oferece moradias, mas com base na difusão de sua localização e de seu entorno, são indicadores do auge e do imaginário urbano.

No entanto, essa tendência em uma região marcada por desigualdade, marginalidade persistente e enormes assimetrias de poderes e fraquezas regulatórias é complexa. Após a Crise do Subprime, muitos países evidenciam um declínio de suas habitações sociais em favor da oferta imobiliária, incluindo uma mudança da residência própria para o aluguel, o que é um sinal de um enfraquecimento do direito à residência, atrás de *slogans* sobre o direito à cidade ou à qualidade da vida urbana. Isso pode ser observado em mudanças tanto do setor imobiliário privado quanto das abordagens de políticas públicas. Essa situação, levada ao extremo, pode conduzir a um cenário em que as pessoas parecem estar diante da encruzilhada de optar entre localização e entorno urbano ou residência onde seja possível, sem consolidar a ideia básica de que o direito ao domicílio e à cidade devem ser complementares e coerentes.

A Nova Agenda Urbana (PROGRAMA..., 2017), aprovada na Conferência sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável (Habitat III, Quito) estabelece que as cidades estão convidadas a cumprir sua função social, com vistas a alcançar progressivamente a realização do direito ao domicílio adequado, ao acesso universal à água potável e ao saneamento, à igualdade de acesso a todos os bens e serviços públicos, incentivando a participação, promovendo a cooperação cívica e gerando um senso de pertencimento e propriedade entre todos os seus habitantes. Essas definições são um forte impulso do “direito à cidade”, mas acatando, também, o direito ao domicílio, no qual os sinais que entregam as carências qualitativas e quantitativas são muito importantes, ainda mais quando se faz um esforço para lê-las territorialmente ou em seu contexto urbano.

No quadro descrito da América Latina, pode-se notar uma acelerada formação de domicílios, e a necessidade de residência entra em conflito com as demandas de localização não residenciais próprias do modelo global de negócios, contra um preço de terra que cada vez se torna mais caro, com o mercado imobiliário tendendo a preferir a oferta de unidades monoambientais a uma grande quantidade de domicílios individuais em projetos de reforma em altura, contornando a produção econômica de residências familiares.

Como aponta Claudio Acioly Jr. (2018a; 2018b), a Amostra Global de 200 Cidades, realizada pela Habitat, apresenta evidências inequívocas de uma crise mundial de acessibilidade habitacional confirmada por diversos estudos regionais, incluídos os latino-americanos, mostrando que a propriedade do domicílio e a oferta de residências de aluguel não estão ao alcance da maioria, distorcendo, assim, os mercados habitacionais e piorando as condições de vida da população. A persistência da urbanização informal no século XXI responderia ao fato de que as cidades estão crescendo sem planejamento

urbano ou normas de uso da terra, em grande parte decorrentes da escassez de residências acessíveis. Devido a essa situação, o setor habitacional deve ser uma das principais preocupações das políticas públicas urbanas, sendo preciso incentivar a criação de pertinentes marcos normativos, institucionais, financeiros e regulatórios que permitam que pessoas e famílias tenham acesso a um domicílio adequado.

Um exemplo simples da importância de se ler detalhadamente as cifras de necessidades é oferecido pela coabitação de famílias em uma mesma residência como o componente de déficit mais usual. Contudo, hoje, pode-se observar que uma parte importante do que é capturado como coabitação de famílias, por exemplo, no Chile, na realidade, são situações explicadas pelo fenômeno do subarrendamento de residências ou aluguel por partes, relevantes nas cidades centrais dos maiores centros urbanos dos países. Outra relevância da complexa interface entre direito à cidade e direito ao domicílio é mostrada pelos dados do Brasil, nos quais o valor mais alto corresponde ao “pagamento excessivo de aluguel” (com relação à renda).

Tabela 2 – Déficit quantitativo e qualitativo por componentes selecionados – Brasil – 2015

Déficit quantitativo – Brasil	Habitação precária	Coabitação familiar	Ônus excessivo com aluguel	Adensamento excessivo
Brasil 2015	942.631	1.902.490	3.177.772	332.850

Fonte: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2018.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O déficit qualitativo é o componente medido de forma mais universal pelos países da América Latina, mas muito menos atendido ou priorizado do que a produção de novas residências. Além disso, são muito mais numerosas as necessidades qualitativas do que as quantitativas. Esta situação não pode continuar se prolongando tendo em vista a magnitude de graves prejuízos, simples de serem resolvidos e que compreendem a superlotação de cômodos. A questão moral sobre como abordar o déficit qualitativo deve ser respondida perguntando quem são os moradores, as famílias e as pessoas (de acordo com suas idades) que estão por trás de casos críticos e aglomerados, o que deixa claro que existem segmentos que são priorizados devido às condições de risco social. Além disso, a pandemia de Covid-19 tem demonstrado a enorme vulnerabilidade sanitária implicada pela superlotação, pela densidade e pela precariedade habitacional, reforçando a exigência prática de uma gestão

habitacional mais precisa e oportuna mediante programas focados territorialmente em áreas carentes e de déficit qualitativo que comprometem a agenda social.

A coabitação das famílias secundárias reflete problemas de pobreza ou domicílio, muitas vezes diferidos em sua solução ao longo do tempo, mas que sempre requerem algum tipo de política. Os estudos desagregados das necessidades habitacionais, em conjunto com órgãos sociais e municípios, devem fazer um esforço para entender melhor esses quadros residenciais, onde, de fato, mistura-se pobreza, necessidade de melhoria, domicílios e famílias que devem compartilhar residências, com frequente irregularidade de posse. Rubén Katzman (2011) argumenta a existência de uma “dívida infantil” dos governos, por não terem conseguido identificar um programa que permita uma luta concreta contra a pobreza infantil, mas, genericamente, por meio das metas de serviços sociais e programas de pobreza, estimando que 15% das crianças da região vivem em territórios altamente críticos, onde seria possível a realização de rápidos projetos.

No caso dos programas habitacionais, estes são genéricos no que diz respeito à cobertura por faixas etárias e cruzam as tipologias de componentes de carências habitacionais, com processos mistos de recuperação de dados censitários e imagens de satélite que permitem localizar concentrações (pontos quentes) de pobreza infantil e coabitação. Portanto, há a necessidade de se definir programas de hábitat não para famílias com necessidades em geral ou para as residências com necessidades gerais, mas, sim, para as unidades com crianças e jovens focados no território. Não são os grandes números de déficit que podem mobilizar projetos precisos, mas as pequenas cifras, as locais e com rostos humanos.

Por fim, o direito à cidade tem se instalado fortemente na agenda pública regional. Trata-se de um conceito que, somado à necessidade de ser mais preciso para fins políticos, obriga a integrar a medição do déficit habitacional a indicadores deste direito à cidade, o que pode ser realizado por meio de sistemas de informação territoriais em primeira instância, orientados a ler os complexos, mas os mais ricos dilemas políticos que envolvem a integração do direito ao domicílio com direito à cidade, os equipamentos e os serviços coletivos. O estudo do déficit deve garantir uma produção habitacional em consonância com o crescimento de domicílios e famílias nas cidades (cada vez mais acelerado e complicado de se localizar), e, ao mesmo tempo, garantir que todos os habitantes, especialmente os grupos mais vulneráveis, possam ter acesso às residências em zonas equipadas e planejadas, caso não sejam reabilitadas. Esta equação é uma tarefa mais de análise, segmentação,

georreferenciamento e discussão de planos do que uma tarefa de produzir estatísticas agregadas de cada grande tipo de déficit, e pode aconselhar focar a atenção em novos processos que não estavam nos manuais de medição do déficit clássico, como o arrendamento abusivo ou excessivamente caro que está associado tanto às zonas excluídas quanto às zonas preferidas de novos grandes empreendimentos verticais privados.

REFERÊNCIAS

- ACIOLY JR., Claudio. Vivienda y urbanización sustentable e inclusiva en la nueva agenda urbana. **Revista Vivienda y Ciudad**, Córdoba, v. 5, p. 28-38, dic. 2018a.
- ACIOLY JR., Claudio. Why the provision of affordable housing is necessary for the realization of human rights in cities in the 21st Century. **New Cities**, Montréal, 17 sept. 2018b. Disponível em: <https://newcities.org/the-big-picture-why-the-provision-of-affordable-housing-is-necessary-for-the-realization-of-human-rights-in-cities-in-the-21st-century/>. Acesso em: 14 jul. 2021.
- ARGENTINA. Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales. Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales. **Panorama de la situación habitacional**: encuesta de desarrollo social y condiciones de vida. Buenos Aires: Presidencia de la Nación, 2001. (Documento n. 3).
- ARRIAGADA LUCO, Camilo. **América Latina**: información y herramientas sociodemográficas para analizar y atender el déficit habitacional. Santiago: Celade; Cepal, 2003b. (Serie Población y Desarrollo, n. 45).
- ARRIAGADA LUCO, Camilo. **El déficit habitacional en Brasil y México y sus dos megaciudades, estudios con los Censos 1990 y 2000**. Santiago: Celade; Cepal, 2005. (Serie Población y Desarrollo, n. 62).
- ARRIAGADA LUCO, Camilo. **Evaluación de la experiencia censal reciente sobre vivienda y hogar**. Santiago: Celade; Cepal, 2011. (Serie Población y Desarrollo, n. 101).
- ARRIAGADA LUCO, Camilo. **La dinámica demográfica y el sector habitacional en América Latina**. Santiago: Celade; Cepal, 2003a. (Serie Población y Desarrollo, n. 33).
- BRAKARZ, José; GREENE, Margarita.; ROJAS, Eduardo. **Cities for all**: recent experiences in neighborhood upgrading programs. Washington: BID, 2002.
- CARRIÓN MENA, Fernando. El coronavirus es una enfermedad urbana. In: DAMMERT-GUARDIA, Manuel (coord.). **Múltiples miradas para renovar una agenda urbana en crisis**. Buenos Aires: Clacso, 2020. (Cuaderno del Grupo de Trabajo de Desigualdades Urbanas, n. 1).

CHILE. Consejo Nacional de Desarrollo Urbano. **Recomendaciones para las ciudades chilenas frente a la Pandemia**. Santiago: CNDU, 2020.

CHILE. Ministerio de Vivienda y Urbanismo. **El déficit habitacional en Chile**: medición de los requerimientos habitacionales y su distribución espacial. Santiago: Minvu, 2004. (Serie VII: Política Habitacional y Planificación).

CHILE. Ministerio de Desarrollo Social y Familia. **Data Social**. Santiago: Midesol, 2006-2020. Disponível em: <https://datasocial.ministerio-desarrollosocial.gob.cl/portalDataSocial/catalogoDimension/39>. Acesso em: 13 sept. 2021.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil – 2015**. Belo Horizonte: FJP, 2018. (Estatística e informações, 6).

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil 2000**. Belo Horizonte: FJP, 2001.

FUNDACIÓN SOL. Tasa de Mortalidad por Covid-19 en las comunas del Gran Santiago según último Informe Epidemiológico. **Fundación Sol**, Santiago, 20 jun. 2020.

KAZTMAN, Ruben. **Infancia en América Latina**: privaciones habitacionales y desarrollo de capital humano. Santiago: Naciones Unidas; Cepal; Unicef, 2011. (Documentos de Proyectos, n. 431).

MACDONALD, Joan. Pobreza y ciudad en América Latina. In: JORDÁN, Ricardo; SIMIONI, Daniela (comp.). **Gestión urbana para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe**. Santiago: Naciones Unidas; Cepal; Gobierno de Italia, 2003. cap. 3., p.93-146.

MÉXICO. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. **Estudio diagnóstico del derecho a la vivienda digna y decorosa 2018**. Ciudad de México: Coneval, 2018.

NACIONES UNIDAS; COMISSÃO ECONÓMICA PARA A AMÉRICA LATINA E CARAÍBAS; CENTRO DEMOGRÁFICO LATINOAMERICANO Y CARIBEÑO. **Déficit habitacional y datos censales sociodemográficos**: una metodología. Santiago: NU; Celade; Cepal, 1996. (Serie B Celade, n. 114).

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS. **Déficit habitacional en América Latina y el Caribe**: una herramienta para el diagnóstico y el desarrollo de políticas efectivas en vivienda y hábitat. Nairóbi: ONU-Habitat, 2015.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS. **Nueva agenda urbana**. Nairóbi: ONU-Habitat, 2017. Disponível em: <https://onuhabitat.org.mx/index.php/la-nueva-agenda-urbana-en-espanol>. Acesso em: 14 jul. 2021.

TAPIA, Maricarmen. Coronavirus: repensar el modelo urbano y territorial. **Revista Crítica Urbana**, Coruña, n. 15, p. 3-5, 22 nov. 2020.

VERGARA PERUCICH, Francisco *et al.* Ciudad y Covid-19: desigualdad socio espacial y vulnerabilidad. **Columna Ciper Académico**, Santiago, 25 mar. 2020. Disponível em: <https://www.ciperchile.cl/2020/03/25/ciudad-y-covid-19-desigualdad-socio-espacial-y-vulnerabilidad/>. Acesso em: 4 ago. 2021.

VOMMARO, Pablo. Juventudes, barrios populares y desigualdades en tiempos de pandemia. In: DAMMERT-GUARDIA, Manuel (coord.). **Múltiples miradas para renovar una agenda urbana encrisis**. Buenos Aires: Clacso, 2020. (Cuaderno del Grupo de Trabajo de Desigualdades Urbanas, n. 1).

Referências Complementares

ARRIAGADA LUCO, Camilo. **Pobreza urbana en América Latina**: nuevos escenarios y desafíos de política para el hábitat urbano. Santiago: NU; Cepal, 2000. (Serie Medio Ambiente y Desarrollo, n. 27).

ARRIAGADA LUCO, Camilo. Regreso al centro con fragmentación urbana: efectos del repoblamiento inmobiliario sobre el centro histórico de Santiago. In: CALDERÓN COCKBURN, Julio; AGUIAR ANTÍA, Sebastián (coord.).

Segregación socio-espacial en las ciudades latino americanas. Buenos Aires: Editorial Teseo, 2019. p.171-198.

CÁMARA CHILENA DE LA CONSTRUCCIÓN. **Políticas de vivienda y barrio**: bases para una propuesta. Santiago: Consejo de Políticas de Vivienda y Barrio; CChC, 2013. (Documento de Trabajo Consejo Nacional, n. 166).

2.3 Medição de habitação inadequada em coerência com definições de pobreza e déficit habitacional: experiência no Chile

Rodrigo Alejandro Ibarra Lara¹

Juan Cristóbal Moreno Crossley²

RESUMO:

A exigência de realização de medidas mais rigorosas e profundas em relação ao acesso à habitação adequada apresentada pela Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável concebe grandes desafios para os instrumentos e indicadores estatísticos convencionais utilizados no setor habitacional. A incorporação do foco do Direito à Habitação Adequada, aliada à necessidade de articulação da melhoria das condições habitacionais com a redução da pobreza em todas as suas dimensões, motiva um trabalho intersetorial coordenado tanto no diagnóstico quanto na gestão de políticas e programas. O presente artigo apresenta a experiência recente do Chile, que tem seguido um processo orientado à adaptação da metodologia estabelecida para a medição do indicador 11.1.1 da Agenda 2030 (referindo-se à proporção da população urbana que vive em bairros marginalizados, assentamentos informais ou habitações inadequadas) e harmonizar seus diferentes componentes com os critérios aplicados na medição do déficit habitacional (quantitativo e qualitativo) e na medição multidimensional de pobreza. Embora esse processo não tenha estado isento de dificuldades e significativas lacunas permanecem na medição de alguns aspectos recomendados pela Organização das Nações Unidas (ONU), a existência de informações integradas e detalhadas obtidas no âmbito da principal pesquisa domiciliar realizada no país – Pesquisa de Caracterização Socioeconômica Nacional (Casen) – tem facilitado a construção de consenso técnico entre diferentes instituições governamentais.

PALAVRAS-CHAVE: Habitação adequada. Déficit habitacional. Pobreza multidimensional. Estatísticas oficiais. Chile.

- 1 Construtor Civil. Universidade Católica do Chile. Engenheiro de Negócios (Menção em Economia) Universidade do Chile. Mestre em Políticas Públicas Universidade do Chile. E-mail: rodrigo.ibarra.lara@gmail.com.
- 2 Sociólogo. Mestre em Geografia e Doutorando em Território. Espaço e Sociedade pela Universidade do Chile. E-mail: jcristobalmoreno@gmail.com.

INTRODUÇÃO

Os instrumentos e indicadores utilizados na América Latina e no Caribe para a medição dos requerimentos habitacionais devem se adaptar às demandas apresentadas por diferentes marcos regulatórios, incluindo, prioritariamente, a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável e a Nova Agenda Urbana, promovidas pela Organização das Nações Unidas (ONU) (NACIONES UNIDAS, 2015b; 2017). Tais marcos normativos enfatizam a necessidade de alinhar políticas e diagnósticos setoriais com a promoção e o exercício efetivo do Direito à Habitação Adequada, que inclui como princípios gerais a segurança da posse, disponibilidade de serviços, alcance, habitabilidade, acessibilidade, localização e adequação cultural (NACIONES UNIDAS, 2010, 2015a).

Por sua vez, o acesso a condições adequadas de moradia e hábitat é parte integrante e instrumento que permite o bem-estar (GOYTÍA; JORRAT; SANGUINETTI, 2014; AMARILLA, 2021). A presença de famílias e indivíduos incapazes de conseguir um domicílio adequado não é apenas um indicativo da dificuldade enfrentada pelo Estado e pelo mercado em responder adequadamente às demandas habitacionais específicas, mas também reflete iniquidades que devem ser tratadas pela política social e que podem comprometer severamente as condições de vida e o acesso às oportunidades do conjunto populacional (ROLNIK; DAPENA, 2014; PRIETO APARICIO; BILAC, 2012; FUSTER-FARFÁN, 2019).

Essa visão coloca em tensão as abordagens e indicadores convencionalmente utilizados pelos governos para medir e enfrentar o déficit habitacional quantitativo e qualitativo, estabelecendo imperativos que vão além da capacidade de produção e gestão do estoque habitacional (FJP, 2021).

Por outro lado, a importância do acesso à habitação adequada como componente fundamental da política social é cada vez mais reconhecida no quadro de medidas e indicadores sintéticos do bem-estar, como no caso das medidas de pobreza multidimensional. Diversos países da América Latina e do Caribe avançaram na última década no desenho e na implementação de medidas oficiais de pobreza, baseadas em uma abordagem multidimensional, seja como complemento ou como substituto dos indicadores tradicionais de pobreza monetária. No caso do Chile, a medição oficial da pobreza multidimensional começou em 2015 e atualmente incorpora uma dimensão completa – chamada de “Habitação e Entorno” – e três indicadores específicos que abordam o problema do acesso inadequado à habitação como expressão de desempenho insuficiente no que tange ao bem-estar das famílias (CHILE, 2016).

Esse processo também converge com a construção de um consenso técnico em nível internacional quanto ao desenvolvimento de indicadores que descrevem especificamente os diferentes âmbitos do direito a uma habitação adequada que podem estar comprometidos (NACIONES UNIDAS, 2015a). Nessa linha, destaca-se o trabalho realizado pela ONU-Habitat para estabelecer uma metodologia oficial para a medição do indicador 11.1.1 da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, que se refere à “proporção da população urbana que vive em bairros marginalizados, assentamentos informais ou habitações inadequadas”. Este indicador é altamente complexo em termos de sua definição, motivando os países a fazer significativos esforços para adaptar corretamente os conceitos envolvidos e fomentar uma apropriação pertinente e rigorosa destes para monitoramento dos progressos na esfera nacional.

Nesse contexto, este artigo busca compartilhar a recente experiência seguida pelo Chile, na qual foi feita uma tentativa de harmonizar a medição desse indicador com os conceitos e indicadores oficialmente empregados pelo país para a medição da pobreza multidimensional e do déficit habitacional. Essa experiência envolveu o trabalho coordenado dos Ministérios de Habitação e Urbanismo (Minvu) e do Desenvolvimento Social e da Família (MDSyF), além de incorporar o apoio técnico do Instituto Nacional de Estatística (INE), a fim de validar e credenciar o cumprimento das normas estatísticas estabelecidas pelo Grupo Interagencial de Especialistas das Nações Unidas.

Como será explicado a seguir, essa experiência pode ser valiosa para outros países, pelo menos em dois sentidos: a) por um lado, apontando possibilidades para integrar os diagnósticos e agendas dos diferentes órgãos governamentais; e b) por outro, facilitando maior sinergia e articulação entre indicadores, levando em conta as limitações e a rigidez dos sistemas estatísticos nacionais. Nesse segundo sentido, é importante destacar que a experiência apresentada foi beneficiada pela disponibilidade de dados da Pesquisa de Caracterização Socioeconômica Nacional (Casen). Este instrumento é a principal pesquisa domiciliar realizada no Chile e tem servido historicamente como fonte de dados para medições oficiais de pobreza e déficit habitacional.

O artigo é organizado em torno de seis seções, incluindo esta introdução. A segunda apresenta os principais antecedentes relativos aos processos de medição do déficit habitacional e dos indicadores de carências habitacionais e do entorno incluídos na medição multidimensional da pobreza realizada oficialmente pelo Ministério da Habitação e Urbanismo (Minvu) e pelo Ministério do Desenvolvimento Social e da Família (MDSyF), respectivamente. A terceira seção trata do processo utilizado para a adaptação da metodologia do indicador

11.1.1 às definições previamente delineadas de déficit habitacional e pobreza multidimensional.

A quarta seção descreve detalhadamente o procedimento de operacionalização de cada um de seus componentes de acordo com as definições estabelecidas pelo Chile. A quinta seção, por outro lado, discorre sobre a análise dos principais números produzidos até o momento, obtidos a partir das versões de 2015 e 2017 da Pesquisa Casen. Por fim, na seção final, são implantadas algumas conclusões e desafios, ressaltando aspectos metodológicos e práticos comprometidos com a continuidade e melhoria das medições do indicador 11.1.1 e suas projeções no horizonte da pandemia da Covid-19.

MEDIÇÃO DO DÉFICIT HABITACIONAL QUANTITATIVO E CARÊNCIAS HABITACIONAIS E DO ENTORNO DA MEDIDA MULTIDIMENSIONAL DA POBREZA

Assim como outros países da região, o Chile conta com uma ampla experiência no desenvolvimento de medidas sobre o déficit habitacional, baseadas principalmente em informações censitárias e de pesquisas. Algumas das primeiras medições de caráter oficial datam das décadas de 1970 e 1980, realizadas pelo Ministério da Habitação e Desenvolvimento Urbano e pela Secretaria de Planejamento Nacional (Odeplan), utilizando informações dos censos nacionais de 1970 e 1982 (CÁRCAMO CANTÍN, 1974; RUGIERO PÉREZ, 1998). Com o início do projeto da Pesquisa de Caracterização Socioeconômica Nacional (Casen), no final da década de 1980, abre-se a possibilidade de medições mais frequentes da magnitude das carências habitacionais, além de possibilitar seu cruzamento com variáveis de renda e outras características socioeconômicas dos domicílios.

No entanto, até o final da década de 1990, não havia um consenso sobre a metodologia de caráter oficial para medir o déficit habitacional, havendo discrepâncias entre as estimativas efetuadas por diferentes órgãos públicos (CHILE, 2008). Essa lacuna foi corrigida em meados da década de 2000, quando o Minvu estabeleceu uma metodologia oficial com aplicação de dados censitários (CHILE, 2007; CHILE, 2004), que foi baseada em uma proposta inicialmente desenvolvida pela Celade-Cepal (NACIONES UNIDAS; CELADE, 1996). A metodologia do Minvu considerou a medida complementar do déficit habitacional quantitativo e qualitativo, na qual a primeira visava estimar o número de domicílios que deveriam ser adicionados ou substituídos, como objetivo de proporcionar alojamento a famílias que não contavam com acesso adequado e exclusivo à habitação (incluindo famílias e núcleos que compartilham residências e famílias que residiam em domicílios irrecuperáveis

ou abaixo do padrão), enquanto o segundo indicou a quantidade de habitações que, atingindo um padrão mínimo de qualidade, apresentavam necessidades de melhoria em seus materiais e/ou saneamento (CHILE, 2007).

Posteriormente, em 2006, o Minvu e o Ministério do Planejamento (Mideplan, antecessor legal do atual Ministério do Desenvolvimento Social e da Família (MDSyF) desenvolveram um trabalho conjunto como objetivo de adaptar essa metodologia aos dados da Pesquisa Casen (CHILE, 2009). Tanto pelas características de seu desenho amostral quanto pelas diferenças no nível de perguntas e categorias, a adaptação da metodologia de medição do déficit habitacional apresentou desafios significativos à Casen, que puderam ser resolvidos admitindo algumas variações pontuais (CHILE, 2008). Da mesma forma, a amplitude do questionário da Casen em comparação com o número limitado de perguntas disponíveis na cédula censitária permitiu captar, com maior profundidade, alguns requisitos habitacionais que não eram evidenciados pelo censo, especialmente com relação ao déficit qualitativo³.

Graças a essa convergência, foi possível gerar uma medida consensual entre ambas as instituições do déficit quantitativo e qualitativo da habitação, que atualmente abrange um período comparável de 21 anos e que conta com registros para 10 versões consecutivas da Pesquisa Casen (anos de 1996, 1998, 2000, 2003, 2006, 2009, 2011, 2013, 2015 e 2017). Essas informações foram extremamente valiosas para reunir diagnósticos oportunos e atualizados, orientar decisões orçamentárias e avaliar, a médio e longo prazo, o impacto das políticas habitacionais, considerando que, no mesmo período de tempo, apenas foram disponibilizadas informações censitárias válidas a partir de dois levantamentos, dos anos de 2002 e 2017.

Alguns anos depois do processo utilizado pelo Minvu e pelo Mideplan para a padronização da medição do déficit habitacional no Chile, foi aberta uma discussão em torno da renovação dos indicadores utilizados pela política social para a medição da pobreza. Além de notar a necessidade de atualizar a medida da pobreza monetária de acordo com as mudanças ocorridas ao longo de mais de duas décadas no padrão de vida e hábitos de consumo da população do país, foi levantada a opção de construir uma medida complementar de pobreza multidimensional, o que possibilitaria o reconhecimento de carências e privações que afetam os domicílios com relativa

3 Em particular, destaca-se a presença, em todas as versões da Pesquisa Casen, de informações referentes ao estado de conservação dos materiais da residência, dados que não tinham sido coletados em nenhuma versão do Censo de População e Habitação, que unicamente coletava dados sobre o material predominante dos pisos, muros e tetos.

independência de seu nível de renda (COMISIÓN..., 2014). Essa reflexão motivou o desenvolvimento de um trabalho interinstitucional – liderado pelo então Ministério do Desenvolvimento Social e assessorado pela iniciativa de Oxford sobre Pobreza e Desenvolvimento Humano (Ophi) – que levou à construção de um Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) de caráter oficial (CHILE, 2015).

Em sua primeira versão (lançada no final de 2014), o IPM do Chile incluiu a Habitação como uma de suas quatro dimensões (além de Saúde, Educação e Trabalho), o que significou o reconhecimento da relevância do acesso à habitação adequada como aspecto fundamental do bem-estar (CHILE, 2015). Cabe destacar que tanto os conceitos quanto indicadores e princípios específicos aplicados nesta medição foram validados pelo Minvu e foram consistentes com alguns dos principais critérios aplicados na metodologia de medição do déficit habitacional. Essa medida, bem como a medição do déficit habitacional, fazia uso dos dados da Pesquisa Casen como fonte oficial.

Posteriormente, em 2016, ampliou-se a definição do IPM chileno para acomodar outras carências relevantes que começaram a ser medidas na Pesquisa Casen no ano de 2015 (CHILE, 2016). Como principal inovação, a dimensão de Habitação foi ampliada a um conceito de Habitação e Entorno, além de adicionar uma quinta dimensão ao IPM, referente às Redes e Coesão Social. A nova dimensão de Habitação e Entorno passou então a considerar três indicadores: a) habitabilidade, que combina superlotação e situação habitacional; b) acesso a serviços básicos, relativos ao saneamento; e c) entorno, indicador sintético que observa simultaneamente a exposição dos domicílios a fontes de contaminação ambiental, a distância da residência a instalações sociais essenciais, como escolas, clínicas e transporte público, além do tempo de transporte da população empregada para o seu local habitual de trabalho.

A construção desses indicadores não só representou progresso no sentido de incorporar a problemática habitacional dentro da agenda social, mas também contribuiu para um maior alinhamento dos indicadores, tradicionalmente utilizados no país para medir as necessidades habitacionais, com os conceitos e indicadores do Direito à Habitação Adequada, promovidos no âmbito internacional a partir do Programa da Conferência Habitat II (1996) e depois ratificados pela Habitat III (2016) e sua Nova Agenda Urbana. Nesse sentido, deve-se notar que os três indicadores incorporados na medição multidimensional da pobreza para descrever as carências domiciliares na dimensão da Habitação e Entorno buscaram aproximação explicitamente de três dos sete princípios reconhecidos no marco do Direito à Habitação Adequada, a saber: a) disponibilidade de serviços (indicador de serviços

básicos); b) habitabilidade (indicador homônimo); e c) localização (indicador de entorno) (CHILE, 2016).

Considerando que esses componentes também foram ativamente incorporados ao projeto da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, os consensos previamente alcançados na medição dos indicadores de déficit habitacional e pobreza multidimensional facilitaram a tarefa de enfrentar a discussão de uma nova geração de indicadores adequados para o acompanhamento dos compromissos firmados pelo país em termos de acesso à habitação adequada e à redução da pobreza em todas as suas dimensões.

Acrescenta-se a vantagem que as informações oficiais utilizadas tanto para a medição multidimensional da pobreza quanto para a medição do déficit habitacional em suas dimensões quantitativa e qualitativa já eram realizadas simultaneamente através de um mesmo instrumento, como é o caso da Pesquisa Casen. Dessa forma, foi possível observar a evolução do volume e da estrutura das necessidades habitacionais em correlação com as diferentes privações sociais que afetavam pessoas e domicílios em cada uma das dimensões medidas pelo IPM nacional. Paralelamente, foi possível reduzir a complexidade da produção estatística, evitando a duplicação do trabalho de diferentes instituições públicas e fomentando acordos relevantes para a medição de indicadores necessários para fins de reporte nacional e internacional, como aconteceu na experiência do indicador 11.1.1, associado à Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, que será analisado a seguir.

PROCESSO DE ADAPTAÇÃO DO INDICADOR ODS 11.1.1 ÀS DEFINIÇÕES NACIONAIS

O indicador 11.1.1, estabelecido pelo Grupo Interagencial de Especialistas das Nações Unidas, surge de um longo processo de discussão e reflexão, que teve como principais marcos as conferências Habitat II e III. Sua metodologia tem como instituição custodiante a ONU-Habitat e atualmente é classificada na categoria Tier I no conjunto de indicadores estabelecidos para o monitoramento oficial da Agenda 2030, o que indica que tem alcançado um alto nível de formalização e que, além disso, conta com abundante validação empírica (NACIONES UNIDAS, 2020).

No entanto, trata-se de um indicador que incorpora uma conceituação extremamente densa, o que dificulta sua tradução e adaptação a diferentes contextos nacionais. Por outro lado, seu alto grau de detalhamento e especificidade coloca demandas significativas em instrumentos estatísticos convencionais, como censos e pesquisas, que não necessariamente incorporam todas as variáveis e categorias necessárias.

Para sua medição padronizada, o indicador 11.1.1 parte da definição operacional de três componentes: a) Bairros Marginalizados (*slumhouse holds*); b) Assentamentos Informais (*informal settlements*); e c) Habitações Inadequadas (*inadequate housing house holds*). Esses componentes são então traduzidos em subindicadores e princípios específicos que são combinados para produzir uma medição global do conjunto populacional urbano que não dispõe de acesso a uma habitação adequada.

O primeiro componente, bairros marginalizados, está associado à definição prevista por um grupo de especialistas convocado em 2002 pela ONU-Habitat, que reconheceu a situação dos domicílios afetados por uma ou mais das seguintes privações: a) falta de acesso a fontes de água melhoradas; b) falta de acesso a instalações sanitárias melhoradas; c) falta de espaço habitável suficiente; d) carência de durabilidade nas condições da habitação; e, por fim, e) falta de posse segura (MORENO, 2003).

Quanto ao segundo componente, Assentamentos Informais, embora seja, em princípio, mais específico do que o primeiro (e poderia, possivelmente, se enquadrar em sua definição), introduz alguns elementos adicionais, o que justificaria sua definição de poder ir além até mesmo da própria definição de bairro marginal. De acordo com os metadados oficiais (NACIONES UNIDAS, 2020), o componente Assentamentos Informais baseia-se em três critérios integrados: a) falta de posse segura da habitação; b) falta de acesso a serviços básicos e/ou infraestrutura urbana; e c) eventualmente, a ausência de planejamento ou o descumprimento das normas urbanas e de construção, sendo frequente que a população residente nesse tipo de assentamento careça de licenças de edificação ou se localize em zonas geográficas e de meio ambiente de risco.

Por fim, entende-se o componente habitacional adequado como um conceito muito mais amplo, que abrange o conjunto dos sete critérios ou princípios estabelecidos pelo marco internacional do Direito à Habitação Adequada (ver QUADRO 1), que permite evidenciar deficiências no acesso a uma habitação adequada. Habitações que vão além das situações de carência mais agudas, que são descritas pelos componentes Bairros Marginalizados e Assentamentos Informais. Embora a recomendação das Nações Unidas visa fazer esforços que permitam cobrir e medir cada um desses sete critérios, é aconselhável dar prioridade à mensuração da acessibilidade econômica da habitação, visto que esse critério é mais relevante e de mais fácil mensuração. Essa decisão fundamenta-se na prática de que os custos financeiros da habitação poderiam comprometer ou ameaçar a satisfação de outras necessidades básicas, incluindo a alimentação, a educação e o acesso à saúde (NACIONES UNIDAS, 2020).

Quadro 1 – Princípios que garantem a definição de habitação adequada e sua adaptação no contexto da medição oficial do indicador 11.1.1 realizada pelo Chile

Princípio	Descrição	Como é considerada a medição realizada pelo Chile
1. Segurança jurídica da posse	Garante a proteção jurídica contra os despejos forçados, o abuso e outras ameaças.	Considerada integralmente em todos os componentes (bairros marginalizados, assentamentos irregulares e habitação inadequada).
2. Disponibilidade de serviços básicos	Disponibilidade de serviços materiais, instalações e infraestrutura, incluindo a água potável, o saneamento adequado, a energia para cozinhar, a calefação, a iluminação, o armazenamento de alimentos ou a eliminação de resíduos.	Considerada parcialmente em todos os componentes (bairros marginalizados, assentamentos irregulares e habitação inadequada). Não se consideram aspectos relacionados à energia e a eliminação de resíduos domiciliares, por não gozarem de padrões nacionais (energia) e por não possuírem informações adequadas (eliminação de resíduos).
3. Alcance	A habitação não é adequada se seu custo ameaça ou compromete o usufruto de outros direitos humanos por parte dos ocupantes. Esta dimensão é considerada para a identificação de habitações inadequadas quando o gasto domiciliar (aluguel ou dividendo) supera 30% da renda monetária do domicílio.	Considerado somente o componente de habitação inadequada.
4. Habitabilidade	A habitação não é adequada se não garante a segurança física ou proporciona um espaço adequado, como a proteção contra o frio, a umidade, o calor, a chuva, o vento, outras ameaças à saúde e os perigos estruturais.	Considerada de maneira parcial nos três componentes (bairros marginalizados, assentamentos irregulares e habitação inadequada). No caso dos componentes de bairros marginalizados e assentamentos informais, essa definição se assimila exclusivamente no conceito de habitação irrecuperável; no caso do componente de habitação inadequada, incorpora-se no conceito de superlotação. Não se incluem aspectos relacionados ao conforto térmico, ameaças à saúde e perigos estruturais por falta de informação apropriada.
5. Acessibilidade	A habitação não é adequada se as necessidades específicas dos grupos desfavorecidos e marginalizados (como os pobres, pessoas que enfrentam discriminação, PcDs, vítimas de desastres naturais) não são levadas em consideração.	Não considerada em nenhum dos três componentes devido à falta de informações adequadas.
6. Localização	A habitação não é adequada se for excluída de oportunidades de emprego, serviços de saúde, escolas, creches e outras instalações sociais, ou se estiver localizada em locais perigosos, contaminados ou nas proximidades imediatas de fontes de contaminação.	Parcialmente considerada nos assentamentos informais e componentes de habitação inadequada.
7. Adequação cultural	A habitação não é adequada se não respeitar e não levar em consideração a expressão da identidade cultural e modos de vida.	Não considerada em nenhum dos três componentes devido à falta de informações adequadas.

Fonte: Dados básicos: CHILE, 2017.
Elaboração dos autores.

Assumindo os desafios colocados em relação à medição desses três componentes, o Ministério do Desenvolvimento Social e da Família – em sua função de Secretaria Técnica do Conselho Nacional para a Implementação da Agenda 2030 no Chile – realizou debates com o Minvu durante o ano de 2017 como objetivo de alinhar critérios e definições (CHILE, 2017). Esses debates foram conduzidos com base em quatro acordos gerais: a) considerar como base indicadores e definições nacionais de caráter oficial, sempre e quando forem relevantes e não contraditórios às definições internacionais; b) buscar consistência entre os indicadores para medir o acesso à habitação adequada com os indicadores de carência no que tange à Habitação e Entorno utilizados no IPM do Chile; c) não aumentar desnecessariamente a quantidade de indicadores oficiais medidos nem gerar contradições nos relatórios estatísticos realizados pelas diferentes instituições públicas; e d) priorizar o uso dos dados da Pesquisa Casen, tendo em vista seu uso simultâneo como fonte oficial para a medição do déficit habitacional e da medição da pobreza, sua cobertura nacional, periodicidade e ampla disponibilidade de variáveis, incluindo dados de renda especificamente requeridos para capturar o componente do alcance.

De acordo com esse quadro geral, o processo foi organizado empregando inicialmente os dados da Pesquisa Casen 2015, uma vez que, a partir desta versão, está disponível o conjunto completo de indicadores utilizados na medição de carências de Habitação e Entorno do IPM do Chile. Em uma primeira etapa, foi feito um trabalho na construção de um marco conceitual que associasse cada um dos componentes gerais do indicador 11.1.1 com conceitos ou dimensões relevantes tanto para a medição do déficit habitacional quanto para a pobreza multidimensional. Em seguida, foi criada uma lista com os indicadores disponíveis que permitiam uma medição rigorosa e detalhada de cada um deles e algumas lacunas ou relevantes limitações foram identificadas.

Nesta última etapa, constatou-se que o Chile possuía indicadores suficientes e apropriados para medir as diferentes carências que estão na base dos conceitos de bairros marginalizados e assentamentos informais, estabelecendo equivalências específicas com componentes ou subcomponentes da medição da pobreza multidimensional e da medição do déficit habitacional quantitativo e qualitativo. No entanto, isso não se aplica ao componente das famílias residentes em domicílios inadequados, demonstrando a falta de consenso técnico e de medições sistemáticas do conceito de acessibilidade econômica da habitação. Para tanto, priorizou-se o padrão estabelecido pelos metadados internacionais, que estabelecia como patamar de deficiência incorrer em despesas mensais de habitação (para aluguel ou dividendo) que forem iguais ou superiores a 30% da renda mensal total do domicílio.

Após a realização de diferentes simulações e a realização de uma validação cruzada dos resultados obtidos tanto pelo Minvu quanto pelo MDSyF, a metodologia foi documentada (CHILE, 2017) e os agregados foram gerados tanto na esfera nacional quanto por grupos populacionais e divisões político-administrativas. Tanto os resultados quanto a metodologia foram posteriormente submetidos à revisão do Instituto Nacional de Estatísticas, que sugeriu alguns ajustes e certificou o cumprimento de padrões técnicos e metodológicos aplicados à medição. Por fim, em setembro de 2018, os resultados puderam ser atualizados com dados da Pesquisa Casen 2017, que constitui, até o momento, a última medição oficial realizada para o indicador 11.1.1. Os resultados das duas medidas realizadas também foram incorporados no último Relatório Nacional Voluntário enviado pelo Chile às Nações Unidas.

Em relação às características técnicas da fonte de dados utilizada (Pesquisa Casen), cabe ressaltar que este levantamento vem sendo realizado pelo Ministério do Desenvolvimento Social desde 1990 regularmente; bianual ou trianual. Até agora, as pesquisas aplicadas correspondem aos anos de 1990, 1992, 1994, 1996, 1998, 2000, 2003, 2006, 2009, 2011, 2013, 2015, 2017 e 2020.

A população-alvo da pesquisa é a população que vive em residências privadas em solo nacional, excluindo áreas de difícil acesso (CHILE, 2018a). Todos os domicílios e residentes regulares selecionados na amostra são entrevistados. O informante ideal em Casen 2017 foi o chefe do domicílio ou um membro do domicílio com 18 anos ou mais. A amostra é representativa nos âmbitos nacional, urbano, rural e para as maiores 16 divisões administrativas do país (regiões). O desenho amostral é probabilístico, estratificado e em duas etapas, com estratos correspondentes às combinações de área de Comuna (CHILE, 2018a).

A variável de interesse na determinação do tamanho da amostra é a taxa de pobreza por renda, para a qual são estabelecidos erros absolutos regionais esperados de 1 a 4 pontos percentuais e um erro absoluto esperado de 0,5 ponto percentual (pp) em nível nacional.

A pesquisa é composta por sete módulos que caracterizam os domicílios participantes do estudo. São eles: Registro de Residentes, Educação, Emprego, Renda, Saúde, Identidades, Redes e Participação, e Habitação e Entorno.

COMPONENTES DA MEDIÇÃO DO INDICADOR 11.1.1 SEGUNDO A METODOLOGIA OFICIAL ESTABELECIDO PELO CHILE

Bairros Marginalizados

Os domicílios em bairros marginalizados (*slum households*) são definidos como aqueles em que os principais ocupantes da residência têm posse insegura e que, além disso, vivem em habitações irrecuperáveis (definidas de acordo com a norma aplicada para a medição do déficit habitacional quantitativo) ou não têm acesso aos serviços básicos (definidos de acordo com a norma estabelecida para a medição do déficit habitacional qualitativo)⁴.

As definições utilizadas em cada caso são as seguintes (CHILE, 2017):

- **domicílios com posse insegura:** considera as principais habitações alugadas sem contrato, com ocupação irregular, ou com proprietário irregular;
- **domicílios em habitação irrecuperável:** considera as habitações cujo tipo ou materialidade é definida como irrecuperável (moradia tipo pré-fabricadas, melhoria, moradia de emergência ou habitações precárias de materiais reutilizados);
- **domicílios em habitações em acesso adequado a serviços básicos:** apresentam falta de água (residências em áreas urbanas onde a origem da água é diferente da rede pública, além de domicílios urbanos ou rurais onde o sistema de distribuição de água é diferente de uma torneira dentro da habitação) ou saneamento precário (apresentam um sistema de eliminação de excrementos diferente de banheiros conectados a esgotos ou a fossas sépticas).

Ainda que essa definição adote a recomendação estabelecida nos metadados internacionais, afirma-se que não inclui elementos de deterioração do entorno habitacional, o que se justifica para manter a especificidade em relação ao componente de assentamentos informais (que leva isso em consideração, conforme descrito a seguir).

Assentamentos Informais

Os domicílios em assentamentos informais (*informal settlements*) são definidos como aqueles que não contam com posse segura de suas residências (o mesmo critério utilizado no caso dos bairros marginalizados) e que, além disso, apresentam algum tipo de privação em seu entorno (de acordo com a norma aplicada no indicador de “entorno” da medição multidimensional da pobreza).

4 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável - Objetivo 11, Meta 11.1, Indicador 11.1.1. Comissão de Estudos Habitacionais e Urbanos, agosto de 2017.

Os critérios específicos são os seguintes (CHILE, 2017):

- domicílios com posse insegura: igual ao caso anterior;
- domicílios com falta de entorno (carece de infraestrutura adequada da cidade): para considerar um domicílio carente de entorno, ele deve apresentar privações no meio ambiente ou na acessibilidade.

A privação no meio ambiente é determinada quando os habitantes declaram ter vivido ou presenciado com frequência “sempre” nos últimos doze meses, em sua área de residência (distância de não mais de quinze minutos de caminhada), dois ou mais dos seguintes problemas de contaminação: contaminação do ar; contaminação em rios, canais, estuários, lagos, barragens e reservatórios; contaminação da água procedente da rede pública; acúmulo de lixo em ruas, estradas, calçadas ou espaços públicos. Por sua vez, um domicílio apresenta privação de acessibilidade se o tempo de transporte para o principal local de trabalho dos integrantes empregados e que utilizam o transporte público for maior que uma hora e, além disso, a habitação em que vivem se encontra longe de uma ou mais instalações básicas em sua área de residência (fica a um quilômetro ou mais de um serviço de transporte público: parada de ônibus, ou estação; a dois quilômetros e meio ou mais de um centro de saúde: atenção primária ou superior; dois quilômetros e meio ou mais de um centro educacional: escola ou jardim de infância). No caso de domicílios sem pessoas empregadas, basta que apenas o segundo dos dois critérios seja atendido para se encontrar privado por acessibilidade.

Em comparação com os metadados internacionais, essa definição exclui os domicílios que residem em habitações que não cumprem as normas de planejamento ou construção, ou que estão localizadas em áreas de risco ou carecem de licença municipal para sua construção. A exclusão desse critério deve-se à falta de informações pertinentes na pesquisa para mensurar adequadamente essa condição.

Habitação Inadequada

Todos os domicílios previamente identificados nas categorias Bairros Marginalizados ou Assentamentos Informais são definidos como habitações inadequadas. Essa situação também inclui as residências que: a) não sendo a principal ocupante da habitação, estão compartilhando habitação com outras unidades familiares (coabitação); b) se encontram em situação de superlotação; c) apresentam problemas de alcance econômico da habitação (por meio do desembolso mensal de um montante superior a 30% da renda monetária domiciliar para o aluguel ou dividendo); e d) apresentam falta de acesso adequado aos serviços básicos ou vivem em habitações irrecuperáveis

(quando ambas as situações ocorrem independentemente da insegurança de posse).

De forma detalhada, são aplicados os seguintes critérios para identificar uma habitação inadequada (CHILE, 2017):

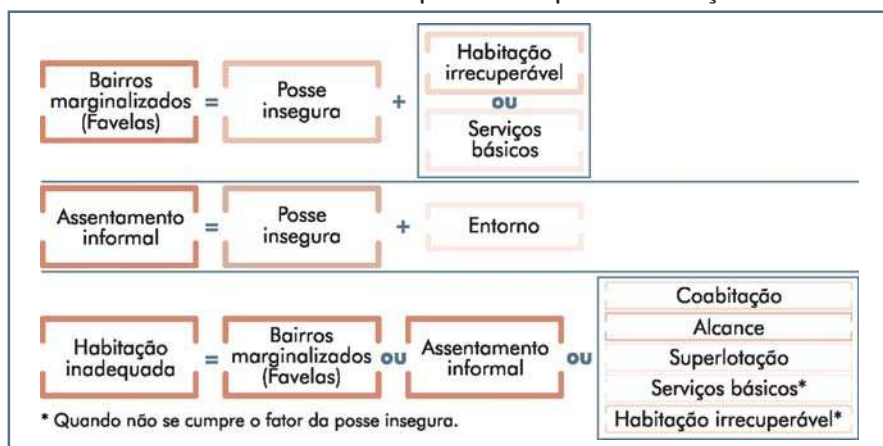
- domicílios em bairros marginalizados ou assentamentos informais (critérios já definidos);
- coabitação: a unidade familiar não é a principal ocupante do domicílio e compartilha a habitação com outras famílias;
- superlotação: o domicílio apresenta uma proporção igual ou superior a 2,5 pessoas por dormitório para uso exclusivo;
- alcance: o domicílio gasta mais de 30% da renda monetária (aluguel ou dividendo) em habitação.

Como indicado anteriormente, este componente não abrange informações relativas ao princípio da adequação cultural da habitação e abarca parcialmente alguns dos aspectos exigidos em relação aos princípios restantes do Direito à Habitação Adequada.

Síntese

Em síntese, a Figura 1 mostra de forma simplificada como os diferentes indicadores utilizados para elaborar medidas individuais de cada componente (Bairros Marginalizados, Assentamentos Informais e Habitações Inadequadas) foram combinados e, em seguida, gerar uma medição integrada do conceito de habitação inadequada.

Figura 1 – Componentes da medição do indicador 11.1.1 e indicadores usados pelo Chile para a medição



Fonte: Dados básicos: CHILE, 2017.
Elaboração dos autores.

A Tabela 1, por sua vez, mostra os princípios do Direito à Habitação Adequada de acordo com a cobertura ou não da medida realizada pelo Chile em contraste com os metadados internacionais (definição estabelecida pelo Grupo Interagencial de Especialistas das Nações Unidas).

Tabela 1 – Resumo de critérios que definem bairros marginais, assentamentos informais e habitações inadequadas, de acordo com a metodologia aplicada pelo Chile para a medição do indicador 11.1.1

Lista de Critérios	Bairros Marginalizados		Assentamentos Informais		Habitação Inadequada	
	Metadado	Chile	Metadado	Chile	Metadado	Chile
1. Segurança da posse	—	—	—	—	—	—
2. Disponibilidade de serviços	—	—	—	—	—	—
2a. Acesso à água	—	—	—	—	—	—
2b. Acesso ao saneamento	—	—	—	—	—	—
3. Alcance					—	—
4. Habitabilidade	—	—	—	—	—	—
4a. Suficiente superfície habitável, superlotação	—	—	—	—	—	—
4b. Qualidade estrutural, durabilidade e localização	—	—	—	—	—	—
5. Acessibilidade					—	—
6. Localização					—	—
7. Adequação cultural					—	—

Fonte: Dados básicos: CHILE, 2017; NACIONES UNIDAS, 2020.
Elaboração dos autores

**RESULTADOS DAS MEDIÇÕES REALIZADAS COM DADOS DE
2015 E 2017****Magnitude e evolução do indicador 11.1.1
em âmbito nacional e por componentes**

A Tabela 2 mostra os resultados obtidos para cada um dos componentes e para o valor total do indicador 11.1.1. Como se pode observar, o número total de população urbana que se encontra abaixo do padrão segundo os três critérios de referência (Bairros Marginalizados, Assentamentos Informais e Habitações Inadequadas) é estimado em 22,5% para 2017 (CHILE, 2018b). Ou seja, 3.501.338 de um total de 15.550.286 pessoas dentro do universo populacional residente em áreas urbanas no âmbito nacional mostram algumas das carências associadas a Bairros Marginalizados, Assentamentos Informais ou Habitações Inadequadas definidas nas seções anteriores.

Excluindo-se os domicílios capturados pelos componentes Bairros Marginalizados e Assentamentos Informais, verificou-se que o componente Habitação Inadequada é o que mais contribui para a população total identificada abaixo do padrão (22% da população urbana). Dentro do indicador de Habitação Inadequada, entretanto, os componentes mais relevantes correspondem ao alcance (9,2% da população urbana) e à superlotação (8,4% da população urbana).

Tabela 2 – Resultados obtidos da medição realizada do indicador 11.1.1
– Chile – 2015-2017

INDICADOR	Número e porcentagem de população urbana			
	2015		2017	
[a] INDICADOR COMPOSTO BAIRROS MARGINALIZADOS	40.343	0,3%	81.322	0,5%
Posse Insegura	1.084.397	7,0%	1.089.111	7,0%
Carente em Acesso a Serviços Básicos	147.737	1,0%	447.107	2,9%
Habitação Irrecuperável	75.214	0,5%	75.643	0,5%
[b] INDICADOR COMPOSTO ASSENTAMENTOS INFORMAIS	98.096	0,6%	87.270	0,6%
Carente de Entorno	1.256.740	8,1%	1.294.141	8,3%
Posse Insegura	1.084.397	7,0%	1.089.111	7,0%
[c] INDICADOR COMPOSTO HABITAÇÃO INADEQUADA (excluindo os domicílios identificados pelos componentes a e b)	3.020.573	19,4%	3.419.163	22,0%
Unidades Familiares Secundárias	419.914	2,7%	642.990	4,1%
Unidades Familiares Principais em Habitações Carentes em Acessos Básicos ou Irrecuperáveis, mas que Tenham Posse Segura	159.512	1,0%	367.950	2,4%
Domicílios Principais com Superlotação	1.472.410	9,5%	1.303.398	8,4%
Carente em Alcance	1.185.867	7,6%	1.435.076	9,2%
INDICADOR COMPOSTO META 11 (domicílios em bairros marginalizados, assentamentos informais ou habitações inadequadas [a], [b] ou [c])	3.092.295	20,2%	3.501.338	22,5%
TOTAL URBANO	15.321.308	100,0%	15.550.286	100,0%

Fonte: CHILE, 2018a.

A Tabela 3 mostra que, excluindo os componentes Bairros Marginalizados e Assentamentos Informais, o indicador Habitação Inadequada contribui com 95,3% da população total identificada no indicador 11.1.1. Os componentes Assentamentos Informais e Bairros Marginalizados, por outro lado, contribuem com apenas 1,3% e 1,0% da população identificada pelo indicador global, respectivamente.

Tabela 3 – População identificada por cada componente do indicador 11.1.1 segundo a medição realizada – Chile – 2017

Carências que afetam a população			População Urbana (N)	População Urbana (%)
Bairros marginalizados	Assentamentos informais	Habitação Inadequada (excluindo os componentes restantes)		
Não	Não	Sim	3.337.027	95,3
Não	Sim	Não	45.306	1,3
Sim	Não	Sim	42.314	1,2
Não	Sim	Sim	37.683	1,1
Sim	Não	Não	34.727	1,0
Sim	Sim	Não	2.142	0,1
Sim	Sim	Sim	2.139	0,1
Total População Urbana Meta 11.1			3.501.338	100,0

Fonte: Dados básicos: CHILE, 2018a.
Elaboração dos autores.

Desagregação por grupos sociodemográficos e territórios

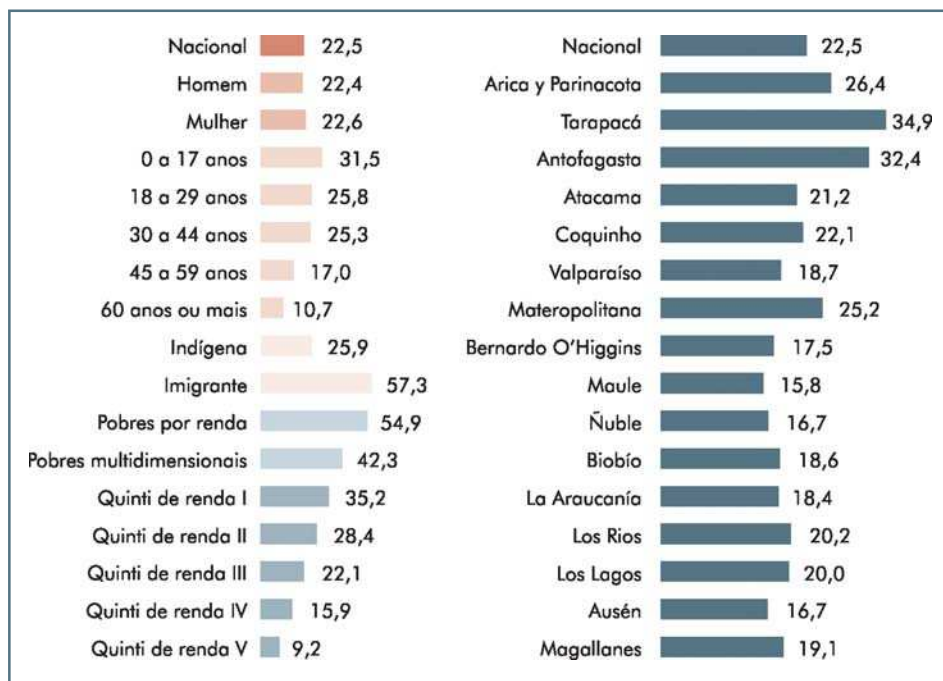
Ao revisar as desagregações por grupos sociodemográficos, a análise do indicador composto para a Meta 11.1 é o resultado apresentado no Gráfico 1. Como observado, vários grupos populacionais estão acima da porcentagem média nacional de pessoas com carências habitacionais. Os grupos acima da média correspondem a: imigrantes, pobres de renda, pobres multidimensionais, pessoas pertencentes aos dois primeiros quintis de renda, menores de 18 anos, população de 18 a 44 anos, indígenas e mulheres. Há também maior proporção de mulheres com carências no indicador composto, em comparação com os homens⁵.

A análise territorial mostra que todas as principais divisões administrativas do país (regiões) revelam um percentual da população carente superior a 15,8%. O problema é mais grave na macrozona norte do país, principalmente nas

5 Em um cálculo separado para o indicador composto da Meta 11.1, pode-se inferir que as mulheres chefes de família (24,9%) também são mais vulneráveis que os homens chefes de família (23,0%).

regiões de: Tarapacá (34,9%), Antofagasta (32,4%) e Arica e Parinacota (26,4%). Na região Metropolitana (a mais populosa do país), 25,2% de sua população apresenta inconvenientes em suas habitações.

Gráfico 1 – Porcentagem da população residente em Bairros Marginalizados, Assentamentos Informais ou Habitações Inadequadas, segundo diferentes desagregações – Chile – 2017



Fonte: Dados básicos: CHILE, 2018a.
Elaboração dos autores.

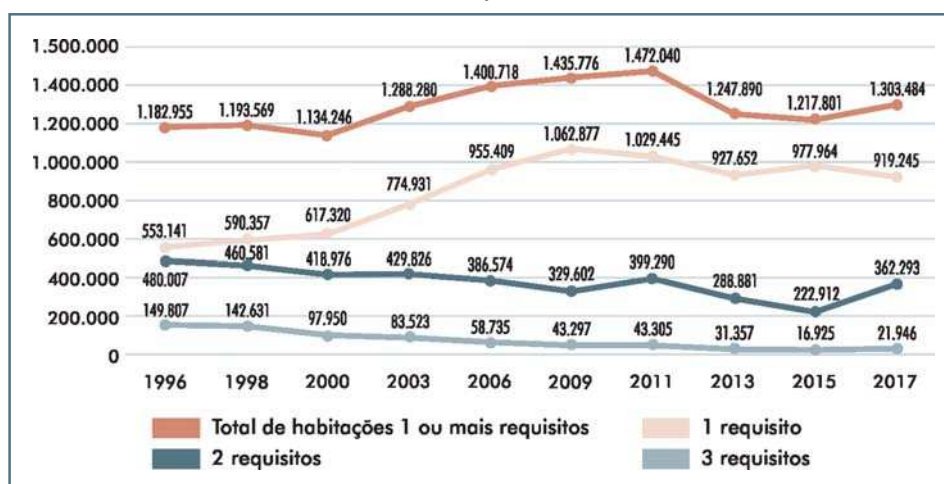
Relação com o déficit quantitativo e qualitativo

A relação existente entre o indicador composto da Meta 11.1 e o déficit habitacional quantitativo do domicílio se manifesta explicitamente na quantidade de domicílios coabitados ou secundários incluídos na definição de habitação inadequada. A quantidade de domicílios coabitados em zonas urbanas residentes em habitações inadequadas atingiu 248.422 domicílios em 2017, o que equivale a 642.990 mil pessoas (ver TABELA 3: Indicador resumido ODS Meta 11.1 anterior) e que representa mais de 80% do total de domicílios coabitados em âmbito nacional, 300.158 domicílios (ver GRÁFICO 2 a seguir).

Gráfico 2 – Déficit habitacional quantitativo – Chile – 2016-2017


Fonte: CHILE, 2017. Resultados publicados em CHILE, 2018b.

A relação com o déficit qualitativo da habitação, por outro lado, é gerada indiretamente no número de domicílios principais que estão em déficit no acesso aos serviços básicos de habitação. Essa carência foi considerada na definição do indicador composto da Meta 11.1. A quantidade de habitações com requisitos para o acesso a serviços sanitários básicos em zonas urbanas durante 2017 corresponde a 138.820 domicílios, habitados por 447.107 pessoas (ver TABELA 3: Indicador resumido ODS Meta 11.1 anterior), que corresponde a 10,6% do déficit qualitativo total, 1.303.484 habitações (ver GRÁFICO 3).

Gráfico 3 – Déficit habitacional qualitativo – Chile – 1996 - 2017


Fonte: CHILE, 2017. Resultados publicados em CHILE, 2018b.

Se for analisada a contribuição do indicador 11.1.1 na identificação de pessoas carentes em habitação adequada em relação ao número de pessoas em situação de Déficit Habitacional ou com relação às pessoas em situação de Pobreza Multidimensional (Dimensão de Habitação e Entorno) são obtidos os valores da Tabela 4 a seguir.

Como se pode observar, o indicador 11.1.1 identifica exclusivamente 1.131.119 pessoas, 7,3% da população urbana. O déficit habitacional (quantitativo ou qualitativo), por outro lado, identifica 712.916 pessoas (4,6%) e a pobreza multidimensional em sua dimensão de habitação e entorno, captura 729.067 pessoas (4,7%) que não são captadas pelos indicadores anteriores. A combinação entre os três indicadores (Indicador 11.1.1, Pobreza Multidimensional e Déficit Habitacional) atinge o maior percentual da população identificada, 1.768.757 pessoas (11,4%), o que mostra a importante relação entre as três medidas.

Tabela 4 – População identificada no Déficit Habitacional, Pobreza Multidimensional de Habitação e o Indicador da Meta 11.1 segundo medições oficiais – Chile – 2017

Carências que afetam a população			População Urbana (N)	População Urbana (%)
Déficit Habitacional	Pobreza Multidimensional Habitação	Indicador 11.1.1		
Não	Não	Não	9.163.849	58,9
Sim	Sim	Sim	1.768.757	11,4
Sim	Sim	Não	1.443.116	9,3
Não	Não	Sim	1.131.119	7,3
Não	Sim	Não	729.067	4,7
Sim	Não	Não	712.916	4,6
Não	Sim	Não	471.255	3,0
Sim	Não	Sim	130.207	0,8
Total: População Urbana			15.550.286	100,0

Fonte: Dados básicos: CHILE, 2017.
Elaboração dos autores.

CONCLUSÕES E DESAFIOS

A experiência seguida pelo Chile é um indicativo de como o trabalho voltado para o desenvolvimento de indicadores e relatórios para a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável pode contribuir para o fortalecimento e

harmonização dos processos de produção das estatísticas oficiais. Neste caso específico, a existência de um consenso técnico sobre a definição de indicadores de déficit habitacional quantitativo e qualitativo, aliado ao processo colaborativo que levou à geração de uma medida oficial de pobreza multidimensional, facilitou notavelmente a construção de acordos entre instituições para a mensuração do indicador 11.1.1.

Mais especificamente, entretanto, as múltiplas dimensões, componentes e indicadores parciais envolvidos na medição deste indicador sintético estimulam uma reflexão muito mais profunda acerca da magnitude da demanda por acesso à habitação adequada e da capacidade efetiva dos governos para processá-la e gerenciá-la. Como visto nos resultados apresentados, o número de domicílios que enfrentam condições inadequadas de habitação segundo esse indicador chega a duplicar a magnitude do déficit quantitativo, que continua sendo o indicador de referência para descrever a importância do problema habitacional no país e orientar as decisões dos atores públicos e privados envolvidos em sua resolução.

Esse diagnóstico deve não apenas motivar a revisão das definições orçamentárias e de políticas setoriais, mas também o fortalecimento da gestão intersetorial, levando em conta como os recursos destinados à redução da pobreza, ao investimento em infraestrutura e proteção ambiental, para dar apenas alguns exemplos, podem ter um impacto sinérgico no acesso da população às condições habitacionais adequadas. Da mesma forma, a articulação dos indicadores de pobreza e carências habitacionais permite evidenciar como a população que demanda habitação também é usuária de programas, instrumentos e subsídios fornecidos por diferentes órgãos públicos, cuja gestão nem sempre é desenvolvida de forma coordenada.

Sem prejuízo dessas consequências positivas, a metodologia proposta pela ONU para estimar habitações inadequadas também representa um desafio aos sistemas estatísticos nacionais. Como se pode apreciar no conteúdo do documento, apesar das extensas informações coletadas pela Pesquisa Casen e dos esforços realizados nos últimos anos para ampliar a quantidade de variáveis coletadas, ainda não foi viável completar a medição de todos os elementos exigidos pela ONU.

Vários aspectos presentes na metodologia estão parcial ou totalmente ausentes dos cálculos atuais. Entre eles está a falta de informações adequadas para medir indicadores da qualidade estrutural e durabilidade das residências (como o cumprimento das normas de construção, ou a localização da casa em relação aos riscos geográficos que ela pode representar são parcialmente abordadas),

a habitabilidade (como proteção contra o frio, umidade, calor etc., ou as necessidades de grupos desfavorecidos e marginalizados), e a adequação cultural, esta última dimensão para a qual o Chile não dispõe de nenhum tipo de abordagem.

Soma-se a isso a falta de ferramentas apropriadas para medir todos os elementos necessários em escala desagregada, devido às restrições impostas pelo desenho amostral da Pesquisa Casen. Embora o Censo permita análises desagregadas em unidades menores, não possui suficiente alcance de detalhes com as pesquisas domiciliares. Uma alternativa plausível para superar essa limitação é ampliar o uso de técnicas de estimativa para pequenas áreas⁶ que combinam informações coletadas em pesquisas domiciliares com as dos registros administrativos.

Finalmente, cabe atender às projeções e desafios que estão sendo levantados em termos de habitação a mando da pandemia da Covid-19 que afeta o planeta. Nesse sentido, as perspectivas não são estimulantes e comprometem a possibilidade de observar melhorias nos diferentes indicadores de acesso à habitação adequada. No caso do Chile, os resultados obtidos no âmbito de uma pesquisa especial (Pesquisa Social Covid-19, Primeiro Turno⁷) mostraram as consequências sociais e econômicas da pandemia, constatando que, em 38,4% dos domicílios, o número de pessoas empregadas foi reduzido, o que implica uma significativa redução da renda. Como consequência disso, o percentual de domicílios que relatam que a renda obtida não é suficiente para sustentar seus gastos aumentou de 16,5% antes da pandemia para 48,8% durante a pandemia.

O módulo de impacto econômico da mesma pesquisa também consultou os principais riscos que afetam os domicílios, observando que cerca de 407.952 pessoas (2,1% da população total do país) correm o risco de “não ter habitação adequada”. Além disso, 5,6% tiveram que parar de pagar o aluguel, dividendos ou despesas comuns ou renegociar o pagamento do dividendo, enquanto 21,5% deixaram de pagar algum serviço básico (água, gás, eletricidade, telefone, internet, calefação) ou reduzir os custos de sistema de calefação durante a pandemia.

6 As técnicas de estimativa para pequenas áreas (SAE) têm sido usadas no Chile para estimar a pobreza de renda e multidimensional da comunidade com o apoio do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud) e do especialista internacional Dr. Parthasarathi Lahiri. <http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/encuesta-social-covid19-primera-ronda>

7 <http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/encuesta-social-covid19-primera-ronda>

Esses efeitos mostram não apenas um impacto circunstancial na capacidade de pagamento dos domicílios, mas que também podem comprometer, a médio prazo, uma deterioração do nível de acessibilidade alcançado e uma piora nos indicadores de habitabilidade, como é o caso dos níveis de superlotação.

REFERÊNCIAS

AMARILLA, Diego. Discusiones teóricas contemporáneas sobre pobreza: capacidades, bienestar y necesidades humanas. **Revista de Ciencias Sociales**, Montevideo, v.34, n.48, p.115-129, 2021.

CÁRCAMO CANTÍN, Luís. **Cálculo del déficit habitacional a partir de los datos del censo 1970 hasta diciembre de 1974**. Santiago: Minvu, 1974.

CHILE. Ministerio de Desarrollo Social. **Metodología de medición de pobreza multidimensional con entorno y redes**. Santiago: MDS, 26 dic. 2016. (Serie Documentos Metodológicos Casen, n. 32).

CHILE. Ministerio de Desarrollo Social. **Nueva metodología de medición de la pobreza por ingresos y multidimensional**. Versión revisada. Santiago: MDS, 26 de Enero de 2015. (Serie Documentos Metodológicos, n. 28).

CHILE. Ministerio de Desarrollo Social. Observatorio Social. **Metodología de diseño muestral casen 2017**. Santiago: MDS, sept. 2018a.

CHILE. Ministerio de Desarrollo Social. Observatorio Social. **Síntesis de resultados: vivienda y entorno** [document de trabajo]. Santiago: MDS, oct. 2018b. 136 p. Disponível em: http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/storage/docs/casen/2017/Resultados_vivienda_casen_2017.pdf. Acesso em: 1 sept. 2021.

CHILE. Ministerio de Planificación. **Requerimientos de vivienda: comparación metodologías utilizadas por Mideplan**. Santiago: Mideplan, 2008.

CHILE. Ministerio de Vivienda y Urbanismo. **Déficit urbano-habitacional: una mirada integral a la calidad de vida y el habitat residencial en Chile**. Santiago: MINVU, 2009. (Política habitacional y planificación, 334).

CHILE. Ministerio de Vivienda y Urbanismo. **Objetivos de desarrollo sostenible: objetivo 11: meta 11.1: indicador 11.1.1** [documento de trabajo]. Santiago de Chile: MINVU, 2017.

CHILE. Ministerios de Vivienda y Urbanismo. **El déficit habitacional en Chile: magnitud y distribución espacial de los requerimientos de vivienda**. Santiago: MINVU, 2004. (Política habitacional y planificación, n. 321).

CHILE. Ministerios de Vivienda y Urbanismo. **Medición del déficit habitacional**: guía práctica para calcular requerimientos cuantitativos y cualitativos de vivienda mediante información censal. Santiago: MINVU, 2007. (Política habitacional y planificación, n. 329).

COMISIÓN PARA LA MEDICIÓN DE LA POBREZA. **Informe final**: Comisión para la Medición de la Pobreza. Santiago: Comisión para la medición de la pobreza, enero 2014. 169 p.

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

FUSTER-FARFÁN, Xenia. Las políticas de vivienda social en Chile en un contexto de neoliberalismo híbrido. **EURE**, Santiago, v.45, n.135, p.5-26, 2019.

GOYTIA, Cynthia; JORRAT, Diego; SANGUINETTI, Pablo. Vivienda y bienestar: diagnóstico y políticas en América Latina. En: NACIONES UNIDAS; COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. **Urbanización y políticas de vivienda en China y América Latina y el Caribe**: perspectivas y estudios de caso. Santiago: UN; CEPAL, 2014. p. 155-181.

MORENO, Eduardo L. **Slums of the world**: the face of urban poverty in the new millennium?: monitoring the millennium development goal, target 11–world wide slum dweller estimation. Nairobi: UN-Habitat, 2003.

NACIONES UNIDAS. **El derecho a una vivienda adecuada**. Nairobi: UN-Habitat, 2010. (Folleto informativo, n. 21, rev.1). Disponível em: http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FS21_rev_1_Housing_sp.pdf. Acesso em : 2 set. 2021.

NACIONES UNIDAS. **Indicator 11.1.1**: proportion of urban population living in slums, informal settlement and inadequate housing. Metadata actualizada con fecha Octubre de 2020. Nairobi: UN-Habitat, 2020. Disponível em: <https://unstats.un.org/sdgs/metadata/files/Metadata-11-01-01.pdf>. Acesso em : 2 set. 2021.

NACIONES UNIDAS. **Nueva agenda urbana**. Quito: NU, 2017. Disponível em: <http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Spanish.pdf>. Acesso em: 2 set. 2021.

NACIONES UNIDAS. Programa para los asentamientos humanos. **Déficit habitacional en América Latina y el Caribe**: una herramienta para el diagnóstico y el desarrollo de políticas efectivas en vivienda y habitat. Nairobi: ONU-Habitat, 2015a. 82 p.

NACIONES UNIDAS. **Transformar nuestro mundo**: la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible. Genève: NU, 25 sept. 2015b.

NACIONES UNIDAS; CENTRO LATINOAMERICANO DE DEMOGRAFIA. **Déficit habitacional y datos censales sociodemográficos:** una metodología. Santiago: UN; CELADE, 1996. (Série B, n. 114).

PRIETO APARÍCIO, Cimar Alejandro; BILAC, Elisabete Dória. Família e pobreza segundo a "perspectiva das capacidades" no Estado de São Paulo. *In*: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS, 18., 2012, Águas de Lindóia/SP. **Anais [...]**. São Paulo: ABEP, 2012. p. 1-20.

ROLNIK, Raquel; DAPENA, Luís. Neoliberalismo reciente: la financialización de la vivienda propia y el derecho a la vivienda. **Revista Bitácora Urbano Territorial**, Bogotá, v.24, n.1, p.79-88, 2014.

RUGIERO PÉREZ, Ana María. M. Experiencia chilena en vivienda social: 1980-1995. **Revista INVI**, Santiago, v.13, n.35, 1998.

2.4 Impacto ou resultado no acesso à habitação: medir o déficit ou medir a necessidade habitacional?

Claudio Acioly Jr.¹

RESUMO:

O texto se baseia no conceito de habitação adequada tal qual estabelecido pela Organização das Nações Unidas (ONU), esclarece os compromissos do governo brasileiro com as agendas internacionais e sublinha a importância da conexão entre as agendas internacionais, nacionais e locais, particularmente o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) 11, que trata das cidades sustentáveis, inclusivas, resilientes e seguras. Também ressalta o problema habitacional segundo a lógica da capacidade financeira e discute o conceito de déficit habitacional, sugerindo uma abordagem alternativa metodológica a favor da “necessidade de habitação” para guiar a formulação das políticas habitacionais, sugerindo o conceito de necessidade em oposição ao de déficit habitacional.

PALAVRAS-CHAVE: Habitação adequada. Agenda 2030 de desenvolvimento sustentável. Necessidade habitacional.

¹ Arquiteto e urbanista, especializado em Habitação, Urbanização de Favelas e Gestão do Desenvolvimento Urbano. Possui mais de 40 anos de experiência em mais de 30 países, nos quais trabalhou com o gerenciamento e a execução de programas de habitação, urbanização de favelas e políticas urbanas. Foi consultor e assessor junto ao Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud), ao Banco Mundial, ao Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (ONU-Habitat), à Comissão Econômica das Nações Unidas para a Europa (Unece), à Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), à Agência Alemã de Cooperação Internacional (GIZ), à Direção-Geral de Cooperação Internacional (DGIS), ao Serviço Holandês de Cooperação (SNV), à Organização Católica de Ajuda ao Desenvolvimento (Cordaid) e à União Europeia. Foi coordenador do Programa das Nações Unidas para o Direito à Habitação Adequada e chefe de Política Habitacional e dos Programas de Capacitação da ONU-Habitat (2008-2019). Foi *senior expert* em Habitação e Políticas de Solo do Institute for Housing and Urban Development Studies (IHS), Holanda (1993-2008), e professor do Programa para a América Latina e o Caribe do Lincoln Institute of Land Policy (2004-2021). E-mail: claudioaciolyjr@gmail.com.

INTRODUÇÃO

Este texto traz um breve resumo da apresentação realizada pelo autor durante o seminário internacional “Pesquisa déficit habitacional e inadequação de moradias no Brasil: avanços e desafios”, organizado pela Fundação João Pinheiro (FJP) e pelo Ministério de Desenvolvimento Regional.

A apresentação no seminário está baseada na prática profissional do autor em vários países do mundo. Primeiramente, definiu-se o conceito de habitação tal qual é praticado pelo Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (ONU-Habitat) e que serve como base de medição da realização do direito à habitação adequada como definida nos instrumentos e nos marcos jurídicos internacionais e nas agendas de desenvolvimento da Organização das Nações Unidas (ONU). Depois, são descritos os compromissos do governo brasileiro com as agendas internacionais. Posteriormente, discute-se o conceito de déficit habitacional, sublinhando a inadequação deste conceito para subsidiar decisões de políticas habitacionais, argumentando-se que, frequentemente, induz a políticas enfocadas na produção de novas unidades com ênfase no aspecto quantitativo do problema habitacional. Por fim, elabora-se a escala do problema, finalizando com a abordagem do problema habitacional pela lógica da necessidade, e não pela lógica do déficit como é frequentemente adotado na maioria dos países da América Latina.

HABITAÇÃO ADEQUADA

Num mundo cada vez mais urbanizado, as cidades enfrentam enormes desafios para alcançar um desenvolvimento urbano sustentável e satisfazer às necessidades básicas, assim como realizar os direitos dos seus habitantes, entre os quais o acesso a uma habitação adequada, que é considerado um dos principais desafios da urbanização contemporânea. A comunidade internacional assumiu o compromisso de promover a plena e progressiva realização do direito à habitação adequada ao adotar a Agenda Habitat (UN, 1996) e a Nova Agenda Urbana (UN, 2016), tal como formulada nos instrumentos internacionais e na Convenção Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, da qual o Brasil faz parte como nação signatária entre as 171 nações do mundo que ratificaram esta convenção. A Agenda 2030 e o Objetivo de Desenvolvimento Urbano Sustentável (ODS) 11.1 reafirmam e consagram a realização do direito à habitação adequada.

Entretanto, a realização desse direito fundamental enfrenta vários desafios. A urbanização é acompanhada pelo fenômeno da desigualdade, da exclusão social e espacial e da formação de assentamentos informais onde vivem, hoje, cerca de 1 bilhão de pessoas no mundo. Além disso, a ONU-Habitat estima

que, até 2030, mais 3 bilhões de pessoas – aproximadamente 40% da população mundial – necessitarão de uma habitação adequada, onde possam ter um espaço digno e seguro para viver (UNITED..., 2016a). No entanto, em muitos casos, a forma como a habitação está atualmente sendo produzida e consumida desencadeou o crescimento de cidades fragmentadas, desiguais e disfuncionais. A segregação espacial gerada pelo investimento na produção de habitações situadas em áreas periféricas, onde o solo urbanizado é barato, levou a uma maior fragmentação e a formas insustentáveis de urbanização tal como vimos no México, na última década, e muitos dos projetos do programa Minha Casa Minha Vida (MCMV).

Além disso, verificamos o fenômeno da gentrificação em áreas bem localizadas e nas quais a habitação está mais acessível financeiramente. Por este fenômeno, as forças do mercado imobiliário vão expulsando a população com menor poder aquisitivo; ele exclui muitos e propulsiona a informalidade na produção do espaço urbano e na habitação em outras localidades, muitas vezes reforçada pela falta de regulamentação, por uma gestão do solo urbano ineficiente e pela falta de instrumentos de planejamento adequados para produzir oportunidades e soluções para os vários segmentos socioeconômicos da população. Esta forma de urbanização tem tido efeito adverso sobre a capacidade das cidades de produzirem o benefício intrinsecamente associado às vantagens das economias de escala e de aglomeração. O valor da terra e a incapacidade do governo local em intervir no domínio da propriedade imobiliária para produzir investimentos em habitação de interesse social em áreas bem localizadas e providas de infraestrutura vêm fomentando ainda mais a urbanização periférica e predatória.

Figura 1 – As sete dimensões de adequabilidade definidas pelo direito à habitação adequada



Fonte: UNITED NATIONS HUMAN SETTLEMENTS PROGRAMME, 2014.

**COMPROMISSO DO GOVERNO COM
AS AGENDAS INTERNACIONAIS**

A Amostra Global de 200 Cidades, resultado do trabalho da Universidade de Nova Iorque, do Instituto Lincoln de Políticas de Solo e da ONU-Habitat,² entre outras coisas, permite-nos destacar a crise global de acessibilidade à habitação. Quando agrupamos essas cidades pelo rendimento *percapita*, verificamos que a acessibilidade à habitação tanto por via do mercado de compra e venda (casa própria) quanto por via do arrendamento (habitação de aluguel) está fora do alcance de todas as pessoas em todas as cidades da amostra. A amostra (UNITED..., 2016b) fornece provas de que a relação entre o valor da habitação e o rendimento do agregado familiar³ está acima de 3, e o valor do aluguel consome mais de 25% do rendimento do agregado familiar. Estes são os índices que determinam a acessibilidade da habitação. Onde essas pessoas irão morar? Esses dados ajudam-nos a explicar a prática de sublocação, a sobrelocação das habitações existentes, a precariedade habitacional, a ocupação informal e o aumento do aluguel nas áreas informais. A situação continuará a se deteriorar globalmente caso os governos, em todos os níveis – nacional, local e regional –, junto aos agentes sociais, privados e econômicos, não assumam a liderança na concepção, no planejamento e na implementação de políticas públicas que promovam a oferta de habitação à escala e à diversidade em termos de dimensão, padrão, tipologia, preço e localização. Essa situação é consistente com as investigações publicadas recentemente, tais como “*Blueprint to address global affordable housing*” (MGI, 2014), “*15th Demographia International Housing Affordability Survey*” (DEMOGRAPHIA, 2019) e “*2019 Housing Finance in Africa Yearbook*” (CAHF, 2019).

Por conseguinte, a governança do setor da habitação de uma nação, com suas leis, normas e instituições, é fundamental para que o setor possa desempenhar seu papel na economia, na geração de emprego e renda, e cumprir sua função social na diminuição da pobreza ocupacional e na produção de qualidade de vida com dignidade (UNITED..., 2011), para, assim, expandir a oferta e funcionar como uma alternativa viável e competitiva à oferta informal

2 Pesquisa realizada pela Universidade de Nova Iorque em cooperação com a ONU-Habitat e o Lincoln Institute for Land Policy. A Amostra Global de Cidades inclui 200 cidades selecionadas de um universo de 4.231 cidades que tinham mais de 100 mil habitantes em 2010. Resultou na publicação “Os fundamentos da urbanização”, lançada durante a Conferência Habitat III, em Quito, em outubro de 2016 (UNITED..., 2016b).

3 *House price-to-income ratio*, a relação preço da habitação-renda família acima de 3, significa que uma família tem que poupar o equivalente a três anos de sua renda anual para poder adquirir uma habitação básica oferecida no mercado imobiliário local. Acima desse índice 3, significa que as famílias comprometerão suas necessidades básicas para cobrir o custo da habitação, tornando-a inacessível. Em alguns casos, adota-se o índice 5. No caso da habitação de aluguel, valor acima de 25% da renda familiar considera que a habitação está inacessível pois comprometerá outras necessidades básicas. O Banco Mundial muitas vezes adota o índice de 30% para medir a acessibilidade da habitação por via do aluguel.

de terrenos e habitação. Em um contexto social e econômico de pós-Covid-19, esse poder econômico do setor da habitação poderá transformá-lo em um vetor catalítico da reconstrução e da revitalização social, econômica e da saúde. A escala e a acessibilidade da oferta habitacional são uma das condições *sine qua non* para se diminuir a produção informal do solo e, conseqüentemente, da expansão informal das cidades. Por conseguinte, a existência de um setor habitacional eficiente e funcional, que produz esta oferta diversificada e acessível à escala, é uma função direta de cidades inclusivas, planejadas e sustentáveis.

Isso significa que, em princípio, não pode haver urbanização sustentável sem uma política de habitação vigorosa, que considere todos os seus atributos e dimensões em uma estratégia de urbanização e ordenamento do território, bem como uma decisão política deliberada (ACIOLY, 2018). Por outras palavras, deve haver uma forte vontade política e empenho entre os diferentes níveis de governo para criar uma institucionalidade política, institucional, financeira e normativa relevante, que permita aos indivíduos e às famílias terem acesso a uma habitação adequada. A realização do direito à habitação adequada⁴ é a realização do direito à cidade, uma vez que garante a realização do direito à localização adequada, ou seja, o acesso à terra e à localização em relação aos serviços e às fontes de rendimento, o acesso aos serviços e às infraestruturas básicas, a habitabilidade e a acessibilidade ao hábitat e espaço suficiente. A habitação está inexoravelmente associada à cidade e à urbanização sustentável e vice-versa.

Figura 2 – Acessibilidade financeira – housing affordability



Fonte: Elaboração própria.

4 O direito a uma habitação adequada é resumido como o direito de viver em algum lugar em paz, segurança e dignidade, com acesso à infraestrutura básica, em uma localização que permite o acesso adequado ao emprego e a oportunidades e serviços básicos, tudo a um preço acessível.

Dáí a necessidade de se concretizar um nexo entre as agendas nacionais, locais e globais de desenvolvimento que apoie e reafirme o empenho dos governos no (re)posicionamento da habitação. Em setembro de 2015 foi adotada a “Agenda para o Desenvolvimento Sustentável 2030” (UN, 2015a), reconhecendo o direito à habitação adequada por meio do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 11 (ODS 11) (UN, 2015b), em particular o ODS 11.1, que tem como objetivo assegurar o acesso de todos à habitação e aos serviços básicos adequados, seguros e acessíveis, bem como melhorar os assentamentos informais. Em outubro de 2016, a conferência Habitat III, da ONU, adotou a Nova Agenda Urbana, que promove o estabelecimento de uma base legal e normativa inclusiva para o desenvolvimento urbano sustentável.

Considerando-se que a habitação e o uso do solo residencial consomem, em média, 55% da terra urbanizada nas cidades, com valores variando entre 35% e 85%, evidenciados pela Amostra Global de 200 Cidades. Qualquer investimento em habitação terá um impacto imediato na economia, na densidade, na forma e na estrutura espacial da cidade. Portanto, a realização do direito à habitação adequada e a adoção de uma política urbana que (re)posiciona a habitação no centro da política urbana gerará impactos diretos na estrutura, na forma, na densidade e no funcionamento das cidades. Ao colocar estas duas agendas de desenvolvimento sustentável no centro da política urbana, estaremos, então, criando sinergias de políticas de urbanização sustentáveis e inclusivas. A política de habitação, produzindo fortes investimentos no território da cidade, com diversidade, escala e acessibilidade financeira, tem o potencial de se transformar em um vetor de implementação de políticas urbanas estruturantes. Torna-se, assim, um eixo de desenvolvimento sustentável que pode inverter o processo de urbanização periférica, ao induzir a revitalização urbana e a oferta de solo urbanizado em áreas consolidadas, que produzem densificação e habitação localizada no centro urbano. Consequentemente, poderemos inverter a fragmentação urbana e promover formas e densidades apropriadas, bem como níveis de compactação da cidade que conduzam a modelos de urbanização sustentáveis.

A habitação no centro da política urbana tem o potencial de promover uma nova geração de políticas e estratégias habitacionais, promovendo a inclusão residencial e formas mais otimizadas de uso e ocupação do solo. Um dos impactos da pandemia que já podemos observar é que, possivelmente, estaremos diante de um estoque construído nas áreas centrais das cidades, tornando-se redundante pelas mudanças na dimensão do trabalho e dos serviços e na demanda de espaço das empresas prestadoras de serviços. Portanto, o setor da habitação pode transformar-se em um instrumento para combater a urbanização informal e inverter a expansão urbana periférica e fragmentada, enfatizando o foco do ODS 11: tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis. Esta

apreciação é igualmente partilhada pelos profissionais da área. De acordo com a percepção de 252 participantes do III Fórum Latino-Americano e Caribenho sobre Habitação e Habitat, a habitação no centro da Nova Agenda Urbana significa “ter a habitação como eixo do desenvolvimento sustentável”.⁵

As políticas habitacionais têm gravitado entre modelos que enfocam mais a resolução de um déficit habitacional e menos a resolução das necessidades habitacionais ou a inadequação habitacional. Para tal, a base de dados, a análise estatística e os indicadores tornam-se essenciais para formulação, monitoramento e acompanhamento. Muito frequentemente, observamos que a estatística define a política, principalmente quando se tem indicadores robustos e frequência de coleta e análise de dados. Esse é um dos maiores obstáculos na maioria dos países em desenvolvimento. Se traduzirmos a formulação do ODS 11.1, o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 11, Meta 1, e transformá-lo em objetivo da política habitacional, teremos, então, um esforço de política pública para “garantir o acesso de todos à habitação segura, adequada e a preço acessível, e aos serviços básicos e urbanizar favelas” (UN, 2015a). Isso significa, na prática, promover escala de soluções habitacionais e, ao mesmo tempo, urbanizar e regularizar os assentamentos informais.

DÉFICIT HABITACIONAL

O conceito de déficit habitacional está enraizado na prática e na implantação das políticas habitacionais em praticamente toda a América Latina. Normalmente, traduz-se em um esforço institucional, político e financeiro de produzir uma quantidade necessária de novas habitações para que todos os domicílios/famílias/indivíduos estejam acomodados em habitação adequada para seu uso privado, onde possam desenvolver-se, reproduzir-se seguramente e terem espaço suficiente para socializar-se e alcançar seu bem-estar e sua prosperidade. Nos países da África Subsaariana, a disponibilidade de dados e um conhecimento mínimo da realidade do setor habitacional são praticamente inexistentes, enquanto nos países da América Latina essa situação melhora sensivelmente. No caso Europeu, há frequência, qualidade e robustez na coleta de informação e dados, o que resulta em políticas habitacionais bem-informadas e embasadas em indicadores, análises e monitoramento. Isso gera políticas que enfocam a necessidade habitacional e a demanda segmentada por segmentos sociais, resultando em maior riqueza de soluções. A opção pelo déficit habitacional como parâmetro para balizar a política habitacional, comum na América Latina, resulta em números sempre estimativos, dependendo da

5 O autor realizou uma consulta pública via plataforma Mentimeter durante a sessão de abertura do III Fórum Latino-americano e Caribenho sobre Habitação e Habitat, em Santo Domingo, República Dominicana, de 12 a 14 de junho de 2018. Este foi o resultado expresso pelos 252 respondentes.

metodologia e das ferramentas estatísticas para medi-lo, revelando o nexo entre o número de domicílios existente e o número total de unidades construídas e ocupadas. Nos últimos 24 meses, presenciamos a publicação de várias fontes enunciando o déficit habitacional no Brasil entre 7 e 8 milhões de moradias, tornando-se quase uma obsessão dos políticos e dos governos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Resumidamente, podemos observar que o problema da habitação se manifesta, por um lado, com as barreiras de acessibilidade à casa própria, seja o financiamento, seja o solo urbanizado, seja a localização, com os preços subindo exponencialmente e com grande defasagem do aumento da renda familiar. Por outro lado, o valor do aluguel também está subindo, e mais rápido do que o aumento da renda básica das famílias e seu poder aquisitivo no mercado imobiliário. Há uma escassez de oferta habitacional diversificada e em escala, e uma endêmica exclusão da população de rendas baixa e moderada. O problema ocorre de forma diferenciada. Em um extremo, uma família rica, e, no extremo oposto, uma família pobre. O problema habitacional daqueles que residem em assentamentos informais e em habitação precária é diferente do problema daqueles que residem em áreas de risco, em assentamentos clandestinos, ou daqueles que vivem em situação de arrendamento, residindo em quartos e em situação de sobrelotação. Para formularmos uma política habitacional eficaz, devemos entender essas formas diferenciadas de vivenciar o problema habitacional entre os diferentes grupos sociais e as diferentes situações. Portanto, uma política habitacional deve ter uma estratégia que leve em conta essas formas de inclusão social e financeira, e incorporar estratégias para melhorar o poder aquisitivo, o acesso ao financiamento, ao solo urbanizado, a propriedades e ao aluguel.

Figura 3 – Notícias sobre o déficit nos jornais



Fonte: Dados básicos: WANDERLEY; BARROS, 2019;
DÉFICIT..., 2019; ODILLA; PASSARINHO; BARRUCHO, 2018.
Elaboração própria.

Se adotamos o déficit habitacional como conceito e método, devemos necessariamente medir o déficit de solo urbanizado, o déficit de infraestrutura, o déficit de financiamento e crédito, o déficit de construção e material, o déficit de regularização fundiária e o déficit de habitabilidade (espaço/m² e materiais), para, então, formularmos uma política habitacional que venha a resolver as múltiplas dimensões do déficit habitacional.

Mas se optarmos pela política habitacional voltada à resolução das necessidades de habitação, então, necessariamente, teremos que formular um conjunto de ações voltadas à produção e à construção de novo estoque habitacional, à melhoria e à manutenção do estoque existente e à reposição do estoque habitacional (aquelas habitações em edifícios e construções que realmente chegaram a um ponto de dilapidação e precariedade em que não existe outra opção senão a demolição). Tal política habitacional irá gerar soluções de adensamento habitacional, promover respostas à demanda social e à demanda efetiva e fomentar soluções para o estoque habitacional precário, assim como executar estratégias visando à resolução da escassez de infraestrutura, de solo urbanizado e resolver a insegurança jurídica da posse e do uso da terra urbana. Em outras palavras, uma política focada nas diferentes necessidades habitacionais e nas formas como o problema habitacional se manifesta, calcada em dois pilares: a) construção de novas habitações; e b) melhoria habitacional para os diversos segmentos de mercado, ofertando soluções para as necessidades dos diferentes estratos sociais. O resultado é a diversidade habitacional. Juntamente a essa mudança de paradigma da política habitacional, é imperativo estabelecer um monitoramento extensivo e sistemático do setor da habitação, principalmente por este setor conter interfaces com praticamente todos os aspectos da economia de um país (por exemplo, o mercado de trabalho, as atividades de geração de renda, a produção e a indústria, a tecnologia e o desenvolvimento, a saúde e o bem-estar). Esse monitoramento será imprescindível para sairmos de forma sustentável da crise gerada pela pandemia e alavancarmos um processo de desenvolvimento que terá a habitação no centro da política urbana, a força catalítica e propulsora de produção de renda, emprego, oportunidades e promoção de qualidade de vida e moradia.

A opção pela política habitacional voltada às necessidades de habitação terá que levar em conta os seguintes fatores:

- a estimativa da necessidade de novas unidades;
- o crescimento populacional: tamanho atual do mercado, número de domicílios, caracterização;
- a taxa de formação de novos domicílios (demanda presente e futura);

- a demanda efetiva: capacidade de pagamento ou poder aquisitivo (renda) em relação ao valor da habitação (*affordability*);
- a demanda social: os diferentes problemas de habitação e as diferentes necessidades da população em seus diferentes extratos socioeconômicos;⁶
- a capacidade de construção e entrega instalada;
- os grupos com necessidades especiais (terceira idade, mulheres, extrema pobreza);
- a disponibilidade e o volume de financiamento da habitação.

Por fim, a sugestão de mudança de paradigma na política habitacional requer a mudança na forma de se analisar o problema habitacional. Implica, também, a forma de adquirir conhecimento sobre o problema e os tipos de análises necessárias para se chegar a uma estratégia e uma política habitacional que propulsionem o desenvolvimento urbano sustentável e inclusivo.

REFERÊNCIAS

ACIOLY, Claudio. Why the provision of affordable housing is necessary for the realization of human rights in cities in the 21st Century. **NewCities**, Montréal, 17 Sept. 2018. Disponível em: <https://newcities.org/the-big-picture-why-the-provision-of-affordable-housing-is-necessary-for-the-realization-of-human-rights-in-cities-in-the-21st-century/>. Acesso em: 3 jul. 2021.

CENTRE FOR AFFORDABLE HOUSING FINANCE IN AFRICA. **2019 housing finance in Africa yearbook**. Johannesburg: CAHF, 4th Nov. 2019.

DÉFICIT habitacional é recorde no Brasil. **Estadão**, São Paulo, 7 jan. 2019. Disponível em: <https://exame.com/brasil/deficit-habitacional-e-recorde-no-brasil/>. Acesso em: 20 jul. 2021.

DEMOGRAPHIA. **15th demographia international housing affordability survey**: 2019. St. Louis: Demographia, 2019.

MCKINSEY GLOBAL INSTITUTE. **A blueprint for addressing the global affordable housing challenge**. New York: MGI, 2014.

⁶ Por exemplo, determinado grupo social tem capacidade de resolver seu problema habitacional por conta própria, necessitando apenas do acesso à terra urbanizada; outros necessitam de acesso a financiamento; outros de acesso a materiais e tecnologia da construção; enquanto outro grupo necessita do Estado para acessar uma habitação adequada (subsídios, programas de oferta de habitação social, financiamento de casas populares etc.).

ODILLA, Fernanda; PASSARINHO, Nathalia; BARRUCHO, Luís. Brasil tem 6,9 milhões de famílias sem casa e 6 milhões de imóveis vazios, diz urbanista. **BBC Brasil**, Londres, 7 maio 2018. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-44028774>. Acesso em: 20 jul. 2021.

UNITED NATIONS. **Report of the United Nations Conference on human settlements (Habitat II)**. Istambul: UN, 1996.

UNITED NATIONS. **Transforming our world: the 2030 agenda for sustainable development**. Geneva: UN, 2015a. Disponível em: <https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld>. Acesso em: 3 jul. 2021.

UNITED NATIONS. **Goal 11: make cities and human settlements inclusive, safe, resilient and sustainable**. Geneva: UN, 2015b. Disponível em: <https://sustainabledevelopment.un.org/sdg11>. Acesso em: 3 jul. 2021.

UNITED NATIONS. **New urban agenda**. Quito: UN, 2016. Disponível em: <http://habitat3.org/>. Acesso em: 3 jul. 2021.

UNITED NATIONS HUMAN SETTLEMENTS PROGRAMME. **A practical guide for conducting housing profiles**. Nairobi: UN-Habitat, 2011.

UNITED NATIONS HUMAN SETTLEMENTS PROGRAMME. **The right to adequate housing**. Geneva: UN-Habitat, 2014. (Fact Sheet, n. 21/Rev. 1). Disponível em: <https://unhabitat.org/the-right-to-adequate-housing-fact-sheet-no-21rev1>. Acesso em: 3 jul. 2021.

UNITED NATIONS HUMAN SETTLEMENTS PROGRAMME. **Up for slum dwellers: transforming a billion lives campaign unveiled in Europe**. Geneva: UN-Habitat, 2016a. Disponível em: <https://unhabitat.org/up-for-slum-dwellers-transforming-a-billion-lives-campaign-unveiled-in-europe/>. Acesso em: 3 jul. 2021.

UNITED NATIONS HUMAN SETTLEMENTS PROGRAMME. **The fundamentals of urbanization evidence base for policy making**. Nairobi: UN-Habitat, 2016b. Disponível em: <https://unhabitat.org/books/the-fundamentals-of-urbanization-evidence-base-for-policy-making/>. Acesso em: 3 jul. 2021.

WANDERLEY, Ed.; BARROS, Lorena. Déficit habitacional atinge maior marca em 10 anos; solução pode vir da Academia. **Último Segundo**, São Paulo, 31 ago. 2019. Disponível em: <https://ultimosegundo.ig.com.br/brasil/2019-08-31/deficit-habitacional-atinge-maior-marca-em-10-anos-solucao-pode-vir-da-academia.html>. Acesso em: 20 jul. 2021.

2

Escasez de vivienda
en América Latina:
formas de cálculo



Déficit habitacional en Colombia:
nueva metodología

Jose Antonio Pinzón Bermúdez

Carlos Fernando Rueda Gallardo

Carencias habitacionales en América Latina:
formas de cálculo y desafíos emergentes

Camilo Arriagada Luco

Medición de vivienda inadecuada en coherencia
con definiciones de pobreza y déficit habitacional:
experiencia de Chile

Rodrigo Alejandro Ibarra Lara

Juan Cristóbal Moreno Crossley

2.1 Déficit habitacional en Colombia: nueva metodología

Jose Antonio Pinzón Bermúdez¹

Carlos Fernando Rueda Gallardo²

RESUMEN:

En el marco del Seminario Internacional de Investigación sobre Déficit e Inadecuación de Vivienda en Brasil: avances y desafíos, el presente documento tiene como objetivo compartir con la comunidad académica internacional las reflexiones hechas por el gobierno de Colombia en torno a la medición del déficit habitacional en el país, tanto en los aspectos cuantitativos como cualitativos. Es muy importante resaltar que la nueva metodología fue trabajada por los equipos técnicos del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (MVCT), el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) y el Departamento Nacional de Planeación (DNP). La información con la cual se modeló la metodología y se estimaron los déficits habitacionales en Colombia fue recolectada en el censo nacional de población y vivienda de 2018.

PALAVRAS-CLAVE: Déficit habitacional. Déficit cuantitativo. Déficit cualitativo.

1 Subdirector de Vivienda y Desarrollo Urbano del Departamento Nacional de Planeación (DNP). E-mail: jpinzon@dnpp.gov.co.

2 Asesor de la Subdirección de Vivienda y Desarrollo Urbano del DNP. E-mail: carueda@dnpp.gov.co.

ANTECEDENTES / EL DÉFICIT HABITACIONAL EN COLOMBIA

La vivienda tiene la función de “garantizar la protección y abrigo frente al medio físico y social, la separación y aislamiento para lograr la privacidad de la familia y cumplir con funciones básicas para la sobrevivencia y la perpetuación de la especie como la preparación y consumo de alimentos, el aseo personal, el reposo, la recreación, la procreación y la crianza” (GIRALDO ISAZA, 1993). Así, garantizar su acceso, se configura como una de las estrategias más importantes en la lucha contra la pobreza y la inequidad, convirtiendo la vivienda en uno de los ejes centrales en materia de crecimiento y desarrollo económico. Así, con el objetivo de contar con información para el desarrollo de la política habitacional, y para realizar un seguimiento que permita evaluar sus avances, se hace necesario contar con una medición.

De acuerdo con el Departamento Nacional Estadística (COLOMBIA, 2009), la primera medición de vivienda en el país se dimensionó a partir dos componentes que se presentaban de manera separada: el cuantitativo, que expresaba el número de viviendas faltantes para que cada familia tuviera acceso a su propia unidad; y el cualitativo, que identificaba hogares que habitaban viviendas con alguna privación. No obstante, teniendo en cuenta la falta de complementariedad de la definición anterior, en la década de los 90 surgieron iniciativas por parte del entonces Ministerio de Desarrollo Económico y del Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana (Inurbe) con el fin de generar una metodología actualizada del déficit habitacional en Colombia utilizando la información del Censo de Población y Vivienda (CPV) adelantado en 1993 (COLOMBIA, 2009).

Posteriormente, en el año 2009 se llevó a cabo una actualización metodológica teniendo en cuenta la necesidad de “generar un indicador oficial del déficit de vivienda en Colombia, que sirva de instrumento de política al gobierno, lo mismo que a los distintos usuarios interesados en el tema”. Dicho indicador, que permitió caracterizar y analizar la evolución del déficit con base en los CPV adelantados en los años 1993 y 2005, y que permitió realizar estimaciones a través de encuestas de hogares como la Gran Encuesta Integrada de Hogares - (GEIH), ha sido utilizado para medir los avances en política habitacional hasta la fecha.

No obstante, en el año 2019 el Dane, como rector del Sistema Estadística Nacional, adelantó junto con el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (MVCT) y del Departamento Nacional de Planeación (DNP) mesas de trabajo con el objetivo de “actualizar la metodología y adaptarla a las mediciones internacionales, para armonizarla con mediciones de pobreza multidimensional

y para que sirva de guía para las futuras actualizaciones de mediciones de vida relacionadas con condiciones de vida de la población colombiana” (COLOMBIA, 2020). Para lo anterior, se contó con el acompañamiento del capítulo de ONU Habitat en Colombia y se utilizó como base la metodología existente para la medición del déficit habitacional en Colombia, así como referencias en América Latina y el mundo.

REVISIÓN DE LA LITERATURA

Con el objetivo de hacer una actualización metodológica del déficit habitacional, el Dane, el MVCT y el DNP realizaron una revisión conceptual y de prácticas internacionales para identificar oportunidades en la actualización del concepto y así incorporar nuevas necesidades de información. A continuación, se presentan algunos de los ejemplos estudiados:

Reino Unido

El Ministerio de Vivienda, Comunidades y gobierno Local publicó en 2015 el lineamiento: Estimación de necesidades económicas y de vivienda (UNITED KINGDOM, 2019), cuya última actualización se realizó el 20 de febrero de 2019. En este lineamiento, se hace referencia al concepto “necesidad de vivienda” entendido como el número de viviendas requeridas para que todos los hogares en un área determinada cuenten con servicios de vivienda que cumplan estándares normativos.

Para lo anterior, se tiene en cuenta el crecimiento proyectado del número de hogares en los próximos 10 años, así como la brecha histórica en la oferta de vivienda adecuada, en un área determinada. Posteriormente, el cálculo considera un ajuste teniendo en cuenta la asequibilidad de la vivienda calculada como el cociente entre el precio de la vivienda y los ingresos en el lugar de trabajo en un periodo de un año.

Si el cociente para el área de estudio es menor o igual a 4 no se debe realizar ajuste por asequibilidad, en caso contrario, se aplica así: por cada 1% por ciento que el cociente esté por encima de 4 debe incrementarse el crecimiento promedio de los hogares en un cuarto de punto porcentual y sumar uno.

$$Af = \text{Proporción de accesibilidad local} - 44 \times 0,25 + 1$$

Posteriormente se aplican límites a los incrementos de acuerdo con las capacidades y políticas de las autoridades locales. El número de viviendas

necesitadas puede ser mayor hasta en un 40% a la cifra vigente en la autoridad local de acuerdo con una política implementada en los 5 años previos al periodo de referencia.

Si la política de vivienda tiene más de 5 años de implementación, el número de viviendas necesitadas puede ser mayor hasta en un 40% al crecimiento promedio anual de los hogares proyectados del punto 1 o al número de viviendas necesitadas promedio anual establecido en la política vigente.

Canadá

En noviembre de 2017, la Oficina Estadística de Canadá publicó el indicador de necesidad básica de vivienda a partir de los resultados del censo de 2016 (CANADÁ, 2017). Este indicador se produce en colaboración con la Corporación hipotecaria y de vivienda de Canadá.

Se consideran hogares con necesidades básicas en vivienda aquellos que: a) habitan una vivienda inadecuada; b) habitan una vivienda con un número insuficiente de cuartos de acuerdo con el tamaño y composición del hogar, y; c) no tienen capacidad financiera para acceder a una vivienda adecuada³.

Para el cálculo se consideran solo hogares privados, no agrícolas o de reserva, de propietarios o inquilinos con ingresos positivos cuya relación entre el costo de vivienda y el ingreso sea inferior a 100%. Los hogares no familiares con personas entre los 15 a 29 años que asisten a un centro educativo se excluyen de la estimación pues se considera que asistir a la escuela es una fase de transición, por ende, la afectación de este gasto en los ingresos del hogar es temporal.

La necesidad básica de vivienda se obtiene en dos momentos. En primera instancia se identifica si el hogar reside en una vivienda no adecuada, no apta o no asequible evaluando los criterios presentados. En un segundo momento, se establece si se pudiera esperar que el hogar tuviera un acceso asequible a una vivienda alternativa apta y adecuada, para esto se compara el ingreso del hogar con un umbral de ingresos local basado en los costos de la vivienda. Solo aquellos hogares que no podrían pagar una vivienda alternativa son considerados en necesidad básica de vivienda.

3 Una vivienda se considera asequible cuando el costo de albergue es menor al 30% del ingreso del hogar antes de impuestos.

ONU-Habitat

De acuerdo con ONU-Habitat, la vivienda debe tener un enfoque integral en línea con el indicador de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) 11.1.1 que incluye el concepto de vivienda inadecuada y asequibilidad. De acuerdo con esta visión, la vivienda debe garantizar el derecho de las personas a habitar un lugar con seguridad, paz y dignidad.

Así, una vivienda adecuada debe contar con: a) tenencia legal y segura; b) disponibilidad de servicios, materiales, instalaciones e infraestructura; c) debe ser asequible⁴; d) condiciones adecuadas de habitabilidad teniendo en cuenta elementos de seguridad física y suficiencia de espacio; e) condiciones adecuadas de accesibilidad de acuerdo con los requerimientos especiales asociados a grupos minoritarios o vulnerables; f) ubicación adecuada, es decir que no se encuentre aislada de las oportunidades de trabajo, servicios de salud y cuidado, educación, o que no esté ubicada en sitios con polución o fuentes de polución, y; g) que sea adecuada de acuerdo con la identidad cultural y formas de vida de sus residentes.

OCDE

En febrero de 2017 la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) lanzó la base de datos de asequibilidad de la vivienda para los países OCDE, países socios claves y miembros de la Unión Europea. Dicha herramienta tiene como objetivo monitorear el acceso a viviendas de buena calidad y generar información para la realización de evaluaciones de política. Se presentan 27 indicadores agrupados en tres temas: a) mercado de vivienda; b) condiciones de la vivienda; y c) asequibilidad; y políticas públicas relacionadas con la asequibilidad.

Con respecto al componente de condiciones de vida y asequibilidad, directamente relacionado con el acceso a vivienda de calidad y al concepto de déficit habitacional, los indicadores se dividen en tres grupos: a) asequibilidad de la vivienda; b) calidad de la vivienda, y; c) desamparo y exclusión de la vivienda.

4 La vivienda se considera asequible cuando el costo de residir en la vivienda no compromete el disfrute de otros derechos humanos de sus habitantes. Es decir, cuando el costo de residir en la vivienda no compromete más del 30% de los ingresos mensuales del hogar.

En el primer grupo se incluyen los gastos del hogar relacionados con la vivienda⁵; la relación entre ingresos y el costo de la vivienda⁶, donde se establece un límite aceptado del 40%; la capacidad del hogar para mantener cálida la unidad habitacional⁷ y; la satisfacción con la asequibilidad de la vivienda⁸.

Con respecto a la calidad de las viviendas se mide el espacio de la vivienda, el porcentaje de hogares que viven sin sanitario conectado a red de alcantarillado y, privaciones severas en la vivienda.

El indicador de espacio de la vivienda está relacionado con el concepto de hacinamiento, y es medido a través del promedio de cuartos⁹ por miembro del hogar. No obstante, dicha medición ha evolucionado para incluir la composición del hogar. Así, un hogar es considerado en hacinamiento si no dispone de un número mínimo de cuartos igual a: a) un cuarto por hogar; b) un cuarto por pareja adulta; c) un cuarto para cada persona soltera mayor de 18 años; d) un cuarto por cada pareja de personas del mismo sexo de entre 12 y 17 años; e) un cuarto por cada persona de entre 12 y 17 años no incluida en la clasificación anterior; f) un cuarto para cada par de niños menores a 12 años (OECD, 2020a, 2020b).

Por su parte, el indicador de “privaciones severas en la vivienda” es definido como la ocurrencia simultánea de la condición de hacinamiento y al menos una de las siguientes privaciones: a) goteras en techos; b) ausencia de baño/ ducha y de inodoro al interior de la vivienda, y; c) unidad habitacional considerada oscura (OECD, 2020a, 2020b).

Por último, en la temática de desamparo y exclusión de la vivienda se mide la estimación de hogares sin vivienda, estrategias nacionales para combatir la situación de desamparo y los desalojos.

5 En estos se tienen en cuenta los costos de renta del predio (incluyendo los costos asociados a la garantizar la habitabilidad del espacio), rentas imputadas en el caso de propietarios, mantenimientos y reparaciones de la unidad, suministro de agua y servicios misceláneos y, electricidad gas y otros combustibles.

6 De este indicador se desprende la “tasa de sobrecarga del costo de la vivienda” donde se mide el porcentaje de hogares que utilizan más del 40% de sus ingresos en costos de su vivienda.

7 Este indicador se mide a través de encuestas a hogares y muestra la proporción de hogares que no tienen la capacidad para mantener cálida la unidad habitacional.

8 Se tienen en cuenta la proporción de hogares que se sienten satisfechos con la disponibilidad de viviendas asequibles de buena calidad en la ciudad donde viven y el porcentaje de hogares que en los últimos 12 meses no tuvieron suficiente dinero para garantizar una vivienda adecuada a sus familias.

9 Se incluyen habitaciones, salas, comedores y, en algunos casos, cocinas.

Chile

El Ministerio de Vivienda y Urbanismo de Chile (Minvu) publicó en 2007 el documento “Medición del déficit habitacional” que se presenta como una guía práctica para calcular los requerimientos cuantitativos y cualitativos de vivienda a partir de información censal.

En este documento se define el déficit cuantitativo como el número de viviendas requeridas para satisfacer las necesidades de la población, y se reconocen las necesidades de nuevas viviendas a partir de las condiciones de allegamiento de los hogares y las necesidades de reemplazo de viviendas no habitables. Por su parte, el déficit cualitativo considera las condiciones materiales, espaciales y funcionales de las viviendas, lo que permite identificar las necesidades de mejoramiento y ampliación.

Medición del déficit cuantitativo

En esta medición se incluyen tres categorías individuales y mutuamente excluyentes: a) las viviendas irrecuperables; b) los hogares allegados, y; c) núcleos secundarios (allegados) en situación de hacinamiento y económicamente independientes.

En el primer componente se tienen en cuenta a las viviendas que no cumplen las condiciones mínimas de calidad y/o habitabilidad por estar construida en materiales semipermanentes, o de materialidad deficitaria, incluyendo a las mejoras, mediaguas, ranchos, chozas, viviendas de tipo móvil, entre otras (CHILE, 2007). En el segundo componente, se consideran los hogares que cohabitan en una vivienda (allegamiento externo). Por su parte, en el tercer componente se contabiliza a los núcleos secundarios en condición de hacinamiento y económicamente independientes, que podrían aspirar a una solución habitacional independiente.

Medición del déficit cualitativo

El déficit cualitativo se determina a partir de la identificación de requerimientos de ampliación y/o de mejoramiento.

El primer elemento se determina de acuerdo con las necesidades de recintos o superficies habitables adicionales generadas por condiciones de hacinamiento¹⁰, ya sea en condición de allegamiento interno o sin allegamiento.

Por su parte, el segundo elemento se determina en función del número de viviendas que presentan deficiencias de materialidad y/o saneamiento.

¹⁰ El hacinamiento se divide en hacinamiento medio y crítico. El hacinamiento medio se considera cuando existen más de 2,4 y menos de 5 personas por dormitorio. Por su parte, el hacinamiento crítico se define como la situación donde existen 5 o más personas por dormitorio.

Déficit urbano-habitacional

En noviembre de 2009 el Ministerio de Vivienda y Urbanismo publicó el documento: *Déficit urbano habitacional, una mirada integral a la calidad de vida y el habitat residencial en Chile*, ante la necesidad de repensar el déficit habitacional y el déficit urbano de manera conjunta. De acuerdo con Minvu (CHILE, 2009) “uno de los desafíos que se presentan en el establecimiento del Déficit Urbano-Habitacional es que este concepto no puede ser comprendido de forma unitaria ya que en él se superponen la multiplicidad de componentes del aparato urbano”.

A partir de lo anterior se plantean cuatro componentes relacionados con el déficit urbano habitacional: a) vivienda; b) infraestructura; c) servicios, y; d) espacio público. Cada uno de estos niveles se puede asociar con un tipo de déficit.

En el primer componente, se incluyen los requerimientos de reemplazo de viviendas inhabitables o irrecuperables¹¹, viviendas adicionales para hogares en condición de allegamiento, ampliación o movilidad habitacional y, requerimientos habitacionales especiales¹².

En el segundo componente, se tiene en cuenta la adecuada provisión de servicios de agua; energía eléctrica; disposición, extracción y tratamiento de aguas servidas; telecomunicaciones y conectividad digital; disposición, recolección, tratamiento y reciclaje de residuos sólidos y; evacuación de lluvias, en cuanto a servicios básicos y, vialidad vehicular; puentes, túneles y obras públicas; puertos terrestres, marítimos, lacustres o fluviales, aeropuertos, aeródromos o helipuertos, estaciones ferroviarias o de metro; servicios de transporte colectivo; paraderos de locomoción colectiva; estacionamientos, embarcaderos o infraestructura para guardar vehículos, en el caso de conectividad y transporte.

Frente a servicios, se tienen en cuenta el acceso a servicios de educación y salud, y distintos servicios públicos no domiciliarios¹³. Por último, con respecto a espacios públicos se considera el acceso a parques naturales o urbanos, plazas cívicas, plazas de barrio o plazoletas y ciclovías; estadios, gimnasios techados, multi canchas y espacios polideportivos abiertos.

11 Este subcomponente incluye hogares que habitan viviendas de tipo o material irre recuperable, amenazadas por daños estructurales irre recuperables, localizadas en áreas de riesgo o zonas prohibidas y localizadas en campamentos re localizables.

12 Tiene en cuenta a la población en situación de calle, personas mayores dependientes viviendo solas y trabajadores estacionales, de temporada o inmigrantes extranjeros (no residentes).

13 Se incluyen oficinas municipales, registro civil, juzgados, centro de pagos, servicios de correo, notarías, oficinas ministeriales u organismos públicos, entre otros.

México

En México al déficit habitacional se le denomina rezago habitacional. La Comisión Nacional de Vivienda (Conavi) define al rezago habitacional como la medición del número de viviendas que se encuentran en esta situación debido a sus características constructivas tales como materiales (de las paredes, techo y piso), además de los espacios de la vivienda (hacinamiento, y disponibilidad de excusado) (MÉXICO, 2015). Este se divide en tres tipos:

- Viviendas construidas con materiales deteriorados: construidas con paredes de material de desecho, lámina de cartón, carrizo, bambú, palma, barro o bajareque; también se incluyen en esta categoría viviendas construidas con techo con material de desecho, lámina de cartón, palma o paja.
- Viviendas edificadas con materiales regulares: viviendas construidas con paredes de lámina metálica, de asbesto, o de madera; viviendas construidas con techo de lámina metálica o de asbesto, madera, tejamanil o teja; además de viviendas con piso de tierra.
- Hacinamiento: viviendas con hacinamiento, definido como aquellas viviendas en donde la relación (número de residentes) / (número de cuartos) es mayor a 2.5; además se considera una vivienda precaria en espacios, si no cuenta con excusado.

METODOLOGÍA

Primero que todo hay que señalar que esta metodología que socializamos el día de hoy en este evento está relacionada con la necesidad del gobierno nacional de actualizar la metodología implementada desde el 2009, construida a partir de la información del censo nacional de población y vivienda de 2005.

En este sentido, con el fin de reconocer las tendencias socio-demográficas de la población Colombiana y para aprovechar la información recolectada en el censo de población y vivienda de 2018 realizado en Colombia (COLOMBIA, 2018), el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) y el Departamento Nacional de Planeación (DNP) con el acompañamiento técnico del capítulo de ONU-Habitat en Colombia nos dimos a la tarea de actualizar la metodología para estimar el déficit habitacional en Colombia tanto en los aspectos cuantitativos como en los cualitativos.

Es importante señalar que la nueva metodología además de incorporar una serie de elementos y materiales nuevos para estimar tanto el déficit cuantitativo como cualitativo, no incluye dentro del marco muestral los hogares de los grupos étnicos de Colombia dada las particularidades culturales y ancestrales que se deben tener en cuenta para la estimación de este déficit.

Por otra parte, y con el objetivo de reconocer las diferencias en materia de necesidades habitacionales es muy importante entender las particularidades del territorio, para poder formular políticas públicas diferenciales. Así las cosas, para aproximarnos a la medición del déficit habitacional es necesario distinguir claramente lo que son los entornos urbanos de los entornos rurales y por supuesto diferenciar la ruralidad que encontramos en Colombia.

Por tal razón es importante definir qué entendemos por urbano. Para el caso colombiano, no es otra cosa que, el área geográfica definida por el perímetro urbano cuyos límites se establecen por medio de un acuerdo municipal. Esta área se caracteriza por contar casi siempre con la sede administrativa del municipio. Encontramos la plaza fundacional y diferentes establecimientos asociados con la administración y la vida del municipio (iglesia, plazas de mercado, escuelas, panaderías, comercio, y por supuesto viviendas).

En el caso rural, se hacen dos distinciones: a) las zonas que se refieren a una ruralidad nucleada que llamamos centros poblados, y b) la ruralidad dispersa. Para el caso de la primera, la definimos como una concentración de mínimo 20 viviendas contiguas vecinas o adosadas entre sí ubicadas en el área rural de un municipio o de un área no municipalizada. Dicha concentración presenta características urbanas tales como la delimitación de vías vehiculares y peatonales.

En lo referente al rural disperso, lo definimos como el área comprendida entre el perímetro censal de las cabeceras municipales y de los centros poblados y el límite municipal, en otras palabras, el complemento de las clasificaciones antes señaladas. Se caracteriza por la disposición dispersa de viviendas, la explotación agropecuaria, y los sistemas ambientales o recursos naturales de soporte.

Por último, como cualquier desarrollo metodológico se llevaron distintas mesas de trabajo con técnicos de las ciudades colombianas, la academia y por supuesto con profesionales del gremio de la construcción, que nos permitieron afinar la metodología con base en la información disponible.

Déficit habitacional

En general en la literatura encontramos que el déficit habitacional no es otra cosa que la distancia o la brecha que hay entre el número total de hogares en un municipio, en un departamento, o en un país; con respecto al número de viviendas ocupadas con condiciones adecuadas. Esta condición es necesaria, pero no suficiente.

En el caso colombiano el déficit lo calculamos a partir de 2 componentes el déficit cuantitativo y el déficit cualitativo que, como lo mostraremos más adelante, solo hace referencia a las características intrínsecas de la vivienda y nos deja como tarea avanzar en una definición más holística e integral de la vivienda que permita incluir las características extrínsecas asociados a la calidad de los entornos y el acceso a distintos servicios básicos.

Déficit cuantitativo

El déficit cuantitativo identifica a los hogares que habitan en viviendas con deficiencias estructurales y de espacio, no subsanables, para los cuales es necesario brindar o construir una nueva vivienda con el fin de superar su condición de déficit. Para aproximarnos al déficit cuantitativo a partir de los datos, en general, la literatura nos presenta 4 componentes:

a) Tipo de vivienda

De acuerdo con la Real Academia Española de la lengua, la vivienda se define como un lugar cerrado y cubierto construido para ser habitado por personas. Esta palabra viene del latín vulgar “*vivienda*” que significa cosas con qué o en qué se ha de vivir. Dentro de la operación estadística para saber dónde habitan las personas tenemos una clasificación de “otro tipo de viviendas”, que no corresponde a la definición señalada, pero si nos permite aproximarnos al entendimiento del déficit habitacional.

Así las cosas, y aclarando que esta pregunta no presenta cambios con respecto a la metodología del 2009, en cuanto a los “*tipos de vivienda*” que se consideran inadecuadas para que las personas puedan vivir, en esta clasificación encontramos:

- carpas;
- tiendas;
- vagones;
- embarcaciones;
- cuevas;
- refugios naturales;
- puentes;
- otros alojamientos estos, que no cuentan con las condiciones mínimas de habitabilidad que se requieren para vivir con dignidad.

b) Material de las paredes

En el caso del material de las paredes, se consideran en déficit los hogares que habitan en viviendas construidas con materiales transitorios o perecederos.

En esta categoría se incluyen como deficitarias las viviendas cuyas paredes sean de caña, esterilla u otros vegetales; materiales de desecho; madera burda, tabla y tablón; y alojamiento que no tienen paredes. Estas características son encontradas de manera recurrente en las periferias y centros de nuestras ciudades latinoamericanas, donde se localizan los hogares de bajos ingresos.

En esta categoría se incluyen la madera burda, la tabla y el tablón como materiales inadecuados, esto teniendo en cuenta que su falta de estabilidad y durabilidad puede conllevar riesgos para los hogares que las habitan.

c) Cohabitación

En el componente de cohabitación se incluyen los hogares que habitan una vivienda en la que hay 3 o más hogares. Adicionalmente, en cabeceras municipales y centros poblados se consideran en déficit los hogares que habitan en una vivienda con dos hogares, siempre y cuando hayan más de 6 personas residiendo en la vivienda. Es importante destacar que tanto los hogares principales como los hogares unipersonales no son identificados como deficitarios en este componente.

En cuanto a esta variable se presentaron varios cambios frente a otras mediciones con el objetivo de reconocer dinámicas poblacionales como la disminución del tamaño de los hogares y el crecimiento que han tenido los hogares unipersonales. Anteriormente se consideraban en déficit los hogares secundarios independientemente del número de personas que habitaban la vivienda, condición que como se observa fue relajada. Así mismo, se consideraban en déficit los hogares unipersonales que cohabitaban con otro hogar dificultando reconocer dinámicas, asociadas sobre todo a la población joven, donde estos tomaban la decisión de compartir su vivienda con otros hogares de similar condición.

d) Hacinamiento no mitigable

Este componente busca capturar los casos donde el espacio de la vivienda es insuficiente para garantizar elementos adecuados de habitabilidad, y donde no es posible generar intervenciones que permitan superar la condición inadecuada. Así, se consideran los hogares donde el número de personas por cuarto para dormir es mayor a 4 en cabeceras municipales y centros poblados. Vale la pena destacar que este componente no se incluye en "rural disperso". Esto teniendo en cuenta que en estas zonas es factible generar una ampliación de la vivienda que permita intervenir la situación de déficit.

Con respecto a la metodología de 2009 se presentaron dos modificaciones. En primer lugar, se amplió este concepto a los hogares ubicados en centros poblados¹⁴ esto teniendo en cuenta que en estos se pueden presentar restricciones de espacio que limiten la expansión de la vivienda. Adicionalmente, se redujo el número de personas por habitación de 5 o más, a más de 4 personas.

Déficit cualitativo

El déficit cualitativo nos permite identificar los hogares que habitan en viviendas con deficiencias que son susceptibles de ser mejoradas mediante intervenciones, obras, o acceso a bienes públicos, las cuales después de ser realizadas mejoran las condiciones de habitabilidad y el bienestar de los hogares. En general la literatura muestra que nos podemos aproximar a esta definición a través de los datos modelados con los siguientes componentes:

a) Material dos pisos

En este componente se incluyen los hogares que habitan en viviendas donde el material de pisos es tierra, arena o barro, esto teniendo en cuenta que este tipo de materiales pueden facilitar la transmisión de enfermedades gastrointestinales en el hogar. Este componente no presenta cambios con respecto a la metodología anterior.

b) Espacio adecuado para cocina

En áreas urbanas se consideran en déficit los hogares que preparan los alimentos en el cuarto usado también para dormir, en una sala comedor sin lavaplatos, en un patio, en el corredor de la vivienda, en una enramada o al aire libre. Para el caso de las áreas rurales, caracterizadas como centros poblados o con características rurales dispersas se consideran en déficit los hogares que preparan los alimentos en un cuarto usado también para dormir o en una sala comedor sin lavaplatos. Este componente no presenta cambios con respecto a la metodología anterior.

c) Superlotação mitigável

En cuanto al hacinamiento mitigable se consideran en déficit los hogares con más de 2 y hasta 4 personas por cuarto para dormir, y se aplica tanto a las cabeceras municipales como a los centros poblados. En el caso del rural disperso, se consideran en déficit los hogares con más de 2 personas por cuarto para dormir.

14 Anteriormente solo se consideraba para hogares que residían en cabeceras municipales.

Así, se presentan dos modificaciones frente a la metodología 2009. En primer lugar, se reduce el límite inferior de número de cuartos para dormir de 3 a 2 personas, y el límite superior de 2-4 cuartos para dormir. En el segundo caso, esta definición es expandida a los centros poblados al tener restricciones de espacio que pueden ser similares a las de los entornos urbanos.

d) Acceso a servicios públicos

Con respecto al acceso a los servicios públicos, la literatura nos muestra la importancia de que los hogares tengan un acceso efectivo a los servicios de acueducto, alcantarillado, recolección de basuras y energía eléctrica.

Para el caso del servicio de acueducto la metodología 2020 considera en déficit a los hogares que habitan en viviendas sin conexión a acueducto en cabeceras municipales, o que obtienen el agua para cocinar de un pozo sin bomba, aljibe, jagüeyo barreno; agua lluvia, río, quebrada, manantial o nacimiento; carrotanque; aguatero; o agua embotellada o en bolsa en centros poblados y rural disperso.

En el caso de áreas rurales se presentan diferencias frente a la metodología 2009 al considerar, en la actualidad, únicamente la fuente de acceso al agua utilizada para cocinar, independientemente de si la vivienda cuenta o no con conexión al servicio de acueducto. Así mismo, se incluyó el acceso a agua a través de pozo sin bomba, aljibe, jagüey o barreno y agua embotellada o en bolsa, como fuentes inadecuadas.

En lo referente al alcantarillado, la metodología considera en déficit los hogares que habitan en viviendas sin alcantarillado o con alcantarillado, pero donde el servicio sanitario está conectado a pozo séptico o sin conexión, con letrinas, o con descarga directa a fuentes de agua (bajamar) o si no tiene servicio sanitario en áreas urbanas y en las que el servicio de sanitario no tiene conexión; está conectado a letrina, con descarga directa a fuentes de agua (bajamar); o si no tiene servicio sanitario en zonas rurales (centros poblados y rural disperso). En este componente no se presentan diferencias frente a la metodología anterior.

Con respecto al servicio de recolección de basuras, se consideran en déficit los hogares que no cuentan con servicio de recolección de basura en cabeceras municipales o centros poblados. Así, se expande la noción de déficit por ausencia de servicio de recolección de basuras a los centros poblados.

Por último, la prestación de servicios públicos en lo que tiene que ver con la energía eléctrica, la metodología, considera en déficit los hogares que habitan en viviendas sin este servicio y no se presentan diferencias frente a la metodología anterior.

RESULTADOS

De acuerdo con el censo de población y vivienda de 2018 se encuentra que en Colombia hay cerca de 14,1 millones de hogares. Esta cifra no incluye los hogares que habitan en viviendas indígenas y de comunidades étnicas o de aquellas personas que habitan en lugares especiales de alojamiento (LEA). Así las cosas, sin incluir estos hogares en las áreas urbanas del país (cabeceras municipales) se encuentran 11.118.577 hogares; mientras que, en la ruralidad del país (centros poblados y rural disperso) este valor asciende a 2.942.068 hogares.

De los 14,1 millones de hogares que hay en el país, 5,1 millones se encuentran en condiciones de déficit habitacional los cuales representan un déficit del 36,6% (TABLA 1). De estos, 1,4 millones de hogares se encuentran en déficit cuantitativo, lo que representa una participación del 9,8%. En cuanto al déficit cualitativo encontramos que del total de hogares hay 3,7 millones en déficit, cifra que representa a una participación del 26,8%.

Tabla 1 - Déficit habitacional en Colombia

	Porcentaje			Número de hogares		
	Cuantitativo	Cualitativo	Total	Cuantitativo	Cualitativo	Total
Total	9,8%	26,8%	36,6%	1.378.829	3.765.616	5.144.445
Cabeceras municipales	6,1%	18,7%	24,8%	680.381	2.081.324	2.761.705
Centros poblados y rural disperso	23,7%	57,2%	81,0%	698.448	1.684.292	2.382.740

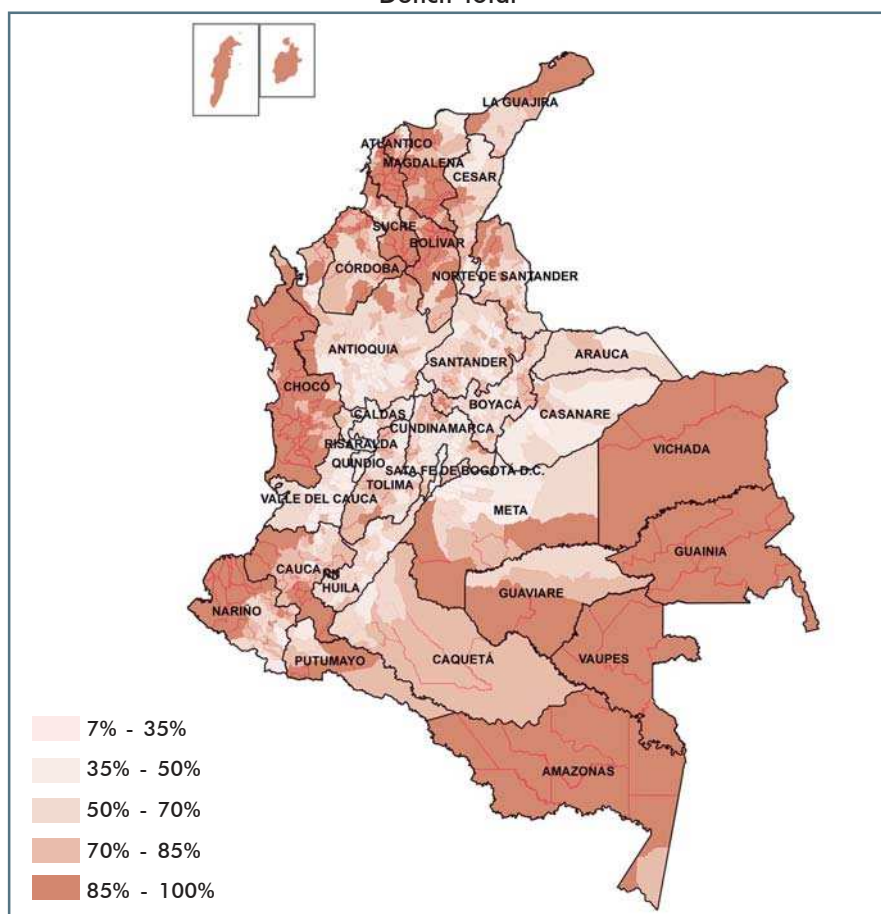
Fuente: COLOMBIA, 2018.
Cálculos propios.

Desagregando los datos por áreas urbanas y áreas rurales se observan diferencias muy importantes ya que, del total de hogares en déficit, encontramos 2,8 millones de hogares en déficit habitacional en áreas urbanas, de los cuales 680.000 se encuentran en déficit cuantitativo y poco más de 2 millones en déficit cualitativo que representan una participación del 6,1% y 18,7%, respectivamente.

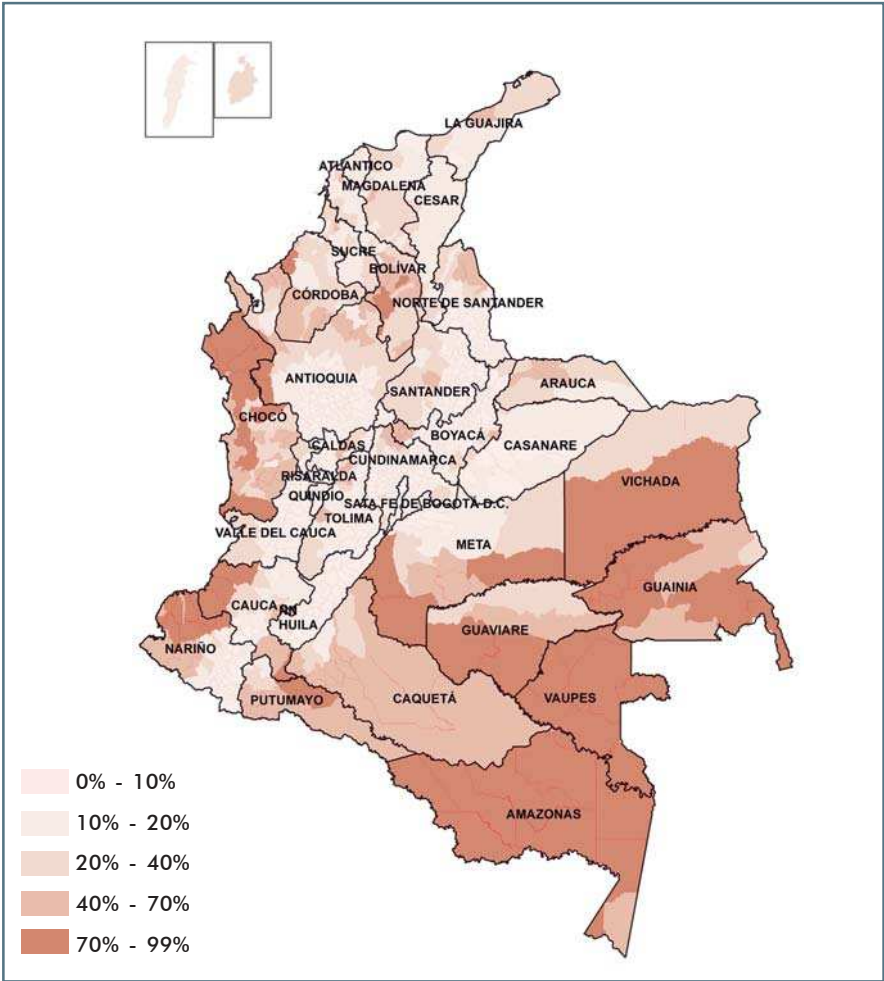
En lo concerniente al déficit rural observamos que el déficit asciende a 2,4 millones de hogares los cuales representan el 81% del total de hogares rurales en Colombia, situación que resulta muy preocupante. Al analizarlo por componentes el déficit cuantitativo asciende a 698.448 hogares y el cualitativo a 1.684.292 hogares, los cuales representan un déficit del 23,7% y del 57,2%, respectivamente.

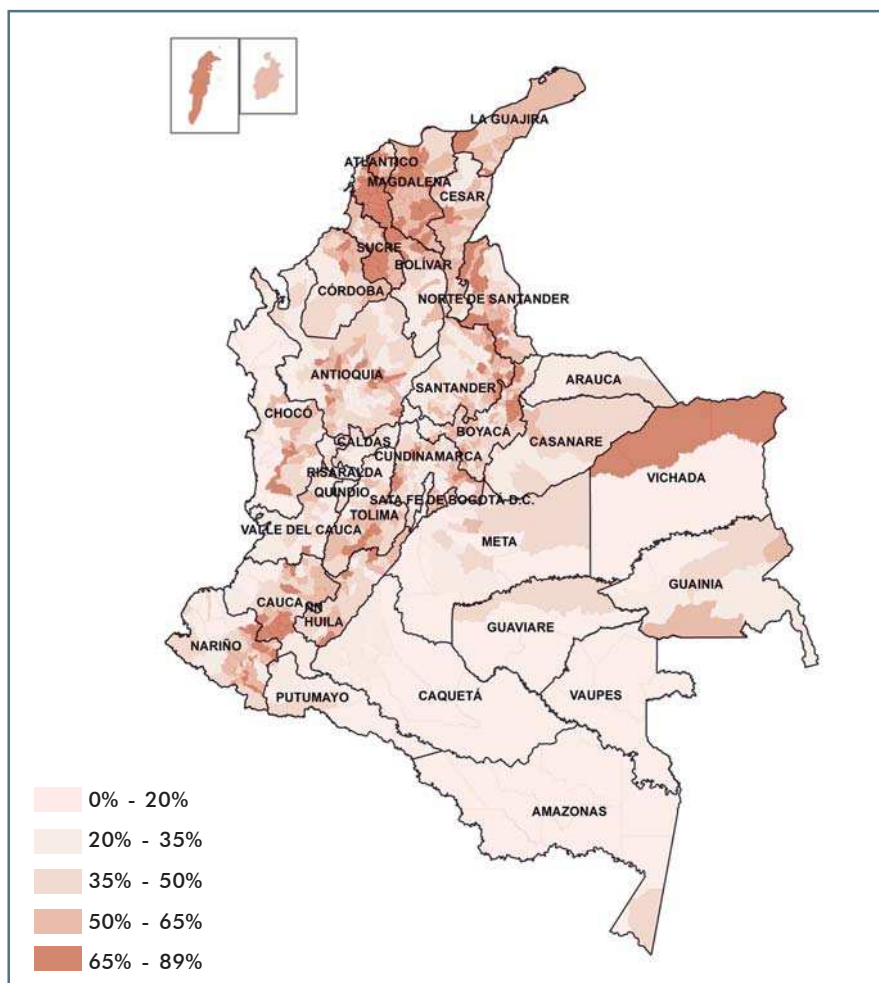
Colombia es un país tremendamente heterogéneo desde el punto de vista geográfico, topográfico y cultural y esa heterogeneidad también la encontramos en el territorio cuando lo analizamos desde el punto de vista habitacional (MAPAS 1, 2 y 3). Observamos en los siguientes mapas cómo la región central y del eje cafetero y Antioquia presentan menores porcentajes en materia de déficit total, evidenciando un modelo de centro – periferia.

Mapa 1
Déficit total



Mapa 2
Déficit cuantitativo



Mapa 3
Déficit cualitativo

Fuente: COLOMBIA, 2018.
Elaboración propia.

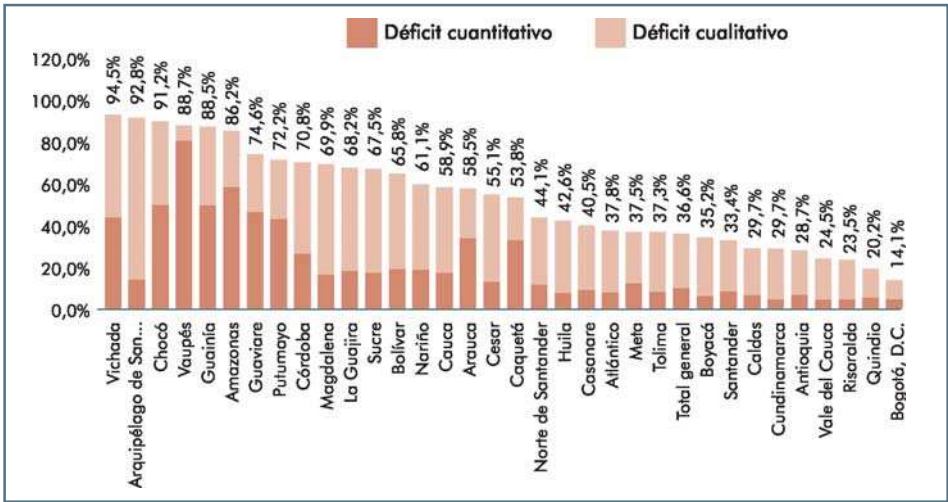
A nivel municipal encontramos municipios como Envigado, Dosquebradas y Cartago que presentan déficit habitacional es del 7,3% 13,1% y 12,9%, respectivamente presentándose como unos de los más bajos del país; pero también encontramos en la periferia municipios y áreas no municipalizadas como el caso de Puerto Arica, La Guadalupe y Morichal, donde los déficits totales ascienden al 100%.

En cuanto al cualitativo y al cuantitativo, como es lógico, también se evidencia una heterogeneidad importante. En el caso del cuantitativo vemos municipios como Envigado, Sabaneta en la región antioqueña, o el municipio de Tota en el Departamento de Boyacá con déficit cuantitativos muy bajos del 0,7%, 0,5% y 0.3%, respectivamente: pero también encontramos déficits cuantitativos muy altos en las áreas no municipalizadas o municipios de la periferia del sur del país como Puerto Arica, Tarapacá, Papunaua con déficits superiores al 98%.

En lo relacionado con el déficit cualitativo el país es igual de heterogéneo y diverso. Encontramos municipios de la periferia con déficit muy bajos como son Puerto Arica, Santander y Papunaua que tienen un déficit del 1,4% 1,4% y 0%, respectivamente. No obstante, lo anterior no indica que tienen buenas condiciones, sino que, por el contrario, hay todo por hacer pero en el componente cuantitativo. También encontramos Departamentos en la costa norte del país con municipios como San Jacinto y Calamar que presentan un déficit habitacional cualitativo del 87,4% y 88,4%.

Como se puede observar en la Gráfico 1 el departamento con mayor déficit habitacional es Vichada con un 94,5%; mientras que la entidad territorial con el menor déficit es la ciudad de Bogotá, que alcanza un déficit del 14,1%. Situación que evidencia grandes brechas en el territorio ya que la distancia entre el departamento con mayor y menor déficit es de cerca de 80 puntos.

Gráfico 1 - Déficit Habitacional (Departamentos)



Fuente: COLOMBIA, 2018.
Elaboración propia.

Caracterización de personas y hogares en déficit

De acuerdo con el CNPV 2018, en el país hay 18.236.098 personas en condición de déficit habitacional; de estas, 9.118.790 corresponden a hombres y 9.117.308 a mujeres. Por componentes se observa que 4.951.388 personas (27,2%) habitan en déficit cuantitativo y 13.283.710 (72,8%) en cualitativo (TABLA 2).

Tabla 2 - Personas en condición de déficit habitacional en Colombia

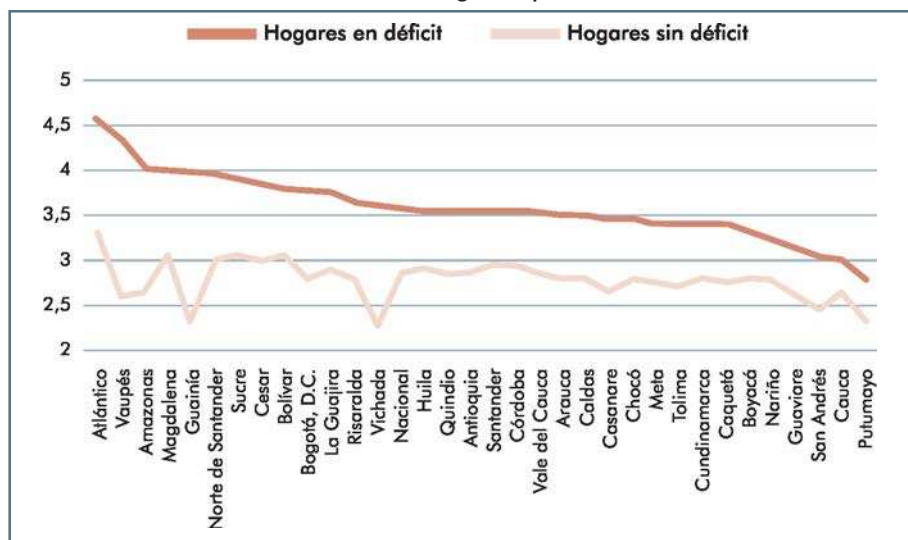
	Cuantitativo	Cualitativo	Total
Total	4.951.388	13.284.710	18.236.098
Hombres	2.514.803	6.603.987	9.118.790
Mujeres	2.436.585	6.680.723	9.117.308

Fuente: COLOMBIA, 2018.
Elaboración propia.

A nivel de la composición de los hogares se observa que, en todos los departamentos, el tamaño promedio es superior para aquellos en condición de déficit que para los que se encuentran en condiciones adecuadas de habitabilidad. Así, mientras que el tamaño promedio en el país de los hogares sin déficit es de cerca de 2,8 personas por hogar, esta relación se incrementa hasta más de 3,5 en el caso de los hogares en déficit, es decir cerca de 0,7 personas adicionales por hogar (GRÁFICO 2).

Así mismo, se ven diferencias importantes con respecto a la composición de los hogares a nivel regional. En particular, se observa que en los departamentos de Atlántico, Vaupés, Amazonas, Magdalena, Guainía y Norte de Santander se presentan los mayores tamaños de hogares, siendo estos superiores o cercanos a 4 personas por hogar; mientras que, en Nariño, Guaviare, San Andrés, Cauca y Putumayo, el tamaño promedio de los hogares en déficit se reduce a cerca de 3 personas por hogar.

Gráfico 2 - Tamaño de los hogares por condición habitacional



Fuente: COLOMBIA, 2018.
Elaboración propia.

REFLEXIONES FINALES

En Colombia habitan cerca de 5,1 millones de hogares en condición de déficit habitacional, lo que representa cerca del 36,29% del total de hogares en el país. De estos, 1,4 millones de hogares corresponden al componente cuantitativo mientras que 3,8 millones, al cualitativo. De lo anterior, se puede observar que por cada hogar en condición de déficit cuantitativo hay 2,73 hogares en cualitativo, mostrando así que uno de los retos importantes en el país corresponde con la necesidad de fortalecer los programas enfocados en el mejoramiento de vivienda.

De los hogares en déficit, 2,8 millones habitan en las zonas urbanas del país, mientras que 2,4 lo hacen en las zonas rurales. Si bien estas cifras muestran una mayor incidencia en las zonas urbanas, es importante tener en cuenta que en términos de porcentaje el déficit afecta al 24,8% de los hogares urbanos y al 81,0% de los rurales, evidenciando los retos en materia de política de vivienda rural.

Los países deben avanzar en la generación de metodologías que reconozcan la heterogeneidad del territorio, como un insumo para generar políticas diferenciales, que atiendan a la población de acuerdo con sus necesidades. Así, en la metodología presentada no se incluyen los hogares étnicos. La razón

de esta exclusión está relacionada con sus particularidades culturales, ancestrales y del territorio que plantean diferencias en sus formas de vida que deben ser tenidas en cuenta en el diseño de política.

Por último, si bien el país ha avanzado en la construcción de metodologías que permitan captar de manera adecuada las diferencias en necesidades de una población altamente heterogénea, la revisión de literatura nos muestra que es necesario avanzar en la formulación de indicadores complementarios asociados a la asequibilidad de la vivienda, la seguridad en la tenencia y la calidad del entorno.

REFERENCIAS

CANADÁ. Core housing need, 2016 Census. **Statistics Canada**, 15 Nov. 2017. Disponible em: <https://www12.statcan.gc.ca/census-recensement/2016/dp-pd/chn-biml/index-eng.cfm>. Acceso em: 15 jul. 2021.

CHILE. Ministerio de Vivienda y Urbanismo. **Déficit urbano habitacional: una mirada integral a la calidad de vida y el habitat residencial en Chile**. Santiago: Minvu, 2009.

CHILE. Ministerio de Vivienda y Urbanismo. **Medición del déficit habitacional: guía práctica para cuantificar requerimientos de vivienda con información censal**. Santiago: Minvu, 2007.

COLOMBIA. Departamento Administrativo Nacional de Estadística. **Censo nacional de población y vivienda 2018**. Bogotá: Dane, 2018.

COLOMBIA. Departamento Administrativo Nacional de Estadística. **Déficit habitacional**. Bogotá: Dane, 2020. (Nota Metodológica, n. 1).

COLOMBIA. Departamento Administrativo Nacional de Estadística. **Metodología déficit de vivienda**. Bogotá: Dane, 2009. (Colección Documentos, n. 79).

GIRALDO ISAZA, Fabio. Hacia una nueva concepción de vivienda y el desarrollo urbano. **Coyuntura Social**, Bogotá, v. 9, n. 177, p. 55-84, 1993.

MÉXICO. Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano. Comisión Nacional de Vivienda. **Obtenido de Vivienda: el rezago habitacional en México**. Ciudad de México: Sedatu/Conavi, 2015. Disponible em: https://sniiv.conavi.gob.mx/doc/Vivienda_Jul_Sep_2015.pdf. Acceso em: 15 jul. 2021.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. OECD Directorate of Employment, Labour and Social Affairs – Social Policy Division. HC2.1. Living Space. **OECD Affordable Housing Database**, 2020a.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT.
OECD Directorate of Employment, Labour and Social Affairs – Social Policy
Division. HC2.3 Severe Housing Deprivation. **OECD Affordable Housing
Database**, 2020b.

UNITED KINGDOM. Ministry of Housing, Communities and Local
Government. **Guidance**: housing and economic needs assessment. London:
Ministry of Housing, Communities & Local Government, revision 2019.

2.2 Carencias habitacionales en América Latina: formas de cálculo y desafíos emergentes

Camilo Arriagada Luco¹

RESUMEN:

Este artículo aborda la problemática del déficit habitacional y su medición para fines de gestión de políticas de vivienda y desarrollo urbano más integrales de cara a los desafíos de la actual coyuntura que enfrentan la región latinoamericana y sus estrategias de acción. En la primera parte, se presentan las definiciones más gruesas de los segmentos con que se distinguen más frecuentemente las necesidades o carencias habitacionales. Luego, la segunda sección destaca primero los avances institucionales logrados en la medición y gestión del déficit habitacional en los países de la región, así como los desafíos emergentes. El estudio del déficit habitacional gracias a los mandatos de las Conferencias Regionales post Habitat II y III se ha posicionado como una base de institucionalización del Sector de la Vivienda en muchos países, pero hoy requiere una nueva generación de consensos y lineamientos de cara a la desatención del déficit cualitativo respecto al cuantitativo, visibilizar y comprender mejor las problemáticas involucradas en la cohabitación de núcleos familiares como problema de vivienda y estrategia de supervivencia familiar entrecruzado, junto con resolver la complementariedad de los derechos a ciudad y vivienda que plantean las Agendas Urbana y habitacional hoy instaladas pero no resueltas en su cruce operativo. La formación de hogares es rápida hoy por asuntos de fase demográfica más migración internacional lo que exige metas de mediano y largo plazo, junto al hecho que, la pandemia del Covid-19 ha mostrado la vulnerabilidad sanitaria que implican hacinamiento, densidad y precariedad habitacional, reforzando la exigencia por programas Focalizados Territorialmente oportunos. El aumento del arriendo y su desregulación es otro punto nuevo que se agrega en los últimos años.

PALAVRAS-CLAVE: Déficit habitacional. Planificación. Demografía.

¹ Actualmente es Profesor Asociado del Departamento de Urbanismo de la Universidad de Chile y Consultor; fue jefe del Departamento de Estudios del Minvu de Chile 1998-2008 y Consultor de CELADE-CEPAL en materias de déficit habitacional vinculadas a Habitat II.

ACUERDOS Y GRANDES DEFINICIONES METODOLÓGICAS SOBRE DÉFICIT HABITACIONAL

Gruesamente, en la región latinoamericana se reconocen dos grandes segmentos de déficit habitacional: uno, el déficit *cuantitativo*, que contabiliza el diferencial entre las viviendas existentes y las necesarias de producir para atender las carencias acumuladas de la población; dos, el déficit *cualitativo*, esto es unidades que no cumplen con la habitabilidad mínima, y que requieren de acciones puntuales de reparación, saneamiento o ampliación para sumarse al parque o stock de viviendas adecuadas.

Componentes del déficit cuantitativo (viejas y nuevas complejidades)

La cohabitación de hogares, o *allegamiento externo*, alude a la presencia de dos o más hogares en una misma vivienda. La entidad hogar es un grupo de personas con o sin relaciones de parentesco que comparten un presupuesto alimentario común, lo que supone la disponibilidad de un margen de recursos y autonomía, y la potencialidad de independizarse en términos de habitación de aquel hogar sin tenencia de la vivienda (CHILE, 2004; NACIONES..., 1996; PROGRAMA..., 2015).

El segundo componente es la existencia de hogares compuestos por dos o más núcleos familiares o *allegamiento interno* y es una dimensión mucho más compleja de captar porque involucra conceptos de familia tipo que se espera debieran calificar dentro de la imagen deseada de una familia, un hogar, dentro de una vivienda adecuada. Esto es especialmente complejo en América Latina donde las estrategias de sobrevivencia de los pobres urbanos que han acompañado la urbanización, desde mediados del siglo veinte, incluyen de forma intensiva estrategias de cohabitación que son la base de arreglos de convivencia y ayuda mutua que permiten su reproducción económica y familiar (ARRIAGADA LUCO, 2003a, 2003b; CHILE, 2004).

La existencia de núcleos familiares compuestos, y el hecho implícito que los sub núcleos secundarios no disponen de los recursos mínimos para conformar un segundo hogar dentro de la vivienda (esto es comer y cocinar aparte) implica un complejo cuadro de interrelación del problema de pobreza con la cohabitación, que trasciende el problema del déficit de vivienda. Esta consideración ha hecho conveniente y práctica el procedimiento de diferenciar entre un *allegamiento interno funcional* y otro *disfuncional*. El primero se entiende como una forma de habitar por opción o sobrevivencia, que se describe como cohabitación de personas o familias en un hogar compuesto que expresa una familia extendida que sobrevive gracias a complejas transferencias intergeneracionales y economías de escala sensibles de desarticular. El

complemento es el allegamiento interno disfuncional alude a un segmento de familias complejas donde los costos de la cohabitación superan sus beneficios, y por tanto predicen mejor una demanda insatisfecha urgente por vivienda (NACIONES..., 1996; ARRIAGADA LUCO, 2003a, 2003b).

El incremento de los costos de suelo y vivienda, en especial en grandes ciudades, fenómeno que ha acompañado la consolidación de mayorías urbanas dentro de la población de nuestros países, sumado a la desigualdad del ingreso y oferta de empleos de mala calidad e inestables, han provocado que el fenómeno de la cohabitación de hogares y familias, diste mucho de estar superado y existan tendencias a la densificación de domicilios o lotes en condiciones habitacionales inadecuadas (MACDONALD, 2003).

Por último, existe un tercer componente del déficit habitacional cuantitativo que se refiere a la vivienda irrecuperable. En la región está bastante extendido el concepto que, parte de la necesidad de construcción de nuevas viviendas se refiere a viviendas que deben ser reemplazadas. Conforme ha avanzado la urbanización y modernización de los países, la vivienda irrecuperable se ha reducido de modo importante y, no se le presta mucha atención comparado con la necesidad derivada de la cohabitación de hogares y familias (CHILE, 2004; NACIONES..., 1996; PROGRAMA..., 2015).

Componentes del déficit cualitativo

El déficit cualitativo (viviendas a mejorar), considera viviendas posibles de ser recuperadas con mejoras puntuales de materialidad y/o saneamiento, sino falta de recintos habitables para corregir problemas de hacinamiento domiciliario. No obstante, debe consignarse que, el hacinamiento por su correlación con el fenómeno de cohabitación de hogares o familias muchas veces está subsumido en el déficit cuantitativo y existen países que así lo abordan en sus estudios (CHILE, 2004; NACIONES..., 1996; PROGRAMA..., 2015).

Cuadro 1 - Componentes del déficit cualitativo

Componentes del déficit cualitativo	Acciones involucradas
Viviendas mejorables por materialidad	Demanda de mejoramiento materiales de muro, techo y/o pisos
Viviendas mejorables por saneamiento	Demanda de conexiones de redes alcantarillado, agua potable e electricidad
Viviendas hacinadas	Demanda de ampliación de recintos habitables para estar/dormir

Fuente: CHILE, 2004; ARRIAGADA LUCO, 2003b, 2011.

Respecto al déficit cualitativo, varios estudios muestran que este segmento ha sido mucho menos atendido por las políticas habitacionales que han priorizado la producción estandarizada de viviendas nuevas para reducir el déficit cuantitativo. Por ejemplo, el estudio de Joan Mac Donald (2003) sobre viviendas habitadas por los pobres urbanos en 15 países latinoamericanos, mostraba que, a fines de la década del noventa, los pobres habitaban viviendas que, en su mayoría (41% de los hogares) son posibles de llevar a una estándar de habitabilidad adecuado mediante mejoramientos muy puntuales de materiales, servicios o recintos adicionales, esto es proyectos más económicos que la construcción de una nueva vivienda social.

Crecimiento del déficit habitacional en el tiempo

En el tiempo la actualización de las necesidades involucra dos tipos de procesos, que son la formación de hogares y familias (unidades consumidoras de nuevas viviendas) y las viviendas que caen en obsolescencia de su vida útil.

Hay que tener presente que, la medición del déficit habitacional ya sea cuantitativo o cualitativo, por lo general supera en mucho la capacidad de producción de vivienda pública y privada del sector habitacional, y que a lo más se logra equilibrar la formación de nuevos hogares y solo reducir puntualmente parte del déficit habitacional acumulado. De hecho, esta fue la experiencia chilena de 1992 a 2002, que logró gran notoriedad internacional por el diseño de un sistema de subsidios a la demanda complementado por crédito bancario y ahorro familiar que permitió niveles de producción récord, pero que posteriormente vuelve a reconocer el crecimiento del déficit por causas diversas, como asimismo por la toma de conciencia sobre los efectos paradojales del proceso, en términos de expansión de las ciudades y segregación socio espacial (ARRIAGADA LUCO, 2003a, 2003b).

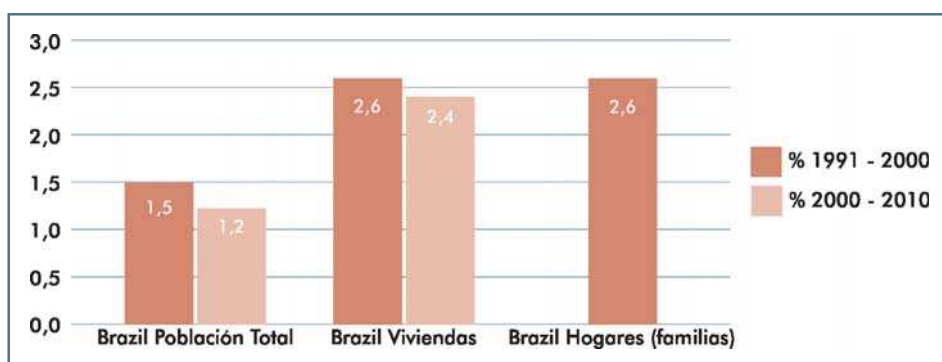
Los datos longitudinales de países de la región, muestran que la formación de hogares se aceleró mucho en la región en las últimas décadas, en relación al momento demográfico, caracterizado por el engrosamiento del porcentaje de personas en edad intermedia o edad de trabajar, esto es de 15 a 65 años en la población (ARRIAGADA LUCO, 2003a).

En efecto, el ritmo de crecimiento de los hogares (entidad consumidora de vivienda), supera al crecimiento de la población en diferentes países de la región durante las últimas décadas, e incluso se acelera en años recientes.

Como lo muestran los casos de Brasil, Chile y México en los gráficos siguientes, del crecimiento medio anual de la población que declina acentuadamente en tres países diferentes de la región desarrollo (Chile, México y Brasil). No obstante,

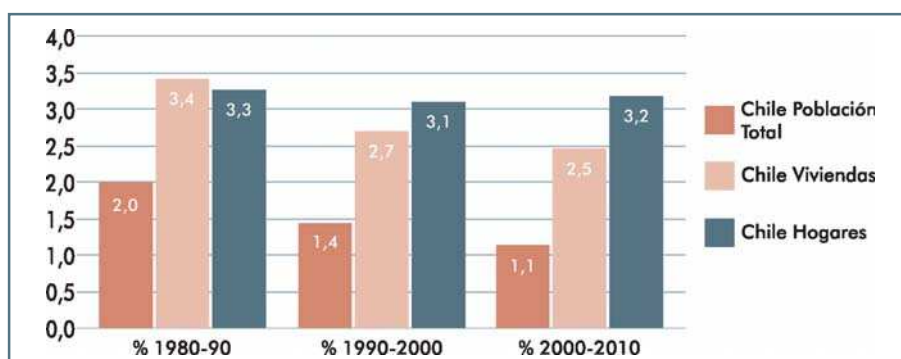
la demanda potencial de vivienda visible en la tasa de aumento de los hogares, muestra sistemáticamente un ritmo superior a la población, que se acelera en Chile y en los otros 2 países se mantiene alta. La tasa de crecimiento de las viviendas por su parte reporta una curva que sigue al aumento de los hogares, pero salvo el caso de México, los casos de Chile y Brasil son ejemplos de una regla empírica más extendida en los países de la región que es que, los hogares crecen más rápido que las viviendas. En México, Claudio Acioly Jr. (2018a) aclara que, el número de viviendas deshabitadas trasciende al 14% del parque habitacional nacional, fenómeno asociado a la mala ubicación de los nuevos desarrollos urbanos, localizados en los perímetros urbanos, ocasionando gastos elevados de transporte a las familias. En todos los casos se agrega el hecho ya destacado que no está contabilizado dentro de los hogares el fenómeno de los núcleos familiares secundarios que es muy cuantioso.

Gráfico 1 – Tasas de crecimiento de población, hogares y viviendas
Brasil – 1990-2010

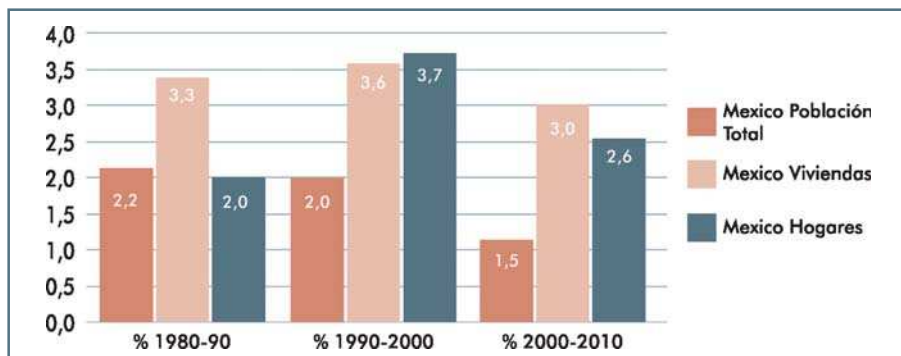


Fuente: Elaboración propia con Censos de Población y Vivienda Países.

Gráfico 2 – Tasas de crecimiento de población, hogares y viviendas
Chile – 1980-2010



Fuente: Elaboración propia con Censos de Población y Vivienda Países.

Gráfico 3 – Tasas de crecimiento de población, hogares y viviendas
– México – 1980-2010

Fuente: Elaboración propia con Censos de Población y Vivienda Países.

AVANCES REGIONALES EN LA MEDICIÓN DEL DÉFICIT HABITACIONAL Y DESAFÍOS EMERGENTES

Posterior a Habitat II, la región latinoamericana experimentó un importante impulso al desarrollo de políticas de vivienda y desarrollo urbano al tenor del plan de acción regional de asentamientos humanos impulsados por ONU CEPAL, como asimismo por la percepción instalada en la mayoría de los gobiernos de la importancia práctica del sector habitacional, en especial de las políticas habitacionales, como medios de estímulo del crecimiento económico, para lo cual se requería de la institucionalización de programas de vivienda pública (MACDONALD, 2003; PROGRAMA..., 2015; ARRIAGADA LUCO, 2003a, 2003b).

En este contexto, la región experimentó importantes esfuerzos y avances referentes a los estudios habitacionales, como asimismo el surgimiento de desafíos emergentes de diagnóstico más coherente con las siguientes necesidades de políticas públicas.

Institucionalización regional del estudio del déficit habitacional

El estudio del déficit habitacional Cuantitativo y Cualitativo, muy variopinto, o descuidado incluso, entre los países previo a la conferencia de Habitat II de Estambul, se posiciona como objetivo de Política Pública y, como una base importante de institucionalización del Sector de la Vivienda en muchos países, ampliándose estudios en países de diferente grado de inversión y consolidación de sus ministerios de vivienda.

CEPAL-CELADE (NACIONES..., 1996), en el marco de propuestas a la Región desarrollaron una guía para la captación del déficit habitacional por medio del procesamiento de Censos de vivienda y para la localización de asentamientos informales. Varios países, desarrollan y consolidan experiencia metodológica relevante y adoptan visiones propias de la medición del déficit habitacional como parte de la maduración de políticas e institucional, bajo la perspectiva que el déficit debe ser medido para ser abordado, y que, además es un importante componente de las metas de gobierno.

La siguiente tabla ejemplifica definiciones operacionales de medición del déficit, comparando definiciones de Chile (donde el Minvu oficializa una Metodología de Cálculo del Déficit Habitacional con base en Censos por sus potencialidades de desagregación local, complementario de estudios inter censales de la Encuesta de hogares CASEN del Ministerio de Desarrollo Social MIDESOL), luego el caso de Brasil que acumula mediciones en el tiempo fomentadas por la Fundación João Pinheiro (FJP, 2018) a través de la Encuesta o Muestra de Domicilios buscando Comparabilidad Anual y desagregación estadual, y, por último, México, donde CONEVAL (MÉXICO, 2018) consolida una perspectiva de estudio de carencias cruzadas con grupos de población afectados con expectativas de acceso a la política Social y Derechos

Cuadro 2 - Comparación de definiciones del déficit habitacional de tres países – Chile, Brasil y México

Criterio	Chile (2006)	Brasil (2015)	México (2018)
Fuente de datos	Censo Población y Vivienda Encuesta CasenMidesol	Encuesta Nacional de Muestra de Hogares 2007 en adelante. Estratos de renta, sueldo mínimo.	Diagnóstico derecho a la vivienda digna Coneval
Definición déficit cuantitativo	Número de requerimientos de nuevas viviendas con base: (a) viviendas irrecurables a reemplazar; (b) hogares allegados (allegamiento externo); c) núcleos secundarios o allegamiento interno con hacinamiento 2.5 y más personas por recinto y baja dependencia económica.	Necesidad de construcción de nuevas viviendas (habitación precaria por rústicos o improvisados), Cohabitación (familias convivientes); Familias que pagan más del 30% renta en alquiler; Adensamiento excesivo de hogares alquilados, 3 por dormitorio). En 2007 se preguntaba la intención de constituir un hogar exclusivo.	Necesidad de vivienda completa (vivienda de malas condiciones de muros, o necesidad de vivienda nueva por hacinamiento 2.5 y más por habitación no se resuelve por ampliación de 2 dormitorios).
Definición déficit cualitativo	Número de requerimientos de mejora o reparación, acceso a saneamiento y/o ampliación de vivienda (mutuamente excluyente del déficit habitacional cuantitativo).	Inadecuación de viviendas refleja problemas en la calidad de vida de los residentes (carencia de infraestructura; adensamiento excesivo hogares urbanos propios, ausencia de baño exclusivo, cobertura inadecuada, inadecuación fundaria urbana o irregularidad conflicto tenencia).	Necesidad de mejoramiento (calidad y espacios, acceso a servicios básicos y drenaje).

Fuentes: Elaboración propia con base en CHILE, 2004;
FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2018;
MÉXICO, 2018.

En el caso de la cuantificación de nuevas viviendas existen mayores matices en las definiciones de cada país sobre déficit cuantitativo. En el caso de Chile se concentran esfuerzos en la captación del allegamiento interno, pero segmentando en su interior hogares multi nucleares donde existe una necesidad por hacinamiento, y además existe un potencial de independizarse a través de una nueva vivienda, usando el censo como una fuente fundamental. En el caso de Brasil, las mediciones han privilegiado el seguimiento periódico por la pesquisa mediante encuestas de una muestra de domicilios y la segmentación por niveles de ingreso, controlando la cohabitación familiar, pero agregando un foco especial original en familias que pagan un arriendo excesivo como porcentaje de su ingreso. En la medición citada sobre México está controlado el hacinamiento, que es una variable próxima o correlacionada con la cohabitación de hogares o familias, pero no reemplaza la omisión de este estudio sobre la cohabitación de hogares.

ONU-Habitat (PROGRAMA..., 2015) realizó un reciente esfuerzo de compilación de los criterios de construcción del déficit habitacional realizando una consulta a organismos de gobiernos de la región, y comprueban una mayor transversalidad de la cohabitación de hogares y las viviendas irrecuperables en el estudio del déficit cuantitativo, existiendo países específicos que agregan otros ángulos como la precariedad de tenencia o el arriendo excesivo.

Gráfico 4 - Definiciones de déficit cuantitativo según número de países



Fuente: PROGRAMADE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS, 2015.

En el caso del déficit cuantitativo, ONU-Habitat (PROGRAMA..., 2015) detecta mucho mayor uniformidad de medición por los países comprendiendo 4 componentes clásicos de este tipo de carencias, materiales, espacio, saneamiento sanitario y acceso al agua, pero desafortunadamente, se trata de un campo de programas de mucho menor desarrollo de las respuestas de política habitacional.

Gráfico 5 - Definiciones de déficit cualitativo según número de países



Fuente: PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS, 2015.

En lo medular las definiciones sobre necesidades cualitativas son muy similares, donde quizás lo diferente es la consideración por Brasil de la irregularidad de tenencia, que en general tiende a considerarse como carencia cuantitativa.

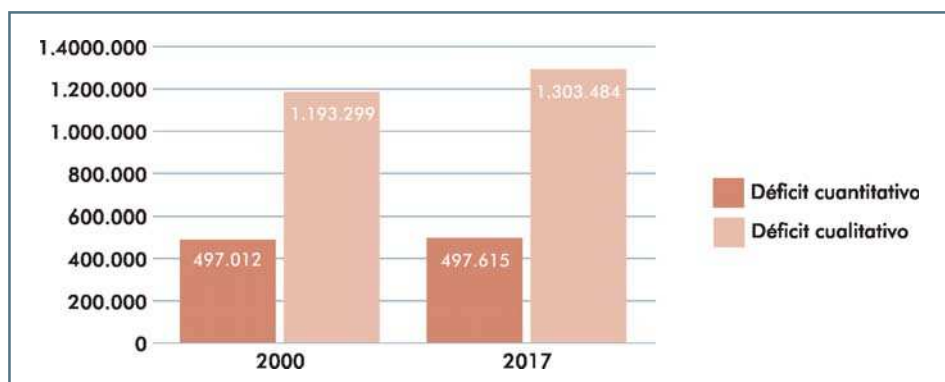
TEMAS EMERGENTES DE POLÍTICA PÚBLICA Y DE INFORMACIÓN

Desatención del déficit cualitativo y necesidad de revisar situaciones sociales prioritarias

En diferentes países de la Región y con diferentes metodologías o definiciones el déficit cualitativo supera al déficit cuantitativo en magnitudes. Desafortunadamente, se trata de un tipo de carencias que no ha logrado una respuesta proporcional de los gobiernos porque es más visible y considerado mejor señal de modernidad inaugurar nuevos conjuntos. Las carencias cualitativas se tratan de un tipo de carencias diversas en su causa y es más compleja de abordar de forma estandarizada por la heterogeneidad de situaciones y su dispersión en vecindarios con altos grados de informalidad, pero que requiere un especial esfuerzo de programas de mejoramiento de materialidad, ampliación de recintos y conexiones domiciliarias de agua potable o alcantarillado. Al respecto, la región sí ha implementado programas de regularización de slums o asentamiento precario impulsados por organismos multilaterales (véase, por ejemplo, BRAKARZ; GREENE; ROJAS, 2002) pero mucho menos planes para mejoramiento de materialidad o ampliaciones.

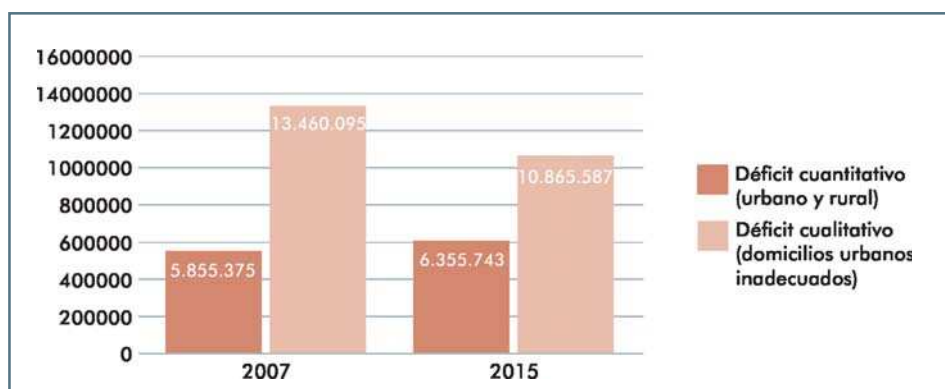
Los siguientes gráficos, más allá de particularidades metodológicas comprueban el predominio de necesidades cualitativas por sobre las cuantitativas en Chile, Brasil y México, y los datos longitudinales disponibles para los dos primeros países permiten observar en Chile, la tendencia al alza del déficit cualitativo, versus un cuadro de mayor estabilización del déficit cuantitativo, mientras en Brasil el déficit cuantitativo total país crece, pero el déficit cualitativo de domicilios urbanos se reduce, aunque sigue representando una cifra significativamente superior a las necesidades de construcción de nuevas unidades. En el estudio de México se confirma una mucho mayor incidencia demográfica del déficit cualitativo por sobre el cuantitativo el año 2018, no disponiéndose de cifras comparables previas en el informe.

Gráfico 6 – Evolución de los déficits habitacionales cuantitativo y cualitativo
– Chile – 2000-2017



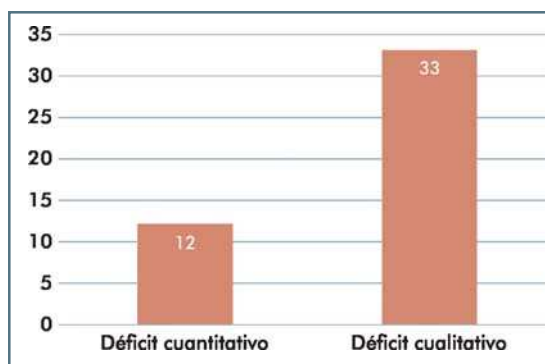
Fuente: Elaboración propia con base en CHILE, 2006-2020.

Gráfico 7 – Evolución de los déficits habitacionales cuantitativo y cualitativo
– Brasil – 2007-2015



Fuente: Elaboración propia con base en FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2018.

Gráfico 8 – Evolución de los déficits habitacionales cuantitativo y cualitativo
– México – 2018



Fuente: Elaboración propia con base en MÉXICO, 2018.

En Brasil, 2015, los datos de la encuesta de domicilios, sobre déficit cualitativo urbano, reporta este es dominado por la inadecuación fundaría, luego por domicilios urbanos propios con densidad excesiva, y en tercer lugar por carencias de servicios básicos urbanos en domicilios. La inadecuación fundaría se refiere a inmuebles durables en terrenos no legalizados, lo que plantea un riesgo de inestabilidad residencial, que se resuelve con regularización de la tenencia, diferente de mejoramientos sanitarios, materiales o de espacio; no obstante no define cuánto de esa irregularidad es factible de resolver en terreno o requiere relocalización por riesgos ambientales o normas urbanas, lo que es una definición importante porque si la irregularidad que no puede resolverse en terreno, en estricto rigor sería una necesidad de tipo cuantitativo.

Tabla 1 - Estructura del déficit habitacional cualitativo

Déficit cualitativo urbano	Inadequação de fundação	Adensamento excessivo em moradias próprias urbanas	Cobertura urbana inadequada, moradia permanente urbana	Inadequação de banheiro, moradia permanente urbana
Brasil (2015)	1.867.647	1.020.675	830.720	191.922

Fuente: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2018.

Cabe hacer, asimismo, un comentario sobre las viviendas irrecuperables, que, si bien es una situación catalogada como déficit cuantitativo, plantea situaciones fronterizas con el déficit cualitativo. Me refiero al caso de tipos de vivienda antiguos, bien localizados, donde el supuesto que nada sirve de estas casas

hay que revisarlo, con lo que debieran formar parte del déficit cualitativo. Este es el caso de viviendas de tipo histórico donde existe suelo urbanizado e identidad territorial vinculada a la vivienda patrimonial (por ej. Conventillos, cités, cuarterías) e incluso normas de protección o modificaciones especiales. Esta situación recomienda precauciones sobre la vivienda que hoy catalogamos irrecuperable o reemplazable directamente por su tipología, y que en el caso de conjuntos de viviendas de valor patrimonial son más bien indicativas de políticas y programas de rehabilitación y mejoramiento atendido el auge del patrimonio y la necesidad de preservar su presencia en el suelo urbano.

Por último, debe destacarse que, la irrupción de la pandemia del Covid-19, y en especial la distribución del contagio y la mortalidad por el virus dentro de las grandes urbes ha mostrado correlación con el hacinamiento domiciliario, entre otras carencias de vivienda y equipamiento (CARRIÓN MENA, 2020). Tapia (2020) en la editorial de Revista Crítica Urbana destaca que, dentro de las ciudades el contagio se caracterizó por la interrelación de desigualdades de diferente tipo: sociales, de género, edades y territoriales, subrayando que, los barrios de mala habitabilidad fueron muy afectados por la transmisión. En Chile, estudios varios (FUNDACIÓN SOL, 2020; CHILE, 2020; VERGARA PERUCICH *et al.*, 2020) verifica la incidencia del hacinamiento en comunidades con tasas de contagio superiores al promedio del área metropolitana del Gran Santiago, y antecedentes expuestos por Vommaro (2020) para Buenos Aires Argentina, concluyendo que, las medidas de confinamiento o cuarentena adoptadas en todos los países latinoamericanos, significan una retracción de la vida social al espacio doméstico lo que hace crítico el riesgo sanitario del hacinamiento, asimismo su interferencia en la posibilidad de tareas escolares y educación virtual o poder realizar teletrabajo.

Opacidad estadística del fenómeno de la cohabitación de núcleos familiares secundarios como problema de pobreza y/o vivienda, pero que exige siempre algún tipo de políticas

Las tendencias de la familia latinoamericana a la nuclearización y al engrosamiento de las edades intermedias, favorece que, la cantidad de núcleos familiares con que se organiza la población sea elevada por su coyuntura demográfica. La revisión de los estudios regionales muestra que la consideración de los núcleos secundarios es variable en los países de la región. En Argentina (ARGENTINA, 2001) la Encuesta de Desarrollo Social y Condiciones de Vida 1997 incluyó en el déficit cuantitativo a “los hogares que necesitarán acceder a una vivienda nueva pues habitan en viviendas que no cumplen los requisitos de construcción y saneamiento, comparten vivienda o son núcleo secundario”. En Brasil, la Fundación João Pinheiro (2001) incluye como parte del déficit de viviendas a los núcleos secundarios de dos y más personas. En Chile, el

allegamiento interno es considerado en los estudios del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (CHILE, 2004) con base en los censos. Otros países omiten el dato, pudiendo captarlos, como por ejemplo México que consideraba sólo al allegamiento externo (ARRIAGADA LUCO, 2005).

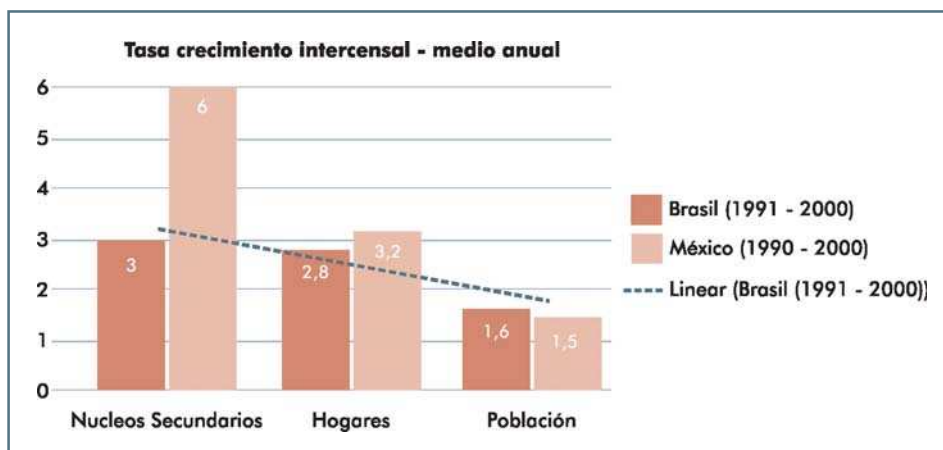
El procedimiento detallado de CELADE (NACIONES...,1996) detalla etapas sucesivas del procesamiento de las bases de datos censales (creación de variable que agrupe las categorías relación de parentesco con el jefe de hogar (o familia), controlando estado civil, edad y número de hijos sobrevivientes; conteo de categorías de parentesco, y finalmente, conteo y elaboración de programas especiales para contabilizar núcleos familiares secundarios por hogar permite su estudio con censos, determinando una estimación de la cantidad de núcleos secundarios existentes en cada hogar, de acuerdo a la frecuencia observada de ciertas categorías de parentesco (núcleos de hijos; de hermanos o cuñados; de padres o suegros; de otros parientes; de no parientes), hasta un máximo de 6.

Arriagada Luco (2005) aplicó esta técnica para México y Brasil con sus censos 1990 y 2000, y los resultados muestran que los núcleos familiares secundarios son un fenómeno creciente. El déficit habitacional en Brasil y México y sus dos mega ciudades globales: estudio con los censos de 1990 y 2000 significa un potencial adicional de hogares cercano al 17%. En ambos países, los núcleos secundarios han incrementado su número, pero el ritmo de crecimiento y su impacto era enorme en México donde destacaba la rapidez del crecimiento (6% medio anual, muy por sobre el crecimiento respectivo de los hogares y la población). Con respecto a las características, en ambos países el allegamiento interno se refiere mayoritariamente a núcleos familiares de hijos (esto es jefes de hogar que se estructuran económicamente en conjunto con núcleos secundarios de hijos casados o emparejados; hijos separados; hijas madres solteras; y/o yernos/nueras; con y sin nietos en el hogar). En México, estos casos representan el 80% de los núcleos secundarios que se registraron a partir de los censos de la ronda del 2000, y en Brasil el 67%. En ambos países aumentó la incidencia de estos núcleos dentro de la estructura del allegamiento interno, a una velocidad importante (ARRIAGADA LUCO, 2005).

La gráfica de los núcleos familiares secundarios (allegamiento interno) está alimentada en los grandes números por el aumento de los hijos emparejados o casados que, deben seguir viviendo en la casa de sus padres y formando parte del núcleo familiar y hogar de sus ascendientes, sin llegar a conformar una segunda jefatura de hogar por razones de dependencia o subordinación económica. Esta es una situación siempre sensible en términos sociales porque involucra restricciones al desarrollo familiar de las nuevas generaciones, y que

además de los costos que puede involucrar en el corto plazo, es un riesgo de perpetuación de pobreza o riesgo incluso de desalojo al tenor de grandes volúmenes de irregularidad de tenencia en que pueden darse, y de la alta incidencia de jefaturas de familia femeninas a cargo de hijos, sin escolaridad suficiente para generar ingresos y abuelos de edad avanzada.

Gráfico 9 – Ritmo de Crecimiento de núcleos secundarios, hogares y población en Brasil y México – 1990-2000



Fuente: ARRIAGADA LUCO, 2005, con base en Censos.

Agenda Urbana versus agenda habitacional (¿contraposición o complementariedad del derecho a la vivienda con el derecho a la ciudad?)

Un signo de los últimos tiempos es la emergencia de la Agenda Urbana, que prioriza cuestiones de localización, accesibilidad, dotación de espacios públicos y equipamientos urbanos colectivos. Se trata de un gran aporte para una lectura más integral del déficit habitacional y ponderar situaciones habitacionales, que son en la práctica diferentes debido al entorno, como asimismo recoge un hecho objetivo que es que, la localización dentro del radio urbano, en especial en grandes urbes, define crecientemente las oportunidades de reproducción económicae integración de las personas. La recurrencia en los últimos años tanto del concepto del derecho a la ciudad como de las estrategias de venta del sector inmobiliario que ofrece viviendas, pero con base en la difusión de su localización y entorno, son ambos indicadores de este auge e imaginario de lo urbano.

No obstante, esta tendencia en una región marcada por la desigualdad, persistente marginalidad y enormes asimetrías de poderes y debilidades regulatorias es compleja. Con posterioridad a la crisis subprime muchos países evidencian declinación de su vivienda social a favor de la oferta inmobiliaria, incluido un desplazamiento de la vivienda en propiedad al arriendo, lo que es señal de un debilitamiento del derecho a la vivienda, detrás de slogans sobre el derecho a la ciudad o la calidad de vida urbana, lo que puede advertirse en cambios tanto del sector inmobiliario privado como de los enfoques de políticas públicas. Esta situación llevada a un extremo puede conducir a una coyuntura donde las personas parecen enfrentadas a la encrucijada de optar entre localización y entorno urbano, o vivienda donde se pueda, sin consolidarse la idea básica que el derecho a la vivienda y a la ciudad deben ser complementarios y coherentes.

La Nueva Agenda Urbana (NAU) (PROGRAMA..., 2017) aprobada en la Conferencia sobre Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Habitat III, Quito) establece que, las ciudades están llamadas a cumplir su función social (con miras a lograr progresivamente la realización del derecho a vivienda adecuada, acceso universal al agua potable y saneamiento, igualdad de acceso a todos los bienes públicos y servicios), que alienten a la participación, promuevan la cooperación cívica, y generen sentimiento de pertenencia y propiedad entre todos sus habitantes. Estas definiciones son un impulso fuerte del “derecho a la ciudad”, pero cobijando el derecho a la vivienda, en lo cual las señales que entregan las carencias cualitativas y cuantitativas son muy importantes, más aún cuando se haga un esfuerzo en leerlas territorialmente o en su contexto urbano.

En el cuadro descrito de nuestra región de acelerada formación de hogares, la necesidad de vivienda choca contra las demandas de localización no residenciales propias del modelo global empresarial, y, contra un precio de suelo que se encarece, donde el mercado inmobiliario tiende a preferir la oferta de unidades mono ambientes para una gran cantidad de hogares unipersonales en proyectos de renovación en altura, eludiendo la producción de vivienda familiar económica.

Como destaca Claudio Acioly Jr. (2018a, 2018b), la Muestra Global de 200 Ciudades realizada por Habitat da evidencia inequívoca de una crisis mundial de asequibilidad de la vivienda, que es confirmada por varios estudios regionales, incluidos Latino América, mostrando que, la propiedad de la vivienda y la oferta de viviendas de alquiler no están al alcance de las mayorías, distorsionando los mercados de vivienda y empeorando las condiciones de vida de la población. La persistencia de la urbanización informal entrado el

siglo XXI, respondería a que las ciudades están creciendo sin planificación urbana ni ordenanzas de uso de la tierra, en gran parte derivado de la escasez de viviendas asequible indicada. Por esta situación, el sector de la vivienda debe ser una preocupación clave de las políticas públicas urbanas, y alentar a la creación de marcos normativos, institucionales, financieros y reglamentarios pertinentes que permitan a las personas y hogares tener acceso a una vivienda adecuada (ACIOLY JR., 2018a, 2018b).

Un simple ejemplo de la importancia de leer con detalle las cifras de necesidades lo ofrece la cohabitación de hogares en una misma vivienda como el componente de déficit más usual, pero que hoy se puede advertir que, parte importante de lo que se capta como allegamiento de hogares, por ejemplo, en Chile en realidad, se trata de situaciones explicadas por el fenómeno del subarriendo de viviendas o arriendo por piezas, relevante en las ciudades centrales de urbes mayores de los países. Otra relevancia del complejo interfaz entre derecho a ciudad y derecho a vivienda, lo muestran los datos de Brasil donde la cifra más alta corresponde al “pago excesivo de arriendo”, respecto al ingreso.

Tabla 2 - Déficit cuantitativo y cualitativo por componentes seleccionados – Brasil – 2015

Déficit cuantitativo – Brasil	Habitación precaria	Coabitación familiar	Cobranza excesiva de alquiler	Adensamiento excesivo
Brasil 2015	942.631	1.902.490	3.177.772	332.850

Fuente: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2018.

REFLEXIONES Y PROPUESTAS FINALES

El déficit cualitativo es el componente medido de forma más universal por los países de la región, pero mucho menos atendido o priorizado que la producción de vivienda nueva, siendo además mucho más numerosas las necesidades cualitativas que las cuantitativas. Esta situación no puede seguir creciendo vista la magnitud de perjuicios graves pero simples de resolver que involucran el hacinamiento de recintos (cómodos). La pregunta moral que cabe sobre cómo abordar el déficit cualitativo debe ser respondida preguntando quienes son los hogares, familias y personas según edades que están detrás de casos críticos y aglomerados, lo que, hace evidente que existen segmentos que son más prioritarios por condiciones de riesgo social. Más aún la pandemia del Covid-19 ha mostrado la enorme vulnerabilidad sanitaria que implican hacinamiento, densidad y precariedad habitacional, reforzando la exigencia

práctica de un manejo habitacional más certero y oportuno mediante Programas Focalizados Territorialmente en Bolsones de Déficit Cualitativo que comprometen la agenda social.

La cohabitación de núcleos familiares secundarios refleja problemas de pobreza o de vivienda, muchas veces diferidos en su solución en el tiempo, pero exige siempre algún tipo de políticas. Los estudios desagregados de necesidades de vivienda junto con agencias sociales y municipios deben hacer un esfuerzo de comprender mejor estos cuadros residenciales, donde de hecho se mezclan pobreza, necesidad de mejoramiento, además de hogares y familias que deben compartir vivienda, con frecuente irregularidad de tenencia. Rubén Katzman (2011) argumenta la existencia de una *deuda infantil* de los gobiernos, por no haber logrado identificar un programa que permita una lucha concreta contra la pobreza infantil, sino genéricamente a través de las metas de servicios sociales y programas de pobreza, estimando que, un 15% de los niños en la región vive en territorios de alta criticidad, donde sería posible hacer proyectos rápidos.

En el caso de los programas habitacionales, los programas son genéricos respecto a la cobertura por grupos de edades y cruzar las tipologías de componentes de carencias de vivienda con procesos mixtos de recuperación de datos censales e imágenes satelitales permiten ubicar concentraciones (*hotspots*) de pobreza infantil y allegamiento. Por lo tanto, existe la necesidad de definir programas de habitat, no para los hogares con necesidades en general, sino para los hogares con niños y jóvenes focalizados en el territorio. No son las grandes cifras de déficit las que pueden movilizar proyectos certeros, sino que las cifras pequeñas, las locales y con rostro humano.

Finalmente, el derecho a la ciudad se ha instalado fuertemente en la agenda pública regional y se trata de un concepto que junto con la necesidad de ser mejor precisado para fines de políticas, obliga a integrar la medición del déficit de vivienda junto a indicadores de este derecho a la ciudad, lo que puede en primera instancia realizarse a través de sistemas de información territorial orientados a leer los complejos, pero más ricos dilemas de política que involucra la integración del derecho a la vivienda con el derecho a la ciudad, los equipamientos y servicios colectivos. El estudio del déficit debe asegurar una producción habitacional acorde al crecimiento de los hogares y familias en ciudades (cada vez más acelerado y complicado de localizar), y al mismo tiempo asegurar que todos los habitantes, especialmente los grupos más vulnerables, puedan tener acceso a viviendas en zonas equipadas y planificadas sino rehabilitadas. Esta ecuación es una tarea más de análisis, segmentación y georreferenciación, y debate de planes, que una labor de producción de estadísticas agregadas de cada gran tipo de déficit, y puede aconsejar poner

atención a procesos nuevos que no estaban en los manuales de medición del déficit clásico, como es el arriendo abusivo o excesivamente caro que se asocia tanto a zonas excluidas como zonas preferidas de nuevos grandes desarrollos verticales privados.

REFERENCIAS

ACIOLY JR., Claudio. Vivienda y urbanización sustentable e inclusiva en la nueva agenda urbana. **Revista Vivienda y Ciudad**, Córdoba, v. 5, p. 28-38, dic. 2018a.

ACIOLY JR., Claudio. Why the provision of affordable housing is necessary for the realization of human rights in cities in the 21st Century. **New Cities**, Montréal, 17 sept. 2018b. Disponible en: <https://newcities.org/the-big-picture-why-the-provision-of-affordable-housing-is-necessary-for-the-realization-of-human-rights-in-cities-in-the-21st-century/>. Acceso en: 14 jul. 2021.

ARGENTINA. Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales. Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales. **Panorama de la situación habitacional**: en cuesta de desarrollo social y condiciones de vida. Buenos Aires: Presidencia de la Nación, 2001. (Documento n. 3).

ARRIAGADA LUCO, Camilo. **América Latina**: información y herramientas sociodemográficas para analizar y atender el déficit habitacional. Santiago: Celade; Cepal, 2003b. (Serie Población y Desarrollo, n. 45).

ARRIAGADA LUCO, Camilo. **El déficit habitacional en Brasil y México y sus dos mega ciudades, estudios con los Censos 1990 y 2000**. Santiago: Celade; Cepal, 2005. (Serie Población y Desarrollo, n. 62).

ARRIAGADA LUCO, Camilo. **Evaluación de la experiencia censal reciente sobre vivienda y hogar**. Santiago: Celade; Cepal, 2011. (Serie Población y Desarrollo, n. 101).

ARRIAGADA LUCO, Camilo. **La dinámica demográfica y el sector habitacional en América Latina**. Santiago: Celade; Cepal, 2003a. (Serie Población y Desarrollo, n. 33).

BRAKARZ, José; GREENE, Margarita; ROJAS, Eduardo. **Cities for all**: recent experiences in neighborhood upgrading programs. Washington: BID, 2002.

CARRIÓN MENA, Fernando. El coronavirus es una enfermedad urbana. In: DAMMERT-GUARDIA, Manuel (coord.). **Múltiples miradas para renovar una agenda urbana en crisis**. Buenos Aires: Clacso, 2020. (Cuaderno del Grupo de Trabajo de Desigualdades Urbanas, n. 1).

CHILE. Consejo Nacional de Desarrollo Urbano. **Recomendaciones para las ciudades chilenas frente a la Pandemia**. Santiago: CNDU, 2020.

CHILE. Ministerio de Vivienda y Urbanismo. **El déficit habitacional en Chile**: medición de los requerimientos habitacionales y su distribución espacial. Santiago: Minvu, 2004. (Serie VII: Política Habitacional y Planificación).

CHILE. Ministerio de Desarrollo Social y Familia. **Data Social**. Santiago: Midesol, 2006-2020. Disponible en: <https://datasocial.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/portalDataSocial/catalogoDimension/39>. Acceso en: 13 sept. 2021.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil – 2015**. Belo Horizonte: FJP, 2018. (Estatística e informações, 6).

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil 2000**. Belo Horizonte: FJP, 2001.

FUNDACIÓN SOL. Tasa de Mortalidad por Covid-19 en las comunas del Gran Santiago según último Informe Epidemiológico. **Fundación Sol**, Santiago, 20 jun. 2020.

KAZTMAN, Ruben. **Infancia en América Latina**: privaciones habitacionales y desarrollo de capital humano. Santiago: Naciones Unidas; Cepal; Unicef, 2011. (Documentos de Proyectos, n. 431).

MACDONALD, Joan. Pobreza y ciudad en América Latina. In: JORDÁN, Ricardo; SIMIONI, Daniela (comp.). **Gestión urbana para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe**. Santiago: Naciones Unidas; Cepal; gobierno de Italia, 2003. cap. 3., p.93-146.

MÉXICO. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. **Estudio diagnóstico del derecho a la vivienda digna y decorosa 2018**. Ciudad de México: Coneval, 2018.

NACIONES UNIDAS; COMISSÃO ECONÓMICA PARA A AMÉRICA LATINA E CARAÍBAS; CENTRO DEMOGRÁFICO LATINOAMERICANO Y CARIBEÑO. **Déficit habitacional y datos censales sociodemográficos**: una metodología. Santiago: NU; Celade; Cepal, 1996. (Serie B Celade, n. 114).

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS. **Déficit habitacional en América Latina y el Caribe**: una herramienta para el diagnóstico y el desarrollo de políticas efectivas en vivienda y habitat. Nairóbi: ONU-Habitat, 2015.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS. **Nueva agenda urbana**. Nairóbi: ONU-Habitat, 2017. Disponible en: <https://onuhabitat.org.mx/index.php/la-nueva-agenda-urbana-en-espanol>. Acceso en: 14 jul. 2021.

TAPIA, Maricarmen. Coronavirus: repensar el modelo urbano y territorial. **Revista Crítica Urbana**, Coruña, n. 15, p. 3-5, 22 nov. 2020.

VERGARA PERUCICH, Francisco *et al.* Ciudad y Covid-19: desigualdad socio espacial y vulnerabilidad. **Columna Ciper Académico**, Santiago, 25 mar.

2020. Disponível em: <https://www.ciperchile.cl/2020/03/25/ciudad-y-covid-19-desigualdad-socio-espacial-y-vulnerabilidad/>. Acesso em: 4 ago. 2021.

VOMMARO, Pablo. Juventudes, barrios populares y desigualdades en tiempos de pandemia. In: DAMMERT-GUARDIA, Manuel (coord.). **Múltiples miradas para renovar una agenda urbana encrisis**. Buenos Aires: Clacso, 2020. (Cuaderno del Grupo de Trabajo de Desigualdades Urbanas, n. 1).

Referencias Adicionales

ARRIAGADA LUCO, Camilo. **Pobreza urbana en América Latina**: nuevos escenarios y desafíos de política para el habitat urbano. Santiago: NU; Cepal, 2000. (Serie Medio Ambiente y Desarrollo, n. 27).

ARRIAGADA LUCO, Camilo. Regreso al centro con fragmentación urbana: efectos del repoblamiento inmobiliario sobre el centro histórico de Santiago. In: CALDERÓN COCKBURN, Julio; AGUIAR ANTÍA, Sebastián (coord.).

Segregación socio-espacial en las ciudades latino americanas. Buenos Aires: Editorial Teseo, 2019. p.171-198.

CÁMARA CHILENA DE LA CONSTRUCCIÓN. **Políticas de vivienda y barrio**: bases para una propuesta. Santiago: Consejo de Políticas de Vivienda y Barrio; CChC, 2013. (Documento de Trabajo Consejo Nacional, n. 166).

2.3 Medición de vivienda inadecuada en coherencia con definiciones de pobreza y déficit habitacional: experiencia de Chile

Rodrigo Alejandro Ibarra Lara¹

Juan Cristóbal Moreno Crossley²

RESUMEN:

La exigencia de realizar mediciones más rigurosas y exhaustivas con relación al acceso a vivienda adecuada que plantea la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible supone desafíos de gran envergadura para los instrumentos e indicadores estadísticos convencionales utilizados en el sector vivienda. La incorporación del enfoque del Derecho a la Vivienda Adecuada, junto con la necesidad de articular la mejora de las condiciones habitacionales con la reducción de la pobreza en todas sus dimensiones, motiva a un trabajo intersectorial coordinado tanto en el diagnóstico como en la gestión de políticas y programas. El presente artículo expone la experiencia reciente de Chile, que ha seguido un proceso orientado a adaptar la metodología establecida para la medición del indicador 11.1.1 de la Agenda 2030 (referido a la proporción de la población urbana que vive en barrios marginales, asentamientos informales o viviendas inadecuadas) y armonizar sus diferentes componentes con los criterios aplicados en la medición del déficit habitacional (cuantitativo y cualitativo) y en la medición multidimensional de pobreza. Si bien este proceso no ha estado exento de dificultades y persisten vacíos importantes en la medición de algunos aspectos recomendados por Naciones Unidas, la existencia de información integrada y detallada obtenida en el marco de la principal encuesta de hogares realizada en el país (Encuesta Casen) ha facilitado la construcción de consenso técnico entre diferentes instituciones gubernamentales.

PALAVRAS-CLAVE: Vivienda adecuada. Déficit habitacional. Pobreza multidimensional. Estadísticas oficiales, Chile.

1 Constructor Civil. Universidad Católica de Chile. Ingeniero Comercial (Mención en Economía) por la Universidad de Chile. Mestre en Políticas Públicas por la Universidad de Chile. Correo electrónico: rodrigo.ibarra.lara@gmail.com.

2 Sociólogo. Máster en Geografía y Estudiante de Doctorado en Territorio, Espacio y Sociedad por la Universidad de Chile. Correo electrónico: jcristobalmoreno@gmail.com.

INTRODUCCIÓN

Los instrumentos e indicadores utilizados en América Latina y el Caribe para la medición de los requerimientos habitacionales deben adaptarse a las exigencias planteadas por diferentes marcos normativos, incluyendo, de manera prioritaria, la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible y la Nueva Agenda Urbana impulsadas por las Naciones Unidas (NACIONES UNIDAS, 2015b, 2017). Tales marcos normativos enfatizan la necesidad de sintonizar políticas y diagnósticos sectoriales con la promoción y el ejercicio efectivo del Derecho a la Vivienda Adecuada, que incluye como principios generales la seguridad de la tenencia, disponibilidad de servicios, asequibilidad, habitabilidad, accesibilidad, ubicación y adecuación cultural (NACIONES UNIDAS, 2010, 2015a).

A su vez, el acceso a condiciones adecuadas de vivienda y habitat es parte integrante e instrumento habilitador del bienestar (GOYTÍA; JORRAT; SANGUINETTI, 2014; AMARILLA, 2021). La presencia de hogares e individuos que no consiguen disponer de una vivienda adecuada no sólo es indicativa de la dificultad que enfrentan el Estado y el mercado para responder en una medida apropiada a demandas específicas en materia habitacional, sino también es reflejo de inequidades de las cuales la política social debe hacerse cargo y que pueden comprometer de manera severa las condiciones de vida y el acceso a oportunidades del conjunto de la población (ROLNIK; DAPENA, 2014; PRIETO APARICIO; BILAC, 2016; FUSTER-FARFÁN, 2019).

Esta mirada pone en tensión los abordajes e indicadores utilizados convencionalmente por los gobiernos para medir y atender el déficit habitacional cuantitativo y cualitativo, fijando imperativos que van más allá de la capacidad de producción y gestión del parque habitacional (FJP, 2021).

Por otra parte, la importancia del acceso a vivienda adecuada como componente clave de la política social es crecientemente reconocida en el marco de medidas e indicadores sintéticos de bienestar, como sucede en el caso de las mediciones de pobreza multidimensional. Numerosos países de América Latina y el Caribe han avanzado en la última década en el diseño e implementación de medidas oficiales de pobreza basadas en un enfoque multidimensional, ya sea como complemento o bien como sustituto a los indicadores tradicionales de pobreza monetaria. En el caso de Chile, la medición oficial de la pobreza multidimensional se inicia en el año 2015 e incorpora actualmente una dimensión completa – denominada “vivienda y entorno” – y tres indicadores específicos que abordan el problema del acceso inadecuado a vivienda como expresiones de un insuficiente logro en materia de bienestar de los hogares (CHILE, 2016).

Este proceso converge, también, con la construcción de un consenso técnico a nivel internacional con respecto al desarrollo de indicadores que describen de manera específica los distintos ámbitos del derecho a una vivienda adecuada que pueden verse comprometidos (NACIONES UNIDAS, 2015a). En esta línea, se destaca el trabajo realizado por ONU-Habitat para establecer una metodología oficial para la medición del indicador 11.1.1 de la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible, el que se refiere a la “proporción de la población urbana que vive en barrios marginales, asentamientos informales o viviendas inadecuadas”. Dicho indicador reviste una elevada complejidad en términos de su definición, motivando a los países a realizar esfuerzos significativos para adaptar correctamente los conceptos implicados y fomentar una apropiación pertinente y rigurosa de los mismos para el monitoreo de progresos a nivel nacional.

En este contexto, el presente artículo busca compartir la experiencia reciente seguida por Chile, en la que se intentó armonizar la medición de este indicador con los conceptos e indicadores empleados de manera oficial por el país para la medición de la pobreza multidimensional y del déficit habitacional. Esta experiencia involucró el trabajo coordinado de los Ministerios de Vivienda y Urbanismo (Minvu) y de Desarrollo Social y Familia (MDSyF), además de incorporar el apoyo técnico del Instituto Nacional de Estadísticas (INE) a fin de validar y acreditar el cumplimiento de los estándares estadísticos establecidos por el Grupo Inter-Agencial de Expertos de Naciones Unidas.

Según se expondrá a continuación, esta experiencia puede resultar valiosa para otros países, al menos en dos sentidos: a) por una parte, señalando posibilidades para integrar los diagnósticos y agendas de las diferentes agencias gubernamentales; y, b) por otra, facilitando una mayor sinergia y articulación entre indicadores, teniendo en cuenta las limitaciones y rigideces de los sistemas estadísticos nacionales. En este segundo sentido, es importante destacar que la experiencia que se expone se vio beneficiada por la disponibilidad de los datos de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (Casen). Este instrumento es la principal encuesta de hogares realizada en Chile y ha servido históricamente como fuente de datos para mediciones oficiales de la pobreza y del déficit habitacional.

El artículo se organiza en torno a seis secciones, incluyendo esta introducción. En la segunda de ellas se exponen los principales antecedentes relativos a los procesos de medición del déficit habitacional y de los indicadores de carencia en vivienda y entorno incluidos en la medición multidimensional de pobreza efectuados a nivel oficial por el Minvu y el MDSyF, respectivamente. En la tercera sección se rinde cuenta del proceso seguido para adaptar la metodología del

indicador 11.1.1 a las definiciones previamente reseñadas de déficit habitacional y pobreza multidimensional.

En la cuarta sección se describe de manera detallada el procedimiento de operacionalización de cada uno de sus componentes según las definiciones establecidas por Chile. En la quinta sección, por su parte, se despliega el análisis de las principales cifras producidas hasta la fecha, obtenidas de las versiones 2015 y 2017 de la Encuesta Casen. Finalmente, en la sección final, se despliegan algunas conclusiones y desafíos, resaltando aspectos metodológicos y prácticos comprometidos en la continuidad y mejora de las mediciones del indicador 11.1.1 y de sus proyecciones en el horizonte de la pandemia del Covid-19.

MEDICIÓN DEL DÉFICIT HABITACIONAL CUANTITATIVO Y CARENCIAS EN VIVIENDA Y ENTORNO DE LA MEDIDA MULTIDIMENSIONAL DE POBREZA

Al igual que otros países de la región, Chile cuenta con una extensa experiencia en el desarrollo de mediciones sobre el déficit habitacional, basadas principalmente en información censal y de encuestas. Algunas de las primeras mediciones de carácter oficial datan de las décadas de 1970 y 1980, las que fueron realizadas por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo y por la Oficina de Planificación Nacional (Odeplan), empleando información de los censos nacionales de 1970 y 1982 (CÁRCAMO CANTÍN, 1974; RUGIERO PÉREZ, 1998). Con el inicio del proyecto de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (Casen), a fines de la década de 1980, se abre la posibilidad de contar con mediciones más frecuentes sobre la magnitud de las carencias habitacionales, además de posibilitar su cruce con variables de ingreso y otras características socioeconómicas de los hogares.

No obstante lo anterior, hasta fines de la década de 1990 no se disponía de una metodología consensuada a nivel oficial para la medición del déficit habitacional, existiendo discrepancias entre estimaciones efectuadas por diferentes organismos públicos (CHILE, 2008). Este vacío fue subsanado a mediados de la década de 2000, cuando el Minvu estableció una metodología oficial con aplicación a datos censales (MINVU, 2007; MINVU, 2004), la que se basó en una propuesta inicialmente desarrollada por CELADE-CEPAL (NACIONES UNIDAS; CELADE, 1996). La metodología del Minvu consideraba la medición complementaria del déficit habitacional cuantitativo y cualitativo, donde el primero se orientaba a estimar número de viviendas que debían añadirse o reemplazarse con el objetivo de dar alojamiento a hogares que no contaban con acceso adecuado y exclusivo a vivienda (incluyendo a hogares y núcleos que comparten vivienda y a hogares que residían en viviendas de calidad

irrecuperable o sub-estándar) y el segundo señalaba la cantidad de viviendas que, alcanzando un estándar de calidad mínimo, presentaban necesidades de mejora en sus materiales y/o en su saneamiento (CHILE, 2007).

Posteriormente, en el año 2006, Minvu y el Ministerio de Planificación (Mideplan), antecesor legal del actual Ministerio de Desarrollo Social y Familia, (MDSyF) desarrollaron un trabajo conjunto con el objetivo de adaptar dicha metodología a los datos de la Encuesta Casen (CHILE, 2009). Tanto por las características de su diseño muestral como por diferencias a nivel de preguntas y categorías, la adaptación de la metodología de medición del déficit habitacional a Casen suponía desafíos significativos, que pudieron ser resueltos admitiendo algunas variaciones puntuales (CHILE, 2008). Del mismo modo, la amplitud del cuestionario de Casen en comparación al limitado número de preguntas disponible en la boleta censal permitía captar con mayor profundidad algunos requerimientos habitacionales que no eran relevados por el censo, especialmente con referencia al déficit cualitativo³.

Gracias a esta convergencia, se pudo generar una medición consensuada entre ambas instituciones del déficit cuantitativo y cualitativo de vivienda que actualmente cubre un periodo comparable de 21 años y que cuenta con registros para 10 versiones consecutivas de la Encuesta Casen (años 1996, 1998, 2000, 2003, 2006, 2009, 2011, 2013, 2015 y 2017). Esta información resultó sumamente valiosa para disponer de diagnósticos oportunos y actualizados, orientar decisiones presupuestarias y evaluar, a mediano y largo plazo, el impacto de las políticas habitacionales, considerando que en el mismo lapso de tiempo sólo se pudo disponer de información censal válida de dos levantamientos, de 2002 y 2017.

Algunos años después del proceso seguido por el Minvu y Mideplan para la estandarización de la medición del déficit habitacional, en Chile se abrió una discusión en torno a la renovación de los indicadores empleados por la política social para la medición de la pobreza. Además de constatar la necesidad de actualizar la medida de pobreza monetaria de conformidad a los cambios acontecidos durante más de dos décadas en el estándar de vida y hábitos de consumo de la población del país, se planteó entonces la opción de construir una medida complementaria de pobreza multidimensional, que permitiera reconocer carencias y privaciones que afectan a los hogares con relativa

3 En particular, se destaca la presencia en todas las versiones de la Encuesta Casen, de información referida al estado de conservación de los materiales de la vivienda, datos que no han sido recogidos en ninguna versión del Censo de Población y Vivienda, que únicamente recolecta datos sobre el material predominante de pisos, muro y techo.

independencia de su nivel de ingreso (Comisión para la Medición de la Pobreza, 2014). Esta reflexión motivó el desarrollo de un trabajo inter-institucional – conducido por el entonces Ministerio de Desarrollo Social y asesorado por la Iniciativa de Oxford sobre Pobreza y Desarrollo Humano (Ophi)- que desembocó en la construcción de un Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) de carácter oficial (CHILE, 2015).

En su primera versión (lanzada a fines del año 2014), el IPM de Chile incluyó a la vivienda como una de sus cuatro dimensiones (además de Salud, Educación y Trabajo), lo que supuso reconocer la relevancia del acceso a una vivienda adecuada como un aspecto fundamental del bienestar (CHILE, 2015). Cabe destacar que tanto los conceptos, como indicadores y umbrales específicos aplicados en esta medición fueron validados por el Minvu y resultaban consistentes con algunos de los principales criterios aplicados en la metodología de medición del déficit habitacional. Esta medición, al igual que la medición del déficit habitacional se servía de los datos de la Encuesta Casen como fuente oficial.

Posteriormente, en el año 2016, se amplió la definición del IPM de Chile para dar cabida a otras carencias relevantes que comenzaron a ser medidas en la Encuesta Casen en el año 2015 (CHILE, 2016). Como principal innovación, la dimensión de Vivienda se amplió a un concepto de Vivienda y Entorno, además de agregar una quinta dimensión al IPM referida a Redes y Cohesión Social. La nueva dimensión de Vivienda y Entorno pasó entonces a considerar tres indicadores: a) habitabilidad (que combina hacinamiento y estado de la vivienda); b) acceso a servicios básicos (referido al saneamiento); y, c) entorno (indicador sintético que observa simultáneamente la exposición de los hogares a fuentes de contaminación medioambiental, la distancia de la vivienda a equipamientos sociales esenciales como escuelas, consultorios y transporte público, además del tiempo de traslado de la población ocupada a su lugar habitual de trabajo).

La construcción de estos indicadores no sólo significó un avance en el sentido de incorporar la problemática habitacional dentro de la agenda social, sino que también contribuyó a un mayor alineamiento de los indicadores tradicionalmente utilizados en el país para medir necesidades de vivienda con los conceptos e indicadores del Derecho a la Vivienda Adecuada impulsados a nivel internacional a contar del Programa de la Conferencia de Habitat II (1996) y luego ratificados por Habitat III (2016) y su Nueva Agenda Urbana. En esta dirección, cabe resaltar que los tres indicadores incorporados en la medición multidimensional de pobreza para describir carencias de los hogares en la dimensión de Vivienda y Entorno buscaban aproximarse de manera explícita a tres de los siete principios reconocidos en el marco del Derecho a la Vivienda Adecuada, a saber: a) disponibilidad de servicios (indicador de servicios básicos);

b) habitabilidad (indicador homónimo); y, c) ubicación (indicador de entorno) (CHILE, 2016).

Considerando que tales componentes, además, se incorporaron activamente en el diseño de la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible, los consensos previamente alcanzados en la medición de los indicadores de déficit habitacional y pobreza multidimensional facilitaron la tarea para encarar la discusión de una nueva generación de indicadores apropiados para el seguimiento de los compromisos suscritos por el país a en materia de acceso a vivienda adecuada y reducción de la pobreza en todas sus dimensiones.

A ello se suma la ventaja de que la información oficial empleada tanto para la medición multidimensional de pobreza como para la medición del déficit habitacional en sus dimensiones cuantitativa y cualitativa era realizada ya de manera simultánea a través de un mismo instrumento, como es el caso de la Encuesta Casen. De esta forma, se hacía posible observar la evolución del volumen y estructura de los requerimientos habitacionales en correlación con las diferentes privaciones sociales que afectan a personas y hogares en cada una de las dimensiones medidas por el IPM nacional. Junto con ello, también resultaba factible reducir complejidad en la producción estadística, evitando la duplicidad del trabajo de diferentes instituciones públicas y fomentando acuerdos pertinentes para la medición de indicadores requeridos tanto para fines de reportería nacional como internacional, tal como ocurrió en la experiencia del indicador 11.1.1 asociado a la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible que se revisará a continuación.

PROCESO DE ADAPTACIÓN DEL INDICADOR ODS 11.1.1 A LAS DEFINICIONES NACIONALES

El indicador 11.1.1 establecido por el Grupo Inter-Agencial de Expertos de Naciones Unidas surge de un largo proceso de discusión y reflexión que tuvo como principales hitos las conferencias Habitat II y III. Su metodología tiene como institución custodia a ONU-Habitat y actualmente se encuentra clasificado en categoría Tier I en el conjunto de los indicadores establecidos para el seguimiento oficial de la Agenda 2030, lo que señala que ha alcanzado un alto nivel de formalización y que, además, cuenta con abundante validación empírica (NACIONES UNIDAS, 2020).

No obstante, se trata de un indicador que incorpora una conceptualización sumamente densa, lo que dificulta su traducción y adaptación a los diferentes contextos nacionales. Por otra parte, su alto grado de detalle y especificidad supone exigencias significativas para instrumentos estadísticos convencionales como censos y encuestas, los que no necesariamente incorporan todas las variables y categorías necesarias.

Para su medición estandarizada, el indicador 11.1.1. arranca de la definición operacional de tres componentes: a) barrios marginales (*slum house holds*); b) asentamientos informales (*informal settlements*); y, c) hogares en vivienda inadecuada (*inadequate housing house holds*). Tales componentes luego se traducen en sub-indicadores y umbrales específicos que son combinados para producir una medición global del conjunto de población urbana que no dispone de acceso a una vivienda adecuada.

El primer componente (barrios marginales) se asocia a la definición provista por un grupo de expertos convocado en 2002 por ONU-Habitat que reconoció la situación de hogares que se ven afectados por una o más de las siguientes privaciones: a) falta de acceso a fuentes de agua mejoradas; b) falta de acceso a facilidades mejoradas de saneamiento; c) falta de espacio habitable suficiente; d) carencia de durabilidad en las condiciones de la vivienda; y, e) falta de tenencia segura de la misma (MORENO, 2003).

En cuanto al segundo componente (asentamientos informales), si bien resulta, en principio, más específico que el primero (y podría estar eventualmente comprendido dentro de su definición) introduce algunos elementos adicionales, lo que justificaría que su definición pueda desbordar incluso la propia definición de barrio marginal. De acuerdo a la metadata oficial (NACIONES UNIDAS, 2020), el componente de asentamientos informales se sustenta en tres criterios integrados: a) la falta de tenencia segura de la vivienda; b) la carencia de acceso a servicios básicos y/o de infraestructura urbana; y, c) eventualmente, la ausencia de planificación o el incumplimiento de regulaciones urbanísticas y de construcción, siendo frecuente que la población que reside en esta clase de asentamientos carezca de permisos de edificación o bien se emplace en zonas geográfica y medioambientalmente riesgosas.

Finalmente, el componente de vivienda adecuada es entendido como un concepto mucho más amplio, que cubre el conjunto de los siete criterios o principios establecidos por el marco internacional del Derecho a la Vivienda Adecuada (ver CUADRO 1) y que permitiría evidenciar carencias en el acceso a una vivienda adecuada que rebasan las situaciones de carencia más aguda que son descritas por los componentes de barrios marginales y asentamientos informales. Si bien la recomendación de Naciones Unidas apunta a realizar esfuerzos que permitan cubrir y medir cada uno de estos siete criterios, se aconseja asignar prioridad a la medición de la asequibilidad económica de la vivienda, por estimar que dicho criterio resulta más relevante y fácil de medir en comparación al resto. Esta decisión está fundamentada por cuanto los costos financieros de una vivienda podrían comprometer o amenazar la satisfacción de otras necesidades básicas, incluyendo la alimentación, la educación y el acceso a la salud (NACIONES UNIDAS, 2020).

Cuadro 1 – Principios a garantizar para la definición de vivienda adecuada y su adaptación en el contexto de la medición oficial del indicador 11.1.1 realizada por Chile

Principio	Descripción	¿Cómo es considerado en medición realizada por Chile?
1. Seguridad jurídica de la tenencia	Garantiza la protección jurídica contra los desalojos forzosos, el acoso y otras amenazas.	Considerado integralmente en todos los componentes (barrios marginales, asentamientos irregulares y vivienda inadecuada).
2. Disponibilidad de servicios básicos	Disponibilidad de servicios, materiales, instalaciones e infraestructura, incluido el agua potable, el saneamiento adecuado, la energía para cocinar, la calefacción, la iluminación, el almacenamiento de alimentos o la eliminación de residuos	Considerado parcialmente en todos los componentes (barrios marginales, asentamientos irregulares y vivienda inadecuada). No se consideran aspectos relacionados con la energía y la eliminación de residuos domiciliarios, por no disponer de estándares nacionales (energía) y por no disponer de información adecuada (eliminación de residuos).
3. Asequibilidad	La vivienda no es adecuada si su costo amenaza o compromete el disfrute de otros derechos humanos por parte de los ocupantes. Esta dimensión sí es considerada para la identificación de viviendas inadecuadas cuando el gasto en vivienda (arriendo o dividendo) supera el 30% del ingreso monetario del hogar.	Considerado sólo en el componente de vivienda inadecuada.
4. Habitabilidad	La vivienda no es adecuada si no garantiza la seguridad física o proporciona un espacio adecuado, así como protección contra el frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento, otras amenazas para la salud y los peligros estructurales.	Considerado de manera parcial en los tres componentes (barrios marginales, asentamientos irregulares y vivienda inadecuada). En el caso de los componentes de barrios marginales y asentamientos informales, esta definición se asimila exclusivamente al concepto de vivienda irrecuperable; en el caso del componente de vivienda inadecuada se incorpora, además, el concepto de hacinamiento. No se incluyen aspectos relacionados con el confort térmico, amenazas a la salud y peligros estructurales por falta de información apropiada.
5. Accesibilidad	La vivienda no es adecuada si no se tienen en cuenta las necesidades específicas de los grupos desfavorecidos y marginados (como los pobres, las personas que se enfrentan a la discriminación; las personas con discapacidad, las víctimas de desastres naturales).	No considerado en ninguno de los tres componentes por falta de información apropiada
6. Ubicación	La vivienda no es adecuada si está excluida de las oportunidades de empleo, los servicios de salud, las escuelas, los centros de cuidado infantil y otras instalaciones sociales, o si se encuentra en sitios peligrosos o contaminados o en proximidad inmediata a fuentes de contaminación.	Considerado parcialmente en los componentes de asentamientos informales y de vivienda inadecuada.
7. Adecuación cultural	La vivienda no es adecuada si no respeta y tiene en cuenta la expresión de la identidad cultural y de las formas de vida	No considerado en ninguno de los tres componentes por falta de información apropiada

Fuente: CHILE, 2017.
Elaboración propia.

Asumiendo los desafíos planteados con referencia a la medición de estos tres componentes, el Ministerio de Desarrollo Social y Familia – en su rol de secretaría técnica del Consejo Nacional para la Implementación de la Agenda 2030 en Chile- condujo conversaciones con el Minvu durante el año 2017 fin de alinear criterios y definiciones (CHILE, 2017). Estas conversaciones se realizaron siguiendo cuatro acuerdos generales: a) considerar como base los indicadores y definiciones nacionales de carácter oficial, siempre y cuando éstos fueran pertinentes y no resulten contradictorios con las definiciones internacionales; b) buscar consistencia entre los indicadores para medir acceso a vivienda adecuada con los indicadores de carencia en materia de Vivienda y Entorno que son empleados en el IPM de Chile; c) no aumentar innecesariamente la cantidad de indicadores oficiales medidos ni generar contradicciones en la reportería estadística efectuada por las diferentes instituciones públicas; y, d) dar prioridad al uso de los datos de la Encuesta Casen, en atención a su uso simultáneo como fuente oficial para la medición del déficit habitacional y la medición de pobreza, su cobertura nacional, periodicidad y amplia disponibilidad de variables, incluyendo datos de ingreso que eran específicamente requeridos para capturar el componente de asequibilidad.

Conforme a este marco general, el proceso se organizó empleando inicialmente los datos de la Encuesta Casen 2015, pues a contar de esta versión se halla disponible el set completo de indicadores usados en la medición de carencias de Vivienda y Entorno del IPM de Chile. En una primera etapa se trabajó en la construcción de un marco conceptual que asociaba cada uno de los componentes generales del indicador 11.1.1 con conceptos o dimensiones pertinentes ya fuera a la medición del déficit habitacional o de la pobreza multidimensional. Luego, se creó un listado con los indicadores disponibles que permitían una medición rigurosa y detallada de cada uno de ellos y se identificaron algunos vacíos o limitaciones relevantes.

En esta última etapa se constató que Chile disponía de indicadores suficientes y apropiados para medir las diferentes carencias que están a la base de los conceptos de barrios marginales y de asentamientos informales, estableciendo equivalencias específicas con componentes o subcomponentes de la medición de pobreza multidimensional y de la medición del déficit habitacional cuantitativo y cualitativo. No obstante, no ocurría lo mismo en el caso del componente de hogares residentes en vivienda inadecuada, evidenciándose la falta de consenso técnico y de mediciones sistemáticas del concepto de asequibilidad económica de la vivienda. Para este fin, se dio prioridad al estándar establecido por la metadata internacional, que establecía como umbral de carencia el incurrir en gastos mensuales de vivienda (por concepto de arriendo o dividiendo) que fueran iguales o superiores al 30% del ingreso total mensual del hogar.

Tras efectuar diferentes simulaciones y realizar una validación cruzada de los resultados obtenidos tanto por el Minvu como por el MDSyF, se documentó la metodología (CHILE, 2017) y se generaron agregados tanto a nivel nacional como por grupos de población y divisiones político administrativas. Tanto los resultados como la metodología fueron, posteriormente, sometidos a la revisión del Instituto Nacional de Estadísticas, que sugirió algunos ajustes y certificó el cumplimiento de los estándares técnicos y metodológicos aplicados a la medición. Finalmente, en el mes de septiembre de 2018, los resultados pudieron ser actualizados con datos de la Encuesta Casen 2017, la que constituye, hasta la fecha, la última medición oficial realizada para el indicador 11.1.1 Los resultados de las dos mediciones que han sido efectuadas fueron incorporados, asimismo, en el último Informe Nacional Voluntario presentado por Chile ante las Naciones Unidas.

Con respecto a las características técnicas de la fuente de datos empleada (Encuesta Casen), cabe resaltar que esta encuesta es realizada por Ministerio de Desarrollo Social desde el año 1990 con una periodicidad; bianual o trianual. Hasta ahora, las encuestas aplicadas corresponden a los años 1990, 1992, 1994, 1996, 1998, 2000, 2003, 2006, 2009, 2011, 2013, 2015, 2017 y 2020.

La población objetivo de la encuesta es la población que vive en viviendas particulares a nivel nacional, excluyendo áreas de difícil acceso (CHILE, 2018a). Se entrevista a todos los hogares y personas residentes habituales seleccionados en la muestra. El informante idóneo en Casen 2017 fue el jefe de hogar o algún miembro del hogar de 18 años o más. La muestra es representativa a nivel nacional, urbano, rural y para las 16 divisiones administrativas mayores del país (regiones). El diseño muestral es de tipo probabilístico, estratificado y bietápico, con estratos correspondientes a combinaciones Comuna-Área (CHILE, 2018a).

La variable de interés en la determinación del tamaño muestral es la tasa de pobreza por ingresos, para la cual se fijan errores absolutos regionales esperados de 1 a 4 puntos porcentuales y un error absoluto esperado de 0,5 puntos porcentuales (pp) a nivel nacional.

La encuesta se compone de siete módulos que caracterizan los hogares que participan del estudio. Estos módulos son: Registro de Residentes, Educación, Empleo, Ingresos, Salud, Identidades, Redes y Participación, y Vivienda y Entorno.

COMPONENTES DE LA MEDICIÓN DEL INDICADOR 11.1.1 SEGÚN METODOLOGÍA OFICIAL ESTABLECIDA POR CHILE

Bairrios Marginales

Se define a los hogares residentes en barrios marginales (*slum house holds*), como aquellos hogares que, siendo ocupantes principales de la vivienda que habitan, presentan tenencia insegura y que, además, habitan en una vivienda irrecuperable (definido según estándar aplicado para la medición del déficit habitacional cuantitativo) o bien no tienen acceso a servicios básicos (definidos según estándar establecido para la medición del déficit habitacional cualitativo)⁴.

Las definiciones empleadas en cada caso son las siguientes (CHILE, 2017):

- **hogares con tenencia insegura:** considera a hogares principales en vivienda arrendada sin contrato, con ocupación irregular, o con poseedor irregular;
- **hogares en vivienda irrecuperable:** hogares que habitan en viviendas cuyo tipo o materialidad se define como irrecuperable (viviendas de tipo mediagua, mejora, vivienda de emergencia o viviendas precarias de materiales reutilizados);
- **hogares en vivienda sin acceso adecuado a servicios básicos:** presentan carencia de agua (hogares residentes en zona urbana donde el origen del agua es distinto de red pública, además de hogares urbanos o rurales donde el sistema de distribución de agua es distinto de llave dentro de la vivienda) o saneamiento deficitario (presentan sistema de eliminación de excretas diferente de servicio higiénico conectado al alcantarillado o a fosa séptica).

Si bien esta definición se apega a la recomendación establecida en la metadata internacional, se consigna que no recoge elementos de deterioro del entorno de la vivienda, lo que se justifica a fin de mantener especificidad respecto del componente de asentamientos informales (que sí lo toma en cuenta, tal como se describe a continuación).

Asentamientos Informales

Se define como hogares residentes en asentamientos informales (*informal settlements*), a aquellos hogares no cuentan con tenencia segura de su vivienda (mismo criterio que el utilizado en el caso de los barrios marginales) y que, además, muestran algún tipo de carencia en su entorno (de acuerdo a estándar aplicado en indicador de “entorno” de la medición multidimensional de pobreza).

4 Objetivos de Desarrollo Sostenible - Objetivo 11, Meta 11.1, Indicador 11.1.1. Comisión de Estudios Habitacionales y Urbanos, agosto de 2017.

Los criterios específicos seguidos, entonces, son los siguientes (CHILE, 2017):

- **hogares con tenencia insegura:** ídem que el anterior;
- **hogares con carencia de entorno** (carece de infraestructura adecuada de ciudad): para considerar un hogar carente en entorno este debe presentar privaciones en *medio ambiente* o en *accesibilidad*. La privación en *medio ambiente* se determina cuando el hogar declara haber vivido o presenciado con frecuencia “siempre” en los últimos doce meses, en su área de residencia (distancia de no más de quince minutos caminando), dos o más de los siguientes problemas de contaminación: contaminación del aire; contaminación en ríos, canales, esteros, lagos, tranques y embalses; contaminación del agua procedente de la red pública; acumulación de basura en calles, caminos, veredas o espacios públicos. Por su parte, un hogar presenta privación en *accesibilidad* si el tiempo de traslado al lugar principal de trabajo de los integrantes que se encuentran ocupados y que utilizan transporte público es mayor a una hora o más y, además, la vivienda que habita se encuentra alejada de uno o más equipamientos básicos en su área de residencia (se encuentra a un kilómetro o más de un servicio de transporte público: paradero, o estación; a dos kilómetros y medio o más de un centro de salud: atención primaria o superior; a dos kilómetros y medio o más de un centro educacional: colegio o jardín infantil). En el caso de hogares sin personas ocupadas bastará que se cumpla sólo el segundo de ambos criterios para encontrarse privado por accesibilidad.

En comparación a la metadata internacional, esta definición excluye a hogares que residen en viviendas que no cumplen con regulaciones de planificación o construcción, o bien, que se encuentran emplazadas en zonas de riesgo o carecen de permiso municipal para su construcción. La exclusión de este criterio se debe a la falta de información pertinente en la encuesta que permita medir adecuadamente esta condición.

Vivienda Inadecuada

Se define en situación de vivienda inadecuada a todos los hogares previamente identificados bajo las categorías de barrios marginales o asentamientos informales. Asimismo, también se incluye en esta situación a los hogares que: a) no siendo el ocupante principal de la vivienda, se encuentren compartiendo vivienda con otros hogares (hogares allegados); b) se encuentren en situación de hacinamiento; c) presenten problemas de asequibilidad económica de la vivienda (al desembolsar, mensualmente, un monto superior al 30% del ingreso monetario del hogar por concepto de arriendo o dividendo); y, d) presenten la falta de acceso adecuado a servicios básicos o habiten en viviendas

irrecuperables (cuando ambas situaciones se den en independencia de presentar inseguridad de tenencia).

De manera detallada, entonces, se aplican los siguientes criterios para identificar a una vivienda inadecuada (CHILE, 2017):

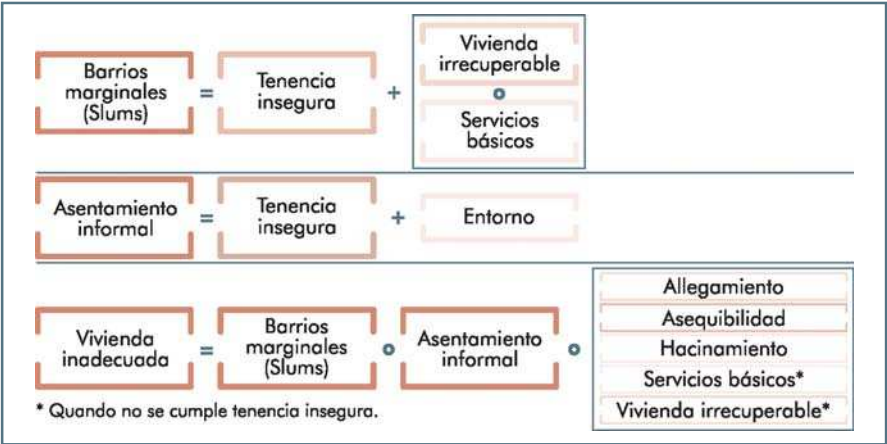
- hogares identificados como residentes en **barrios marginales** o en **asentamientos informales** (criterios ya definidos);
- **allegamiento**: el hogar no es el principal ocupante de la vivienda y comparte la vivienda que habita con otros hogares;
- **hacinamiento**: el hogar presenta una relación igual o superior a 2,5 personas por dormitorio de uso exclusivo;
- **asequibilidad**: el hogar realiza un gasto en vivienda (arriendo o dividendo) superior al 30% del ingreso monetario del hogar.

Conforme a lo señalado previamente, este componente no cubre información relativa al principio de adecuación cultural de la vivienda y cubre de manera parcial algunos de los aspectos requeridos en relación a los restantes principios del derecho a la vivienda adecuada.

Síntesis

A modo de síntesis, la Figura 1 exhibe de manera simplificada el modo en que se combinaron los distintos indicadores utilizados para elaborar mediciones individuales de cada componente (barrios marginales, asentamientos informales y vivienda inadecuada) y, luego, para generar una medición integrada del concepto de vivienda inadecuada.

Figura 1 – Componentes de la medición del indicador 11.1.1 e indicadores usados por Chile para su medición



Fuente: CHILE, 2017.
Elaboración propia.

La Tabla 1, en tanto, muestra los principios del derecho a la vivienda adecuada según si éstos son o no cubiertos en la medición efectuada por Chile por contraste con el metadato internacional (definición establecida por el Grupo Inter-Agencial de Expertos de Naciones Unidas).

Tabla 1 – Resumen de criterios que definen barrios marginales, asentamientos informales y viviendas inadecuadas, de acuerdo a metodología aplicada por Chile para la medición del indicador 11.1.1.

Lista de Criterios	Barrios Marginales		Asentamientos Informales		Vivienda Inadecuada	
	Metadato	Chile	Metadato	Chile	Metadato	Chile
1. Seguridad de la tenencia	—	—	—	—	—	—
2. Disponibilidad de servicios	—	—	—	—	—	—
2a. Acceso al agua	—	—	—	—	—	—
2b. Acceso al saneamiento	—	—	—	—	—	—
3. Asequibilidad	—	—	—	—	—	—
4. Habitabilidad	—	—	—	—	—	—
4a. Suficiente superficie habitable, hacinamiento	—	—	—	—	—	—
4b. Suficiente superficie habitable, ubicación	—	—	—	—	—	—
5. Accesibilidad	—	—	—	—	—	—
6. Ubicación	—	—	—	—	—	—
7. Adecuación cultural	—	—	—	—	—	—

Fuente: CHILE, 2017; Naciones Unidas, 2020.
Elaboración propia.

**RESULTADOS DE LAS MEDICIONES REALIZADAS CON DATOS
2015 Y 2017****Magnitud y evolución del indicador 11.1.1
a nivel nacional y por componentes**

La Tabla 2 muestra los resultados alcanzados para cada uno de los componentes y para el valor total del indicador 11.1.1. Según se observa, cifra total de población urbana que se encuentra por debajo del estándar de acuerdo a los tres criterios de referencia (barrios marginales, asentamientos informales y vivienda inadecuada) se estima en 22,5% para el año 2017 (CHILE, 2018b). Es decir, 3.501.338 de un total de 15.550.286 personas dentro del universo de población residente en zona urbana a nivel nacional muestra alguna de las carencias asociadas a Barrios Marginales, Asentamientos Informales o Vivienda Inadecuada definidos en los apartados anteriores.

Excluyendo a los hogares captados por los componentes de barrios marginales y de asentamientos informales, se constata que el componente de vivienda inadecuada es la que más aporta al total de población identificada por debajo del estándar (22% de la población urbana). Al interior del indicador de vivienda inadecuada, en tanto, los componentes de mayor relevancia corresponden a la asequibilidad (9,2% de la población urbana) y hacinamiento (8,4% de la población urbana).

Tabla 2 – Resultados obtenidos de la medición realizada por Chile del indicador 11.1.1 – Chile – 2015-2017

INDICADOR	Número y porcentaje de población urbana			
	2015		2017	
[a] INDICADOR COMPUESTO BARRIOS MARGINALES	40.343	0,3%	81.322	0,5%
Tenencia Insegura	1.084.397	7,0%	1.089.111	7,0%
Carente en Acceso a servicios básicos	147.737	1,0%	447.107	2,9%
Vivienda Irrecuperable	75.214	0,5%	75.643	0,5%
[b] INDICADOR COMPUESTO ASENTAMIENTOS INFORMALES	98.096	0,6%	87.270	0,6%
Carente en entorno	1.256.740	8,1%	1.294.141	8,3%
Tenencia Insegura	1.084.397	7,0%	1.089.111	7,0%
[c] INDICADOR COMPUESTO VIVIENDA INADECUADA (excluyendo hogares identificados por componentes a y b)	3.020.573	19,4%	3.419.163	22,0%
Hogares secundarios	419.914	2,7%	642.990	4,1%
Hogares principales en viviendas carentes en accesos básicos o irrecuperables, pero que tienen tenencia segura	159.512	1,0%	367.950	2,4%
Hogares principales con hacinamiento	1.472.410	9,5%	1.303.398	8,4%
Carente en Asequibilidad	1.185.867	7,6%	1.435.076	9,2%
INDICADOR COMPUESTO META 11 (HOGARES EN BARRIOS MARGINALES, ASENTAMIENTOS INFORMALES O VIVIENDAS INADECUADAS) [a], [b] ó [c]	3.092.295	20,2%	3.501.338	22,5%
TOTAL URBANO	15.321.308	100,0%	15.550.286	100,0%

Fuente: CHILE, 2018.

La siguiente tabla (TABLA 3) muestra que, excluidos los componentes de barrios marginales y asentamientos informales, el indicador de vivienda inadecuada aporta el 95,3% de la población total identificada en el indicador 11.1.1 Los componentes de Asentamientos Informales y Barrios Marginales, en cambio, aportan respectivamente sólo el 1,3% y el 1,0% de la población identificada por el indicador global.

Tabla 3 – Población identificada por cada componente del Indicador 11.1.1 según medición realizada – Chile – 2017

Carencias que afectan a la población			Población Urbana (N)	Población Urbana (%)
Barrios marginales	Asentamientos informales	Vivienda Inadecuada (excluyendo restantes componentes)		
No	No	Si	3.337.027	95,3
No	Si	No	45.306	1,3
Si	No	Si	42.314	1,2
No	Si	Si	37.683	1,1
Si	No	No	34.727	1,0
Si	Si	No	2.142	0,1
Si	Si	Si	2.139	0,1
Total Población Urbana Meta 11.1			3.501.338	100,0

Fuente: CHILE, 2018a.
Elaboración propia.

Desagregación por grupos sociodemográficos y territorios

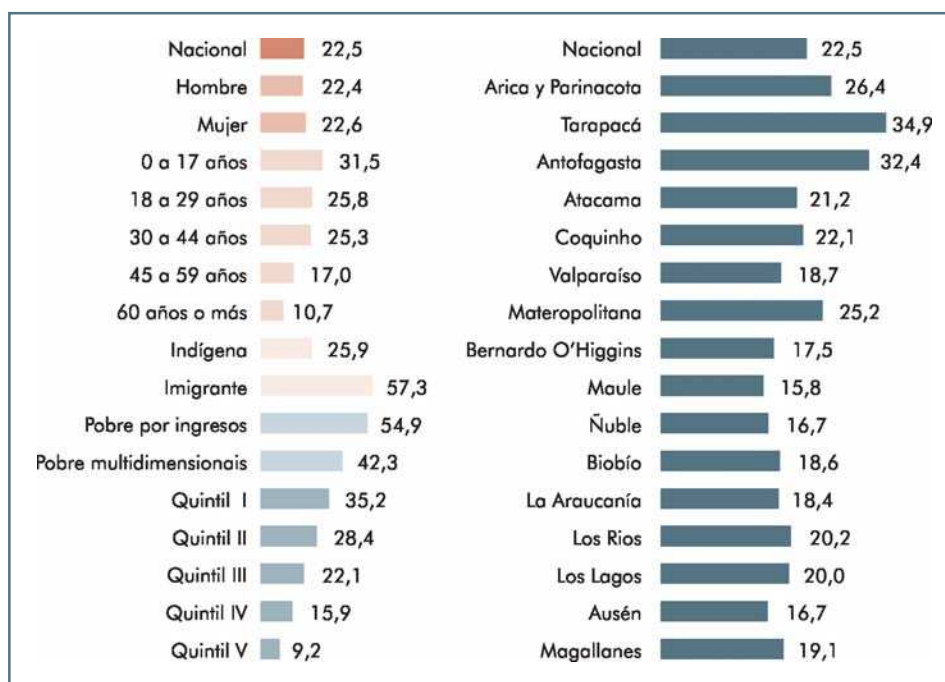
Al revisar las desagregaciones por grupos sociodemográficos, el análisis del indicador compuesto para la Meta 11.1 se encuentran los resultados expuestos en la Gráfico 1. Tal como se observa, varios grupos de población se ubican por sobre el porcentaje promedio nacional de personas con carencias en vivienda. Los grupos por sobre el promedio corresponden a: inmigrantes, pobres por ingresos, pobres multidimensionales, las personas pertenecientes a los dos primeros quintiles de ingreso, los menores de 18 años, la población de 18 a 44 años, los indígenas, y las mujeres. También se aprecia una mayor proporción de mujeres con carencias en el indicador compuesto, en relación con los hombres⁵.

El análisis territorial muestra que todas las divisiones administrativas mayores del país (regiones) muestran un porcentaje de población carente superior al

5 En un cálculo aparte para el indicador compuesto de la Meta 11.1, se aprecia que las mujeres jefas de hogar (24,9%) también son más vulnerables que los hombres en jefatura (23,0%).

15,8%. El problema es más grave en la macrozona norte del país, particularmente en las regiones de: Tarapacá (34,9%), Antofagasta (32,4%) y Arica y Parinacota (26,4%). En la región Metropolitana (la más poblada del país) un 25,2% de su población muestra inconvenientes con su vivienda.

Gráfico 1 – Porcentaje de población residente en barrios marginales, asentamientos informales o viviendas inadecuadas según diferentes desagregaciones – Chile – 2017



Fuente: CHILE, 2018a.
 Elaboración propia.

Relación con el déficit cuantitativo y cualitativo

La relación que existe entre el indicador compuesto para la Meta 11.1 con el déficit habitacional cuantitativo de vivienda se manifiesta explícitamente en la cantidad de hogares allegados o secundarios que se incluye en la definición de vivienda inadecuada. La cantidad de hogares allegados en zonas urbanas que viven en viviendas inadecuadas alcanza a 248.422 hogares en el año 2017, lo que equivale a 642.990 mil personas (ver TABLA 3: Indicador resumido ODS Meta 11.1 anterior) y que representa más del 80% de los hogares allegados totales a nivel nacional, 300.158 hogares (ver GRÁFICO 2 a continuación).

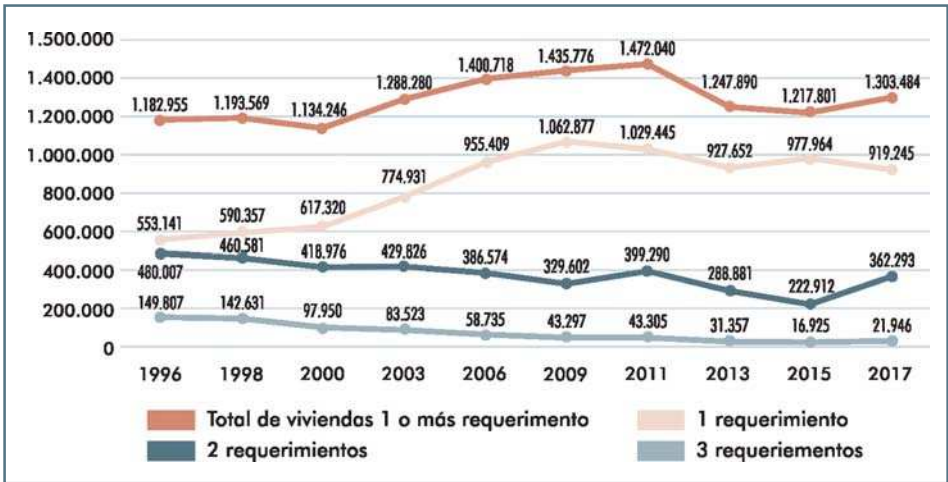
Gráfico 2 – Déficit cuantitativo de vivienda – Chile – 2016-2017



Fuente: CHILE, 2017. Resultados publicados en CHILE, 2018b.

La relación con el déficit cualitativo de vivienda por otro lado se genera indirectamente en el número de hogares principales que son deficitarios en el acceso a servicios básicos de la vivienda. Esta carencia fue considerada al definir el indicador compuesto para la Meta 11.1. La cantidad de viviendas con requerimientos de acceso a servicios sanitarios básicos en zonas urbanas durante el año 2017 corresponde a 138.820 viviendas, habitadas por 447.107 personas (ver TABLA 3: Indicador resumido ODS Meta 11.1 anterior), lo que corresponde al 10,6% del déficit cualitativo total, 1.303.484 viviendas (ver GRÁFICO 3 a continuación).

Gráfico 3 – Déficit Cualitativo de Vivienda – Chile – 1996-2017



Fuente: CHILE, 2017. Resultados publicados en CHILE, 2018b.

Si se analiza el aporte del indicador 11.1.1 en la identificación de personas carentes en vivienda adecuada respecto de la cantidad de personas en situación de Déficit Habitacional o respecto de las personas en situación de Pobreza Multidimensional (Dimensión Vivienda y Entorno) se obtienen los valores de la Tabla 4 siguiente.

Como se observa, el indicador 11.1.1 identifica de manera exclusiva a 1.131.119 personas, el 7,3% de la población urbana. El déficit de vivienda (cuantitativo o cualitativo), por su parte, identifica por sí solo a 712.916 personas (4,6%), y la Pobreza Multidimensional en su dimensión de vivienda y entorno, captura a 729.067 personas (4,7%) que no son recogidas por los indicadores anteriores. La combinación entre los tres indicadores (Indicador 11.1.1, Pobreza Multidimensional y Déficit habitacional) alcanza el mayor porcentaje de población identificada, 1.768.757 personas (11,4%), lo que da cuenta de la importante relación existente entre las tres mediciones.

Tabla 4 – Población identificada en Déficit de Vivienda, Pobreza Multidimensional en Vivienda y el Indicador de la Meta 11.1 según mediciones oficiales – Chile – 2017

Carencias que afectan a la población			Población Urbana (N)	Población Urbana (%)
Déficit de Vivienda	Pobreza Multidimensional Vivienda	Indicador 11.1.1		
Não	Não	Não	9.163.849	58,9
Sim	Sim	Sim	1.768.757	11,4
Sim	Sim	Não	1.443.116	9,3
Não	Não	Sim	1.131.119	7,3
Não	Sim	Não	729.067	4,7
Sim	Não	Não	712.916	4,6
Não	Sim	Não	471.255	3,0
Sim	Não	Sim	130.207	0,8
Total Población Urbana			15.550.286	100,0

Fuente: CHILE, 2017.
Elaboración propia.

CONCLUSIONES Y DESAFÍOS

La experiencia seguida por Chile es demostrativa de cómo el trabajo orientado al desarrollo de indicadores y reportería para la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible puede contribuir a fortalecer y armonizar los procesos de producción

de estadísticas oficiales. En este caso particular, la existencia de consenso técnico en torno a la definición de indicadores de déficit habitacional cuantitativo y cualitativo, aunado al proceso colaborativo que condujo a la generación de una medida oficial de pobreza multidimensional, facilitó notablemente la construcción de acuerdos entre instituciones para la medición del indicador 11.1.1.

De manera más específica, en tanto, las múltiples dimensiones, componentes e indicadores parciales involucrados en la medición de dicho indicador sintético estimulan a una reflexión mucho más profunda acerca de la magnitud de la demanda por acceso a vivienda adecuada y de la capacidad efectiva de los gobiernos para procesarla y gestionarla. Como se vio en los resultados expuestos, el número de hogares que enfrenta condiciones inadecuadas de vivienda de acuerdo con este indicador llega más que a duplicar la magnitud del déficit cuantitativo, que continúa siendo el indicador de referencia para describir la envergadura del problema habitacional en el país y para orientar las decisiones de actores públicos y privados involucrados en su resolución.

Este diagnóstico no sólo debería motivar la revisión de definiciones presupuestarias y de políticas sectoriales, sino también al fortalecimiento de la gestión intersectorial, teniendo en cuenta cómo recursos orientados a la reducción de la pobreza, a la inversión en infraestructura y a la protección del medioambiente, por sólo dar algunos ejemplos, pueden tener un impacto sinérgico sobre el acceso de la población a condiciones adecuadas de vivienda. Del mismo modo, la articulación de los indicadores de pobreza y carencias en vivienda permite evidenciar cómo la población demandante de vivienda es también población usuaria de programas, instrumentos y subsidios provistos por diferentes organismos públicos cuya gestión no siempre se desarrolla de manera coordinada.

Sin perjuicio de estas consecuencias positivas, la metodología propuesta por Naciones Unidas para la estimación de la vivienda inadecuada representa también un desafío a los sistemas estadísticos nacionales. Como se pudo apreciar en el contenido del documento, a pesar de la amplia información recogida por la Encuesta Casen y de los esfuerzos realizados en los últimos años para extender la cantidad de variables recolectadas, aún no ha sido factible completar la medición de todos los elementos exigidos por Naciones Unidas.

Varios aspectos presentes en la metodología están parcial o totalmente ausentes de los cálculos actuales. Entre ellos se observa la falta de información apropiada para medir indicadores de la calidad estructural y durabilidad de las viviendas (tales como el cumplimiento de las normas de construcción, o la ubicación de

la casa en relación a los riesgos geográficos que puede representar son parcialmente abordados), la habitabilidad (como la protección contra el frío, humedad, calor, etc. o las necesidades de los grupos desfavorecidos y marginados), y la adecuación cultural, dimensión esta última para la cual Chile no dispone de ningún tipo de aproximación.

A lo anterior se suma la falta de herramientas adecuadas para medir todos los elementos requeridos a una escala desagregada, debido a las restricciones que impone el diseño muestral de la Encuesta Casen. Si bien el Censo permite análisis desagregados en unidades menores, no tiene la suficiente frecuencia y detalle logrado con las encuestas de hogares. Una alternativa plausible para superar esta limitación es extender el uso de técnicas de estimación para áreas pequeñas⁶ que combinan la información recolectada en las encuestas de hogares con la proveniente de registros administrativos.

Finalmente, cabe atender a las proyecciones y desafíos que se levantan en materia habitacional a instancias de la pandemia del Covid-19 que afecta al planeta. En este sentido, las perspectivas no son alentadoras y comprometen la posibilidad de observar mejoras en los diferentes indicadores de acceso a vivienda adecuada. En el caso de Chile, los resultados obtenidos en el marco de una encuesta especial (Encuesta Social Covid-19, Primera Ronda⁷) dieron cuenta de las consecuencias sociales y económicas de la pandemia, constatándose que en el 38,4% de los hogares se redujo la cantidad de personas ocupadas, lo que trae aparejado una importante reducción de los ingresos. Como consecuencia de lo anterior, el porcentaje de hogares que declara que los ingresos percibidos no son suficientes para sostener sus gastos aumentó desde el 16,5% antes de la pandemia a un 48,8% durante la pandemia.

En el módulo de impacto económico de la misma encuesta también se consultó sobre los principales riesgos que afectan a los hogares, rescatando una cifra estimada de 407.952 personas (2,1% de la población total del país) está en riesgo de “no tener una vivienda adecuada”. Más aún, un 5,6% ha debido dejar de pagar el arriendo, dividiendo o gastos comunes o renegociar el pago del dividendo, mientras que un 21,5% dejó de pagar algún servicio básico (agua, gas, luz, teléfono, internet, calefacción) o reducir el gasto en calefacción durante la pandemia.

6 Las técnicas de estimación para áreas pequeñas (SAE) han sido utilizadas en Chile para la estimación de la pobreza por ingresos y multidimensional comunal con el apoyo del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (Pnud) y del experto internacional Dr. Parthasarathi Lahiri.

7 <http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/encuesta-social-covid19-primera-ronda>

Estos efectos muestran no solo un impacto circunstancial sobre la capacidad de pago de los hogares, sino que pueden comprometer a mediano plazo un deterioro en el nivel de asequibilidad alcanzado y un empeoramiento en indicadores de habitabilidad, como es el caso de los niveles de hacinamiento.

REFERENCIAS

AMARILLA, Diego. Discusiones teóricas contemporáneas sobre pobreza: capacidades, bienestar y necesidades humanas. **Revista de Ciencias Sociales**, Montevideo, v.34, n.48, p.115-129, 2021.

CÁRCAMO CANTÍN, Luís. **Cálculo del déficit habitacional a partir de los datos del censo 1970 hasta diciembre de 1974**. Santiago: Minvu, 1974.

CHILE. Ministerio de Desarrollo Social. **Metodología de medición de pobreza multidimensional con entorno y redes**. Santiago: MDS, 26 dic. 2016. (Serie Documentos Metodológicos Casen, n. 32).

CHILE. Ministerio de Desarrollo Social. **Nueva metodología de medición de la pobreza por ingresos y multidimensional**. Versión revisada. Santiago: MDS, 26 de Enero de 2015. (Serie Documentos Metodológicos, n. 28).

CHILE. Ministerio de Desarrollo Social. Observatorio Social. **Metodología de diseño muestral casen 2017**. Santiago: MDS, sept. 2018a.

CHILE. Ministerio de Desarrollo Social. Observatorio Social. **Síntesis de resultados: vivienda y entorno** [document de trabajo]. Santiago: MDS, oct. 2018b. 136 p. Disponible em: http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/storage/docs/casen/2017/Resultados_vivienda_casen_2017.pdf. Acesso em: 1 sept. 2021.

CHILE. Ministerio de Planificación. **Requerimientos de vivienda: comparación metodologías utilizadas por Mideplan**. Santiago: Mideplan, 2008.

CHILE. Ministerio de Vivienda y Urbanismo. **Déficit urbano-habitacional: una mirada integral a la calidad de vida y el habitat residencial en Chile**. Santiago: Minvu, 2009. (Política habitacional y planificación, 334).

CHILE. Ministerio de Vivienda y Urbanismo. **Objetivos de desarrollo sostenible: objetivo 11: meta 11.1: indicador 11.1.1** [documento de trabajo]. Santiago de Chile: Minvu, 2017.

CHILE. Ministerios de Vivienda y Urbanismo. **El déficit habitacional en Chile: magnitud y distribución espacial de los requerimientos de vivienda**. Santiago: Minvu, 2004. (Política habitacional y planificación, n. 321).

CHILE. Ministerios de Vivienda y Urbanismo. **Medición del déficit habitacional**: guía práctica para calcular requerimientos cuantitativos y cualitativos de vivienda mediante información censal. Santiago: Minvu, 2007. (Política habitacional y planificación, n. 329).

COMISIÓN PARA LA MEDICIÓN DE LA POBREZA. **Informe final**: Comisión para la Medición de la Pobreza. Santiago: Comisión para la medición de la pobreza, enero 2014. 169 p.

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

FUSTER-FARFÁN, Xenia. Las políticas de vivienda social en Chile en un contexto de neoliberalismo híbrido. **EURE**, Santiago, v.45, n.135, p.5-26, 2019.

GOYTIA, Cynthia; JORRAT, Diego; SANGUINETTI, Pablo. Vivienda y bienestar: diagnóstico y políticas en América Latina. En: NACIONES UNIDAS; COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. **Urbanización y políticas de vivienda en China y América Latina y el Caribe**: perspectivas y estudios de caso. Santiago: UN; CEPAL, 2014. p. 155-181.

MORENO, Eduardo L. **Slums of the world**: the face of urban poverty in the new millennium?: monitoring the millennium development goal, target 11–world wide slum dweller estimation. Nairobi: UN-Habitat, 2003.

NACIONES UNIDAS. **El derecho a una vivienda adecuada**. Nairobi: UN-Habitat, 2010. (Folleto informativo, n. 21, rev.1). Disponible en: http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FS21_rev_1_Housing_sp.pdf. Acceso en: 2 set. 2021.

NACIONES UNIDAS. **Indicator 11.1.1**: proportion of urban population living in slums, informal settlements or in inadequate housing. Metadata actualizada con fecha Octubre de 2020. Nairobi: UN-Habitat, 2020. Disponible en: <https://unstats.un.org/sdgs/metadata/files/Metadata-11-01-01.pdf>.

NACIONES UNIDAS. **Nueva agenda urbana**. Quito: NU, 2017. Disponible en: <http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Spanish.pdf>. Acceso en: 2 set. 2021.

NACIONES UNIDAS. Programa para los asentamientos humanos. **Déficit habitacional en América Latina y el Caribe**: una herramienta para el diagnóstico y el desarrollo de políticas efectivas en vivienda y habitat. Nairobi: ONU-Habitat, 2015a. 82 p.

NACIONES UNIDAS. **Transformar nuestro mundo**: la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible. Ginebra: NU, 25 sept. 2015b.

NACIONES UNIDAS; CENTRO LATINOAMERICANO DE DEMOGRAFIA. **Déficit habitacional y datos censales sociodemográficos**: una metodología. Santiago: UN; CELADE, 1996. (Serie B, n. 114).

PRIETO APARÍCIO, Cimar Alejandro; BILAC, Elisabete Dória. Família e pobreza segundo a "perspectiva das capacidades" no Estado de São Paulo. In: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS, 18., 2012, Águas de Lindóia/SP. **Anais** [...]. São Paulo: ABEP, 2012. p. 1-20.

ROLNIK, Raquel; DAPENA, Luís. Neoliberalismo reciente: la financialización de la vivienda propia y el derecho a la vivienda. **Revista Bitácora Urbano Territorial**, Bogotá, v.24, n.1, p.79-88, 2014.

RUGIERO PÉREZ, Ana María. M. Experiencia chilena en vivienda social: 1980-1995. **Revista INVI**, Santiago, v.13, n.35, 1998.

3

Déficit habitacional:
ônus excessivo com
aluguel e mercado
de terras urbanas



Mercado de terras urbanas e déficit habitacional:
procedência e providências

Martim Oscar Smolka

Luciana Moreira Barbosa Ostos

Mercado informal de solo nas favelas do Rio de Janeiro:
evidências do crescimento do mercado informal
de aluguéis nas favelas

Pedro Abramo

Frederico Roman Ramos

O ônus excessivo com aluguel urbano e o
déficit habitacional: abrindo a caixa-preta

Gabriel do Carmo Lacerda

Iracy Silva Pimenta

Frederico Poley Martins Ferreira

3.1 Mercado de terras urbanas e déficit habitacional: procedência e providências

Martim Oscar Smolka¹

Luciana Moreira Barbosa Ostos²

RESUMO:

Este texto propõe que a mobilização social do incremento do valor da terra, produzido pelas intervenções públicas nas cidades, pode contribuir de forma não trivial para o enfrentamento do déficit habitacional. Isto porque os (altos) preços da terra, resultantes de oferta insuficiente de terra urbanizada, representam fator que responde pela informalidade e, por conseguinte, por tal déficit habitacional. Altos preços dos terrenos alcançados pela maior densidade, em especial nas áreas mais bem urbanizadas, e, portanto, mais nobres, constituem mais-valias ou benefícios não merecidos, e são internalizados pelos proprietários de terrenos. A legislação brasileira oferece importantes instrumentos para as administrações públicas promoverem uma melhor redistribuição de custos e benefícios da urbanização, gerando, neste processo, recursos significativos, como já demonstrado em experiências como a da cidade de São Paulo e outras, ampliando os recursos disponíveis em resposta às políticas habitacionais.

PALAVRAS-CHAVE: Mercado de terras. Déficit habitacional. Mobilização social do valor da terra.

- 1 Formado em Economia pela Universidade Católica do Rio de Janeiro, com mestrado e doutorado em Ciências Regionais pela Universidade da Pensilvânia. Como senior fellow e diretor para a América Latina e o Caribe do Instituto Lincoln de Políticas de Terra, com sede em Cambridge, Massachusetts, Estados Unidos, dirige pesquisas e programas de capacitação e de assistência técnica sobre temas relacionados a mercados e políticas de uso do solo. E-mail: mosmolka@lincolninst.edu
- 2 Formada em Arquitetura e Urbanismo pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, com mestrado e doutorado em Geografia pelo Instituto de Geociências da Universidade Federal de Minas Gerais. Trabalha na Subsecretaria de Planejamento Urbano (Suplan/PBH), com políticas urbanas e habitacionais. E-mail: lucianaostos@gmail.com.

INTRODUÇÃO

Este texto revisita a relação entre ocupação do solo urbanizado e habitação, evidenciando que o mercado de terra tem maior incidência no déficit habitacional que a admitida ou a considerada nas políticas correntes. Sugere-se, neste contexto, que a mobilização social do incremento do valor da terra produzido pelas próprias intervenções públicas nas cidades poderia fazer uma diferença relevante no enfrentamento desse déficit habitacional.

DÉFICIT HABITACIONAL E MERCADO DE TERRAS

A terra servida/urbanizada constitui o componente crítico da interface entre o mercado de terra e o déficit habitacional. Com efeito, a habitação, objeto do déficit, além de seu atributo como abrigo, deve ser entendida como hábitat, pois, além do acesso a um teto, também importa o acesso a redes de saneamento, iluminação pública, a praças, a parques, a áreas de lazer, bem como aos serviços de saúde, educação e outros. Mas o acesso à terra não é um problema nem nunca foi! O acesso à terra urbanizada, sim, tem sido um problema recorrente da urbanização descapitalizada, típica da América Latina.

Como resultado, a região convive e o Brasil não é exceção, com preços absolutamente obscenos de terra servida (isto é, terra urbanizada). Uma pesquisa recente de Vetter, Beltrão e Massena (2015) evidencia o preço de terra urbanizada, na Zona Oeste do Rio de Janeiro, na ordem de US\$ 145/m².³ Este preço é maior em valor absoluto (e, portanto, também relativo) do que o encontrado para a terra urbanizada em muitas grandes cidades norte-americanas e europeias. São preços insólitos se comparados aos US\$ 35 por metro de uma urbanização com infraestrutura básica.

Dai a pergunta: por que não dispomos de uma oferta suficiente (ampla) de terra urbanizada a preços acessíveis? Se a valorização, resultante dos investimentos em infraestrutura, supera amplamente o custo desses mesmos investimentos, o problema – ou a “anomalia”, como sugere Shoup (1994) – parece resultar menos de uma falta de acesso a recursos em si do que da forma como se gerencia e se financia o processo de urbanização.

Não cabendo aqui mais detalhes desta discussão, basta recorrer a proverbiais fatores que incidem sobre tal processo, como, por exemplo, os custos de transação (licenciamentos de projetos de parcelamento e outras ocupações)

3 Cotado ao dólar de 2013.

que, por vezes, tornam mais lucrativa a mercantilização de lotes não urbanizados do que os regulares. Este fator é, por assim dizer, turbinado pela impunidade da delinquência na ocupação do solo. Normas e regulações urbanísticas elitistas, excludentes e que sustentam a segregação residencial resultam, por seu turno, na concentração de (re)investimentos em certas áreas em detrimento da universalização de certos serviços básicos. A tudo isto, agregue-se o legado patrimonialista que incide sobre os direitos de propriedade, afetando não apenas a base tributária (baixa incidência de impostos e taxas que incidem sobre os imóveis, e, em especial, terrenos comparados a outras bases fiscais), como, também, intervenções públicas que consomem sua capacidade de financiamento de investimentos em projetos de questionável prioridade social!

Esses seriam tão somente alguns dos muitos fatores associados (senão explicativos) da proverbial incapacidade estrutural das cidades latino-americanas de prover uma oferta suficiente de solo urbanizado (a preços acessíveis), que acaba por comprometer a distribuição mais igualitária dos custos e dos benefícios da urbanização.

Como resultado, evidenciamos, em nossas cidades, áreas com qualidade de serviços e urbanismo comparáveis a qualquer grande cidade nos países desenvolvidos (Londres, Nova Iorque, Paris etc.), concomitantes a áreas ocupadas em alta densidade, sem qualquer serviço regular de abastecimento de água, esgotamento sanitário etc., como das “periferias”⁴ de qualquer cidade africana ou do Sudeste Asiático.

Em suma, a relação do déficit com o mercado de terras urbanas passa essencialmente pela relevância do acesso a serviços e equipamentos urbanos na formação do preço da terra⁵ e da habitação. Ou seja, há que se entender a quase-renda gerada pela dotação de equipamentos e serviços que se incorpora ao valor da terra que sustenta a habitação. Mais além, o caráter diferencial dos preços da terra – paga-se por um lote pelo que se logra nele acessar (suas vantagens?), em comparação a alternativas menos desejáveis – resulta no fato de que, qualquer intervenção urbana, mesmo que aparentemente circunscrita, reverbera em toda a cidade. Daí que a provisão de infraestrutura, em uma localidade “periférica”, pode resultar no

4 O termo periferia, aqui utilizado, não se refere ao entorno da cidade, mas, sim, às partes da cidade que se caracterizam pela precariedade habitacional e pela incompletude da urbanização e da qualificação urbana.

5 Como já indicado, a terra que interessa não é “terra nua”, mas, sim, terra com infraestrutura básica. Daí que a renda da terra é uma renda por equipamentos urbanos e comunitários, em geral, dependentes dos investimentos promovidos ou facilitados pela ação pública, com recursos (impostos, taxas e outros) associados à própria urbanização resultante.

(des)aquecimento do mercado informal em geral, ou até na ampliação do mercado de aluguéis em outra localidade.

Isso explica como e por que, por exemplo, em Dhaka, Bangladesh, um dos países mais pobres do mundo, praticam-se preços de habitação maiores ou comparáveis aos de Manhattan, em Nova Iorque, Estados Unidos, um dos maiores centros econômicos do mundo. Se as áreas que dispõem dos serviços em Dhaka são mínimas, os preços nelas são exorbitantes! Ou seja, a habitação em Dhaka, com preço comparável ao de Manhattan, não se refere essencialmente ao preço da estrutura física de produção de uma moradia (da alvenaria, da hidráulica, das instalações elétricas), mas, outrossim, ao nível de provisão (e distribuição) de equipamentos e serviços e seus reflexos no fator localização ou diferenciação interna do espaço urbano. Se a universalização do acesso a saneamento em Nova Iorque não adiciona qualquer diferencial de valor a qualquer localização, tal fato não ocorre em Dhaka. Contudo, a competição em escala global, pelos contatos *face to face* de certos serviços oferecidos em Nova Iorque, introduzem uma qualidade diferencial que não incide em Dhaka na mesma escala.

Enfim, a oferta maciça de habitações, por si, não permite rebaixar preços. Com efeito, no Chile, por exemplo, país que talvez tenha um dos programas mais amplos e robustos de financiamento, nas últimas décadas, praticamente 80% do subsídio crescente dado à habitação foi consumido inteiramente pelo aumento do preço da terra, simplesmente pela insuficiência da oferta de terra urbanizada (bem localizada) que fizesse frente à escala da demanda para as novas habitações (SABATINI, 2000). Fenômeno semelhante foi observado no Brasil, com a crise de 1979 (debacle do sistema de garantias) no sistema financeiro do Banco Nacional da Habitação (BNH), em que grandes parcelas “por urbanizar” eram manipuladas contabilmente como garantias de financiamentos habitacionais a valores *ex post* (pós-urbanização), refletindo no resultado do sucesso (improvável) do empreendimento. Se bem que, desde tal crise, coíbe-se este tipo de manobra. Sabe-se bem que o elo frágil de programas como o Minha Casa Minha Vida (MCMV) segue sendo os altos preços resultantes da baixa oferta de terra urbanizada.

Mais além, nesta rápida incursão a respeito da relevância do preço da terra para o preço da habitação, caberia visitar a chamada “sabedoria convencional”, com o pensamento de que seriam os elevados preços da terra, nas áreas nobres da cidade, os responsáveis pelo alto preço da habitação, e, com ele, a exclusão dos que, por falta de capacidade de pagamento, são eliminados do mercado, contribuindo para o déficit habitacional. Uma leitura mais cuidadosa do processo de formação dos (altos) preços da terra indica,

conforme já sugerido mais acima, que estes são derivados dos (altos) preços das habitações, e não o inverso. Ou seja, se um lote ou habitação em localidade marginal (isto é, precária) alcança um valor de mercado (mínimo?), outras localidades menos precárias recebem um “prêmio” de quem estaria disposto e apto a pagar para não ter de habitar nestas condições inferiores, e assim sucessivamente, até os terrenos mais valorizados da cidade, cujo valor reflete a sua singularidade em relação a todos os outros com atributos menos desejáveis. Daí a conclusão inevitável de que seriam as condições observadas nos piores lotes oferecidos no mercado as que determinam a inclinação do gradiente de preços da cidade como um todo.

Como corolário, não há como se reduzir os preços da terra em geral sem se investir nas áreas ocupadas que oferecem hábitat mais precário. Frente a poucas opções de terrenos com água corrente, um rico estará disposto (e apto) a sacrificar seus gastos em vinho, oferecendo “algo a mais” ao proprietário dos lotes dotados destes atributos, algo que, obviamente, o pobre não estaria em condições de remanejar de seu orçamento familiar. Entretanto, se o sistema de provisão de água é universalizado, já não seria este um fator diferenciador de preços da terra, e o rico não se importaria quanto ao local onde viver, sem, agora, dispensar o vinho.⁶ A rigor, é o quanto as pessoas estão dispostas (e aptas) a pagar para não viver sem acesso a um certo atributo urbano, o que explica a origem dos preços elevados.

Em suma, os exemplos acima demonstram que a escassez de acesso à terra urbanizada é a grande responsável pelos altos preços. Isto, como visto, reverte o senso comum de que seria o preço do melhor lugar, na comparação entre todos os outros na cidade, que determinaria o preço dos piores lugares. Aqui vai a pergunta: o que ocorreria com uma ampliação vigorosa da distribuição espacial de infraestrutura e serviços, aumentando o número de subcentros urbanos? A conhecida analogia de David Harvey (1980), da cidade com uma grande sala de concerto, ajuda a entender o preço da terra como decorrente de um leilão de localizações: os melhores lugares são arrematados por quem está mais disposto e apto a pagar para, nas últimas, não se ver relegado a um assento atrás de uma coluna e/ou na “galeria/poleiro”. Ampliar o acesso à terra urbanizada e subcentros urbanos é como ampliar o número de assentos e de teatros, shows, concertos, resultando em preços mais baixos e boas cadeiras na plateia, sem ter que se contentar com assento na galeria para não perder o show da inclusão urbana. Uma cidade com menores diferenças intraurbanas exibe menor valor das habitações e, por conseguinte, menores preços da terra

6 E o pobre com o “luxo” de poder beber água da torneira!

também. Isso, no entanto, implica grande esforço de investimento em equipamentos e serviços urbanos e, portanto, responsabilização direta ou indireta do setor público.⁷

Contudo, quanto mais escassas as áreas dotadas de um determinado serviço, em especial se o serviço for essencial, maior será o incremento no valor da terra que lhe dá acesso. Na literatura acadêmica, esse princípio é inspirado no conceito de renda diferencial. Assim, em uma cidade com cobertura de abastecimento de água em 1% da sua área, qualquer adição marginal de nova área com este serviço implicará incremento relativamente ainda bem alto dos preços da terra beneficiada, incremento este que, em geral, será alto em relação ao custo de provisão desses serviços. A partir de uma determinada limiar de ampliação da cobertura dos serviços, o seu custo de provisão poderá ser maior do que o incremento de valor gerado da terra.

Projeto desenvolvido pelo Banco Mundial, em três cidades brasileiras medindo o incremento absoluto no preço (US\$/m²) da terra, com a implantação de serviços de abastecimento de água em relação à distância ao centro, evidenciou que: em lotes a 5-10 km do centro, há uma diferença entre os lotes com água versus os sem de US\$ 11,1; a 15-20 km, o diferencial foi de US\$ 5,1; e em lotes a 25-30 km do centro, a diferença é de US\$ 3,2, para um custo de investimento de US\$ 1,02/m² (considere a referência de US\$ 1 = R\$ 1,987) (SERRA *et al.*, 2005). Para a provisão de serviço de esgotamento sanitário, semelhantes diferenciais vêm sendo observados; contudo, há um diferencial negativo do incremento de valor em relação ao custo para lotes nos anéis mais distantes em áreas periféricas. A razão para isto é atribuída a alternativas de soluções individuais que essas localidades utilizam, como as fossas sépticas e, mais recentemente, os tanques de evapotranspiração (Tevap).⁸

Essa última evidência consubstancia o argumento de que os incrementos do preço da terra nem sempre absorvem os custos de implantação da infraestrutura. Eles refletem, outrossim, a posição relativa desse serviço e/ou

7 Vale ressaltar que contar com a responsabilização pública estendida ao capital privado (como nas frequentes frustrações com as participações público-privadas) esbarra em reconhecidas limitações ou vícios oriundos: a) de demandas por direitos de monopólio sobre bens e serviços coletivos; b) do risco de privatização dos lucros e socialização dos custos; c) das prerrogativas que implicam iniquidades na distribuição, beneficiando áreas com maior capacidade de pagamento; d) da suspensão de serviços essenciais por falta de pagamento; e) das compensações requeridas pela lenta recuperação do capital investido, entre outras condições que dificultam este compartilhamento de atribuições públicas (PRADILLA COBOS, 2003).

8 Tevap é um sistema simplificado para destinação de águas negras. Sua constituição combina os sistemas de fossa séptica e filtro anaeróbio com um banhado construído de fluxo subsuperficial ascendente.

suas alternativas em relação ao universo urbano por ele atendido. Nas décadas de 1960 e 1970, um apartamento com acesso a uma linha telefônica vendia-se, por vezes, com adicional de 10% a 20% de seu valor *versus* seu equivalente sem conexão telefônica. Hoje em dia, sequer se considera este fator em anúncios de venda, como no passado. A provisão universal (100%) de um serviço, como o de eletricidade, já não afeta em nada o diferencial intraurbano no valor dos lotes.

Enfrentamento do déficit habitacional pela mobilização social do valor da terra

O percentual da terra no valor agregado do parque imobiliário (ou ambiente construído de uma cidade) oferece uma primeira aproximação para seu potencial de mobilização social. O ambiente construído representa o total de edificações sobreviventes, hoje, das diferentes “safras” (idades), e, portanto, com duas parcelas distintas e de evolução inversa que compõem seu valor corrente: a estrutura depreciada (usualmente, de 1% a 2% por ano)⁹ e o valor apreciado do terreno pelo crescimento da cidade e/ou do seu entorno/vizinhança.¹⁰ Considerando taxas de crescimento anual do parque imobiliário abaixo de 5% (acima destas sendo algo singular ou excepcional)¹¹ em qualquer cidade mundial, tem-se que o percentual do terreno tende a flutuar entre 40% e 60% do total do valor do ambiente construído, de acordo com a idade média dos edifícios. Assim, em uma cidade mais nova (por exemplo, Palmas/TO), a parcela do terreno tende a ser menor (mais próxima dos 40%) do que em uma cidade mais velha, que já não cresce tão rapidamente, resultando no fato de que os terrenos representam maior percentual (60%) na composição de seu valor.

Estimativa para a ordem de grandeza do valor corrente de toda terra urbana no Brasil, tomando por base valores bem conservadores, como a receita do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), do Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro e outros parâmetros como a composição do parque imobiliário, resulta

9 O valor corrente de uma construção com “n” anos depende de três fatores de depreciação: o físico propriamente dito, ou seja, a deterioração do tempo sobre os materiais utilizados e sem manutenção; o financeiro, associado ao valor de mercado, como, por exemplo, um edifício de baixa densidade em área agora ocupada em alta densidade; e o tecnológico, como, por exemplo, um edifício que já não atende às exigências ambientais ou urbanísticas correntes.

10 Por certo que nem todas as áreas da cidade necessariamente se valorizam com o tempo, mas é sabido que, no geral, os preços de terrenos tendem a se valorizar, como resultado do processo de urbanização. Com a crescente intermediação do mercado de capitais, esta valorização, mesmo que positiva, tende a perder posição relativa como alternativa de aplicação de capital frente a outros ativos financeiros.

11 Booms imobiliários dessa magnitude são raros e, em geral, de curta duração.

em surpreendentes US\$ 2,3 trilhões – valor levemente superior ao PIB brasileiro. Como balizamento, sabe-se que, para o caso dos Estados Unidos, a terra vale US\$ 25 trilhões, contra o PIB em torno de US\$ 20 trilhões (FLORIDA, 2017). Cabe, neste ponto, a pergunta: quanto desse valor (da terra) seria mobilizável (e como?) para financiar o próprio desenvolvimento urbano responsável, como já visto, pela geração deste valor? Por certo que, dificilmente, estes US\$ 2,3 trilhões seriam liquidáveis no curto prazo, além de que este valor depende, inclusive, do volume de transações no mercado e da incidência fiscal sobre as valorizações que tendem a reduzir (efeito capitalização de qualquer carga sobre o valor de um terreno) o valor de mercado dos terrenos.

O Brasil, não obstante, é pioneiro no debate internacional com relação a instrumentos de recuperação das chamadas mais-valias, oriundas de intervenções públicas, notadamente atos administrativos, como zoneamento etc. A experiência, em especial do município de São Paulo, sugere um potencial não desprezível de mobilização de valores da terra para finalidades de desenvolvimento urbano.

Para uma melhor ideia desse potencial, considere os seguintes números extraídos do caso concreto de um edifício¹² em um terreno de 4 mil m², em que o promotor imobiliário adquire 6 mil m² adicionais por US\$ 6 milhões, valor este correspondente a, aproximadamente, 30 apartamentos adicionais de 200 m² de “terreno” por unidade. A contrapartida paga aos cofres públicos por este adicional de direitos de edificabilidade permite construir 200 unidades habitacionais de interesse social a US\$ 30 mil por unidade. Ou seja, a venda do “solo criado” (direitos de edificabilidade) de 30 unidades habitacionais adicionais de alta renda financia (contribuindo para uma redução do déficit habitacional) 200 unidades de baixa renda, mobilizando o valor dos direitos de construir a mais como “terreno virtual adicional adquirido”, por vezes referido como solo criado.

De 2012 a 2019, mais de 2.514 projetos utilizaram a Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) em São Paulo, totalizando uma arrecadação de US\$ 1,3 bilhão. Por vendas individuais, arrecadou-se US\$ 130 milhões, em 2013, e US\$ 110 milhões, em 2020 (malgrado a crise econômica, e forte desvalorização do real frente ao dólar). Estes valores ainda estão longe de seu potencial, quando se observa que a área não computável de tais edifícios atinge 59%, que o valor do terreno virtual usado como “numerário” está abaixo do valor de mercado e outros fatores. Estima-se, com efeito, um potencial anual

12 Por questão de proteção de identidade da fonte e facilitação de entendimento, tratou-se de aproximar os valores relevantes e eliminar detalhes irrelevantes.

para a cidade de São Paulo em torno de US\$ 1 bilhão, recurso não desprezível para reforçar os investimentos na provisão de infraestrutura, serviços e habitação social.¹³ A estes valores, ainda poderiam ser anexados os mais de US\$ 3,2 bilhões, resultantes da venda, ao longo dos últimos 15 anos, em leilão eletrônico na Bolsa de Valores de São Paulo, de Certificados de Potencial Adicional de Construção (conhecidos como Cepacs), usados em operações urbanas como as de Águas Espraiadas e Faria Lima, em São Paulo. Se, por um lado, legalmente, estes recursos somente podem ser usados no interior das próprias operações que os geraram, por outro, podem ser usados na construção *in situ* de habitações sociais para favelados, como, por exemplo, as do Jardim Edith, em um dos pontos de maior valorização na cidade de São Paulo.¹⁴ Tais recursos também têm sido usados em obras de infraestrutura (ponte estaiada, Linha Ouro do Metrô etc.) que, se não constituem infraestrutura social, aliviam recursos públicos que, de outro modo, seriam usados no financiamento dessas operações urbanas. Isso não é teoria! A OODC (e sua variante nos CEPACs) é legal, sendo sua implementação viável.¹⁵

A rigor, hoje, um administrador público urbano que conceda direitos adicionais de edificabilidade, de forma gratuita, incorre em improbidade administrativa.¹⁶ Lamentavelmente, não se logrou, ainda, a universalização de um coeficiente unitário como parâmetro a nível nacional – o coeficiente básico é, todavia, arbitrado localmente. Administradores públicos, por inépcia, ignorância ou compromissos escusos com proprietários de terra, esquivam-se desta responsabilidade, arbitrando um valor ineficaz ao coeficiente básico, como, por exemplo, igualando-o ao coeficiente máximo ou deixando-o sem qualquer limite. Trata-se, claramente, de procedimento socialmente inaceitável, pois os recursos em tela, como já visto, constituem, de outra forma, rendimentos

13 Segundo Maleronka e Furtado (2014), recursos diretos da OODC contribuem em mais de 15% da capacidade de investimento da administração do município de São Paulo (MSP).

14 Embora pela localização privilegiada e pela substituição, *in situ*, da favela de mesmo nome, o Jardim Edith seja citado com maior frequência, foram inúmeros os edifícios para habitação social construídos na mesma operação urbana.

15 A experiência brasileira – e, em especial, a de São Paulo – com a universalização do coeficiente básico unitário, desde 2014, para toda a cidade, *pari passu* a coeficientes máximos de 4, representa um avanço sem precedentes, inclusive no debate internacional, da capacidade de se mobilizar mais-valias fundiárias em benefício da coletividade. A engenhosidade destes instrumentos (OODC e CEPACs) tem atraído a atenção de administradores urbanos de todas as partes do mundo. No Brasil, cidades, como Belo Horizonte, Recife etc., têm realizado recentes e importantes avanços nesta direção.

16 Consultar as publicações a respeito do tema realizadas com apoio da Caixa Econômica Federal, do Banco Interamericano de Desenvolvimento e do Lincoln Institute of Land Policy, na série Cadernos Técnicos de Regulamentação e Implementação de Instrumentos do Estatuto da Cidade: “Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC)”, “Operações Urbanas Consorciadas (OUC)”, “Transferência do Direito de Construir (TDC)” e “Contribuição de Melhoria” (CEF; BID; LINCOLN INSTITUTE OF LAND POLICY, 2013; 2017a; 2017b; 2018).

imerecidos. Este, com efeito, é o entendimento partilhado por renomados (inclusive premiados pelo Nobel) economistas das mais variadas escolas, desde a clássica à neoclássica e até a neoliberal. Juristas ressaltam, igualmente, que valorizações de terrenos (mais-valias), de outra forma recuperadas pela OODC, constituem uma forma de enriquecimento sem justa causa, mormente prescritas nas constituições, inclusive na brasileira.

A razão por que algo claramente tão sensato e justificado encontra tanta resistência pode ser explicada pelos 5 Is: a ideologia (absolutização da propriedade – legado feudal nos direitos); os interesses (proprietários de terra vestidos de promotores imobiliários);¹⁷ a inoperância (incapacidade técnica de implementar formas mais elaboradas de zoneamento); a inércia (abandono de área de conforto inevitável na introdução de novas políticas e instrumentos de intervenção e gestão urbana); e, sobretudo, a ignorância (falta de entendimento de como funciona o mercado imobiliário e, em especial, o de terra).

Efetivamente, são muitas as falácias que dominam o debate público e dificultam a introdução desses instrumentos, como, por exemplo, que a OODC cobrada ao promotor imobiliário é repassada ao preço final do empreendimento. Como bem sabido, estas cargas adicionais aparentes são capitalizadas para trás nos preços dos terrenos, posto que o preço final do empreendimento é determinado pela demanda dos consumidores por habitações (vale dizer, independentemente do terreno). A competição de mercado pelo melhor e maior uso no aproveitamento do terreno estabelece o teto no preço do produto final do qual se deriva, após os descontos dos custos de construção, lucros e outros componentes, o resíduo expresso no preço do terreno.

Considere-se, ademais, a afirmação corrente de que os chamados direitos adquiridos protegeriam os proprietários dos valores e dos usos definidos desde a sua aquisição – algo igualmente contestável pela simples prevalência do interesse público como fonte última do direito, pois estes não são eternos, como historicamente demonstrado.¹⁸

17 Aqui seriam inclusos, também, os interesses associados a movimentos especulativos (por tráfico de influência), e, ainda, a corrupção pela conhecida “conveniência” do mercado imobiliário para a lavagem de dinheiro, inclusive no financiamento de campanhas eleitorais.

18 Como nos lembra a renomada jurista Sonia Rabello Castro (2006), direitos de propriedade respondem ao interesse coletivo. Pode-se conjecturar que, em um futuro não muito distante, os atuais direitos de proprietários fundiários de privatizar as mais-valias resultantes da ação pública serão vistos com a mesma perplexidade que os ‘direitos’ exercidos por senhores feudais ou capitães gerais na propriedade de seres humanos (escravos). Como se sabe estes direitos foram abolidos, com a redefinição do interesse público, sem maiores compensações aos adquirentes ou proprietários.

Finalmente, é falaciosa também a argumentação de que a OODC constituiria mais um imposto. Ora, como já argumentado pelo Supremo Tribunal, no Brasil (Acórdão nº 387.047, de 6 de março de 2008), o proprietário não pode ser tributado por algo que ainda não lhe foi incorporado ao patrimônio – algo que somente acontece **após** ditos direitos adicionais (de propriedade da administração pública) serem “outorgados” e daí incorporados ao patrimônio do proprietário do terreno (BRASIL, 2008). A incorporação de tais adicionais ao patrimônio resulta, por conseguinte, de nada mais nada menos do que mera transação de compra e venda de mercado.

É exatamente esse formidável patrimônio detido pelo público – o solo criado pela maior densidade que os investimentos públicos sustentam e cujos custos são arcados por **todos** os contribuintes – que se argumenta, neste trabalho, ser passível de mobilização, no enfrentamento do déficit habitacional. Recursos adicionais em poder, ou melhor, de propriedade, da administração pública, que são dissipados indevidamente entre proprietários de terrenos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diz-se que uma política de enfrentamento do déficit habitacional deve estar estruturada em, pelo menos, três “pernas” (ou dimensões do acesso ao hábitat). A primeira é o acesso ao financiamento, ao crédito; a segunda se refere às tecnologias; e a terceira, essencial, é o acesso à terra urbanizada. Entretanto, aumentar os recursos disponíveis para financiar habitação, sem uma política ativa de provisão de terra urbanizada que, de alguma forma, pré-equalize as diferenças intraurbanas no acesso aos serviços e equipamentos, é, como visto, repassar estes recursos diretamente aos proprietários fundiários.

Com efeito, um aumento na capacidade de pagamento, não acompanhado de aumento da oferta de terra urbanizada, resulta (tem resultado!) pura e simplesmente na capitalização deste saldo no preço da terra, e, portanto, um subsídio não aos supostos destinatários (população constitutiva do déficit habitacional), mas, sim, aos proprietários de terra. E mais: este crédito termina por retroalimentar os custos primários da habitação social, provocando novas atualizações ou elevação do crédito para fazer frente a preços crescentes da terra urbana.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. **Recurso Extraordinário 387.047-5**. Koerich Participações Administração e Construção LTDA versus Município de Florianópolis. Relator: Ministro Eros Grau. Brasília, DF: STF, 2008.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL (Brasil); BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO; LINCOLN INSTITUTE OF LAND POLICY. **Outorga onerosa do direito de construir**. Brasília, DF: CEF; BID; Lincoln Institute of Land Policy, 2013. (Coleção Cadernos Técnicos de Regulamentação e Implementação de Instrumentos, v. 1).

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL (Brasil); BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO; LINCOLN INSTITUTE OF LAND POLICY. **Operações urbanas consorciadas**. Brasília, DF: CEF; BID; Lincoln Institute of Land Policy, 2017a. (Coleção Cadernos Técnicos de Regulamentação e Implementação de Instrumentos, v. 5).

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL (Brasil); BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO; LINCOLN INSTITUTE OF LAND POLICY. **Transferência do direito de construir**. Brasília, DF: CEF; BID; Lincoln Institute of Land Policy, 2017b. (Coleção Cadernos Técnicos de Regulamentação e Implementação de Instrumentos, v. 6).

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL (Brasil); BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO; LINCOLN INSTITUTE OF LAND POLICY. **Contribuição de melhoria**. Brasília, DF: CEF; BID; Lincoln Institute of Land Policy, 2018. (Coleção Cadernos Técnicos de Regulamentação e Implementação de Instrumentos, v. 5).

CASTRO, Sonia Rabello. O conceito de justa indenização nas expropriações imobiliárias urbanas: justiça social ou enriquecimento sem causa? **Separata**, Rio de Janeiro, n. 388, p. 221-245, 2006.

FLORIDA, Richard. The staggering value of urban land. **Bloomberg CityLab**, [s.l.], 2 Nov. 2017. Disponível em: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2017-11-02/america-s-urban-land-is-worth-a-staggering-amount>. Acesso em: 6 jul. 2021.

HARVEY, David. **A justiça social e a cidade**. Tradução de Armando Corrêa da Silva. São Paulo: Hucitec, 1980.

MALERONKA, Camila; FURTADO, Fernanda. **A outorga onerosa do direito de construir (OODC): a experiência de São Paulo na gestão pública de aproveitamentos urbanísticos**. Massachusetts: Lincoln Institute of Land Policy, 2014. (Working Paper). Disponível em: <https://www.lincolnst.edu/publications/working-papers/outorga-onerosa-do-direito-construir-oodc>. Acesso em: 6 jul. 2021.

PRADILLA COBOS, Emilio. Costos de la participación privada. **Ciudades**, México, n. 59, p. 33-36, 2003.

SABATINI, Francisco. Reforma de los mercados de suelo en Santiago, Chile: efectos sobre los precios de la tierra y la segregación residencial. **EURE**, Santiago, v. 26, n. 77, p. 49-80, May 2000.

SERRA, Mozart Vitor *et al.* **Urban land markets and urban land development**: an examination of three Brazilian cities: Brasília, Curitiba and Recife. Brasília, DF: Ipea, 2005. (Texto para Discussão, n. 1082).

SHOUP, Donald C. Is underinvestment in public infrastructure an anomaly? In: JONES, Gareth A.; WARD, Peter (ed.). **Methodology for land and housing market analysis**. Cambridge; London: Lincoln Institute of Land Policy; UCL Pre, 1994. Chapter 6.

VETTER, David; BELTRÃO, Kaizô I.; MASSENA, Rosa M. R. **Riqueza residencial y su distribución en la región metropolitana de Río de Janeiro**. Massachusetts: Lincoln Institute of Land Policy, 2015. (Working Paper WP15DV1SP).

Bibliografia complementar

SABATINI, Francisco. The 1980s reforms and the access of the poor to urban land in Latin America. In: BEHAR, Jaime (ed.). **Currents of change**: globalization, democratization and institutional reform in Latin America. Stockholm: University of Stockholm, 2002.

3.2 Mercado informal de solo nas favelas do Rio de Janeiro: evidências do crescimento do mercado informal de aluguéis nas favelas¹

Pedro Abramo²

Frederico Roman Ramos³

INTRODUÇÃO

Este texto tem como objetivo fazer uma avaliação das mudanças ocorridas no mercado informal de solo e imobiliário nas favelas da cidade do Rio de Janeiro entre 2006 e 2017. Ao longo da última década e meia, a favela foi objeto de uma ampla gama de ações de políticas públicas que cobrem temas de políticas de segurança pública com as Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs), os programas de melhoramentos e urbanização (PAC Urbanização, Favela-Bairro/Proap, Morar Carioca), a titulação e a regularização fundiária e vários programas sociais focados na faixa etária (primeira infância, adolescência, juventude e velhice), no gênero (mulheres) e em temas como saúde, meio ambiente e outros.

1 Este trabalho recupera alguns resultados de Abramo (2019). Agradecemos ao Lincoln Institute of Land Policy pelo apoio na realização do trabalho de pesquisa e a Martim Smolka pelas contribuições ao texto do trabalho de referência.

2 Professor da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), PhD.
E-mail: pedro.abramo@gmail.com

3 Arquiteto urbanista pela Universidade de São Paulo (USP), mestre em Sensoriamento Remoto pelo Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe) e doutor em Administração Pública e Governo pela Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (FGV-EAESP). E-mail: frederico.ramos@fgv.br.

Ademais, desses programas focados no território das favelas, o Minha Casa Minha Vida (MCMV), do Governo brasileiro, tinha como um dos seus objetivos atrair parte da população residente em favelas e reduzir o processo de crescimento destas, oferecendo uma opção de moradia social. Apesar da massiva produção de moradias deste programa, os números da população residente em áreas de favelas continuam crescendo, sobretudo o número de domicílios localizados em áreas de assentamentos informais.

Segundo o último Censo realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 2010, mais de 1 milhão de pessoas (1.443.873) moram em favelas na cidade do Rio de Janeiro (IBGE, 2011). Essa população corresponde a quase 23% das pessoas residentes na cidade. A simples comparação dos três últimos Censos (1991, 2000 e 2010) revela-nos que a população residente em favelas cresceu a uma taxa quase três vezes superior à existente nos bairros legais da cidade. Entre 2000 e 2010, o crescimento da população da cidade do Rio de Janeiro foi de 8%, mas da população em áreas de não favelas foi de 5%, enquanto nas áreas de favela esse crescimento foi de 19%. As projeções para a atual década reiteram o mesmo padrão de maior crescimento da população em áreas de favelas em comparação às áreas de não favelas, com o agravante de um crescimento substancial do número de domicílios em favelas, com a particularidade de que, na última década, o número e a área ocupada por favelas praticamente se mantiveram estáveis, como indica o levantamento recente do Instituto Pereira Passos da Prefeitura do Rio de Janeiro (TABELA 1) (RIO DE JANEIRO, 2018).

Tabela 1 – Área total ocupada por favelas – Rio de Janeiro
– 2008/2016/2017

Ano	Área
2008	46.961.471 m ²
2016	46.114.646 m ²
2017	46.447.710 m ²

Fonte: RIO DE JANEIRO, 2018.

Assim, temos que a variação foi:

período 2008 / 2017 - diminuição de -513.761 m², correspondendo a:
-1,09% período 2016 / 2017 - crescimento de 333.064 m² = 0,72%.

Tabela 2 – Número de comunidades existentes no cadastro do Sabren/IPP por ano, segundo áreas de planejamento (AP) – Rio de Janeiro – 2004/2008/2009/2010/2011

Área de planejamento	Nº de comunidades em cada ano				
	2004	2008	2009	2010	2011*
Cidade	1.023	1.045	1.045	1.041	1.035
Ap1 - Centro	73	74	74	74	74
Ap2 - Zona Sul	66	65	65	65	65
AP3 - Zona Norte	394	404	404	402	401
AP4 - Barra e Jacarepaguá	202	206	206	205	201
Ap5 - Zona Oeste	288	296	296	295	294

Fonte: RIO DE JANEIRO, 2011.

Nota: * O quantitativo de 2011 não inclui novas favelas, surgidas, porventura, após a análise de 2010, pois o trabalho de sua identificação ainda não foi realizado. Seis comunidades existentes em 2010 foram removidas: Rua Pereira Leitão; Comunidade Avenida das Américas; Cidade de Deus; Avenida das Américas, km 37 – II; Sítio da Amizade; e Comunidade do Gouache.

Ainda que estudos tenham mostrado que a expansão urbana nas periferias das metrópoles brasileiras segue acentuada (RAMOS; BIDERMAN, 2013), o crescimento da população e do número de domicílios em áreas de favelas sem o crescimento do número de favelas e da área em m² indica um aumento da densidade populacional e, sobretudo, predial, revelando um processo de consolidação com verticalização. Acreditamos que uma parte da explicação deste processo de consolidação com densificação e verticalização está vinculado ao funcionamento do mercado informal de solo e imobiliário nas favelas. A pesquisa que estamos realizando busca produzir informações sobre o mercado e a mobilidade residencial para estimar seu impacto neste processo de consolidação das áreas de favelas.

Das favelas que pesquisamos em 2006 (ABRAMO, 2007, 2009a), escolhemos, a partir de um critério de “favelas-tipo”, aquelas que melhor representavam o conjunto das favelas da cidade do Rio de Janeiro, e aplicamos um questionário seguindo o mesmo critério metodológico e estrutura da pesquisa de 2006 para gerar um banco de dados sobre o mercado informal de solo e imobiliário e a mobilidade residencial a partir das transações realizadas nessas favelas ao longo do ano de 2017. Este texto apresenta alguns resultados desse estudo (ABRAMO, 2019), tendo como foco a importância crescente do mercado de aluguéis como vetor de acesso à moradia nas favelas da cidade do Rio de Janeiro.

A PORTA DE ENTRADA NAS FAVELAS: COMPOSIÇÃO DO MERCADO INFORMAL EM FAVELAS POR SUBMERCADOS RESIDENCIAIS

Em nossos estudos sobre o mercado informal de solo e imobiliário em favelas, propusemos uma taxonomia que distingue dois grandes submercados imobiliários informais, os quais se subdividem em dois grandes grupos de tipos de transações imobiliárias. Como vemos na Figura 1, o mercado informal imobiliário nas favelas é composto por um submercado residencial e um submercado cujo uso é de atividades econômicas (comércio, serviços e indústria).

Essa taxonomia do mercado de solo e imobiliário é usual na literatura sobre mercados imobiliários (MCDONALD; MCMILLEN, 2011), e, em estudos anteriores, propusemos uma adaptação para estudar os mercados informais em favelas (ABRAMO, 2002, 2004, 2011). No caso da pesquisa que realizamos, restringimo-nos ao submercado informal residencial, que corresponde, na maior parte das favelas da cidade do Rio de Janeiro, a mais de 90% das transações do mercado informal de solo e imobiliário.

Figura 1 – Submercados informais em favelas

Residencial	Comercialização	Locação
Atividades econômicas (comércio, serviços, indústria)	Comercialização	Locação

Fonte: ABRAMO, 2009a.

A distinção das transações de comercialização e locação é importante no diagnóstico da forma de funcionamento do mercado. Entretanto, nos estudos que realizamos, atribuímos a sua maior importância para caracterizar as condições habitacionais e de moradia nas favelas, e, em particular, definir a forma de acesso ao solo e a consequente condição de ocupação domiciliar nas favelas. A literatura convencional sobre as favelas e o senso comum definem que a condição de ocupação nestes locais é a propriedade informal, a posse, resultante dos processos originais de ocupação.

Em trabalhos anteriores (ABRAMO, 2004), temos insistido que as favelas estão passando por um processo acelerado de modificação nas formas de acesso ao solo e à moradia. Os processos de ocupação que ressurgiram na última década, dando origem às novas favelas, dividem-se em dois grandes grupos. O primeiro é resultado dos novos movimentos sociais, que se organizam para ocupar edificações e terrenos abandonados ou conjuntos do MCMV. Esses processos de ocupação de conjuntos habitacionais não são uma novidade no

debate sobre moradia, mas tinham desaparecido da agenda pública, pois o seu impacto, em termos de escala, no Brasil e, em particular, no Rio de Janeiro, ainda é muito limitado.

Algumas dessas ocupações têm um caráter simbólico importante, na medida em que são organizadas por movimentos que procuram introduzir métodos de gestão do acesso ao solo cooperativos e/ou de autogestão. Apesar da sua relevância como experimentação social, sua pequena escala não os caracteriza como um vetor importante de acesso dos setores populares e de baixos rendimentos ao solo urbano.

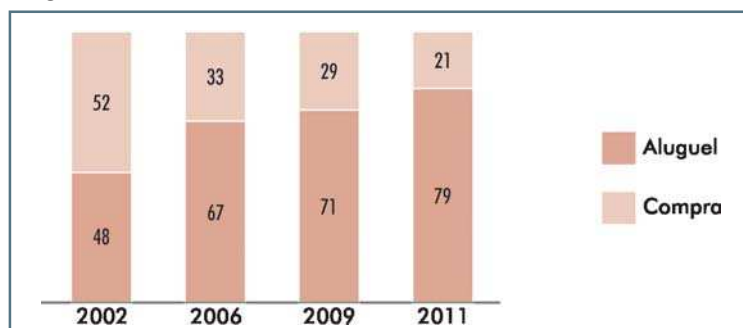
Uma outra vertente das ocupações recentes é aquela organizada por agentes mercantis informais, vinculados, em muitos casos, a organizações criminosas, como as milícias e o narcotráfico, em particular na cidade do Rio de Janeiro, que, na última década, incorpora a atividade fundiária e imobiliária informal no seu “portfólio” de atividades ilícitas. No caso das milícias na cidade do Rio de Janeiro, a sua atividade no mercado informal de solo dá-se, sobretudo, no submercado de loteamentos clandestinos. Até o momento, não temos estudos empíricos que permitam dimensionar a ordem de grandeza dessas organizações criminosas na oferta de novos lotes informais na periferia da cidade do Rio de Janeiro.

Entretanto, o elemento mais importante da informalidade urbana nas grandes cidades brasileiras e latino-americanas é o acelerado processo de consolidação e expansão por densificação e verticalização das favelas. Os dados recentes sobre a evolução das favelas na cidade do Rio de Janeiro evidenciam essa nova face da produção da informalidade urbana. A “nova” informalidade, em particular nas favelas, não se reproduz pelo surgimento de novas favelas, mas, sobretudo, pela aceleração do processo de consolidação com a potencialização da dinâmica construtiva e de fragmentação domiciliar. Em termos de uso do solo, temos que a reprodução da informalidade nas favelas, hoje, realiza-se pelo uso mais intensivo do solo e a utilização do potencial construtivo permitido pela “liberdade urbanística e construtiva” condicionado pela capacidade de investimento familiar (ABRAMO, 2004; 2009b).

Essa nova fase da reprodução da informalidade urbana a partir da densificação predial está intimamente vinculada ao crescimento do mercado informal de solo e imobiliário nas favelas e à sua transformação em principal “porta de entrada” residencial. Nesse sentido, é importante identificar as características e as formas de funcionamento desse mercado, e, em particular, como a composição das transações de comercialização e locação evoluiu ao longo das últimas décadas e o seu impacto na condição de ocupação nas favelas.

Como podemos ver no Gráfico 1, a participação das transações de locação no mercado informal cresceu de forma constante de 2002, ano do nosso primeiro levantamento, até o início da segunda década deste século.

Gráfico 1 – Distribuição, em %, das transações realizadas de compra e aluguel em favelas na cidade do Rio de Janeiro* – 2002-2011



Fonte: ABRAMO, 2004, 2006, 2011.

Nota: *Favelas tipo representativas da cidade do Rio de Janeiro.

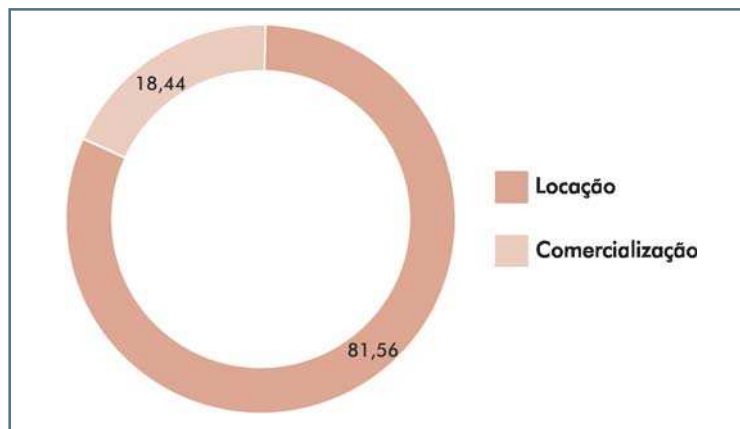
Em 2002, a composição das transações no mercado residencial informal imobiliário nas favelas tinha uma ligeira predominância das transações de compra, promovendo o acesso à moradia pela via da propriedade (informal). Ao longo da década dos anos 2000, a participação da locação informal no mercado informal imobiliário cresceu de forma contínua, passando de 48%, em 2002, para 67%, em 2006, a 71%, em 2009, e chegando a 79%, em 2011. No início da década atual, em 2011, a locação informal já tinha se transformado na principal forma de acesso à moradia nas favelas da cidade do Rio de Janeiro, quando a porta de entrada nesses assentamentos dava-se pela via do mercado informal.

Sobre esse ponto, é importante estabelecer a diferença entre fluxo de entrada, acesso ao solo e à moradia e condição de ocupação do estoque residencial nas favelas. O fluxo indica a tendência, enquanto o dado de estoque revela a fotografia do momento. O dado sobre a condição de ocupação do estoque domiciliar nas favelas pode ser visto no Censo produzido pelo IBGE e nos levantamentos de caráter censitário que são realizados em algumas intervenções de programas de melhoramentos. No caso do Censo de 2000 (IBGE, 2003), o percentual de domicílios em áreas subnormais, normalmente identificadas como áreas de favelas, era de 10% do total dos domicílios. No levantamento censitário de 2010 (IBGE, 2011) esse valor passa a um pouco mais de 20%, dobrando no período de dez anos. Em outras palavras, a condição de ocupação sob a forma de aluguel, ainda que minoritária, dobrou a sua participação em dez anos.

Ademais, nos levantamentos realizados em alguns complexos de favelas (Alemão, Rocinha, Manguinhos e outras) para as obras do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e do Programa Morar Carioca, na cidade do Rio de Janeiro, já indicavam um percentual de locação superior a 35% do estoque de domicílios, indicando que o crescimento da condição de ocupação aluguel é um elemento estrutural e tende a reconfigurar a forma de morar nas favelas. Essa tendência da importância da locação informal nos assentamentos informais não é uma particularidade do Rio de Janeiro. Em trabalhos anteriores, já havíamos identificado essa mesma tendência em várias cidades brasileiras e em outras grandes metrópoles latino-americanas, tais como Buenos Aires, Bogotá, Lima, Caracas e Cidade do México (ABRAMO, 2007; 2009b).

Os resultados da pesquisa que acabamos de realizar nas favelas do Rio de Janeiro e que recuperam as atividades do mercado informal, no ano de 2017, reiteram a tendência de crescimento do mercado informal de aluguéis e a sua transformação na principal porta de entrada nas favelas (GRÁFICO 2).

Gráfico 2 – Composição do mercado informal imobiliário, em %, nas favelas da cidade do Rio de Janeiro – 2017



Fonte: ABRAMO, 2019.

Em 2011, a participação dos aluguéis no mercado informal representava 79% das transações imobiliárias nas nove favelas-tipo que pesquisamos. Passada mais de meia década, temos que essa participação cresceu em 2017, alcançando 81,56% do mercado nas favelas do Rio de Janeiro. O resultado, mais uma vez, confirma a importância do mercado informal de aluguéis como principal forma de acesso ao solo nas favelas e tende a se estabilizar nesse patamar.

A consolidação do mercado informal de locação nas favelas como principal mecanismo que opera o acesso ao solo consolida-se ao longo das últimas duas décadas e já provoca uma alteração na estrutura da condição de ocupação das favelas em termos de estoque domiciliar, como revelam as pesquisas censitárias realizadas recentemente em algumas grandes favelas do Rio de Janeiro. Provavelmente, isso se tornará mais evidente no próximo levantamento censitário do IBGE, em que prevemos um aumento significativo de domicílios ocupados sob a condição de aluguel.

QUEM PARTICIPA DO MERCADO INFORMAL DE SOLO E IMOBILIÁRIO NAS FAVELAS DO RIO DE JANEIRO: AS TENDÊNCIAS DE RECOMPOSIÇÃO SOCIAL DOS SEUS MORADORES

Um dos elementos centrais no diagnóstico e na análise do mercado informal residencial nas favelas é a identificação do perfil dos participantes deste mercado, pois, se a nossa hipótese estiver certa, de que ele, hoje, é o principal mecanismo social que opera a mobilidade residencial nos assentamentos de favelas, isto é, a entrada e a saída das famílias que fazem uso residencial do solo, a identificação do perfil dos seus participantes permite definir as tendências sobre a composição social dos moradores de favelas.

Mais uma vez, é importante estabelecer as diferenças entre as informações censitárias que nos revelam os dados sobre o uso do estoque domiciliar e a sua composição sociodemográfica em determinado momento, o que nos permite estabelecer uma “fotografia” pontual e estática dessa realidade, e dados de fluxo que permitem projeções e indicam tendências, assim como, portanto, a antecipação de mudanças futuras da composição e características socioeconômicas dos moradores de favelas.

No caso do mercado informal imobiliário, as transações de compra, locação e oferta de venda são reveladoras da mobilidade residencial, isto é, da troca de domicílios, e, ao identificarmos as características sociodemográficas dos compradores, dos locatários e dos vendedores, podemos identificar quem está saindo e entrando nesses assentamentos informais e a sua condição de ocupação residencial.

Assim, o mapeamento dos participantes do mercado informal nas favelas, da mobilidade residencial e dos fluxos de entrada e saída é um instrumento de análise importante para identificar os processos de mudança no perfil socioeconômico das favelas e, eventualmente, ajustar metas de políticas públicas para esses territórios urbanos. Quando identificamos que o perfil de

compradores apresenta uma renda média superior aos vendedores, podemos inferir que há uma tendência de passagem a um perfil superior dos residentes no estrato de renda e reposicionar essa favela na hierarquia socioeconômica da cartografia socioespacial. Da mesma maneira o efeito inverso, isto é, quando os compradores apresentam uma renda média familiar inferior a dos vendedores, temos um processo de “empobrecimento” no perfil residencial da favela e a consequente alteração na cartografia da hierarquia socioespacial dos assentamentos informais.

A construção de uma matriz que identifique essas tendências é um dos principais resultados dos estudos sobre o funcionamento do mercado imobiliário quando associado a uma análise da mobilidade residencial. Por ora, vamos tão somente apresentar os primeiros resultados descritivos, na forma de frequência, dos dados sociodemográficos dos participantes do mercado informal em favelas. Também não vamos apresentar as matrizes de preferências locais familiares que identificam os “fatores de atração” e os “fatores de repulsão” que levaram as famílias a comprarem ou alugarem no primeiro caso, e, no segundo caso, as motivações que as levaram a colocar os seus imóveis na favela à venda.

PERFIL DA DEMANDA DO MERCADO INFORMAL NAS FAVELAS

No caso dessa pesquisa, identificamos a demanda do mercado informal em favelas como aquelas famílias que efetivamente adquiriram imóveis e estão residindo na favela e outras famílias que se instalaram na favela sob a condição de ocupação de locadores. Assim, não estamos estimando a demanda potencial, mas a demanda efetiva do mercado em suas duas dimensões de transação: comercialização e aluguel.

Em trabalhos anteriores, identificamos que a demanda efetiva do mercado informal está constituída majoritariamente por famílias com renda média de até 3 salários mínimos (SM), e que, até o surgimento do MCMV, estas famílias não constituíam uma demanda solvável para o mercado formal. Nesse sentido, sugerimos que o mercado informal tinha um papel na estrutura de acesso ao solo e à moradia no Brasil, pois, conjuntamente aos processos de ocupação e de moradia compartilhada com outra(s) família(s), este mercado informal constituía-se, de fato, no mecanismo que operava o acesso ao solo urbano nas grandes cidades brasileiras e latino-americanas dos setores da população com menores rendimentos familiares (ABRAMO, 2004, 2009a, 2011).

Nos gráficos que vamos apresentar adiante, podemos ver a evolução do perfil da renda média familiar dos compradores, dos vendedores e dos locadores de imóveis em favelas da cidade do Rio de Janeiro, de 2002 a 2011. De forma geral, as tendências verificadas ao longo da primeira década do século XXI, quando confrontadas com os resultados da pesquisa que realizamos para o ano de 2017, são mantidas, mas com algumas nuances importantes em relação à composição em estratos de renda da oferta e da demanda desse mercado.

Em relação à primeira década do século XXI (2002-2011), a evolução do perfil dos compradores revela um crescimento da participação das famílias de rendimento familiar de até 2 SM no mercado informal e uma queda tanto na participação das famílias com rendimento de 3 a 5 SM quanto das famílias com rendimento superior a 5 SM. Quando comparamos a trajetória dessa evolução com as famílias que estão vendendo os seus imóveis nas mesmas favelas (oferta de imóveis no mercado), encontramos um perfil semelhante, ainda que a ordem de grandeza seja ligeiramente inferior, revelando que, nas favelas pesquisadas entre 2002 e 2011, entraram mais famílias de menores rendimentos do que as que pretendiam sair.

Esse resultado indica uma tendência de “empobrecimento médio” potencial no perfil dos seus moradores. Um dado interessante em relação às preferências residenciais das famílias que estão vendendo seus imóveis é que, na simulação de sua nova moradia, não identificamos um desejo de mudança para conjuntos habitacionais. Na pesquisa de 2017, voltamos a realizar esse exercício de simulação entre os vendedores de imóveis e incluímos explicitamente a opção de, após a venda, se instalar em uma moradia oferecida pelo MCMV. O resultado repete a pouca atratividade que os conjuntos de moradia social tinham nas pesquisas anteriores entre as famílias que estão vendendo seus imóveis nas favelas da cidade do Rio de Janeiro.

Os dados da distribuição por faixa de rendimento familiar dos participantes do mercado informal nas favelas, em 2017, revelam, de forma muito clara, que esse mercado é composto, na grande maioria, por famílias com rendimentos de até 3 SM, com um pequeno percentual de famílias com renda na faixa de mais de 3 a 5 SM. O número de famílias com recursos superiores a 5 SM é muito inexpressivo, chegando, no máximo, a 1,16% entre os compradores (TABELA 3).

Tabela 3 – Mercado informal em favelas:
renda média familiar dos compradores, dos locatários e dos vendedores,
em % – Rio de Janeiro – 2017

Renda familiar	Compradores	Locatários	Vendedores
Até 1 salário mínimo	30,81	37,47	41,77
+ de 1 a 3 salários mínimo	58,14	49,73	48,53
+ de 3 a 5 salários mínimo	6,97	5,59	5,06
+ de 5 salários mínimo	1,16	0,97	0,42
Não sabe ou não respondeu	2,29	6,26	4,22
Total	100	100	100

Fonte: ABRAMO, 2019.

Na faixa de famílias com rendimentos de até 3 SM, é interessante estabelecer uma distinção entre as famílias com rendimentos de até 1 SM e a faixa de mais de 1 a 3 SM, pois, na definição dos programas habitacionais, a primeira faixa de renda familiar de provisão é, por imposição legal, a faixa de 1 a 3 SM, com a consequente exclusão institucional destes programas das famílias com rendimentos inferiores a 1 SM.⁴ Nesse sentido, não é surpreendente que, no mercado informal das favelas, um em cada três compradores e 37,47% dos locatários estejam na faixa de rendimentos de até 1 SM. A faixa de mais de 1 a 3 SM representa praticamente a metade do mercado informal nas favelas; entre os compradores, ela corresponde a 58,14% do total de adquirentes; e entre as famílias que alugaram imóveis em 2017, aquelas com rendimento na faixa de mais de 1 a 3 SM correspondem a 49,73% dos locadores. Assim, o mercado informal de solo e imóveis nas favelas do Rio de Janeiro é majoritariamente composto por famílias com renda familiar de até 3 SM, sendo mais do que um terço desse mercado composto por famílias com rendimentos que alcançam somente 1 SM.

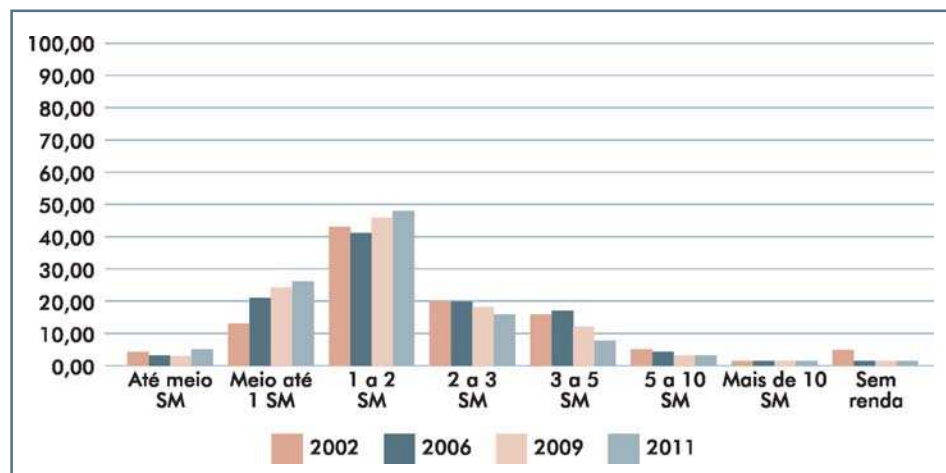
Contudo, na faixa de mais de 1 a 3 SM, é interessante distinguir, no mercado informal, as famílias com mais de 1 a 2 SM daquelas que têm rendimentos de mais de 2 a 3 SM. Entre os compradores e locadores informais, a maior parte das famílias do intervalo de mais de 1 a 3 SM concentra-se na faixa inferior de

4 A lei do salário mínimo no Brasil e em outros países latino-americanos define que, no mercado de trabalho legal, o piso mínimo de remuneração é estabelecido a cada ano pelo Governo e por lei. Assim, os programas públicos de moradia são impedidos por lei de estabelecer faixa de atendimento de impõe vínculos de trabalho legal e remuneração inferior ao salário mínimo.

mais de 1 a 2 SM; entre os compradores, temos que 42,44% deles concentram-se nessa faixa, e, do total de famílias que alugaram imóveis em favelas em 2017, 36,24% estão nessa faixa de rendimento.

No Gráfico 3, podemos ver que, em 2006, a participação das famílias com renda média de até 1 SM no mercado de aluguéis era de, praticamente, 20% do mercado de locação informal. Em 2017, para as mesmas favelas pesquisadas em 2006, esse percentual cresceu para 35,14% do total dos contratos de aluguéis. A contrapartida desse crescimento foi a significativa redução da participação das famílias com renda média entre 3 e 5 SM que caiu pela metade, passando de algo em torno de 15% dos imóveis alugados, em 2006, para 5,59%, em 2017. Já as famílias com mais de 5 SM que já tinham uma pequena participação, em 2006, reduzem ainda mais a sua presença no mercado informal de aluguéis em favelas, e, em 2017, representam apenas 0,97% dos novos inquilinos.

Gráfico 3 – Renda média familiar dos locatários de imóvel – anos 2002/2006/2009/2011 – favelas* do Rio de Janeiro



Fonte: ABRAMO, 2004, 2006, 2011.

Nota: *Favelas tipo representativas da cidade do Rio de Janeiro.

Em 2006, a metade dos contratos de aluguel foi estabelecida com famílias tendo uma renda média entre 1 e 3 SM, enquanto o percentual em 2017 para essa mesma faixa de renda foi de 54,59% do total de locatários. Quando hierarquizamos essa faixa em dois subgrupos, sendo o primeiro de +1 a 2 SM e o segundo de +2 a 3 SM, vemos que as famílias com renda média de +1 a 2 SM representavam, em 2006, 37% do mercado de locação, e, em 2017, 36,24%.

Assim, as duas faixas de renda familiar mais importantes do mercado informal são as de até 1 SM, e as de mais de 1 SM a 2 SM. No mercado de comercialização, essas duas faixas representavam, em 2017, 73,25% dos adquirentes, e, no mercado de locação, 73,21% do total de inquilinos nas favelas do Rio de Janeiro.

Quando acrescentamos a terceira faixa de renda familiar (+2 a 3 SM) e somamos todas as famílias que alugaram imóveis em 2017 no mercado informal nas favelas pesquisadas com renda familiar de até 3 SM, temos que elas representam 89,73% do total dos novos inquilinos. Mais uma vez, podemos afirmar que esse mercado informal, agora de aluguéis, não está operando nenhum processo de gentrificação ou elitização nas favelas. Ao contrário, o mercado informal de aluguéis, com o seu crescimento expressivo, em particular das famílias nas faixas de renda de até 2 SM, revela uma outra face da pobreza urbana, que é a incapacidade de poupança familiar dessas famílias para entrarem no mercado informal de comercialização. A dificuldade crescente em adquirir imóveis no mercado de comercialização informal está intimamente vinculada à redução de capacidade de poupança familiar das famílias populares e das eventuais transferências de poupanças intergeracionais e/ou de relações de parentesco e amigos que, em pesquisas anteriores, identificamos como as principais fontes de recursos de financiamento na comercialização de imóveis no mercado informal (ABRAMO, 2009a).

A crescente importância do mercado de aluguéis nas favelas e o movimento associado a um processo de “empobrecimento” do perfil da demanda colocam a relevância desta realidade nas estimativas do déficit habitacional no país, primeiramente pela necessidade de mensuração, uma vez que muitas pesquisas amostrais não levantam dados em áreas informais e favelas, e, em segundo lugar, porque, como demonstra nossa pesquisa mais recente, em praticamente metade dos casos dos locatários, o comprometimento da renda familiar com os gastos com aluguel é maior do que 30% (TABELA 4).

Tabela 4 – Comprometimento da renda média familiar dos locatários com aluguel em favelas do Rio de Janeiro – 2017

Menor que 10%	1,86%	
Entre 10 e 20%	18,63%	54,3%
Entre 20 e 30%	33,85%	
Entre 30 e 40%	22,67%	
Entre 40 e 50%	14,13%	45,7%
Entre 50 e 60%	5,75%	
Maior que 60%	3,11%	
Total	100,00%	100,00%

Fonte: ABRAMO, 2019.

Se considerarmos apenas famílias com renda familiar de até 1 SM, o nível de comprometimento em aluguel adquire proporções ainda mais críticas. Para 88,3% destas famílias, mais de 30% de sua renda é comprometida com o pagamento de aluguéis, sendo que, para uma em cada cinco, o gasto com aluguel supera a metade de todo o rendimento familiar.

Também para outras dimensões consideradas nas estimativas do déficit habitacional, a pesquisa é reveladora. Considerando-se o adensamento domiciliar em favelas em 2017, mais de 63% dos domicílios têm seus dormitórios compartilhados por mais de duas pessoas. Nos imóveis alugados, esta proporção é ainda maior. A Tabela 5 traz a distribuição dos domicílios segundo o número de pessoas por domicílio. No caso dos domicílios alugados, mais de 36% deles têm dormitórios compartilhados por três ou mais pessoas. Considerando-se que as tipologias habitacionais típicas encontradas em favelas são caracterizadas por unidades com área reduzida e deficiências em insolação e ventilação, estes números revelam situações de adensamento ainda mais críticas do que aquelas observadas nas áreas de urbanização formal da cidade.

Tabela 5 – Adensamento domiciliar em favelas do Rio de Janeiro – 2017

Pessoas por dormitório	Locação	Comercialização
Até 1	3,3%	6,0%
Entre 1 e 2	31,6%	34,7%
Entre 2 e 3	28,7%	32,9%
Entre 3 e 4	21,3%	12,6%
Entre 4 e 5	10,4%	8,0%
Mais que 5	4,8%	5,8%

Fonte: ABRAMO, 2019.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A conclusão a que podemos chegar quanto ao mercado de aluguéis e à sua relação com as modificações no perfil socioeconômico das favelas é que o crescimento da faixa de famílias com menor rendimento no total de locatários, em 2017, revela uma tendência de “pauperização relativa” do inquilinato nas favelas. A tipologia dos imóveis comercializados no mercado de aluguéis, em que temos uma predominância de pequenos imóveis de um quarto, revela essa pauperização, que também se manifesta na queda da qualidade dos imóveis alugados nesse mercado informal (localização, existência de banheiro individual, condições de higiene, conservação etc.).

Assim, a tendência de “pauperização relativa” articula-se com o que chamamos de “precarização do precário”, promovida pelo mercado informal de aluguéis (ABRAMO, 2011, 2019). Definitivamente, descartamos as hipóteses de gentrificação das favelas e, a partir dos dados do mercado informal, identificamos um processo de entrada nas favelas, pela via do mercado, de famílias com rendimentos menores aos que identificamos em 2006, revelando um processo de “empobrecimento” do perfil da demanda do mercado informal nas favelas do Rio de Janeiro. Esta conclusão é relevante para a discussão sobre o debate do déficit habitacional no país e das dimensões consideradas na sua quantificação.

REFERÊNCIAS

- ABRAMO, Pedro. **Favelas e mercado informal na cidade do Rio de Janeiro**: uma avaliação do impacto do Programa Favela Bairro. Rio de Janeiro: UFRJ, 2002. (Unpublished Paper).
- ABRAMO, Pedro. **Mercado informal de solo em assentamentos informais**: uma aproximação metodológica. Rio de Janeiro: UFRJ, 2004. (Unpublished Paper).
- ABRAMO, Pedro. **Teoria econômica da favela**: quatro notas preliminares sobre a localização residencial dos pobres e o mercado imobiliário informal. Rio de Janeiro: UFRJ, 2006. (Unpublished Paper).
- ABRAMO, Pedro. **Mercado informal de solo nas favelas do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: UFRJ, 2007. (Unpublished Paper).
- ABRAMO, Pedro (coord.). **Favela e mercado informal**: a nova porta de entrada dos pobres nas cidades brasileiras. Porto Alegre: Antac, 2009a. (Coleção HABITARE/FINEP).
- ABRAMO, Pedro. Social Innovation, Reciprocity and the Monetization of Territory in Informal Settlements in Latin American Cities. In: MACCALLUM, Diana; MOULAERT, Frank; HILLIER, Jean; HADDOCK, Serena Vicari; (ed.). **Social innovation and territorial development**. London: Ashgate, 2009b.
- ABRAMO, Pedro. **La producción de las ciudades latino-americanas; mercado inmobiliario y estructura urbana**. Quito: Flacso, 2011
- ABRAMO, Pedro. **Mercado informal de solo nas favelas do Rio de Janeiro**: mudanças e continuidades nos últimos 10 anos: 2006-2017. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, 2019. (Working Paper). Versão preliminar não publicada.
- MCDONALD, John F.; MCMILLEN, Daniel P. **Urban economics and Real Estate**: theory and policy. New York: Willey, 2011.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico 2000**: agregado por setor censitário. Rio de Janeiro: IBGE, 2003.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Base de informações do Censo Demográfico 2010**: resultados do universo por setor censitário. Rio de Janeiro: IBGE, 2011.

RAMOS, Frederico Roman; BIDERMAN, Ciro. Urbans prawl and spatial segregation in São Paulo Metropolitan Region. *In*: BRAZILIAN ECONOMICS MEETING, 41., Foz do Iguaçu, 2013. **Annals** [...]. Foz do Iguaçu: Anpec, 2013.

RIO DE JANEIRO (Município). Prefeitura. Favelas. **Sistema de assentamentos de baixa renda (Sabren)**. Aplicativo coordenado e mantido pelo Instituto Municipal de Urbanismo Pereira Passos. Rio de Janeiro: IPP/Prefeitura, 2011.

RIO DE JANEIRO (Município). Prefeitura. **Dados sobre a evolução das favelas da cidade do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Prefeitura, 2018.

REFERÊNCIAS COMPLEMENTARES

ABRAMO, Pedro (org.). **A cidade da informalidade**: o desafio das cidades latino-americanas. Rio de Janeiro: Sette Letras, 2003.

ABRAMO, Pedro. La ciudadcom-fusa: mercado y producción de la estructura urbana en las grandes metrópolis latino americanas. **EURE**, Santiago, v. 38, n. 114, p. 35-69, 2012.

ABRAMO, Pedro. La ciudad informal y producción del hábitat: la nueva puerta de acceso a los asentamientos populares en América Latina. *In*: BOLÍVAR, Teolinda; ERAZO ESPINOSA, Jaime (coord.). **Los lugares del hábitat y la inclusión**. Quito: Flacso, 2013.

ARRETCHE, Marta (org.) **Trajetórias das desigualdades**: como o Brasil mudou nos últimos 50 anos. São Paulo: Ed. UNESP, 2015.

BLANCO, Andrés.; FRETES CIBILS, Vicente.; MUÑOZ, Andrés. **Se busca vivi en da enalquiler**: opciones de política en América Latina y el Caribe. Washington: BID, 2014.

CALDERÓN, Julio. The formalisation of property in Peru 2001-2002: the case of Lima. **Habitat International**, Amsterdam, v. 28, n. 2, p. 289-300, Jun. 2004.

CRAVINO, María Cristina. **Lasvillas de laciudad**: mercado e informalidad urbana. Los Polvorines: Universidad General Sarmiento, 2006.

DI VIRGILIO, María Mercedes; RODRÍGUEZ, María Carla (comp.) **Producción social del hábitat**: abordajes conceptuales, prácticas de investigación y experiencias en las principales ciudades del Cono Sur. Buenos Aires: Café de las Ciudades, 2013.

GILBERT, Alan. Financing self-help housing: evidence from Bogotá, Colombia. **International Planning Studies**, Abingdon, UK, v. 5, n.2, p. 165-190, 2000.

KUNZ BOLAÑOS, Ignacio Carlos; ESPINOZA FLORES, Adriana Soledad. Elementos de éxito en la producción social de la vivienda en México. **Economía, Sociedad y Territorio**, v. 17, n. 55, p. 683-707, 2017. Disponível em: <https://bit.ly/2JF1v2X>. Acesso em: 7 jul. 2021.

PARIAS DURÁN, Adriana. El mercado de arrendamiento en los barrios informales de Bogotá, un mercado estructural. **Revista Territorios**, Bogotá. 18-19, p. 75-101, enero-dic. 2008.

SMOLKA, Martim O.; MULLAHY, Laura (ed.). **Perspectivas urbanas**: temas críticos en políticas de suelo en América Latina. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, 2007.

3.3 O ônus excessivo com aluguel urbano e o déficit habitacional: abrindo a caixa-preta¹

Gabriel do Carmo Lacerda²

Iracy Silva Pimenta³

Frederico Poley Martins Ferreira⁴

RESUMO:

A partir do crescente peso do ônus excessivo com o aluguel urbano no déficit habitacional do Brasil, o presente texto busca esmiuçar o componente com outros cruzamentos de informações da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PnadC) e levantar hipóteses que justifiquem a sua constituição e o seu comportamento no período de 2016 até 2019. Assim, o objetivo é especificar algumas das suas características – em especial, a relação com o mercado informal, de locação e de trabalho –, e, desta forma, reforçar a importância deste componente para o cálculo do déficit habitacional brasileiro e seu papel como indicador que capta a relação e a situação entre o mercado de trabalho e o mercado imobiliário. As evidências apontam para o peso

1 Os autores agradecem aos demais pesquisadores que colaboraram com o cálculo do déficit habitacional e da inadequação de domicílios para o período 2016-2019, em especial Rafael Silva e Sousa e Fernanda Antunes Moreira Santos.

2 Doutorando em Economia no Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional da Universidade Federal de Minas Gerais (Cedeplar/UFMG). Mestre em Planejamento Urbano e Regional pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (Ippur/UFRJ). E-mail: gdclacerda@gmail.com.

3 Doutoranda em Demografia no Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional da Universidade Federal de Minas Gerais (Cedeplar/UFMG). Mestra em Economia pelo Departamento de Economia da Universidade Federal de Viçosa (DEE/UFV). E-mail: iracy.pimenta@outlook.com.

4 Coordenador do cálculo do déficit habitacional na Fundação João Pinheiro (FJP). E-mail: frederico.poley@fjp.mg.gov.br.

da informalidade, da desocupação e do desalento da pessoa de referência nos domicílios com ônus excessivo com o aluguel; portanto, indicam a necessidade de incorporar essas características específicas no desenho de políticas habitacionais, em especial, de locação social.

PALAVRAS-CHAVE: Ônus excessivo com aluguel. Informalidade. Mercado de aluguel. Mercado de trabalho. Déficit habitacional.

INTRODUÇÃO

O ônus excessivo com o aluguel urbano – composto pelos domicílios com renda domiciliar de até três salários mínimos e que despendem mais de 30% desta com o aluguel – tornou-se o principal componente do déficit habitacional brasileiro na última década. A despeito das mudanças metodológicas (FJP, 2021c), o componente tem aumentado sua participação percentual, sendo que, desde 2018, corresponde a mais de 50% do déficit habitacional nacional (FJP, 2021a). Ademais, verificou-se que é o ônus excessivo com o aluguel urbano o componente que possui o maior peso da participação de mulheres como a pessoa de referência no domicílio, correspondendo, em 2019, a 62,2% dos domicílios com ônus (FJP, 2021a).

Nesse sentido, tendo em vista o seu crescimento no cômputo do déficit habitacional e seu viés de gênero na pessoa responsável pelo domicílio, o presente texto busca esmiuçar o componente com outros cruzamentos e levantar hipóteses que justifiquem a sua constituição e o seu comportamento. Assim, o objetivo é especificar algumas das suas características – em especial, a relação com o mercado informal, de locação e de trabalho –, e, desta forma, reforçar a importância deste componente para o cálculo do déficit habitacional brasileiro e seu papel como indicador que capta a relação e a situação entre o mercado de trabalho e o mercado imobiliário.

O texto está dividido em quatro partes. A primeira discute o ônus excessivo com o aluguel urbano do ponto de vista teórico e metodológico, ressaltando a sua relação com a problemática do mercado informal de moradia, inclusive de locação informal. A segunda sumariza os principais resultados encontrados no cálculo mais recente do déficit habitacional e avança na discussão acerca da presença das inadequações, de infraestrutura e edificação nos domicílios com ônus com o aluguel. A terceira, alicerçada nas observações apresentadas na primeira parte do trabalho, apresenta novos cruzamentos deste componente com as variáveis de **linha da pobreza, ocupação da pessoa responsável pelo domicílio, faixa de idade da pessoa de referência e participação da pessoa de referência em programas sociais do Governo**. Por fim, nas considerações finais, discute-se que, dada a especificidade do componente, o enfrentamento deste problema está além da simples oferta de unidades habitacionais, ou seja, é necessário compreender o déficit habitacional como “direito ao acesso” à moradia (FJP, 2021c), e, assim, considerar outras formas de acesso e de políticas habitacionais, como a locação social,⁵ mas levando em consideração a problemática da informalidade do mercado de aluguel.

5 Para uma síntese da questão, ver Balbim (2015).

**CONSIDERAÇÕES ACERCA DO ÔNUS EXCESSIVO
COM O ALUGUEL URBANO**

O levantamento do Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (PROGRAMA..., 2015) aponta que a inserção do componente de ônus excessivo com o aluguel é pouco comum no cômputo do déficit habitacional (quantitativo) em países da América Latina.⁶ Contudo, o documento destaca a importância de indicadores deste tipo por apontar a “viabilidade econômica do domicílio”, isto é, de como o elevado comprometimento da renda com a moradia – entre eles o aluguel – pode colocar em risco ou dificultar os moradores de acessar outros direitos humanos básicos como alimentação, saúde, educação, transporte e lazer, afetando o seu bem-estar (PROGRAMA..., 2015).

No mesmo sentido, em documento da Fundação João Pinheiro (FJP, 2016), a importância do indicador e a opção do teto de até três salários mínimos de renda domiciliar mensal se justificariam porque o aluguel, para este segmento mais vulnerável da sociedade, muitas vezes não é uma escolha, assim como a localização do imóvel e as condições de moradia. Em outras palavras, é central e constante a preocupação, pelas famílias de baixa renda, com a inviabilidade de pagamento do aluguel e, conseqüentemente, a redução da qualidade da habitação, o que afetaria negativamente as condições de vida e de acesso ao mercado de trabalho. Ademais, os custos elevados com o aluguel, ligados à deterioração/ao comprometimento do acesso a outras necessidades básicas, são elementos correntes nas experiências dos envolvidos em movimentos de ocupação urbana, sem-teto e similares (FJP, 2016). Deste modo, tal vulnerabilidade configura-se como uma problemática importante para mensurar o bem-estar dessas parcelas da sociedade.

Do ponto de vista do enfrentamento a esse componente, Balbim, Krause e Lima Neto (2016) salientam como, até então, era reconhecido, pelo Ministério das Cidades, que o programa Minha Casa, Minha Vida (MCMV) tinha limitações em atender às situações de ônus excessivo com o aluguel urbano. O trabalho de Viana *et al.* (2019), a partir dos resultados do déficit habitacional entre 2007 e 2014, corrobora a percepção daqueles autores ao verificar que houve

⁶ Ao contrário, sendo comum em países da Europa, inclusive com os cálculos relativos ao custo global com a moradia (hipoteca, aluguel, serviços básicos de água, luz, calefação etc.) (EUROSTAT, 2018). No mesmo sentido, as políticas de locação social são comuns no continente europeu (TREANOR, 2015).

a redução absoluta dos componentes de habitação precária e coabitação, o contrário para o ônus. Por fim, é importante ressaltar que a própria consecução espacial do MCMV, especialmente na sua faixa 1 (voltada às famílias com renda familiar mensal de até três salários mínimos), ao optar por locais distantes dos centros urbanos, alterava os gradientes de renda da terra e reforçava a desigualdade de acesso à terra urbanizada e com disponibilidade de serviços, robustecendo, em certa medida, a elevação geral dos preços dos aluguéis entre o centro urbano e os novos bairros erigidos pelo programa (RUFINO, 2015, 2016).

Além dos impactos do MCMV – desde o desenho e o escopo do programa até os impactos espaciais intraurbanos – sobre a determinação do ônus, deve-se considerar, igualmente, o traço da informalidade na realidade brasileira, em especial dos estratos de renda de até três salários mínimos (ABRAMO, 2007). Ora, a informalidade na (re)produção das cidades brasileiras engloba um mercado informal de aluguel que, por sua vez, relaciona-se com um mercado informal de ocupações laborais, mais incidente nas camadas de menor remuneração (ABRAMO, 2009).

Além disso, diversos trabalhos (PASTERNAK; D’OTTAVIANO, 2016; ABRAMO, 2007) apontam como, geralmente, nas capitais,⁷ o locador e o locatário estão em faixas de renda familiar mensal próximas e que o imóvel alugado está na vizinhança do locador. E, especificamente para as áreas informais consolidadas, utiliza-se a construção de espaços nos próprios terrenos, reforçando o adensamento e a compactação, além da própria condição de centralidade relativa destes bairros (ABRAMO, 2007).

Nesse sentido – a despeito de a condição de informalidade do mercado de aluguéis imprimir uma série de riscos, tanto ao locador quanto ao locatário, por não estar regulada pela Lei do Inquilinato, como a não garantia dos pagamentos do aluguel, as formas e os prazos de desocupação/despejo, os reajustes do valor do aluguel (FJP, 2021c) –, o mercado de aluguel informal é, muitas vezes, a única opção de locação para os estratos de renda mais baixa, especialmente nas grandes cidades. Além disso, pode possibilitar uma melhor

7 Importante salientar que a maioria dos estudos qualitativos acerca do mercado informal de aluguel é feita nas capitais do Sudeste e do Sul. Daí a importância da melhor especificação em outras capitais, sobretudo do Norte e do Nordeste, bem como fora das Regiões Metropolitanas (RMs), especialmente naquelas Unidades Federativas em que o déficit habitacional encontra-se principalmente fora das RMs (Pará, Maranhão, Minas Gerais).

inserção espacial, com maior proximidade ao mercado de trabalho, e redes comunitárias de apoio, principalmente nas áreas populares informais consolidadas (ABRAMO, 2007). O problema é que esses ciclos de dispêndio excessivo com o aluguel, atrelados ao caráter informal da locação, dificultam tanto a saída para outra forma de habitação (via políticas sociais) quanto o desenho de uma política de locação social. O intuito, na seção 4, é captar essa informalidade dentro do ônus excessivo com o aluguel urbano, a partir da linha da pobreza e pelas características de ocupação da pessoa de referência no domicílio, mas antes são discutidas a relação do ônus com a inadequação.

ÔNUS: GÊNERO, ARRANJOS FAMILIARES E INADEQUAÇÃO

A discussão sobre a consideração do ônus excessivo com o aluguel como componente do déficit habitacional no Brasil ganhou especial destaque com a divulgação dos dados mais recentes, que revelaram o crescente protagonismo do componente em questão (FJP, 2021a). Dada esta grande influência do ônus sobre o comportamento do indicador geral do déficit quantitativo, identificou-se uma necessidade em conhecer melhor suas especificidades, algo que a própria FJP abordou em seu último relatório, ao apresentar dados segundo o sexo do responsável pelo domicílio e os tipos de arranjo familiar. A respeito do primeiro recorte, observou-se, como já supracitado, uma predominância de domicílios chefiados por mulheres. Entre 2016 e 2019, o número de domicílios com ônus excessivo com o aluguel cuja pessoa responsável era do sexo feminino apresentou crescimento de 5,8%. Especificamente, os percentuais foram de 56,4%, em 2016; 57,0%, em 2017; 60,4%, em 2018; e 62,2%, em 2019, revelando uma tendência contínua de aumento.

A análise segundo arranjos familiares, por sua vez, evidenciou novamente uma situação de vulnerabilidade para as mulheres: segundo a FJP, o tipo de arranjo com maior participação no ônus excessivo com o aluguel é o que possui como pessoa de referência uma mulher, sem cônjuge e com filhos no domicílio (FJP, 2021a). O segundo arranjo mais frequente é o que possui como responsável mulheres sem cônjuge e sem filhos no domicílio.

Uma vez que o ônus é predominantemente feminino, era de se esperar que as mulheres sem cônjuge fossem as mais sobrecarregadas. Infere-se que, na maioria dos casos, estas não possuem apoio financeiro de uma segunda pessoa para arcar com as despesas do domicílio. Também é compreensível o fato de que, entre estas mulheres, aquelas com filhos no domicílio sejam as mais

penalizadas, dado que, em muitos casos, os filhos ainda são crianças e dependentes financeiramente de suas mães. Além disso, estudos sobre a participação feminina no mercado de trabalho brasileiro revelam a existência de uma “penalidade” salarial da maternidade, ou seja, as mães recebem, em média, salários menores do que as sem filhos (GUIGINSKI, 2015; PAULO, 2013; SOUZA, 2016). Esta diferença salarial deve-se, principalmente, ao menor acúmulo de experiência laboral devido à ausência temporária no mercado para cuidar dos filhos; à menor produtividade devido à dificuldade em conciliar o trabalho remunerado com as tarefas de cuidado; ao engajamento em atividades com menores remunerações, mas que permitem uma conciliação entre maternidade e trabalho; e à discriminação dos empregadores em relação às mães (BUDIG; ENGLAND, 2001). Tal questão também pode contribuir para os resultados observados, uma vez que, com salários menores, a fração da renda utilizada com o aluguel seria comparativamente maior.

Os achados relacionados ao gênero e aos arranjos familiares suscitam a necessidade de explorar o ônus excessivo com o aluguel de forma mais detalhada, considerando-se outras perspectivas para além destas já apontadas. Partindo-se da revisão realizada na seção anterior, na qual se evidencia a relação do ônus excessivo com outras vulnerabilidades sociais, buscou-se analisar este componente do déficit quantitativo de forma interligada ao déficit qualitativo, que consiste na inadequação de domicílios urbanos.

De acordo com a nova metodologia implementada pela FJP para mensuração do indicador de inadequação, tem-se que este é composto por três grandes componentes: inadequações de infraestrutura, nas quais se incluem carências relacionadas ao abastecimento de água, esgotamento sanitário, energia elétrica e coleta de lixo; inadequações edilícias, compostas pelos subindicadores de ausência de caixa d’água, cômodos servindo como dormitórios, ausência de banheiro exclusivo, cobertura inadequada e piso inadequado; e inadequação fundiária (FJP, 2021c). Desta forma, será analisada, a seguir, a incidência de inadequações entre os domicílios que enfrentam o ônus excessivo com o aluguel, considerando-se tanto o indicador geral do déficit qualitativo quanto seus componentes.⁸

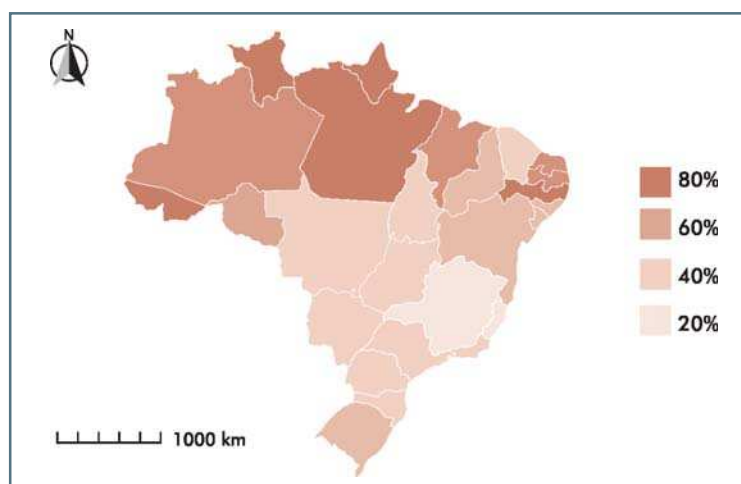
A incidência de algum tipo de inadequação (seja de infraestrutura urbana, seja edilícia) sobre os domicílios com ônus excessivo com o aluguel é apresentada no Mapa 1. A partir dele, observa-se, na porção setentrional do país, os maiores

⁸ Exceto a inadequação fundiária, dada a natureza deste componente, que versa sobre a posse do terreno onde se localiza o imóvel.

percentuais de domicílios que enfrentam, simultaneamente, o ônus com o aluguel e alguma inadequação. Vale destacar que é na região Norte onde são verificados os menores percentuais de domicílios considerados déficits pelo componente do ônus – em 2019, o percentual em questão foi de 21%, ante 36% para coabitação e 43% para habitações precárias (FJP, 2021a). Assim, apesar de possuir um número relativamente menor de domicílios que enfrentam o ônus excessivo com o aluguel, uma parte considerável destes também lida com o déficit qualitativo. Situação oposta ocorre no Sudeste, em que a maior parte do déficit quantitativo provém do ônus com o aluguel – 68% em 2019, ante 20% da coabitação e 12% das habitações precárias (FJP, 2021a). Todavia, a presença de inadequações entre estes domicílios é relativamente menor.

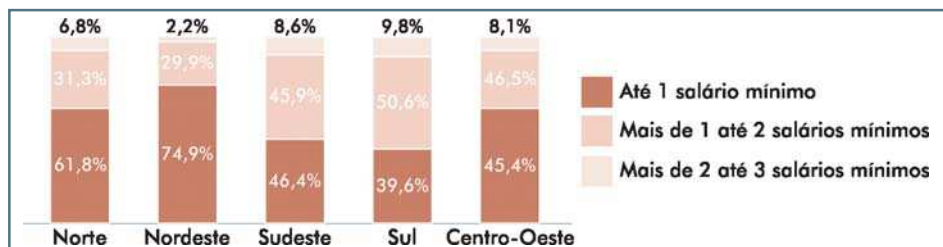
Analisando-se a relação entre o ônus com o aluguel e a inadequação do domicílio pela perspectiva da renda domiciliar (GRÁFICO 1), observam-se variações regionais quanto à faixa de renda predominante. Enquanto no Norte e no Nordeste a maioria dos domicílios em análise concentra-se na faixa de até um salário mínimo de renda domiciliar mensal, verifica-se, no Sudeste, no Sul e no Centro-Oeste, a predominância de domicílios com renda domiciliar entre um e dois salários mínimos. Estes resultados revelam mais uma especificidade dos domicílios caracterizados pelo ônus nas regiões Norte e Nordeste, expondo situação de maior vulnerabilidade.

Mapa 1 – Porcentagem de domicílios com ônus excessivo com o aluguel urbano que possuem algum tipo de inadequação – Unidades Federativas – 2019



Fonte: Dados básicos: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2019a.
Elaboração própria.

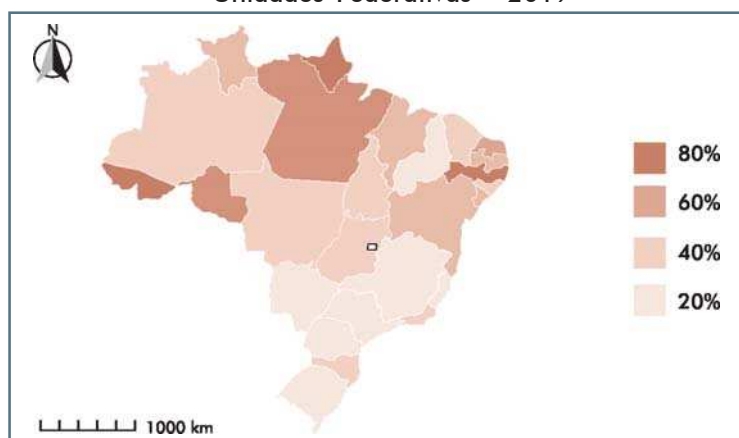
Gráfico 1 – Porcentagem de domicílios com ônus excessivo com o aluguel urbano que possuem algum tipo de inadequação, por faixas de renda – Grandes Regiões – 2019



Fonte: Dados básicos: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2019a.
Elaboração própria.

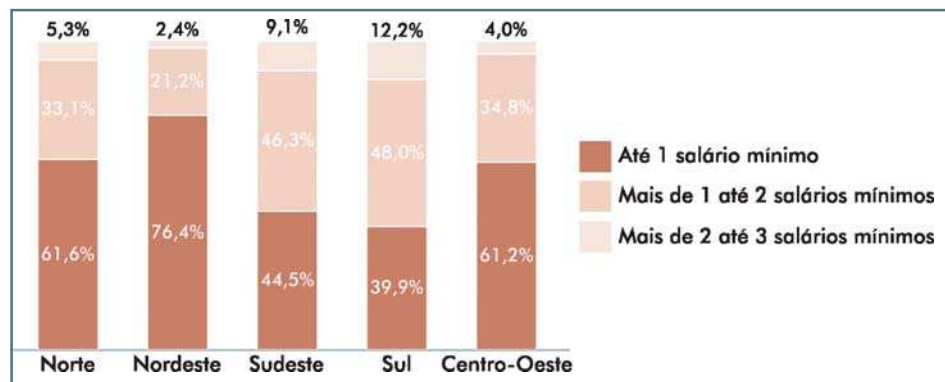
A seguir, apresenta-se a mesma análise realizada para o indicador geral de inadequação, mas considerando separadamente as inadequações de infraestrutura e edificação. Sobre as primeiras, ressalta-se que este tipo de inadequação é o mais frequente entre as componentes do indicador geral, devido à grande influência dos itens de abastecimento de água e esgotamento sanitário (FJP, 2021b). A partir do Mapa 2, observa-se a maior incidência de inadequações de infraestrutura nos domicílios com ônus com o aluguel na porção norte do país. Do ponto de vista das faixas de renda (GRÁFICO 2), a principal alteração que se verifica em relação ao indicador geral de inadequação ocorre na região Centro-Oeste, com significativo aumento percentual dos domicílios com renda de até um salário mínimo em detrimento das demais faixas.

Mapa 2 – Porcentagem de domicílios com ônus excessivo com o aluguel urbano que possuem algum tipo de inadequação de infraestrutura – Unidades Federativas – 2019



Fonte: Dados básicos: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2019a.
Elaboração própria.

Gráfico 2 – Porcentagem de domicílios com ônus excessivo com o aluguel urbano que possuem algum tipo de inadequação de infraestrutura, por faixas de renda – Grandes Regiões – 2019

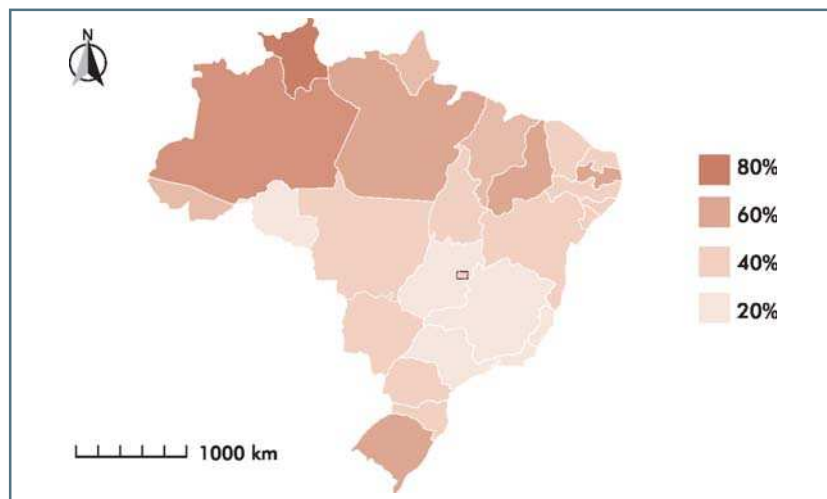


Fonte: Dados básicos: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2019a.
Elaboração própria.

No que se refere às inadequações edilícias (MAPA 3), apesar de os maiores percentuais também serem verificados nas regiões Norte e Nordeste, verifica-se uma elevada incidência de inadequações em Unidades da Federação de outras regiões, como, por exemplo, Rio Grande do Sul e Distrito Federal. Em ambos os estados, mas, principalmente, para o primeiro, este resultado foi influenciado pelo grande percentual de domicílios com ônus excessivo com o aluguel que não possuem caixa d'água.⁹ No contexto específico do Rio Grande do Sul, o elevado percentual de domicílios sem reservatório para armazenamento da água é compensado por uma frequência adequada do abastecimento. Já o Distrito Federal apresentou graves problemas de abastecimento no período recente em função de crises hídricas; no entanto, para 2019, este indicador já havia retomado baixos patamares (FJP, 2021b).

⁹ Os cruzamentos entre ônus excessivo com o aluguel e os subindicadores de inadequação de infraestrutura e edificação não são apresentados neste trabalho, mas podem ser acessados via solicitação aos autores.

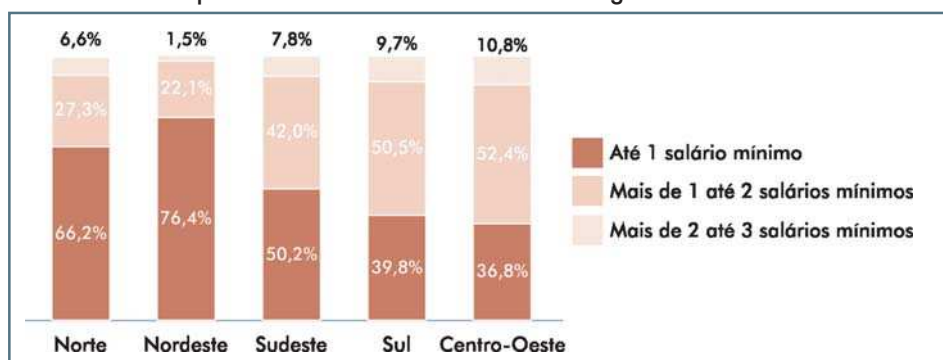
Mapa 3 – Porcentagem de domicílios com ônus excessivo com o aluguel urbano que possuem algum tipo de inadequação edilícia – Unidades Federativas – 2019



Fonte: Dados básicos: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2019a.
Elaboração própria.

Pela perspectiva da renda domiciliar, os domicílios que apresentam simultaneamente ônus excessivo com o aluguel e alguma inadequação edilícia são distribuídos entre as faixas de renda de forma semelhante ao indicador geral de inadequação, com maior concentração na faixa até um salário mínimo para Norte e Nordeste, e entre um e dois salários mínimos para as demais regiões.

Gráfico 3 – Porcentagem de domicílios com ônus excessivo com o aluguel urbano que possuem algum tipo de inadequação edilícia, por faixas de renda – Grandes Regiões – 2019



Fonte: Dados básicos: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2019a.
Elaboração própria.

**ABRINDO A CAIXA-PRETA:
O ÔNUS COM O ALUGUEL URBANO E A INFORMALIDADE**

A forma de habitação **aluguel urbano** compreendeu, em 2019, 12,9 milhões de domicílios (21% do total dos domicílios urbanos permanentes).¹⁰ Destes, 6,7 milhões (52% do total do aluguel urbano) abrigavam domicílios com renda domiciliar de até três salários mínimos mensais. O total de domicílios urbanos permanentes, em 2019, com até esta faixa de renda domiciliar totalizou 32,4 milhões; portanto, o aluguel foi a forma de acesso à moradia de 21% dos domicílios com até três salários mínimos. Como apresentado, o componente foi estimado em 3 milhões de domicílios, ou seja, afetou 45% dos domicílios com até três salários mínimos em situação de aluguel urbano.

Nesse sentido, embora o aluguel não seja a forma mais comum de acesso à habitação nos domicílios com esta faixa de renda, quando é o caso, quase metade dos domicílios incorre em ônus excessivo com o aluguel. Ademais, como se apresentará, são os domicílios com até um salário mínimo que mais incorrem em ônus excessivo com o aluguel.

Como o ônus é uma fração do aluguel a ser pago dividido pela renda domiciliar, choques ou características da ocupação laboral dos membros dos domicílios determinam o indicador. Como apresentado na seção anterior, a literatura aponta a relação entre a informalidade de inserção no mercado de trabalho e o acesso ao mercado informal de aluguel nos segmentos de baixa renda. No Gráfico 4, é possível verificar a condição e a posição de ocupação da pessoa de referência nos domicílios com ônus excessivo com o aluguel urbano. Destaca-se, por um lado, a elevada informalidade¹¹ (31,7%, em 2019) e os desocupados (12,5%, em 2019). Estes, junto aos desalentados,¹² corresponderam, em 2019, a 46,5% da condição da pessoa de referência nos domicílios com ônus excessivo

10 Foram subtraídos, do total de domicílios urbanos, os domicílios dos tipos habitação precária e cômodos.

11 Composto por: a) empregado no setor privado sem carteira de trabalho assinada; b) trabalhador doméstico sem carteira de trabalho assinada; e c) conta-própria e não contribuinte da Previdência.

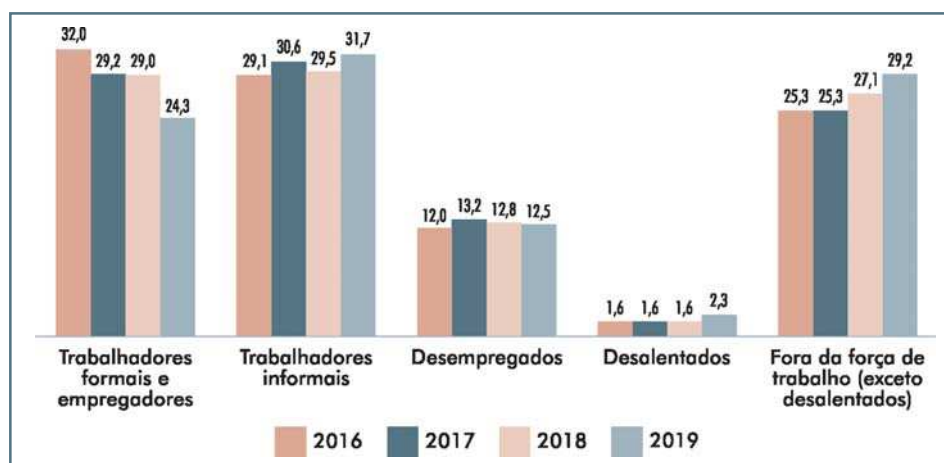
12 Segundo definição do IBGE (2021), “os desalentados são pessoas que gostariam de trabalhar e estariam disponíveis, porém não procuraram trabalho por acharem que não encontrariam”. Uma vez que não procuraram por trabalho, não se encaixam na definição de desemprego e são considerados fora da força de trabalho.

13 Composto por: a) empregado no setor privado com carteira de trabalho assinada; b) trabalhador doméstico com carteira de trabalho assinada; c) empregado no setor público com carteira de trabalho assinada; d) empregado no setor público sem carteira de trabalho assinada; e) militar e servidor estatutário; f) empregador; g) trabalhador familiar auxiliar; e h) trabalhador conta-própria e contribuinte da Previdência Social.

com o aluguel urbano. Entretanto, destaca-se a queda da condição formal¹³ (24,3%, em 2019) e a persistência da participação percentual daqueles fora da força de trabalho, excetuando-se os desalentados (29,2% em 2019).

Indo mais além, pode-se inferir que existiriam duas dimensões da relação entre o ônus e o mercado de trabalho: uma estrutural, ligada à informalidade, e uma outra parte conjuntural do ônus, os desocupados, vinculada ao movimento contextual da economia. Como exemplo, em comparação com a situação dos domicílios sem déficit, a informalidade, em 2019, era de 21,5%, e a desocupação/desemprego, 4,8%.

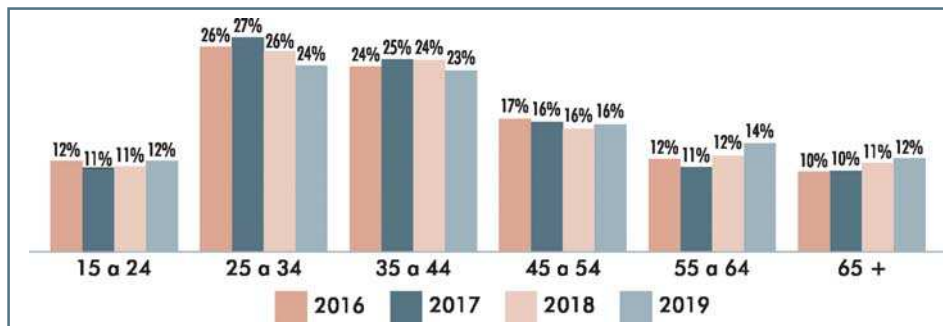
Gráfico 4 – Ônus excessivo com o aluguel urbano e ocupação da pessoa de referência no domicílio – Brasil – 2016-2019



Fonte: Dados básicos: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2016, 2017a, 2018a, 2019a.
Elaboração própria.

Tendo em vista o elevado percentual de indivíduos fora da força de trabalho que são responsáveis por domicílios com ônus excessivo com o aluguel, considerou-se relevante a análise do indicador em questão pela perspectiva etária (GRÁFICO 5). É possível observar que, nos anos de 2016 a 2019, o percentual de idosos com mais de 65 anos que são responsáveis por domicílios com o ônus se estabelece em torno de 10%. Infere-se que grande parte destes idosos constitua a população fora da força de trabalho observada no Gráfico 4, posto que já estariam aposentados. Situação parecida também pode ser observada no grupo etário de 55 a 64 anos, uma vez que a idade média de aposentadoria, no Brasil, é de 55,1 anos (COSTANZI, 2020).

Gráfico 5 – Ônus excessivo com o aluguel urbano, segundo grupos etários – Brasil – 2016-2019



Fonte: Dados básicos: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2016, 2017a, 2018a, 2019a.

Elaboração própria.

Constatada a centralidade da informalidade e da desocupação nos domicílios com ônus excessivo com o aluguel urbano, convém salientar a condição de vulnerabilidade deles. Para tanto, identifica-se, por ano, os domicílios ônus que se encontram abaixo da linha da pobreza¹⁴ e a proporção relativa, por faixa de renda domiciliar, dos domicílios que incorrem em ônus com o aluguel (GRÁFICO 6).

Do ponto de vista da linha da pobreza, observa-se que, em 2019, 40% (1,2 milhão) dos domicílios com o aluguel estavam abaixo da linha da pobreza. Na esteira da questão da composição familiar, salienta-se que, em 2019, 77% dos domicílios abaixo da linha da pobreza foram unidades domiciliares nucleares.¹⁵

No Gráfico 6, também é possível verificar que a proporção de domicílios, por faixa de renda¹⁶, que despendem mais de 30% da sua renda com o aluguel é elevada (69%, em 2019) no segmento de até um salário mínimo e vai se reduzindo até o estrato entre dois e três salários mínimos (22%, em 2019).

14 Foram considerados abaixo da linha da pobreza os domicílios nos quais a renda domiciliar per capita foi inferior a US\$5,50, em paridade de poder de compra. Este valor foi equivalente a: R\$ 387, em 2016 (IBGE, 2017b); R\$ 406, em 2017 (IBGE, 2018b); R\$ 420, em 2018 (IBGE, 2019b); e R\$ 436, em 2019 (IBGE, 2020).

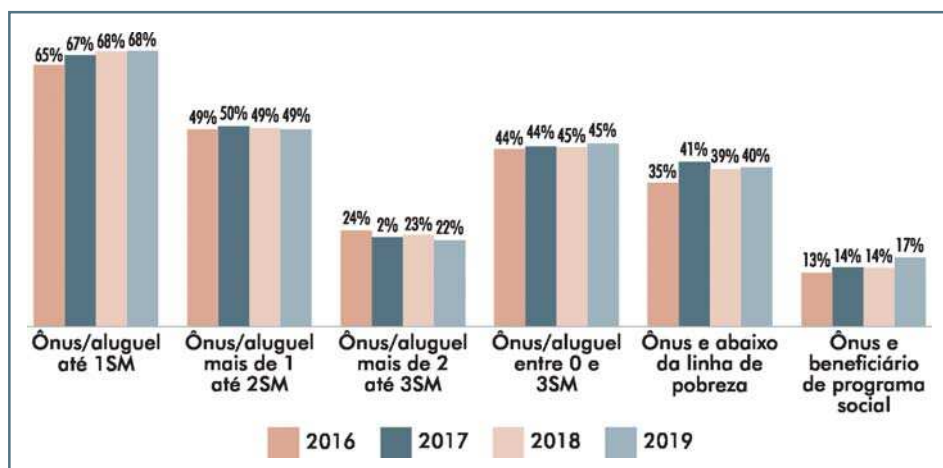
15 Para exemplificar, em 2019, as unidades domésticas nucleares corresponderam a 60% do ônus com o aluguel, e as unipessoais a 29%. Em relação às primeiras, 51% delas estavam abaixo da linha da pobreza. No caso das unipessoais, foram apenas 8%.

16 Dada pela seguinte razão: Domicílios com ônus excessivo com o aluguel urbano na faixa de renda domiciliar X

Total de domicílios permanentes urbanos na situação de aluguel da faixa de renda domiciliar X

Nota-se, ainda, que a proporção de domicílios ônus em relação ao total do aluguel, com renda domiciliar entre zero e três salários mínimos, permaneceu constante no período em tela (entre 44% e 45%), indicando a estabilidade e a reprodução do componente.

Gráfico 6 – Ônus excessivo com o aluguel urbano, por percentual do total do aluguel por faixa de renda, por linha da pobreza e por recebimento de renda de programa social – Brasil – 2016-2019

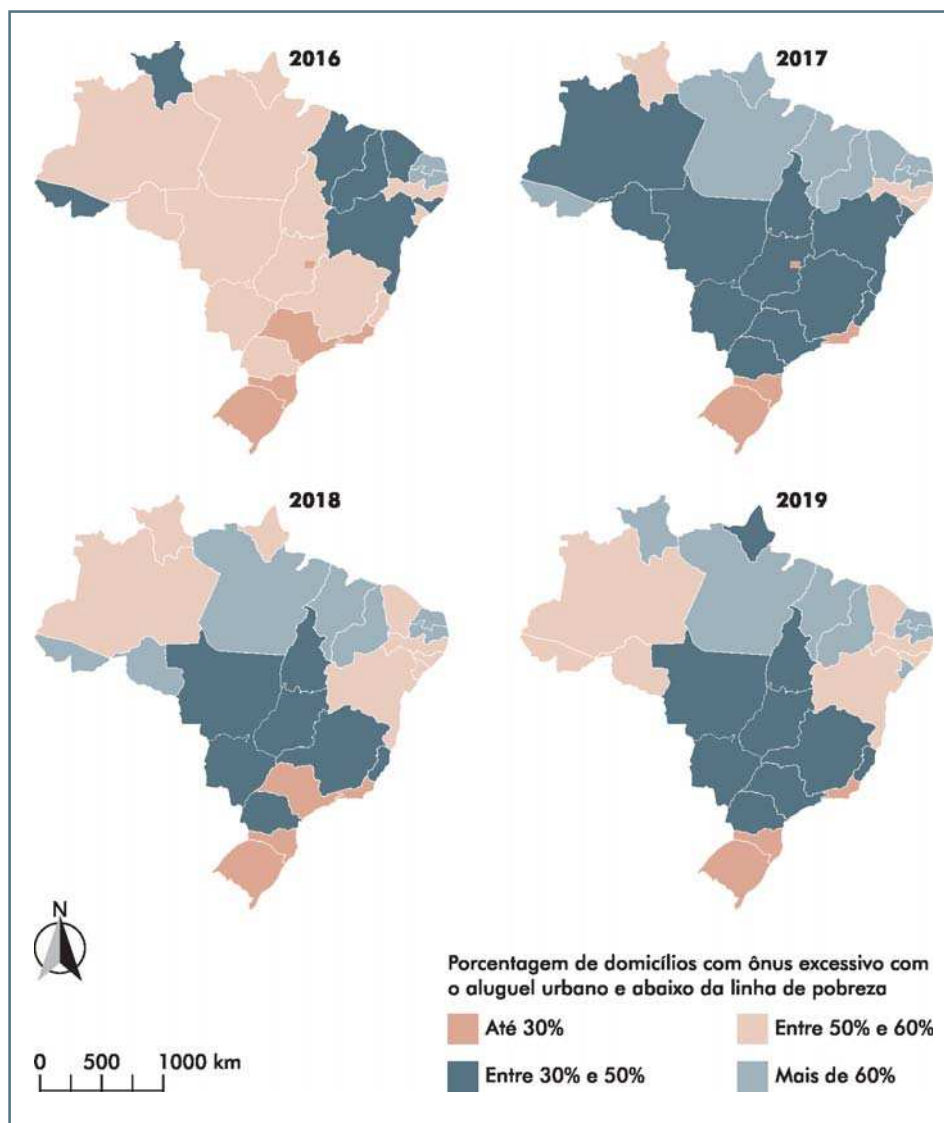


Fonte: Dados básicos: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2016, 2017a, 2018a, 2019a.
Elaboração própria.

Reforça-se, portanto, a percepção do relatório (FJP, 2021a) do peso do indicador no grupo de domicílios de até dois salários mínimos, seja pela instabilidade de rendimentos, seja pelos custos médios do aluguel. Em outras palavras, o aluguel, para domicílios neste estrato de renda, implica, na maioria dos casos, elevados gastos que podem deteriorar o bem-estar em outras dimensões, como educação, saúde, transporte e lazer. Destaca-se que a situação é ainda mais grave quando os domicílios estão abaixo da linha da pobreza. Ademais, é interessante notar que, em 2019, 17% dos domicílios com ônus excessivo com o aluguel tinham a pessoa de referência recebendo rendimentos de algum programa social.

Finalmente, o Mapa 4 apresenta o percentual de domicílios com ônus com o aluguel e abaixo da linha da pobreza por Unidade Federativa. Nele é possível observar um agravamento do quadro, entre 2016 e 2019, assim como um recorte regional marcado pela maior vulnerabilidade nos estados das regiões Norte e Nordeste.

Mapa 4 – Porcentagem de domicílios com ônus excessivo com o aluguel urbano e abaixo da linha da pobreza, por Unidade Federativa – 2016-2019



Fonte: Dados básicos: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2016, 2017a, 2018a, 2019a.
Elaboração própria.

Em síntese, verificou-se que, pelo lado do mercado de trabalho, de fato, a informalidade e a desocupação são traços comuns nos domicílios com ônus excessivo com o aluguel urbano. Esta condição implica que muitos deles acabam

sendo domicílios que se encontram abaixo da linha da pobreza, especialmente nos estados das regiões Norte e Nordeste. Do mesmo modo, quanto menor o rendimento domiciliar, maior a proporção de que a “escolha” – ou, melhor dizendo –, o imperativo por morar de aluguel implique despendar mais de 30% dos rendimentos com a locação, e, conseqüentemente, a perda de bem-estar. Nesse sentido, como aponta a literatura, dada a posição informal no mercado de trabalho – bem como a instabilidade de rendimentos e a impossibilidade de comprová-los –, o acesso à moradia dá-se, também, através do mercado imobiliário informal e, dentro deste, no mercado de aluguéis. Este mercado, por seu turno, pode se encontrar estruturado em regiões relativamente centrais e, em razão disto, implicar maior custo do aluguel. Além disso, deve-se considerar as alterações intraurbanas, frutos do MCMV, que modificaram a posição relativa de bairros inteiros, fator que pode implicar a elevação geral dos preços dos aluguéis. Por último, destaca-se que o ônus possui uma dimensão conjuntural, os desocupados, que está ligada à situação geral da economia.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente investigação buscou analisar características ainda não exploradas do ônus excessivo com o aluguel urbano, tendo como motivação a importância deste indicador na composição do déficit habitacional no Brasil no período recente. O foco, neste contexto, foi o de expor, por diferentes perspectivas, as vulnerabilidades às quais estão sujeitos os domicílios caracterizados por esta sobrecarga trazida pelo custo do aluguel em relação ao nível de renda.

A respeito das novas informações abordadas, realizou-se, inicialmente, uma exposição sobre a incidência de inadequações sobre os domicílios que enfrentam o ônus com o aluguel. Neste âmbito, os destaques foram as disparidades regionais e a especificidade dos domicílios das regiões Norte e Nordeste. Apesar de tais regiões apresentarem menor importância do ônus com o aluguel em relação aos demais indicadores do déficit, os domicílios que enfrentam esta questão são, em sua maioria, acometidos com algum tipo de inadequação.

No que tange à relação entre ônus e mercado de trabalho, observou-se grande participação de trabalhadores informais como responsáveis por domicílios com ônus excessivo, bem como de indivíduos fora da força de trabalho. No caso destes últimos, acredita-se que sua grande participação seja influenciada pelos idosos e demais aposentados que são responsáveis pelo domicílio e, provavelmente, utilizam seus benefícios para arcar com o ônus do aluguel.

Também se verificou um elevado número de domicílios abaixo da linha da pobreza que enfrentam a questão do ônus.

A consideração do ônus excessivo com o aluguel como um componente do déficit habitacional é uma questão controversa, sob o argumento de que este sofre grande influência de flutuações da conjuntura econômica. Desta maneira, o problema estaria mais relacionado a um déficit de renda do que de habitação. Tal lógica é reforçada pela expansão do setor imobiliário nos últimos anos e pela consolidação de programas como o MCMV, que proveriam uma grande “oferta” de unidades habitacionais.

No entanto, há de se considerar que o enfrentamento à questão do aluguel vai além dos mecanismos de oferta e demanda habitacional, devendo ser colocadas em perspectiva questões subjacentes, algumas das quais foram apresentadas neste texto. Assim, embora haja presença significativa dos desocupados, há, também, uma grande participação dos trabalhadores informais e de indivíduos fora da força de trabalho no ônus, parcelas que têm corroborado a alimentação do sistema de locação informal, como alternativa aos elevados aluguéis dos centros urbanos. Ademais, como discutido, há os efeitos ambíguos acerca do potencial impacto de políticas como o MCMV.

Finalmente, neste mesmo sentido, ressalta-se que o desenho de políticas de locação social, especialmente voltadas aos domicílios ônus, devem considerar a presença da informalidade de acesso ao mercado de trabalho e, também, a existência da informalidade do mercado de aluguéis. Em outras palavras, o desafio é como desenvolver e ampliar um mercado de aluguel social neste contexto, assim como alternativas no sentido da formalização do mercado informal. Porque, como constatado, há coexistência de ônus e inadequações de moradias, características mais significativas em contextos informais, refletindo na deterioração da reprodução das condições de vida destes domicílios. Ademais, a presença de domicílios com beneficiários de programas sociais dentro do ônus tanto pode indicar uma porta de entrada para o desenho de políticas de locação social quanto de melhor entendimento das consequências e razões da habitação sob condições de ônus excessivo com o aluguel.

Portanto, ressalta-se a importância de lançar luz sobre essas questões ao se considerar o planejamento de políticas públicas, e, por tal razão, reforça-se a importância do indicador e a necessidade de discussão do ônus com o aluguel urbano no âmbito do déficit habitacional.

REFERÊNCIAS

ABRAMO, Pedro. A cidade com-fusa: a mão inoxidável do mercado e a produção da estrutura urbana nas grandes metrópoles latino-americanas. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 2, p. 25-25, 2007.

ABRAMO, Pedro. O mercado informal de solo em favelas e a mobilidade residencial dos pobres nas grandes cidades: um marco metodológico. In: ABRAMO, Pedro (coord.). **Favela e mercado informal: a nova porta de entrada dos pobres nas cidades brasileiras**. Porto Alegre: Antac, 2009.

BALBIM, Renato. **Serviço de moradia social ou locação social: alternativas à política habitacional**. Brasília, DF: Ipea, 2015. (Texto para Discussão, n. 2134).

BALBIM, Renato; KRAUSE, Cleandro; LIMA NETO, Vicente Correia. **Para além do Minha Casa Minha Vida: uma política de habitação de interesse social?** Brasília, DF: Ipea, 2015. (Texto para Discussão, n. 2116).

BUDIG, Michelle J.; ENGLAND, Paula. The wage penalty for motherhood. **American Sociological Review**, New York, v. 66, n.2, p. 204-225, Apr. 2001.

COSTANZI, Rogério Nagamine. Análise das concessões de benefícios previdenciários no período de janeiro a outubro de 2020. **Informações FIPE**, São Paulo, n. 483, p. 17-22, dez. 2020.

EUROSTAT. **Living conditions in Europe**. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2018.

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

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil: 2016-2019**. Belo Horizonte: FJP, 2021a.

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

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

GUIGINSKI, Janaína Teodoro. **Mercado de trabalho e relações de gênero: associação entre a presença de filhos e as condições de acesso ao trabalho das mulheres**. 2015. Dissertação (Mestrado em Demografia) – Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional, Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2015.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Coordenação de População e Indicadores Sociais. **Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira – 2017**. Rio de Janeiro: IBGE, 2017b.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Coordenação de População e Indicadores Sociais. **Síntese de indicadores sociais:** uma análise das condições de vida da população brasileira – 2018. Rio de Janeiro: IBGE, 2018b.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Coordenação de População e Indicadores Sociais. **Síntese de indicadores sociais:** uma análise das condições de vida da população brasileira – 2019. Rio de Janeiro: IBGE, 2019b.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Coordenação de População e Indicadores Sociais. **Síntese de indicadores sociais:** uma análise das condições de vida da população brasileira – 2020. Rio de Janeiro: IBGE, 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Desemprego:** as divisões do mercado de trabalho. Rio de Janeiro: IBGE, 2021. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/explica/desemprego.php>. Acesso em: 5 maio 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PnadC):** 2016. Rio de Janeiro: IBGE, 2016.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PnadC):** 2017. Rio de Janeiro: IBGE, 2017a.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PnadC):** 2018. Rio de Janeiro: IBGE, 2018a.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PnadC):** 2019. Rio de Janeiro: IBGE, 2019a.

PASTERNAK, Suzana; D'OTTAVIANO, Camila. Rental housing in Brazil: limitations and perspectives. In: BLANCO BLANCO, Andrés; FRETES CIBILS, Vicente; MUÑOZ MIRANDA, Andrés (ed.). **Rental housing wanted:** options for expanding housing policy. Washington: IDB, 2016. p.135-166.

PAULO, Maira Andrade. **A maternidade, o momento do nascimento do primeiro filho e a situação do mercado de trabalho no Brasil:** uma análise do salário e da adequação escolaridade/ocupação por grupos socioeconômicos. 2013. Tese (Doutorado em Demografia) – Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional, Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2013.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS ASSENTAMENTOS HUMANOS. **Déficit habitacional en América Latina y el Caribe.** Nairóbi: ONU-Habitat, 2015.

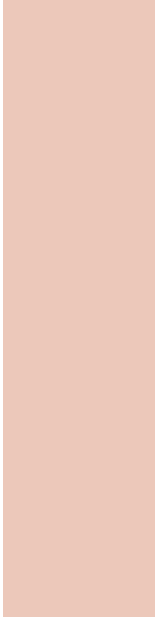
RUFINO, Maria Beatriz Cruz. Transformação da periferia e novas formas de desigualdades nas metrópoles brasileiras: um olhar sobre as mudanças na produção habitacional. **Cadernos Metrópole**, São Paulo, v. 18, n. 35, p. 217-236, 2016.

RUFINO, Maria Beatriz Cruz. Um olhar sobre a produção do PMCMV a partir de eixos analíticos. In: AMORE, Caio Santo; SHIMBO, Lúcia Zanin; RUFINO, Maria Beatriz Cruz (org.). **Minha casa... e a cidade?** Avaliação do programa Minha Casa Minha Vida em seis estados brasileiros. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. p.51-72.

SOUZA, Paola Faria Lucas de. **Efeitos da maternidade e do casamento sobre o diferencial de salários entre gêneros no Brasil para o ano de 2014**. 2016. Tese (Doutorado em Economia) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2016.

TREANOR, David. **Housing policies in Europe**. England: M3 Housing Ltd, 2015.

VIANA, Raquel de Mattos *et al.* Carências habitacionais no Brasil e na América Latina: o papel do ônus excessivo com o aluguel urbano. **Caderno de Geografia**, Belo Horizonte, v. 29, n. 56, p. 287-305, jan./mar. 2019.



4

Coabitação familiar



Dinâmica familiar e demográfica na mensuração
das condições habitacionais

José Eustáquio Diniz Alves

Coabitação: em busca de uma definição relevante
e de uma mensuração possível

Ana Maria Castelo

Robson Ribeiro Gonçalves

4.1 Dinâmica familiar e demográfica na mensuração das condições habitacionais

José Eustáquio Diniz Alves¹

RESUMO:

O Brasil já está na fase avançada da Transição Demográfica e caminha para ter uma estrutura etária envelhecida. A época de grande crescimento populacional e de expressivo número de jovens fazendo a transição para a vida adulta ficou para trás. A população de 15-29 anos (que abarca a maior proporção de pessoas em primeira união) já está diminuindo e o decréscimo da população total vai ser a característica dominante a partir da década de 2040 no Brasil. Este novo contexto da dinâmica demográfica brasileira altera o processo de formação das famílias e influi no processo de definição da demanda habitacional. O objetivo deste texto é debater a dinâmica familiar e demográfica na mensuração das condições habitacionais.

PALAVRAS-CHAVE: Família. Domicílio. Demanda Habitacional.

¹ Doutor em Demografia pelo Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional (Cedeplar) da UFMG e pesquisador aposentado do IBGE. E-mail: jed_alves@yahoo.com.br

INTRODUÇÃO

O Brasil passou por grandes transformações econômicas e sociais, deixando de ser uma sociedade predominantemente rural e agrária para se tornar uma sociedade urbana, com predominância econômica da indústria e do setor de serviços. As mudanças demográficas foram significativas, como a queda das taxas de mortalidade e natalidade, a mudança da estrutura etária, o envelhecimento populacional, a redução do tamanho das famílias, a diversificação e a pluralidade dos arranjos familiares etc. Nesse contexto, seria um equívoco hipostasiar o conceito de família para definir os tipos de necessidades habitacionais. Como discutido no seminário, muitas vezes, os conceitos de coabitação e famílias conviventes têm sido usados de maneira arbitrária, provocando assimetrias artificiais com as necessidades de moradia. Neste sentido, é preciso avaliar o conceito de família da Organização das Nações Unidas (ONU) e discutir como os conceitos estanques de família podem provocar incompatibilidades e disjunções com as necessidades de habitação.

POPULAÇÃO, FAMÍLIA E DOMICÍLIO

Domicílios e famílias são conceitos complexos e multifacetados. Na literatura sociológica, antropológica e demográfica, a reflexão sobre família é bastante rica e multiforme (CAVENAGHI; GOLDANI, 1993; MEDEIROS; OSÓRIO, 2000; ALVES; CAVENAGHI, 2011). Segundo Bruschini (1989), nos estudos de família, existem limitações tanto no aspecto teórico quanto na perspectiva empírica em relação à capacidade de se apreender a dinâmica desse grupo social. Dependendo do ângulo de análise, a família pode ser vista como: a) unidade de produção (valores de troca) e de reprodução (de indivíduos e valores de uso); b) unidade de reprodução e consumo; c) unidade de indivíduos com laços de consanguinidade; d) unidade de solidariedade, afeto e prazer; e) pessoas que dividem o mesmo teto e a mesma cozinha; f) local da relação dialética entre dominação e submissão; g) rede de parentesco (independentemente da moradia conjunta); h) espaço de socialização, reprodução ideológica e conflito; etc. Todavia, os censos demográficos e as pesquisas domiciliares precisam fazer uma escolha para tornar viável a operacionalização desses conceitos.

Para o IBGE (2000), domicílio é o local ou recinto estruturalmente independente, que serve de moradia a famílias, formado por um conjunto de cômodos, ou por um cômodo só, com entrada independente, dando para logradouro ou terreno de uso público ou para local de uso comum a mais de um domicílio.

Considera-se também como domicílio o local que, embora não atendendo àquelas características, sirva de moradia na data do censo a pessoas ou a uma só pessoa, tais como: prédios em construção, embarcação, veículos, barracas, tendas, grutas, pontes, galerias, bancos de praça, pátios de estação, marquises de edifício etc. Segundo a caracterização dos grupos de pessoas que os habitam, os domicílios podem ser particulares ou coletivos. Segundo a natureza dos domicílios, eles podem ser classificados em permanentes ou improvisados.

Tradicionalmente, os censos brasileiros adotam o conceito de família censitária como aquelas que compartilham um domicílio e podem ser classificadas da seguinte forma: a) pessoa só: pessoas vivendo sozinhas em um domicílio; b) família única: nos domicílios particulares ocupados por uma só família e nos boletins das famílias residentes em domicílios coletivos; c) família principal: referente às famílias cujos chefes são os donos, locatários ou responsáveis pelos domicílios particulares onde vivem mais de uma família; d) família secundária – parente: referente às famílias secundárias, quando entre estas e as principais existirem laços de parentesco; e) família secundária – não parente: referente às famílias secundárias, quando entre estas e as principais não existirem laços de parentesco.

Contudo, essas definições do IBGE contrastam com as definições internacionais. A ONU (UN, 1998), levando em consideração o espaço do domicílio, considera que uma família deve ter duas características essenciais: a) mínimo de dois membros; e b) os membros da família devem estar relacionados por meio de relações de consanguinidade (parentesco), adoção ou casamento. Isso quer dizer que a ONU trata a pessoa morando sozinha como um domicílio unipessoal e a considera como um arranjo “não família”. Também trata como “não família” as pessoas que convivem em um domicílio multipessoal, mas que não possuem laços de parentesco, adoção ou casamento. Assim, são considerados domicílios resididos por “não famílias”: a) domicílios unipessoais; e b) domicílios multipessoais habitados por pessoas sem laços de parentesco, adoção ou casamento (por exemplo, uma república de estudantes).

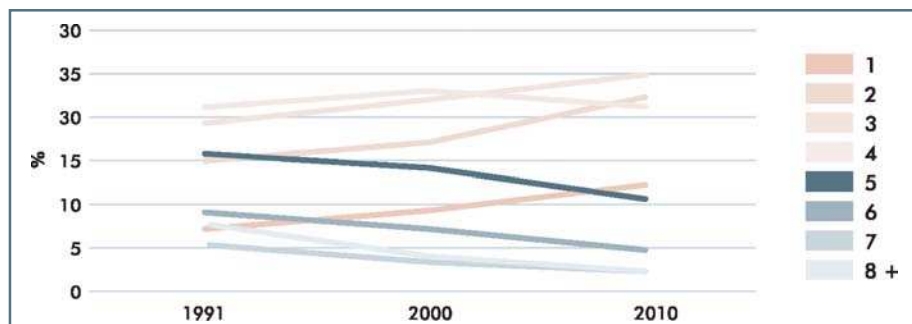
Já os domicílios resididos por famílias podem apresentar as seguintes composições:

- a) Domicílio com família nuclear:
 - casal (núcleo duplo) com filho(s) e - sem filho(s);
 - pai com filho (s) – monoparental masculino;
 - mãe com filho(s) – monoparental feminino.

- b) Domicílio com família estendida:
- uma única família nuclear e outras pessoas relacionadas ao núcleo, por exemplo, um pai com filho(s) e outros parentes ou um casal com outros parentes;
 - duas ou mais famílias nucleares relacionadas entre si sem qualquer outra pessoa, por exemplo, dois ou mais casais com crianças;
 - duas ou mais famílias nucleares relacionadas entre si mais outra(s) pessoa(s) relacionadas no mínimo a um dos núcleos, por exemplo, dois ou mais casais com outros parentes;
 - duas ou mais pessoas relacionadas umas com as outras, nenhuma das quais constitui uma família nuclear.
- c) Domicílio com família composta:
- um único núcleo familiar mais outras pessoas, algumas das quais relacionadas ao núcleo familiar e algumas não, por exemplo, mãe com filho(s) e outros parentes e não parentes;
 - um único núcleo familiar mais outras pessoas, nenhuma das quais seja relacionada ao núcleo, por exemplo, pai com filho(s) e não parentes;
 - duas ou mais famílias nucleares relacionadas entre si mais outras pessoas, algumas das quais relacionadas a, no mínimo, um dos núcleos e algumas das quais não ligadas a nenhum núcleo, por exemplo, dois ou mais casais com parentes e não parentes;
 - duas ou mais famílias nucleares relacionadas entre si mais outras pessoas, nenhuma das quais relacionada a qualquer dos núcleos, por exemplo, dois ou mais casais com filhos e não parentes;
 - duas ou mais famílias nucleares não relacionadas entre si, com ou sem outras pessoas;
 - duas ou mais pessoas relacionadas uma com a outra, mas nenhuma das quais constitui uma família nuclear e outras pessoas não parentes.

Quando se analisa a evolução do crescimento da população, das famílias e dos domicílios no Brasil, percebe-se que houve uma maior diversidade e pluralidade familiar, além de uma redução do tamanho dos arranjos domiciliares. O Gráfico 1 mostra que os únicos arranjos que tiveram ganhos percentuais entre 1991 e 2010 foram aqueles com 1, 2 ou 3 pessoas (os domicílios brasileiros com 1 a 3 pessoas representavam 40% do total em 1991 e aumentaram para cerca de 60% em 2010). Todos os demais arranjos com 4 ou mais pessoas por domicílio tiveram queda no período e as quedas foram maiores para os arranjos mais numerosos.

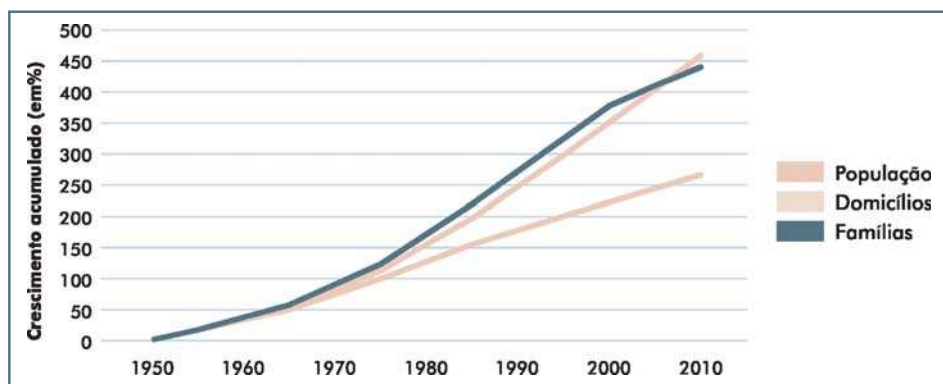
Gráfico 1 - Número de moradores em domicílios particulares permanentes
– Brasil – 1991-2010



Fonte: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Censos Demográficos.

O ritmo do crescimento das famílias foi bem maior do que o ritmo do crescimento da população e o número de domicílios seguiu o ritmo das famílias, conforme mostra o Gráfico 2. Entre 1950 e 2010, a população brasileira passou de 52 milhões de habitantes para 190,7 (um crescimento de 267% no período), as famílias passaram de 10 milhões em 1950 para 54,4 milhões (um aumento de 441% no período) e o número de domicílios passou de 10 milhões para 56,5 milhões (um acréscimo relativo de 462,8% no período). Cabe a observação que, em 2010, o cálculo das famílias foi feito de forma indireta (através de um algoritmo), pois o censo demográfico de 2010 retirou o quesito sobre a relação de parentesco com o responsável pela família (SABOIA; COBO; MATOS, 2012). Assim, o crescimento das famílias permaneceu mais elevado do que o crescimento dos domicílios até o ano 2000, sendo que o crescimento dos domicílios ultrapassou o crescimento das famílias em 2010.

Gráfico 2 - Crescimento acumulado da população, famílias e domicílios
– Brasil – 1950-2010



Fonte: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Censos Demográficos.

O fato é que não faltou dinamismo ao crescimento dos domicílios entre 1950 e 2010, pois o número de moradias aumentou bem acima do crescimento populacional e aumentou aproximadamente no ritmo do crescimento das famílias. Contudo, a utilização do conceito de coabitação e de famílias conviventes pode gerar muita confusão e gerar déficits habitacionais artificiais, como pode ser visto no exemplo a seguir.

UM EXEMPLO DE COMO AS MUDANÇAS FAMILIARES PODEM OCORRER EM UM MESMO DOMICÍLIO

O exemplo a seguir tem como base um caso real de uma família de Belo Horizonte que, na década de 1950, era composta por um casal com 8 filhos, mais uma pessoa que ajudava nas tarefas diárias e mais a presença de algum parente que vinha do interior e que compartilhava o espaço por períodos determinados, compartilhando um apartamento de 4 quartos, conforme a Figura 1. Pela metodologia da Fundação João Pinheiro (FJP), não haveria déficit habitacional neste caso, pois se tratava de família única, com dois agregados sem parentesco entre si e com o máximo de 3 pessoas por domicílio. Portanto, havia 12 pessoas em um domicílio com 4 dormitórios e zero déficit habitacional.

Figura 1 – Família belorizontina no final da década de 1950



Fonte: Elaboração do autor.

Ao longo das décadas de 1960 e 1970, os filhos casaram ou simplesmente mudaram para novos domicílios em diferentes cidades, a ajudante mudou de emprego, o marido do núcleo duplo morreu e não houve mais parentes morando no domicílio, conforme Figura 2. Assim, no início dos anos 1980, a família numerosa de décadas anteriores ficou reduzida a uma senhora idosa (domicílio unipessoal).

Figura 2 – Família belorizontina, início dos anos 1980



Fonte: Elaboração do autor.

Mas, ao longo dos anos 1980 e 1990, houve uma recomposição familiar, conforme Figura 3. A mãe da pessoa de referência recebeu uma irmã (tia da pessoa de referência) e a família ficou composta por duas pessoas (duas irmãs) e não havia déficit habitacional.

Ainda, uma irmã e o cunhado da pessoa de referência também se mudaram para o apartamento para compartilhar o espaço, a fim de ajudar no cuidado das duas idosas do domicílio. Pela metodologia da FJP, essas 4 pessoas (embora todas parentes ou cônjuges) são divididas em duas famílias gerando, portanto, um déficit habitacional (embora a densidade média fosse de apenas 1 pessoa por dormitório).

Logo em seguida, uma sobrinha da pessoa de referência (neta da mãe da pessoa de referência), que tinha acabado de ter uma filha (família monoparental feminina), mudou-se para o domicílio. Pela metodologia da FJP, trata-se de mais uma família convivente e, portanto, de mais um déficit habitacional. Desta forma, a nova composição do domicílio formada por 6 pessoas com laços de parentesco passou a ser contabilizada como 3 famílias, gerando duas unidades de déficit habitacional. Portanto, o mesmo domicílio que teve 12 pessoas e nenhum déficit passou a ter a metade das pessoas e dois déficits.

Figura 3 – Família belorizontina, nos anos de 1980 e 1990



Fonte: Elaboração do autor.

Na primeira década dos anos 2000, morreram os componentes mais idosos da família belorizontina (morreram a mãe, a tia, a irmã e o cunhado da pessoa de referência). Ficaram a sobrinha e os sobrinhos netos da pessoa de referência,

conforme a Figura 4. Num primeiro momento, o novo arranjo familiar ficou composto pela mãe e três filhos, média de uma pessoa por dormitório e nenhum déficit habitacional. Mas, na década seguinte, a filha mais velha casou e mudou de cidade, ficando a mãe com uma filha e um filho. Como havia apenas três pessoas para quatro dormitórios, foi alugado um cômodo para uma pessoa fora da família. Desta forma, pode-se considerar a formação de um novo déficit habitacional.

Figura 4 – Família belorizontina nos anos 2000



Fonte: Elaboração do autor.

O que o exemplo acima indica é que o uso da ideia de coabitação e de família convivente desconsidera a riqueza da dinâmica familiar e, por questões conceituais que não estão explicitadas nas definições da ONU (UN, 1998), gera déficits habitacionais artificiais, pois a convivência de distintas gerações de parentes no mesmo domicílio ou a presença de uma “família mosaico” não deve ser considerada como indicativo de carência habitacional.

À GUIA DE CONCLUSÃO: DÉFICIT OU DEMANDA HABITACIONAL

A metodologia do déficit habitacional não tem sido muito adotada na comunidade internacional, pois parte de uma visão de família convivente que não é referendada pela maioria dos países e nem pelas recomendações da ONU. O Brasil é um país extremamente heterogêneo em termos econômicos, sociais, regionais e espaciais e tem passado por grandes mudanças na dinâmica demográfica. Em relação à sua realidade habitacional, o país tem apresentado transformações significativas, especialmente nas últimas cinco décadas.

Nas últimas décadas, o Brasil demonstrou um maior crescimento do número de domicílios, o que se deve, pelo lado demográfico, ao processo de envelhecimento da população e à diversificação dos arranjos familiares, que possibilitou o aumento do número de pessoas morando sozinhas, o número de casais sem filhos e o número de famílias monoparentais. Entender a dinâmica diferenciada entre população, domicílio e família é fundamental para se compreender a demanda habitacional no país. Porém, talvez em função do *lobby* de empreiteiras e prefeituras, a preocupação dos formuladores de políticas habitacionais no Brasil tem sido com déficit habitacional e pela disputa e acesso aos fundos públicos da União.

Todavia, os agentes de financiamento de novas moradias precisam conhecer a demanda habitacional, independentemente se ela advém de uma situação de déficit ou se representa uma demanda decorrente das necessidades do ciclo de vida das novas gerações. Dado um estoque de moradias em uma região geográfica ou em um país, pode-se considerar que as pessoas procuram uma nova unidade habitacional por dois motivos: a) porque pretendem formar um novo arranjo domiciliar (que pode ser uma pessoa sozinha, pessoas ligadas por laço de parentesco ou pessoas que se unem mesmo sem laços de parentesco – como, por exemplo, as repúblicas de estudantes); b) porque pretendem substituir um domicílio precário por um domicílio regular.

Desta forma, no mínimo, a metodologia do déficit habitacional deveria ser complementada pela metodologia da demanda habitacional já explicitada em vários trabalhos acadêmicos, como os de Alves e Cavenaghi, publicados ao longo dos anos. Especialmente, é preciso ter muito cuidado com o uso dos conceitos de coabitação e famílias conviventes (secundárias, terciárias etc.), que são uma espécie de “jabuticaba” brasileira, pois não são conceitos adotados universalmente.

REFERÊNCIAS

ALVES, José Eustáquio Diniz. **As características dos domicílios brasileiros entre 1960 e 2000**. Rio de Janeiro: ENCE/IBGE, 2004. (Textos para Discussão, n. 10).

ALVES, José Eustáquio Diniz; CAVENAGHI, Suzana. As mudanças nos questionários do censo demográfico 2010 do IBGE – Impactos no cálculo das metodologias do déficit e da demanda habitacional no Brasil. In: CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Demanda Habitacional no Brasil**. Brasília, DF: CEF, 2011. Anexo A.1, p. 91-97. Disponível em: https://www.caixa.gov.br/Downloads/habitacao-documentos-gerais/demanda_habitacional.pdf. Acesso em: 17 set. 2021.

ALVES, José Eustáquio Diniz; CAVENAGHI, Suzana. Domicilios y familias en la experiencia censal del Brasil: cambios y propuesta para identificar arreglos familiares. **Notas de Población**, Santiago, año 37, n.92, p.15-45, enero 2011. Disponível em: <https://www.cepal.org/pt-br/node/28963>. Acesso em: 17 set. 2021.

ALVES, José Eustáquio Diniz; CAVENAGHI, Suzana. Família e domicílio no cálculo do déficit habitacional no Brasil. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 11., 2005, Salvador. **Anais [...]**. Salvador: ANPUR, 2005.

ALVES, José Eustáquio Diniz; CAVENAGHI, Suzana. Medición del déficit y de la demanda habitacional a partir de los censos del Brasil. **Notas de Población**, Santiago, año 37, n.93, p.211-235, enero 2011. Disponível em: <https://www.cepal.org/pt-br/node/28962>. Acesso em: 17 set. 2021.

ALVES, José Eustáquio Diniz; CAVENAGHI, Suzana. Tendências demográficas, dos domicílios e das famílias no Brasil. **Aparte - Inclusão Social em Debate**, Rio de Janeiro, 26 ago. 2012.

ARRIAGADA, Irma. **Políticas sociales, familia y trabajo en la América Latina de fin de siglo**. Santiago: CEPAL, 1997. (Série políticas sociales, n. 21).

BRUSCHINI, Cristina. Uma abordagem sociológica da família. **Revista Brasileira de Estudos de População**, Belo Horizonte, v. 6, n. 1, p. 1-23, jan./jun., 1989.

CAVENAGHI, Suzana; GOLDANI, Ana Maria. Fecundidade e família: os tamanhos das famílias e das crianças no Brasil. **Revista Brasileira de Estudos de População**, Belo Horizonte, v. 10, n. 1/2, p. 107-124, jan./dez. 1993.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Manual do recenseador do censo demográfico de 2000**. Rio de Janeiro: IBGE, 2000.

MEDEIROS, Marcelo; OSÓRIO, Rafael G. Mudanças na composição dos arranjos domiciliares no Brasil – 1978 a 1998. **Revista Brasileira de Estudos de População**, Belo Horizonte, v.17, n. 1/2, p. 67-85, jan./dez. 2000.

SABOIA, Ana Lúcia; COBO, Bárbara; MATOS, Gilson Gonçalves. **Desafios e possibilidades da investigação sobre os novos arranjos familiares e a metodologia para identificação de família no Censo 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2012. (Textos para discussão, n. 39). Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv58987.pdf>. Acesso em: 16 set. 2021.

UNITED NATIONS. **Principles and recommendations for population and housing censuses**. Revision 1. New York: UN, 1998. (Statistical Papers. Series M, n. 67).

4.2 Coabitação: em busca de uma definição relevante e de uma mensuração possível

Robson Ribeiro Gonçalves¹

Ana Maria Castelo²

RESUMO:

O artigo se detém na problemática da mensuração de um dos principais componentes do déficit habitacional: a coabitação. Discute as limitações associadas às bases de dados atualmente existentes no Brasil e propõe alternativas para o tratamento da questão. Considera ainda as mudanças recentes na dinâmica sociodemográfica e econômica com reflexos sobre a conceituação de núcleos e de arranjos familiares. Conclui propondo diretrizes metodológicas para uma pesquisa habitacional que permita mensurar corretamente a coabitação e o déficit habitacional.

PALAVRAS-CHAVE: Coabitação. Déficit habitacional. Política habitacional. Dinâmica sociodemográfica.

¹ Economista, consultor e professor convidado da FGV. E-mail: robson.goncalves@fgv.br.

² Economista, consultora e coordenadora de projetos do FGV IBRE. E-mail: ana.castelo@fgv.br.

INTRODUÇÃO

A adequada mensuração das necessidades habitacionais é de grande relevância para orientar as políticas públicas voltadas à garantia efetiva do direito à moradia. As dinâmicas sociais, econômicas e demográficas nas diferentes regiões do país conferem ao tema um aspecto complexo e que exige muito mais do que a mera expansão do estoque de habitações. Identificar regiões, estratos sociais e componentes críticos das necessidades habitacionais – isto é, da demanda por novas moradias e do déficit existente – é fundamental para a eficácia das políticas públicas ligadas ao tema da moradia. E, nesse sentido, a coabitação se destaca, dentre outras razões, por ter sido, nas últimas décadas, um dos principais componentes do déficit habitacional brasileiro.

Definida de forma simples, a coabitação é um fenômeno socioeconômico no qual uma mesma moradia é compartilhada por mais de um grupo ou núcleo de pessoas – incluindo os “núcleos unitários” –, seja de forma voluntária, seja involuntária. Até alguns anos atrás, a coabitação podia ser definida como a convivência de mais de uma família em um mesmo domicílio e essa definição foi amplamente utilizada em diversas estimativas do déficit e da demanda habitacionais (ver, dentre outros, GONÇALVES, 1998; FJP, 2018; FGV, 2018).

Idealmente, a fim de eliminar esse componente do déficit habitacional, seria preciso prover acesso à moradia de forma a eliminar a coabitação involuntária. Do mesmo modo, no âmbito da demanda por novas habitações, seria preciso prover a oferta de uma moradia para cada nova família em formação.

A mensuração da coabitação, em geral, e da coabitação involuntária, em particular, foi realizada até 2015 a partir de dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad), contabilizando-se o número de domicílios, o número de famílias conviventes e a condição voluntária ou involuntária da coabitação.

No entanto, essa antiga forma de mensuração acabou se tornando anacrônica por conta da dinâmica sociocultural, que tornou imprecisa a própria definição de família. E, muito embora continue a identificar e quantificar as pessoas convivendo em um mesmo domicílio, a Pnad deixou, depois de 2015, de quantificar o número de famílias residentes em cada unidade doméstica.

É nesse contexto da atualização das estimativas de necessidades habitacionais que se insere o presente trabalho, cujo objetivo é contribuir para a atualização das metodologias de mensuração do déficit e da demanda habitacionais, favorecendo o direcionamento das políticas públicas voltadas à adequada provisão de moradia.

UM DIREITO FUNDAMENTAL

O direito à moradia adequada foi reconhecido expressamente pela Organização das Nações Unidas (ONU), em 1948, por meio da Declaração Universal dos Direitos Humanos. Desde então, tem sido reconhecido no âmbito do ordenamento legal de diversos países, como também tem sido objeto de novos debates em nível internacional, com destaque para a Conferência das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável (Habitat), cuja edição decenal mais recente (Habitat III) ocorreu no Equador, em 2016. No Brasil, a Constituição Federal de 1988 incluiu a moradia como um dos direitos fundamentais do cidadão, isto é, inerentes à pessoa humana e essenciais à vida digna de todos.

Na atualidade, o direito à moradia tem sido cada vez mais associado ao tema do desenvolvimento sustentável. Por essa razão, os debates e documentos produzidos por ocasião da Habitat III fizeram diversas referências à chamada Agenda de Desenvolvimento Pós-2015, uma iniciativa da ONU voltada para definir a futura estrutura de desenvolvimento global que sucederá os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. Essa vinculação deixa explícito que aquele direito não visa apenas assegurar moradia para a população, mas inserir a questão no contexto mais amplo de habitabilidade, incluindo inserção social e condições adequadas à saúde física e mental.

É nesse universo que se insere a questão da coabitação. Assim, muito embora seja um direito ligado à cada pessoa, a moradia deve ser provida para grupos – ainda que unitários – que, idealmente, irão compartilhar de forma voluntária cada habitação. Isso porque a moradia deve ser compreendida como um *locus* de convivência social digna e saudável e não apenas como um lugar de abrigo.

No âmbito das estimativas de déficit e demanda habitacionais, é relativamente fácil mensurar e incluir componentes como domicílios improvisados ou rústicos e adensamento excessivo. Isso porque a dimensão física desses componentes é o elemento essencial de definição e de mensuração. O mesmo não ocorre com a coabitação.

Assim, cabe perguntar: sendo a moradia um *locus* de convivência social, como definir o grupo ou arranjo de pessoas ao qual cabe garantir uma habitação digna ou, quando muito, a convivência voluntária em uma habitação digna? Em outros termos, sendo a moradia um direito fundamental a ser assegurado a grupos de pessoas, como definir tais grupos em um contexto sociocultural no qual a definição tradicional de família já não cabe?

MOTIVAÇÕES

Em uma definição típica dos dicionários, coabitar refere-se ao ato de “habitar em comum”. No entanto, como visto, a convivência voluntária de indivíduos em um dado arranjo ou núcleo de pessoas é inerente à moradia e, portanto, essa definição não dá conta da complexidade do conceito. A questão que se coloca é: por que motivo o ato de habitar em comum é uma questão relevante para a política pública? E, afinal, quem coabita?

A primeira questão tem caráter normativo e é fundamental para nortear e dimensionar os esforços de prover habitação; a segunda, de caráter mais empírico, visa favorecer a correta mensuração do fenômeno da coabitação.

A busca de uma definição mais atual de núcleos ou arranjos de pessoas no âmbito do conceito de coabitação não é nova. Na verdade, no contexto da discussão sobre as necessidades habitacionais, o conceito tem evoluído para uma definição abrangente, na qual a coabitação pode ser entendida como a coexistência, dentro de um mesmo domicílio, de núcleos familiares (ou não familiares) distintos do núcleo principal (LUGO, 2004). Apesar de mais adequada, essa definição apenas relativiza a questão dos núcleos familiares e, certamente, não resolve a questão empírica ligada à mensuração. Do mesmo modo, partindo-se daquela mesma definição, abre-se um longo caminho para estabelecer que a coabitação é um problema de política pública.

As razões para o compartilhamento domiciliar podem ser diversas. Pode ser uma decisão racional dos grupos envolvidos em uma estratégia de busca de condições de moradia limitada pela insuficiência de renda; pode estar associada à constituição de uma rede de suporte entre membros dos diferentes núcleos; ou ainda pode ocorrer por simples conveniência, abrangendo uma infinidade de motivos mais ou menos momentâneos e circunstanciais. Em cada caso, um conjunto variado de motivações irá definir se a coexistência em um domicílio comum é voluntária ou não, ou seja, se há demanda por um novo domicílio como resultado da coabitação.

EM BUSCA DE UMA DEFINIÇÃO DE NÚCLEOS OU ARRANJOS

Sendo ou não voluntária, a coabitação ainda exige a superação do maior obstáculo conceitual da atualidade: a definição de arranjo ou núcleo, ou seja, da unidade – coletiva ou individual – a partir da qual seja possível mensurar o fenômeno.

Mais do que apenas definir esses grupos, uma metodologia adequada de mensuração de necessidades habitacionais deve tornar possível sua identificação no âmbito das pesquisas domiciliares. E, por conta da superação sociocultural dos tradicionais conceitos de “família” e mesmo de “chefe de domicílio”, essa identificação terá de se dar de forma indireta a partir de outras características mensuráveis que tornem possível reconhecer aqueles grupos. Nesse sentido, Alves e Cavenaghi (2006) alertam que muitas das situações definidas como coabitação de diferentes núcleos são casos de arranjos que podem ser compreendidos como “famílias estendidas”, que compartilham um mesmo espaço domiciliar e que não necessariamente demandam uma nova moradia.

Nessa mesma linha, o relatório da ONU-Habitat (ORGANIZAÇÃO..., 2015) ressalta que a presença de diferentes grupos ou núcleos de parentesco dentro do domicílio nem sempre deve estar associada a uma necessidade de moradia. Isso porque esses grupos não necessariamente são distintos. Na verdade, podem ser famílias extensas ou arranjos multigeracionais, que são formas funcionais e tradicionais de coabitação em muitas culturas da América Latina e do Caribe.

Assim, quem, por que, em que condições coabita são questões fundamentais dessa discussão. E responder a essas questões, reconhecendo os limites das tentativas de mensuração, é o que permitirá estabelecer parâmetros para a quantificação do fenômeno e, em última instância, estabelecer sua inserção dentro da problemática habitacional. E essa discussão leva à questão dos chamados “novos arranjos familiares” ou, com mais propriedade, “novos arranjos domiciliares”.

IDENTIFICANDO OS NÚCLEOS CONVIVENTES

A dificuldade em acomodar estes e outros novos arranjos e relações sociais em termos das variáveis demográficas está presente nos censos demográficos em todo o mundo. O censo europeu, por exemplo, traz um extenso capítulo para identificação dos possíveis núcleos familiares, distinguindo três arranjos principais³:

3 Ver material de referência em: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/population-and-housing-census/background>. Acesso em: 17 fev. 2021.

- **Núcleo familiar:** compreende um casal sem filhos, ou um casal com um ou mais filhos, ou um parente solitário com um ou mais filhos. Em alguns países, famílias consistindo de avós e um ou mais netos, mas sem pai/mãe intergeracional (ou seja, o pai/mãe desses netos) presentes, são consideráveis. Portanto, os países podem incluir essas famílias de geração anterior em sua definição de família.
- **Família de três gerações:** consiste em dois ou mais núcleos familiares separados ou um núcleo familiar e(um) outro(s) membro(s) da família, contendo pelo menos três gerações. As duas gerações mais jovens devem sempre constituir um núcleo familiar.
- **Família estendida:** pessoas que vivem juntas no mesmo domicílio, incluindo um ou mais núcleos familiares e outras pessoas que não constituem um núcleo familiar conforme definido acima, mas estão relacionados uns aos outros ou a qualquer membro de qualquer núcleo familiar na mesma casa (em um determinado grau) através de sangue, casamento ou adoção.

Apesar de esclarecedora, essa abordagem define os núcleos principal e secundários a partir do conceito de família, o que certamente não abrange todas as possibilidades de arranjo dentro dos domicílios.

Alves e Cavenaghi (2006) colocam em questão as implicações desses possíveis arranjos na discussão da coabitação. A reflexão dos autores é ilustrativa das dificuldades impostas pela busca de definir núcleos familiares e a coabitação. Os autores exemplificam, a partir de situações possíveis, como um casal com dez filhos seria definido como uma família única composta por 12 pessoas. Por outro lado, um casal com apenas um filho se torna duas famílias se esse filho se casa e o cônjuge vai morar no mesmo domicílio. Nesse segundo caso, teríamos uma família principal – composta pelo casal de pais – e uma família secundária – composta pelo casal formado pelo filho/a e genro/nora. Neste último caso, haveria dois núcleos familiares conviventes compostos de duas pessoas cada um. Voltando ao direito à moradia e ao objetivo último de prover condições adequadas e saudáveis de habitação e habitabilidade, o comparativo desses dois arranjos revela as dificuldades atuais da conceituação de núcleos conviventes.

A complexidade dessa questão faz com que muitos países optem por não incluir diretamente a coabitação na estimativa de déficit habitacional. Segundo o relatório da ONU-Habitat, a coabitação é reconhecida como um componente do déficit quantitativo relevante apenas em cinco países da América Latina e do Caribe: Brasil, Chile, Guatemala, República Dominicana e Suriname.

No Brasil, o primeiro estudo sobre déficit habitacional, desenvolvido em 1995 pela Fundação João Pinheiro (FJP) em parceria com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), já trazia a coabitação como componente importante das carências habitacionais do país. Gonçalves (1998) desenvolveu metodologia de estimação do déficit um pouco distinta da FJP, mas incorporando o componente. Posteriormente, as estimativas realizadas pela Fundação Getúlio Vargas (FGV) também levaram em conta o indicador.

No caso específico do trabalho de Gonçalves (1998), o autor optou por utilizar o excedente de famílias com relação ao número de domicílios como uma *proxy* para a coabitação. As estimativas da FGV seguiram a mesma linha. Mas é preciso reconhecer que, mesmo nos países ou regiões em que o número de domicílios excede o de famílias, ainda seria possível identificar núcleos familiares coabitando, voluntária ou involuntariamente, em função de uma eventual distribuição desigual do estoque de domicílios entre as famílias.

Assim, estudos utilizando as bases do censo demográfico e da antiga Pnad – que incluem aqueles realizados pela FGV – tinham em comum a definição de coabitação como a existência de mais de uma família vivendo em um mesmo domicílio. A estimação direta da coabitação total era feita a partir do excedente de famílias com relação ao número de domicílios, sendo que, a partir de 2007, quesitos introduzidos no questionário da Pnad permitiram identificar a coabitação involuntária. Dessa forma, as estimativas passaram a considerar apenas essa parcela da coabitação como componente do déficit até 2015, quando o quesito deixou de constar no questionário da pesquisa do IBGE.

O FIM DA CONTAGEM DE FAMÍLIAS NO BRASIL

A hipótese implícita no uso do excedente de famílias com relação ao número de domicílios é que o estoque de residências mínimo em dado país ou região seria igual ao número de núcleos familiares. Ainda que a existência de mais de um domicílio por família, em média, seja uma realidade em vários países, sobretudo nas faixas de renda mais altas, no caso da população mais pobre o excedente de famílias com relação às residências é, sem dúvida, um indicador que sugere a existência de coabitação sendo, portanto, uma boa *proxy*. Persiste, porém, a questão da identificação da coabitação voluntária e involuntária.

Vale destacar que o parâmetro de uma família por domicílio é conservador. Isso porque, em países mais ricos, observa-se um excedente de domicílios com relação ao número de famílias. Assim, nos EUA, segundo dados do *Census Bureau*, existiam, em 2020, 128,4 milhões de domicílios e 83,7 milhões de

famílias, ou seja, um excedente de 53,4% do estoque de domicílios em relação ao total de famílias. Na União Europeia, em 2017, segundo dados do *Eurostat*, a relação era de 150,9 milhões de domicílios para 96 milhões de famílias, um excedente de 57,3%. No Chile, por ocasião do censo demográfico de 2017, estimou-se o estoque total de moradias em 6,5 milhões de unidades; já o número de “chefes de domicílio” – conceito ainda utilizado na ocasião – sugeria a existência de 5,5 milhões de núcleos familiares, o que resulta em um excedente de habitações da ordem de 18%⁴.

Conclui-se que a provisão de um domicílio por família em média representaria uma adequação quantitativa mínima do estoque de residências, o que – uma vez mais – poderia reduzir a coabitação, sobretudo nas faixas de renda mais baixas, nas quais cada núcleo familiar demanda, tipicamente, apenas uma unidade domiciliar.

Feitas essas considerações, deve-se reconhecer que a coabitação sempre teve participação significativa nas estimativas do déficit habitacional brasileiro. Os resultados obtidos pela FGV (2018) permitiram delinear a evolução temporal do indicador de forma metodologicamente consistente. Assim, em 2007, considerando apenas as famílias com desejo de mudar, a coabitação representava 39% do déficit total. Em 2015, último ano em que a Pnad permitiu estimar a convivência involuntária, esse percentual havia caído para 27%, mas ainda correspondia a um total de 1,74 milhão de famílias. A partir de 2016, sem a distinção entre coabitação voluntária e involuntária, passou-se a considerar, no cálculo do déficit, a coabitação total – ou seja, o excedente de famílias em relação ao número de domicílios – como uma estimativa do número global de famílias conviventes.

A mensuração do componente tornou-se mais complexa em 2017, ano em que a Pnad migrou do formato anual para o contínuo, deixando de mensurar o número de famílias. Passou-se, então, a considerar a “unidade doméstica”, isto é, pessoas morando sozinhas ou os conjuntos de pessoas ligadas por laços de parentesco, dependência doméstica ou normas de convivência.

De acordo com a metodologia adotada na pesquisa, a unidade doméstica é classificada, segundo a espécie, em:

4 Fontes dos dados censitários: EUA – www.census.gov; União Europeia – <https://ec.europa.eu/eurostat/home>; Chile – www.inec.cl. Acesso em: 16 fev. 2021.

- **Unipessoal:** quando constituída por uma única pessoa.
- **Nuclear:** quando constituída somente por um casal; um casal com filho(s) (por consanguinidade, adoção ou de criação) ou enteado(s); uma pessoa (homem ou mulher) com filho(s) (por consanguinidade, adoção ou de criação) ou enteado(s), independentemente da pessoa que foi indicada como responsável pelo domicílio.
- **Estendida:** quando constituída somente pela pessoa responsável com, pelo menos, um parente, formando uma família que não se enquadra em um dos tipos descritos como nuclear.
- **Composta:** quando constituída pela pessoa responsável, com ou sem parente(s), e com pelo menos uma pessoa sem parentesco – agregado(a), pensionista, convivente, empregado(a) doméstico(a), parente do(a) empregado(a) doméstico(a).

Nota-se que, a partir dessas definições, não é possível identificar a qual núcleo familiar pertence cada integrante da unidade doméstica, o que impede a mensuração do número de núcleos familiares, conceito fundamental para a estimação da coabitação pela metodologia utilizada até 2016.

A questão que se segue é: se a coabitação realmente importa, por que uma instituição de excelência como o IBGE redefiniu os critérios de suas pesquisas populacionais e domiciliares de tal forma? Uma possível resposta é: a dinâmica sociocultural que alterou o conceito de família ainda está evoluindo, o que torna difícil a identificação dos núcleos que compõem os diferentes arranjos familiares e, assim, contabilizar a coabitação. E, no entanto, passando à dimensão das políticas públicas, ainda é possível mensurar, mesmo que de forma indireta, a coabitação involuntária – única que realmente importa para a mensuração do déficit habitacional. Antes, porém, vale examinar alguns novos arranjos que têm emergido lado a lado com a diluição do conceito tradicional de família.

FAMÍLIAS UNITÁRIAS, COHOUSING E COLIVING

Voltando à questão do direito à moradia, é consenso que as habitações devem proteger a privacidade e oferecer comodidades suficientes para quem as ocupa. Em geral, espera-se que esses benefícios sejam usufruídos por uma única família ou – reconhecendo a necessidade de superar esse conceito – pelo grupo de pessoas que, por razões familiares, socioculturais, econômicas ou de outro tipo, tomou a decisão voluntária de habitar e coexistir em uma mesma moradia. Assim, por esse princípio, considera-se legítima a aspiração de cada núcleo a um domicílio para seu uso exclusivo (ORGANIZAÇÃO..., 2015). E o termo “exclusivo” recoloca a questão da coabitação.

O desafio da identificação desses núcleos prende-se às novas formas de organização e convivência habitacionais, especialmente nos centros urbanos. Dois fenômenos recentes merecem ser citados como altamente ilustrativos.

Em um extremo, tem-se as já citadas “famílias unitárias” ou *single-person households*. Segundo o *United States Census Bureau*⁵, em 2019, 28,3% das famílias norte-americanas eram compostas por apenas uma pessoa, o equivalente a mais de 36 milhões de unidades. Segundo a mesma fonte, no ano 2000, aquela mesma parcela era de cerca de 25,6%, o equivalente a pouco mais de 26 milhões de pessoas. Estudo realizado pelo historiador Keith Snell (2017) revela que esse é um fenômeno abrangente, observado não só nos EUA, mas também na Europa continental, Japão e Grã-Bretanha, tendo acelerado a partir da década de 1960. O ponto mais alto registrado no estudo refere-se a Estocolmo, em 2012, onde 60% dos arranjos domiciliares eram compostos por uma única pessoa.

O outro fenômeno de interesse inclui dois diferentes arranjos: *cohousing* e *coliving*. No caso do primeiro, forma-se um conjunto voluntário de unidades domiciliares que compartilha espaços comuns, geralmente cozinhas, salões de refeição, lavanderias, *playgrounds* e outras áreas de lazer. Também é comum os núcleos compartilharem ferramentas e outros utensílios. Já no caso do *coliving*, observa-se um fenômeno assemelhado ao *coworking*, mas que se estabelece como uma prática no campo da moradia. Por definição, trata-se do compartilhamento voluntário de uma habitação, com uso comum de algumas áreas e, via de regra, sem que os moradores tenham qualquer vínculo de natureza familiar, estando reunidos em razão de conveniências socioeconômicas por vezes ligadas à falta de acesso a outras opções de moradia.

O interessante é que esses são arranjos que, por vezes, sobrepõem-se e também refletem outros fenômenos de natureza demográfica. Assim, tanto o *cohousing* quanto o *coliving* podem resultar da convivência próxima de famílias unitárias. Por outro lado, pessoas idosas podem optar pelo *cohousing* ou *coliving* em lugar do convívio com seus núcleos familiares originais ou da vida em asilos.

Todos esses são desafios à correta mensuração da coabitação e exigem uma atualização atenta da metodologia de estimação das necessidades habitacionais em linha com estas e outras tendências de comportamento e sociabilidade.

5 *US Bureau Census. America's Families and Living Arrangements: 2020.* Disponível em <https://www.census.gov/data/tables/2020/demo/families/cps-2020.html>. Acesso em: 8 fev. 2021.

CONCEITOS X PESQUISAS

O desenvolvimento da metodologia para estimativa do déficit habitacional e seus componentes no Brasil teve como referência principal a ampla literatura existente sobre a questão. No entanto, a despeito da relevância dos conceitos, desde o início houve preocupação em adequar a metodologia às bases de dados existentes, ou seja, fornecidas pelo censo demográfico e pelas Pnads anuais. A efetiva estimativa das carências habitacionais só é possível a partir dos microdados fornecidos pelas pesquisas. Nesse sentido, foi possível avançar, em 2007, para a distinção da coabitação involuntária, que permitiu uma estimativa mais acurada do passivo habitacional existente no país.

Nota-se aqui uma inversão que pode e deve ser superada o quanto antes: a relevância para as políticas públicas da estimação do déficit habitacional justifica que as pesquisas sejam adaptadas ao indicador e não o contrário, como feito por anos por diversas instituições.

Essa premência das bases de dados sobre as estimações do déficit mostrou-se amplamente inadequada na medida em que a coabitação involuntária deixou de ser uma variável da Pnad em 2015, perdendo-se, assim, a única forma disponível de realizar a estimativa desse componente do déficit.

Como as pesquisas realizadas e disponíveis não oferecem alternativa para estimar a coabitação involuntária, a FGV, a partir de 2016, passou a considerar a coabitação em sua totalidade, o que representou um aumento de cerca de 70% desse componente. Conclui-se que, ainda que seja a mensuração possível, a indistinção entre coabitação voluntária e involuntária implica na superestimação das carências habitacionais. Afinal, a convivência em núcleos familiares mais amplos ou famílias estendidas é um direito, tanto quanto o direito à moradia, e não se pode falar em precedência de um sobre o outro sem recair em uma abordagem voluntarista e tecnicamente fragilizada. A mensuração da coabitação e do déficit habitacional deve revestir-se de caráter positivo e não normativo.

A fim de reduzir a dimensão desse viés que superdimensiona o déficit, é possível empregar filtros ou critérios de exclusão relacionados, por exemplo, à renda familiar e ao adensamento, qualificando a coabitação. De fato, até 2015, quando a coabitação involuntária ainda era mensurada de forma direta, era possível associar o déficit por coabitação à renda das famílias. A lição que se pode aprender a partir da correlação entre renda e coabitação involuntária é que esta última é um fenômeno típico das famílias de baixa renda e estas, por inúmeras razões, são o alvo prioritário das políticas públicas vinculadas à habitação. Em outros termos, ainda que possa existir, nos estratos sociais

mais ricos, a coabitação involuntária, concebida como componente do déficit habitacional e alvo da atenção do Poder Público, só faz sentido quando mensurada nas unidades domésticas de menor renda.

Definida como ideal, a necessidade de pesquisas adequadas à correta mensuração do déficit e outros indicadores habitacionais requer algumas linhas mestras para que, no futuro, o Brasil disponha de uma autêntica rede de informações sobre as condições de moradia e, também, de forma ideal, uma Pesquisa Habitacional Nacional.

Nesse sentido, em seminário internacional realizado em 2020, no *Webinar* “Carências Habitacionais na América Latina: formas de cálculo”, Camilo Arriagada Lugo ressaltou os retrocessos e desafios para estimativa do déficit habitacional em diferentes países da América Latina. Para superá-los, fez quatro propostas das quais três são mencionadas a seguir⁶:

- **Proposta 1:** o déficit habitacional deve ser parte dos sistemas de informação territorial.
- **Proposta 2:** o cálculo do déficit habitacional deve ser estimado por meio de pesquisas complementares (pré-censo) ou perguntas adicionais.
- **Proposta 3:** as estimativas de necessidades habitacionais devem ser simplificadas, mudando a ênfase da avaliação das políticas passadas para a operação de programas urgentes no presente.

As duas primeiras propostas estão voltadas para a necessidade de aprimoramento das pesquisas e coletas de dados. Nesse sentido, vale notar que, nos últimos anos, caminhamos em sentido contrário, ou seja, perdemos informações altamente relevantes para a definição de políticas públicas. Ao mesmo tempo, a proposta de simplificação das estimativas de necessidades habitacionais está em linha com o conteúdo que se segue.

COABITAÇÃO: UMA PROPOSTA

O conteúdo apresentado e discutido acima deve conduzir a uma primeira conclusão: a coabitação se refere a pessoas que convivem em uma mesma unidade doméstica em diferentes arranjos domiciliares e a identificação dos núcleos que compõem tais arranjos é uma tarefa difícil e sujeita a imprecisões.

⁶ Disponível em: http://fjp.mg.gov.br/wp-content/uploads/2020/08/15.09_Camilo-Arriagada.pdf. Acesso em 24 set. 2021. A quarta sugere relacionar escassez habitacional e valor de aluguéis.

Assim, resignadamente, deve-se reconhecer que a mensuração direta e consensual da coabitação voluntária é uma discussão que ainda gera mais calor do que luz. Deve-se reconhecer que este é um fenômeno de interesse, mas sua relevância na orientação de políticas públicas é discutível e as alternativas de mensuração a partir das bases de dados atuais mostram-se complexas, quando não confusas e sujeitas a críticas de diversos matizes.

Mas, por mais paradoxal que possa parecer, o mesmo não ocorre com a coabitação involuntária, geradora de demanda potencial por novas habitações e fenômeno que pode e deve ser alvo da ação do Poder Público.

Mantida a proposta de que o Brasil tenha, no menor horizonte de tempo possível, uma autêntica Pesquisa Habitacional explicitamente voltada à geração de indicadores, pode-se pensar em incluir uma sequência de perguntas voltadas à identificação da coabitação involuntária que se afaste da necessidade de caracterizar e quantificar os núcleos familiares componentes dos arranjos em cada unidade doméstica. Em outras palavras, para quantificar a coabitação, retomam-se as questões inicialmente formuladas: por que motivo habitar em comum e quem coabita?

A sequência básica de duas perguntas seria:

- **Pergunta 1:** na unidade doméstica, existem pessoas com intenção de se mudar?

Em caso afirmativo, segue-se outra:

- **Pergunta 2:** as pessoas com intenção de se mudar pretendem fazê-lo de forma individual ou em grupos?

A partir da resposta à pergunta 2, pode-se identificar quantas novas habitações estariam sendo potencialmente demandadas. E, portanto, independentemente das características do arranjo familiar no interior da unidade doméstica, chega-se a uma estimativa de coabitação involuntária.

É claro que as duas perguntas sugeridas requerem alguns filtros ou critérios de exclusão. As pessoas com intenção de mudar devem ter mais de 18 anos e fonte própria de renda, por exemplo. Do mesmo modo, pelos argumentos expostos acima, a mensuração da coabitação involuntária, como algo relevante para orientar a política habitacional e compor o conceito de déficit, deve ser restringida aos estratos de renda domiciliar mais baixos – até cinco salários mínimos, por exemplo.

Essa proposta reveste-se de caráter conceitual e seu objetivo é apontar para uma alternativa viável de mensuração da coabitação relevante. E a relevância, é claro, é definida pela necessidade de dar suporte às políticas públicas.

REFERÊNCIAS

ALVES, José Eustáquio Diniz; CAVENAGHI, Suzana. **Déficit habitacional, famílias conviventes e condições de moradia**. Documento apresentado para discussão no II Encontro Nacional de Produtores e Usuários de Informações Sociais, Econômicas e Territoriais, 2006. Rio de Janeiro: IBGE, 2006. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/confest_e_confefe/pesquisa_trabalhos/arquivosPDF/M301_01.pdf. Acesso em: 15 fev. 2021.

CHILE. Ministerio de Vivienda y Urbanismo. **Estudio factores que influyen en el allegamiento interno y externo**. Santiago: Dirección de Estudios Sociales/PUC, 2017.

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS. **Análise das necessidades habitacionais e suas tendências para os próximos dez anos**. Produto 2 – Relatório Técnico Final – 2ª versão. Rio de Janeiro: FGV, 2018. Disponível em: <https://www.abrainc.org.br/wp-content/uploads/2018/10/ANEHAB-Estudo-completo.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2021.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil 2015**. Belo Horizonte: FJP, 2018. (Estatística e Informações, n. 6). Disponível em: <http://www.bibliotecadigital.mg.gov.br/consulta/consultaDetalheDocumento.php?CodDocumento=76871>. Acesso em: 20 set. 2021.

GONÇALVES, Robson R. **O déficit habitacional brasileiro: um mapeamento por unidades da federação e por níveis de renda domiciliar**. Rio de Janeiro: Ipea, 1998. (Texto para Discussão, n. 559).

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua**: notas técnicas: versão 1.7. Rio de Janeiro: IBGE, 2020.

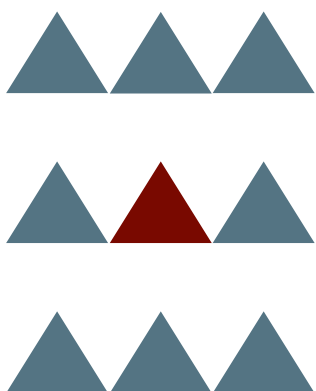
LUGO, Camilo Arriagada (coord.). **El deficit habitacional en Chile**: medición de los requerimientos de vivienda y su distribución espacial. Santiago: Ministerio de Vivienda y Urbanismo, 2004.

MORAIS, Maria da Piedade *et al.* **Coabitação familiar e formação de novos domicílios nas áreas urbanas brasileiras**. Rio de Janeiro: Ipea, 2012. (Comunicados do Ipea, 142). Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/3453>. Acesso em: 20 set. 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Deficit habitacional en América Latina y el Caribe:** una herramienta para el diagnóstico y el desarrollo de políticas efectivas en vivienda y habitat. Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos. Nova York: ONU-HABITAT, 2015. Disponível em: <https://unhabitat.org/sites/default/files/download-manager-files/D%C3%A9ficit%20habitacional.pdf>. Acesso em: 20 set. 2021.

SNELL, K.D.M. The rise of living alone and loneliness in history. **Social History**, Abingdon, UK, v.42, n.1, p. 2-28, 2017.

UNITED NATIONS ECONOMIC COMMISSION FOR EUROPE. **Conference of european statisticians:** recommendations for the 2020 censuses of population and housing. Nova York: UN, 2015. Disponível em: <https://www.unece.org/publications/2020recomm.html#:~:text=The%20main%20objectives%20of%20the,of%20census%20at%20the%20UN>. Acesso em: 20 set. 2021.



5

Ônus excessivo
com aluguel urbano
e adensamento
excessivo em
domicílios alugados

Privacidade interna das moradias e
os arranjos familiares

Gustavo Henrique Naves Givisiez

Elzira Lúcia de Oliveira

O custo do direito e da função habitar
dignamente no Brasil: contribuições alternativas à
política de habitação social no Brasil

Edson Leite Ribeiro

5.1 Privacidade interna das moradias e os arranjos familiares

Gustavo Henrique Naves Givisiez¹
Elzira Lúcia de Oliveira²

RESUMO:

Uma experiência comum nos estudos sobre as necessidades habitacionais é que as metodologias se tornam obsoletas. Nota-se que, na medida em que a situação socioeconômica de um país melhora, novas características vão se tornando relevantes e exigem indicadores mais complexos. Este artigo tem por objetivo analisar diferentes composições familiares e é um exercício exploratório sobre a privacidade interna das moradias. Metodologicamente, além da densidade média de moradores por dormitórios, são aplicadas técnicas que exploram a composição familiar, o total de dormitórios existentes e o total de dormitórios “desejados” ou “necessários”. O principal resultado deste trabalho é a identificação de uma alta proporção relativa de domicílios inadequados, independentemente do critério que se adote. Por outro lado, os resultados indicam que as políticas de habitação de interesse social brasileiras devem considerar, além da construção intensa de novas unidades habitacionais, a reforma e ampliação de moradias a partir de outros dispositivos para o desenho das políticas: assistência técnica, arquitetura social, financiamento subsidiado e desburocratizado para compra de imóveis e reformas.

PALAVRAS-CHAVE: Densidade domiciliar. Habitação. Coabitação. Privacidade intradomiciliar.

1 Professor Associado da Universidade Federal Fluminense. E-mail: gh_naves@id.uff.br.

2 Professora Associada da Universidade Federal Fluminense. E-mail: elziralucia@id.uff.br.

INTRODUÇÃO

De modo geral, uma política habitacional se fundamenta em um determinado conjunto de situações concretas que afetam indivíduos e populações. Num sentido específico, o indicador da presença de necessidades habitacionais insatisfeitas se relaciona com distintos tipos de diagnósticos que podem incluir a carência absoluta de moradias e diferentes tipos de inadequações, como a insegurança da posse, padrões mínimos de habitabilidade, disponibilidade de serviços públicos, dentre outros. Dessa forma, o déficit habitacional é uma abordagem recorrente tanto na hora de se discutir sobre a situação atual das políticas habitacionais (FJP, 2018), como para elaborar comparações internacionais (EUROSTAT, 2020). Frequentemente, a existência de uma política habitacional é justificada pela existência de um déficit habitacional, que pode sugerir diferentes tipos de programas de investimentos e participação coordenada de atores públicos e privados. Assim, o déficit habitacional denota um indicador ou um conjunto de indicadores que forma parte das estatísticas oficiais de um país, incluindo diversos componentes que são desenvolvidos a partir das fontes de dados, como os censos e pesquisas amostrais (PROGRAMA..., 2015).

Entretanto, uma experiência comum nos estudos sobre as necessidades habitacionais é que as metodologias se tornam obsoletas. A análise das causas das obsolescências tem revelado que os critérios usados na mensuração são concebidos de forma estática ou inadequada. Nota-se que, na medida em que a situação socioeconômica de um país melhora, novas características da habitação vão progressivamente se tornando mais relevantes, exigindo indicadores cada vez mais complexos e capazes de mensurar conceitos abstratos, antes não considerados. Existe tendência de progressiva substituição de indicadores mais quantitativos por outros mais qualitativos e de mensuração mais complexa.

Nesses termos, a quantificação das necessidades e do déficit habitacional deve estar atenta às mudanças demográficas, sociais, econômicas e históricas. Este artigo tem por objetivo analisar diferentes composições familiares e o total de dormitórios nas moradias, com base em dados da Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílios Contínua de 2017, 2018 e 2019. Trata-se de um exercício exploratório sobre a privacidade interna das moradias. Tal dimensão tem sido explorada por meio da identificação de famílias conviventes e pela densidade de moradores por dormitórios, a exemplo dos critérios utilizados pela FJP (2018).

Este artigo está organizado em cinco seções, além desta introdução. A segunda seção apresenta alguns antecedentes ao tema. Na sequência, são apresentadas as estimativas de adensamento baseadas na densidade de moradores por moradores. Na quarta seção, apresentam-se estatísticas sobre a composição familiar e dormitórios. A última seção tece as considerações finais.

ANTECEDENTES

Se, num passado distante, as sociedades eram dependentes das atividades rurais e grande parte dos bens de consumo eram produzidos em economias familiares, essas atividades foram progressivamente perdendo a importância para grande parte da população humana ao longo das eras. Blainey (2015), por exemplo, sugere que as mais profundas mudanças ocorridas na história raramente são destacadas ou comentadas:

As estações perderam suas características de distinção; e assim aconteceu com as diferenças entre noite e dia, verão e inverno. À medida que o céu noturno se tornava menos importante, a Lua também diminuía sua influência sobre as atividades humanas. Trabalho e lazer, cidade e campo deixaram de proporcionar esses contrastes. (BLAINEY, 2015, p.182).

A urbanização do globo, observada ao longo dos últimos dois séculos, foi uma inflexão ainda mais drástica na forma como a humanidade se apropria dos recursos naturais, e seria estranho que não ocorressem alterações profundas na estrutura interna das moradias e no que as famílias consideram como espaços indispensáveis em uma residência. Nesse sentido, a forma como o ser humano utiliza sua moradia se alterou ao longo das eras e, com a crescente urbanização do globo, alteram-se as funções dos espaços internos de uma moradia: novos espaços se tornam prioritários (banheiros), outros vão progressivamente diminuindo de área e de importância (cozinhas), ou se tornam dispensáveis para a maioria das famílias (áreas para criação de animais). Nota-se, ao longo do século XX, mudanças na forma e função dos espaços da moradia, como, por exemplo, a migração do banheiro para o interior das casas e os novos espaços que surgem em função da disponibilidade de novas tecnologias, principalmente para grande parte da classe média ocidental, como a sala de TV, na segunda metade do século XX e que tende a

desaparecer ao longo do século XXI, e o espaço destinado à guarda do automóvel da família, que também pode perder importância.

Grande parte dessas alterações foram impulsionadas pelas novas tecnologias, pelo aumento da renda relativa e pelas novas relações de trabalho. Adicionalmente, mudanças de atitudes e comportamentos, entre as sucessivas gerações, podem contribuir na diminuição do tamanho médio dos domicílios e moradias, tais como: casamento tardio, diminuição do número de filhos por mulher, aumento do número de separações e divórcios, a viuvez entre os mais idosos (na maior parte das vezes feminina), autonomia financeira e mobilidade dos jovens em busca de lugares com melhores oportunidades no mercado de trabalho. Em que se pesem as diferenças culturais, Hall (2016), durante sua exposição sobre Planejamento Urbano no século XX, já apontava que a diminuição do tamanho médio dos domicílios é um fenômeno que se verifica em todo o mundo desenvolvido e em desenvolvimento.

[...] o aumento surpreendente, por toda a Europa, nas projeções de números de novas casas – resultado não de um crescimento populacional, como nos anos 1950 e 1960, mas da fragmentação de uma população em mais e mais lares, cada vez menores. Em toda a parte, o que houve foi um aumento realmente considerável de casas de solteiros, de pessoas literalmente morando sozinhas: produto de gente jovem que cedo deixava suas casas para cursar a universidade ou seguir carreira, do aumento de separações e divórcios, e de idosos que vivem cada vez mais e enviúvam. (HALL, 2016, p. 577).

Em alguns países da Ásia, Pacífico, Oriente Médio e África persistem tamanhos de domicílios superiores a quatro pessoas. Na América Latina e Caribe, os menores tamanhos médios são observados no Uruguai (2,8) e na Argentina, Brasil e Venezuela (3,3). Na Nicarágua e Guatemala, por outro lado, são observados os maiores tamanhos médios (5,2 e 4,8, respectivamente) (UNITED NATIONS, 2017).

No caso da estimativa da mensuração das necessidades habitacionais, os métodos de estimação nos países europeus datam da década de 1960, quando se discute mais profundamente os aspectos metodológicos relacionados com a estimação do déficit habitacional e o cálculo das necessidades habitacionais. Muitos esforços são dedicados, nos anos 1960 e 1970, para gerar estimativas de déficit no Brasil e na América Latina, inclusive com a distinção entre déficit

quantitativo e qualitativo, com uso de dados censitários. Em que pese as diferenças conceituais, nota-se certo consenso no uso de critérios que considerem a disponibilidade de serviços básicos, critérios de habitabilidade e a segurança de posse do imóvel (PROGRAMA..., 2015).

Em linhas gerais, esses métodos fazem uso de quatro abordagens na quantificação: a) critérios de densidade domiciliar; b) proporção de diferentes categorias de domicílios e famílias secundárias; c) o número de indivíduos vivendo em edifícios que não correspondiam ao conceito tradicional de residência; e d) imóveis desocupados (UNITED NATIONS, 1973). Os critérios, de certa forma, indicam um padrão mínimo de qualidade para uma residência e aquelas que não fossem categorizadas segundo esse padrão seriam inadequadas. Em estudo recente elaborado pela Onu-Habitat (PROGRAMA..., 2015), as dimensões das necessidades habitacionais são organizadas em círculos concêntricos de acordo com a escala de análise. Na escala interna da residência, os indicadores são obtidos por meio de dimensões físicas, cômodos e dormitórios; materiais das estruturas, vedação e acabamento; instalações hidrossanitárias e elétricas. Na escala do entorno físico e climático, os indicadores abordam os riscos naturais e antrópicos. Por fim, na escala urbana, seria avaliado a mobilidade, equipamentos e espaços públicos, além de emprego e lazer (FIGURA 1).

Figura 1 - Níveis ou escalas de complexidades para avaliar a qualidade habitacional



Fonte: Tradução livre de Onu-Habitat (PROGRAMA..., 2015).

É fato que uma moradia digna deve ser: a) capaz de proteger seus moradores das intempéries e do ambiente externo; b) oferecer um ambiente sadio; c) dispor de espaços de privacidade; e d) dar segurança de posse aos residentes, seja o imóvel próprio ou alugado. No relatório da Onu-Habitat (PROGRAMA..., 2015), é recomendado o uso de sete dimensões na definição de indicadores associados à adequação das moradias: segurança de posse; disponibilidade de serviços públicos; adequação econômica; habitabilidade; acessibilidade; localização e adequação cultural. Com relação à habitabilidade, abordagem central deste artigo, procura-se identificar se a residência pode garantir segurança física ou se proporciona espaço suficiente, proteção contra intempéries, perigos estruturais e outros riscos para a saúde. No caso específico do adensamento domiciliar, os critérios mais comuns consideram o número de pessoas e o total de dormitórios.

DENSIDADE DE MORADORES POR DORMITÓRIO E O INDICADOR I DE RICCI

Para identificar se uma moradia disponibiliza espaços privados para seus moradores, os critérios geralmente se baseiam na presença de duas ou mais famílias na residência, no total de moradores no domicílio e no total de dormitórios. No Brasil, a abordagem mais comum é pela presença de duas ou mais famílias e o adensamento excessivo de moradores por dormitórios (FJP, 2018). Uma abordagem alternativa seria o tamanho físico das moradias e cômodos para estimativa de uma razão de habitantes por m² de área construída. O livro *Housing Density*, editado pelo *Institute of Architecture and Design*, da *Vienna University of Technology* (2012)³, apresenta e discute soluções arquitetônicas de moradias na Europa, avaliando a adequação das residências em relação à estrutura domiciliar. Em que pese a riqueza dessas informações como referência para elaboração de projetos arquitetônicos, trata-se de uma abordagem complexa para elaboração de políticas públicas. Adicionalmente, a informação da metragem quadrada dos domicílios, assim como a distribuição e dimensionamento de cômodos é rara ou inexistente nas fontes de dados tradicionalmente utilizadas, como as pesquisas amostrais e Censos Demográficos.

A densidade de moradores (ou de unidades residenciais) por unidades de área, em diversas escalas territoriais, inclusive na escala intraurbana, pode ser estimada com o auxílio de tecnologias de Sistema de Informações Geográficas – SIG ou GIS – combinado com informações censitárias ou de cadastro urbano⁴. A densidade populacional urbana é utilizada pelos

3 Citado por HERNÁNDEZ MORENO, S. *Housing Density*. **Revista INVI**, [s. l.], v. 30, no 84, p. 199-201, 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.4067/S0718-83582015000200008>.

4 Para maiores informações sobre essa abordagem, consulte Hagen, Voss e Mladenoff (2000); Bouillon et al. (2010); e Stoms (2010).

planejadores urbanos, uma vez que essa abordagem auxilia na definição de prioridades para instalação de equipamentos, dimensionamento de serviços públicos, assim como na avaliação de mercado imobiliário urbano (DUNSE; THANOS; BRAMLEY, 2013; KOPITIS; MCCONNELL; MILES, 2012; PRIEMUS, 1998; GAO; ASAMI, 2011).

No critério adotado pelas políticas de habitação do governo federal, aqueles domicílios com mais de três moradores por dormitório são considerados excessivamente adensados. Considerando a Pnad (2018), segundo esses critérios, o Brasil tinha um total de 2,3 milhões de moradias excessivamente adensadas, sendo que 1,7 milhões eram em domicílios próprios (3,0%) e 517 mil eram domicílios alugados (3,9%). São Paulo e Rio de Janeiro são os estados com os maiores valores absolutos de domicílios com densidade excessiva e os estados da região Norte, em especial o Amazonas, Amapá e Roraima, aqueles com maiores valores relativos (TABELA 1).

Tabela 1 – Domicílios alugados e próprios, com e sem densidade excessiva, segundo a unidade da Federação – Brasil – 2019

Unidade Territorial	Alugado					
	Não			Sim		
	Densidade Excessiva		%	Densidade Excessiva		%
	Não	Sim		Não	Sim	
Rondônia	482.969	15.729	3,2%	90.021	4.064	4,3%
Acre	224.752	16.980	7,0%	23.968	1.579	6,2%
Amazonas	833.804	105.656	11,2%	138.083	22.133	13,8%
Roraima	106.095	15.067	12,4%	25.648	6.420	20,0%
Pará	2.079.819	182.433	8,1%	268.222	18.802	6,6%
Amapá	171.259	19.237	10,1%	27.412	3.436	11,1%
Tocantins	427.318	12.747	2,9%	83.292	2.688	3,1%
Maranhão	1.815.696	104.459	5,4%	166.145	10.548	6,0%
Piauí	920.914	28.632	3,0%	77.532	3.747	4,6%
Ceará	2.322.938	92.611	3,8%	529.353	30.152	5,4%
Rio Grande do Norte	925.230	23.675	2,5%	189.712	8.144	4,1%
Paraíba	1.058.148	26.489	2,4%	219.500	8.124	3,6%
Pernambuco	2.640.241	72.207	2,7%	546.542	20.145	3,6%
Alagoas	894.468	25.729	2,8%	198.734	7.097	3,4%
Sergipe	623.729	14.177	2,2%	149.116	3.781	2,5%
Bahia	4.427.673	103.618	2,3%	653.329	17.075	2,5%
Minas Gerais	6.076.744	84.532	1,4%	1.283.988	16.525	1,3%
Espírito Santo	1.126.687	24.743	2,1%	262.849	7.388	2,7%
Rio de Janeiro	5.135.988	181.460	3,4%	1.126.503	55.409	4,7%
São Paulo	11.932.849	411.190	3,3%	3.590.278	202.037	5,3%
Paraná	3.242.292	39.515	1,2%	746.927	13.498	1,8%
Santa Catarina	2.045.462	19.348	0,9%	487.087	8.305	1,7%
Rio Grande do Sul	3.641.044	52.288	1,4%	640.806	8.978	1,4%
Mato Grosso do Sul	718.387	15.589	2,1%	187.031	6.454	3,3%
Mato Grosso	870.362	28.440	3,2%	229.727	15.832	6,4%
Goiás	1.917.356	21.138	1,1%	534.066	7.858	1,5%
Distrito Federal	700.930	11.807	1,7%	288.727	7.261	2,5%
Total	57.363.153	1.749.495	3,0%	12.764.598	517.482	3,9%

Fonte: Elaborada pelos autores, com base em IBGE, 2021.

Ricci (1973) descreve um indicador outrora utilizado em comparações internacionais na Europa, durante a segunda metade do século XX, que é dado pela razão entre dormitórios e moradores de uma dada região e de um mesmo domicílio (equação a seguir). Os indicadores I_i e I expressam, respectivamente, o inverso da densidade domiciliar do i -ésimo domicílio e do total de n domicílios de uma coletividade. Obviamente, o indicador regional (I) não atesta se a i -ésima família está adequadamente atendida por sua moradia, mas compara as regiões dentro de um Estado ou nação (GIVISIEZ; OLIVEIRA, 2013).

$$I_i = \frac{d_i}{n_i} \quad I = \frac{\sum d_i}{\sum n_i}$$

Considerando que:

- d_i Número de dormitórios no domicílio i ;
- n_i Número de moradores no domicílio i .

No caso brasileiro, a estimativa de “moradores por dormitórios” é mais usual e o indicador I de Ricci (1973), por sua vez, indica o total de “dormitórios por moradores”. Para melhor entendimento, a Tabela 2 estima o indicador I^{-1} para as unidades da federação. Indicadores mais altos apontam para uma maior inadequação média e, nesse sentido, indicam que os estados na região norte do país, em especial o Amazonas, Roraima e Amapá, tinham o parque habitacional mais adensado do país. Tal resultado é coerente com as estatísticas nacionais que indicam que as maiores famílias residem nessa região. Entretanto, não é possível afirmar que tais casas são adensadas por abrigar famílias grandes ou se são adensadas por serem inadequadas.

Tabela 2 – Indicador I⁻¹ de Ricci segundo as unidades da federação
 – Brasil – 2016-2019

Unidade Territorial	Período			
	2016	2017	2018	2019
Rondônia	1,73	1,73	1,69	1,67
Acre	1,93	1,90	1,81	1,80
Amazonas	2,13	2,04	2,00	1,94
Roraima	2,20	2,09	1,97	2,02
Pará	1,96	1,93	1,91	1,86
Amapá	2,07	2,06	2,02	1,94
Tocantins	1,68	1,67	1,64	1,65
Maranhão	1,82	1,81	1,83	1,77
Piauí	1,76	1,71	1,71	1,69
Ceará	1,73	1,70	1,69	1,67
Rio Grande do Norte	1,69	1,71	1,69	1,66
Paraíba	1,70	1,66	1,66	1,65
Pernambuco	1,64	1,64	1,64	1,60
Alagoas	1,67	1,67	1,66	1,63
Sergipe	1,63	1,64	1,61	1,61
Bahia	1,63	1,64	1,62	1,59
Minas Gerais	1,59	1,57	1,55	1,54
Espírito Santo	1,63	1,66	1,62	1,57
Rio de Janeiro	1,63	1,65	1,62	1,59
São Paulo	1,65	1,67	1,64	1,61
Paraná	1,53	1,55	1,54	1,52
Santa Catarina	1,58	1,56	1,53	1,52
Rio Grande do Sul	1,55	1,55	1,55	1,52
Mato Grosso do Sul	1,72	1,70	1,66	1,65
Mato Grosso	1,72	1,69	1,66	1,69
Goiás	1,62	1,62	1,58	1,55
Distrito Federal	1,63	1,60	1,56	1,55

Fonte: Elaborada pelos autores, com base em IBGE, 2021.

FAMÍLIAS E DORMITÓRIOS

Em que pese ser o limite de três moradores por dormitório ser adotado nos critérios do déficit habitacional, entende-se que ele está próximo do desconforto, se for considerado os padrões mínimos adotados pelos profissionais e institutos de arquitetura. O trabalho de Neufert e Neufert (1998), por exemplo, ao apresentar exemplos de projetos arquitetônicos, não sugere a existência de dormitórios com mais de duas pessoas, exceto naqueles destinados a alojamentos temporários e coletivos, onde ainda são sugeridos padrões mínimos de distanciamento entre as camas e equipamentos pessoais.

Uma abordagem pouco explorada pelas quantificações das necessidades habitacionais considera a composição das famílias e a quantidade de cômodos e dormitórios. A Tabela 3 apresenta o quantitativo de domicílios a partir do

cruzamento do total de dormitórios com o total de moradores. As células sombreadas indicam o quantitativo de domicílios não categorizados como densidade excessiva e que representam 96,9% do total de domicílios brasileiros. As perguntas que podem ser feitas são: esse total de 70 milhões de residências estão adequadas às famílias que nela residem?; A estrutura da família está adequadamente alojada nos dormitórios? Mas, para responder tais questionamentos, é inevitável fazer suposições sobre os dormitórios necessários ou desejados para alojar determinada estrutura familiar.

Tabela 3 – Total de domicílios por número de dormitórios, segundo o total de moradores – Brasil – 2019

Total de moradores	Total de Dormitórios						Total
	1	2	3	4	5	6 ou mais	
1-3	26.866.290	20.930.096	2.670.110	0	0	0	50.466.496
4-6	1.767.467	10.021.246	7.794.856	985.731	91.192	6.830	20.667.322
7-9	60.987	371.271	503.227	171.278	40.864	10.324	1.157.951
10-12	6.701	21.253	30.192	21.558	7.935	3.277	90.917
13-15	217	2.591	3.976	571	1.413	813	9.581
16-18	0	0	304	429	66	711	1.511
19-21	0	0	512	0	0	0	512
22-24	0	0	438	0	0	0	438
Total	28.701.662	31.346.457	11.003.616	1.179.568	141.471	21.954	72.394.728
Densidade Excessiva			2.266.977	3,1%			
Sem Densidade Excessiva			70.127.751	96,9%			
Total			72.394.728	100,0%			

Fonte: Elaborada pelos autores, com base em IBGE, 2021.

O número de dormitórios *desejados* poderia ser imputado a partir de certos critérios baseados na composição das famílias como, por exemplo, um dormitório para cada casal e um para cada dois ou três filhos. Nesse sentido, famílias maiores *necessitam* de casas com mais dormitórios.

A arquitetura modernista, na esteira da máquina de morar de Le Corbusier e da tentativa de industrializar a construção das moradias, sugere um esforço na direção de padronização das moradias. Na casa moderna, cada espaço dessa *máquina de morar* deveria desempenhar um papel específico para atender as demandas de seus moradores. Nesses termos, uma casa mínima deveria conter uma sala, uma cozinha, banheiro e dormitórios. Entretanto, é reconhecido que uns dos maiores equívocos do movimento moderno na

arquitetura e planejamento urbano foi a imposição de padrões de moradias e de cidades.

O pecado de Le Corbusier e dos corbusianos está, portanto, não em seus projetos, mas na leviana arrogância com que foram impostos uma gente que não podia arcar com eles e de quem, com uma pitada apenas de reflexão, jamais se esperaria tal coisa. (HALL, 2016, p. 349) .

Reconhecendo que padrões universais de moradias não existem e que estes devem ser continuamente adaptados aos contextos culturais de cada grupo populacional, estudos mais recentes incluem análises de programas habitacionais para reformas de residências (POORTINGA *et al.*, 2017), na identificação dos padrões das casas adotadas por certas instituições habitacionais (MORRISON, 2013), além de outras abordagens.

Nesses termos, as necessidades de dormitórios podem variar entre culturas de distintos países, assim como dentro de um mesmo país. Domicílios com famílias estendidas são relativamente comuns na Índia e na China. Nos países da Europa Ocidental e nos EUA, por outro lado, é frequente a saída precoce dos filhos das casas dos pais. Já no Brasil, é comum a permanência dos filhos na casa de seus pais até o casamento ou migração. Entre as unidades da federação brasileira também se observam diferenças:

Na região amazônica, por exemplo, não é rara a existência de residências abertas construídas em madeira, como grandes galpões, onde são distribuídas redes e os outros espaços. Nessa estrutura residencial, o banheiro, quando existente, situa-se em área externa da casa [...] [e] a categorização de que essa residência [como] inadequada seria, por si só, uma visão distorcida por um padrão de arquitetura comum em cidades ocidentais típicas. (GIVISIEZ; OLIVEIRA, 2013, p. 218).

Isso posto, ressalta-se que este artigo não pretende esgotar a discussão sobre a residência mais adequada para uma família típica brasileira, uma vez que até mesmo a definição de uma família típica pode ser extremamente complexa. A abordagem apresentada sugere a aplicação de quatro critérios concebidos para outros contextos: um desenvolvido pelo *Nederlandse Economische Institut* (NEI) e adotado para o contexto Holandês (JONGE, 1963); outro aplicado na França (INSEE, 1965); o critério para *Overcrowding Rate* da EUROSTAT (2020); e uma quarta adaptação aqui sugerida.

No caso dos critérios adotados pelo NEI, existe o pressuposto de famílias nucleares, que representavam 64,4% das famílias brasileiras, segundo dados da Pnad 2019. Ou seja, os 13 milhões de famílias categorizadas como estendidas e os 11 milhões de domicílios unipessoais não são abordados por esse critério. Cada dois filhos do mesmo sexo demandam um cômodo adicional ao do casal, limitado ao máximo de quatro dormitórios. Os dados apresentados na Tabela 4 sintetizam esses critérios.

Tabela 4 – Síntese dos critérios adotados pelo *Nederlandse Economische Institut* (NEI) para identificação de domicílios adensados

Número de filhos do casal	Sexo dos filhos	Dormitórios
0	-	1
1	M ou F	2
2	MM ou FF	2
2	M e F	3
3	M e F	3
4	M e F	3
5 ou mais		4

Fonte: Elaborada pelos autores, com base em JONGE, 1963.

Aplicados aos dados da PnadC (2019), um total de 10 milhões de domicílios (22,5% do total de famílias nucleares) demandam dormitórios adicionais (TABELA 5). Do total de famílias nucleares, 19,7% demandam apenas um dormitório e 2,7% demandam dois dormitórios. Note-se que estes valores relativos e absolutos são muito superiores aos observados para as residências com densidade excessiva por morador (TABELA 1). Como um refinamento adicional e para efeito de comparação com os critérios adotados pela FJP (2018), a segunda parte da Tabela 5 apresenta a proporção dos domicílios não categorizados como “densidade excessiva de moradores por dormitório”. O valor relativo de 19% (8,9 milhões) indica que um quinto das moradias não detectadas como densidade excessiva (ou adequadas aos critérios do déficit habitacional brasileiro) não são adequadas, segundo o critério do NEI.

Tabela 5 – Total de domicílios por total de dormitórios desejados segundo o total de dormitórios existentes. Critério adotado *Nederlandse Economische Institut (Holanda)* – Brasil – 2019

TOTAL DE DOMICÍLIOS					
Dormitórios Existentes	Dormitórios Desejados				
	1	2	3	4	5 ou +
1	10.361.941	4.255.063	1.109.306	32.682	0
2	2.197.064	16.450.729	4.764.505	170.745	0
3	0	2.664.271	3.966.806	141.924	0
4	0	83.393	344.139	40.222	0
5	0	0	26.371	5.953	0
6	0	0	2.176	2.819	0
7	0	0	0	0	0
8	0	0	0	0	0
9	0	0	0	0	0
Total	12.559.005	23.453.455	10.213.303	394.344	0
Falta um dormitório		9.161.491	19,7%	Total famílias	46.620.107
Faltam dois dormitórios		1.280.050	2,7%		
Faltam três ou + dormitórios		32.682	0,1%		
Necessidade de Ampliação		10.474.223	22,5%		
DOMICÍLIOS SEM DENSIDADE EXCESSIVA					
Dormitórios Existentes	Dormitórios Desejados				
	1	2	3	4	5 ou +
1	10.361.941	3.753.690	189.490	0	0
2	2.197.064	16.450.729	4.764.505	31.184	0
3	0	2.664.271	3.966.806	136.467	0
4	0	83.393	344.139	40.222	0
5	0	0	26.371	5.953	0
6	0	0	2.176	2.819	0
7	0	0	0	0	0
8	0	0	0	0	0
9	0	0	0	0	0
Total	12.559.005	22.952.082	9.293.488	216.645	0
Falta um dormitório		8.654.662	18,6%	Total Famílias	46.620.107
Faltam dois dormitórios		220.674	0,5%		
Faltam três ou + dormitórios		0	0,0%		
Necessidade de Ampliação		8.875.336	19,0%		

Fonte: Elaborada pelos autores, com base em IBGE, 2021.

No caso do critério adotado pelo INSEE (1965), pela EuroStat e nos critérios desenvolvidos no corpo deste artigo, não é utilizado o pressuposto de família nuclear. Nesse caso, a demanda por dormitórios é dada pelo somatório de dormitórios considerando um dormitório para cada uma das condições listadas no Quadro 1.

Quadro 1 – Quadro síntese dos critérios adotados pelo INSEE (França) para identificação de domicílios adensados

Um dormitório para cada casal residente no domicílio.
Um dormitório para cada para indivíduo solteiro, viúvo ou divorciado com mais de 19 anos, desde que não resida com um parceiro.
Um dormitório para cada adulto, independente do sexo.
Um dormitório para cada duas crianças com menos de seis anos, independente do sexo.
Um dormitório para cada dois moradores entre seis e 18 anos do mesmo sexo.

Fonte: Elaborado pelos autores, com base em INSEE, 1965.

A estimativa do total de dormitórios desejados segundo esses critérios sugere que 27,7% das famílias brasileiras estariam residindo em domicílios inadequados (TABELA 6). Os pressupostos adotados pelo INSEE são notadamente mais rigorosos que os adotados pelo instituto holandês e, nesse sentido, é natural que os valores relativos sejam maiores que os observados na tabela anterior.

Tabela 6 – Total de domicílios por total de dormitórios desejados segundo o total de dormitórios existentes. Critério adotado *Institut National de la Statistique et des Études Économiques* (França) – Brasil – 2019

Dormitórios Existentes	Dormitórios Desejados				
	1	2	3	4	5 ou +
1	21.959.663	4.804.982	1.599.778	262.832	74.408
2	2.211.123	18.438.184	8.453.135	1.700.777	543.239
3	1.591	1.916.261	6.233.005	2.037.580	815.179
4	0	34.621	340.408	482.733	321.807
5	0	533	12.594	36.394	91.950
6	0	0	2.176	2.161	15.540
7	0	0	0	0	1.635
8	0	0	0	0	154
9	0	0	0	0	289
Total	24.172.377	25.194.581	16.641.094	4.522.476	1.864.200
Falta um dormitório		15.535.515	21,5%	Total Famílias	72.394.728
Faltam dois dormitórios		3.962.583	5,5%		
Faltam três ou + dormitórios		543.079	0,8%		
Necessidade de Ampliação		20.041.176	27,7%		

Fonte: Elaborada pelos autores, com base em IBGE, 2021.

Em que pese os resultados serem esclarecedores, não é viável planejar políticas públicas com base em um indicador que aponte que mais de um quarto do estoque de moradias do país esteja inadequado. Uma solução para esse impasse pode ser a adoção de critérios menos rigorosos, permitindo dormitórios mais adensados (quatro pessoas por dormitórios, por exemplo) ou com limites

mais baixos para as idades que definiriam a necessidade de dormitórios adicionais para adolescentes e adultos. Nesse sentido, o critério da EuroStat caminha nessa direção (QUADRO 2), ao considerar outros limites de idade para identificação de adultos, crianças e adolescentes.

Quadro 2 – Quadro síntese dos critérios adotados pelo EuroStat para identificação de domicílios adensados

Mínimo de um dormitório.
Um dormitório para cada casal residente no domicílio.
Um dormitório para cada para indivíduo solteiro com 18 anos ou mais.
Um dormitório para cada par de pessoas do mesmo sexo com idade entre 12 e 17 anos.
Um dormitório para cada pessoa entre 12 e 17 anos e não incluída em critérios anteriores.
Um dormitório para cada dois moradores como menos de 12.

Fonte: Elaborado pelos autores, com base em EUROSTAT, 2020.

Um critério proposto pelos autores deste artigo é apresentado na Quadro 3 e, além de trabalhar com outros limites de idades, considera como aceitável um dormitório com quatro pessoas do mesmo sexo ou quatro crianças.

Quadro 3 – Quadro síntese dos critérios adotados neste estudo para identificação de domicílios adensados

Um dormitório para cada casal residente no domicílio.
Um dormitório para indivíduo solteiro, viúvo ou divorciado com mais de 20 anos, desde que não resida com um parceiro.
Um dormitório para cada adulto independente do sexo.
Um dormitório para cada quatro crianças com menos de 12 anos, independente do sexo.
Um dormitório para cada quatro moradores entre 12 e 20 anos, desde que sejam do mesmo sexo.

Fonte: Elaborado pelos autores.

A Tabela 7 apresenta uma síntese dos domicílios considerados inadequados, em valores absolutos e relativos, por unidade da federação. No caso dos critérios do NEI, de forma coerente com as estatísticas de densidade de moradores por dormitórios, os estados da região norte, em especial Roraima (45,1%), Amapá (42,1%) e Amazonas (41,8%), são os estados com o parque residencial mais adensado em valores relativos. Na estimativa de valores absolutos, os estados de São Paulo (2,4 milhões), Rio de Janeiro (892 mil), Bahia (800 mil) e Minas Gerais (788 mil) apresentam os maiores valores absolutos de domicílios inadequados. Importante destacar o número expressivo de domicílios inadequados para alguns estados da região Norte e Nordeste: 577 mil no Pará e Ceará, 493 mil em Pernambuco e 441 mil no Maranhão, por exemplo.

Os critérios do INSEE indicam resultados na mesma direção e são os estados da região Norte aqueles com maior inadequação relativa dos domicílios: Amapá (50,9%), Roraima (50,3%) e Amazonas (49,1%). De forma similar aos dados estimados segundo os critérios do NEI, em que pese os três estados mais populosos serem os três com maior número absoluto de domicílios inadequados, os valores absolutos de estados da Região Norte e Nordeste não são desprezíveis: Bahia (1,5 milhões); Pará (1,2 milhões); Pernambuco (974 mil) e Maranhão (880 mil).

Tabela 7 – Total de famílias nucleares, total de domicílios, total de domicílios considerados como inadequados pelos critérios do NEI, INSEE, EuroStat e critério adaptado – Brasil – 2019

Unidade da Federação	Famílias nucleares	Total de domicílios	NEI*		INSEE		EuroStat		Adaptado	
			Absoluto	Rel.	Absoluto	Rel.	Absoluto	Rel.	Absoluto	Rel.
Rondônia	398.712	592.784	104.172	26,1%	186.747	31,5%	184.569	31,1%	176.749	29,8%
Acre	168.612	267.280	62.920	37,3%	109.297	40,9%	108.924	40,8%	105.566	39,5%
Amazonas	637.434	1.099.675	266.606	41,8%	539.973	49,1%	543.081	49,4%	510.775	46,4%
Roraima	92.086	153.230	41.599	45,1%	77.000	50,3%	76.788	50,1%	74.004	48,3%
Pará	1.566.964	2.549.275	577.618	36,9%	1.164.725	45,7%	1.161.954	45,6%	1.120.594	44,0%
Amapá	123.606	221.345	52.044	42,1%	112.763	50,9%	112.591	50,9%	105.070	47,5%
Tocantins	336.144	526.045	66.327	25,7%	159.795	30,4%	160.959	30,6%	151.708	28,8%
Maranhão	1.259.796	2.096.848	441.034	35,0%	880.971	42,0%	877.150	41,6%	830.623	39,6%
Piauí	647.522	1.030.825	194.331	30,0%	380.937	37,0%	375.920	36,5%	361.454	35,1%
Ceará	1.881.892	2.975.053	567.226	29,5%	1.079.154	36,3%	1.068.132	35,9%	1.045+824	35,2%
Rio Grande do Norte	760.546	1.146.761	198.563	26,1%	394.597	34,4%	387.983	33,8%	377.209	32,9%
Paraíba	867.831	1.312.261	209.804	24,2%	433.506	33,0%	420.064	32,0%	413.157	31,5%
Pernambuco	2.081.362	3.279.136	493.060	23,7%	974.862	29,7%	967.861	29,5%	943.507	28,8%
Alagoas	674.764	1.126.028	172.024	25,5%	350.803	31,2%	339.693	30,2%	328.237	29,1%
Sergipe	511.875	79.803	125.048	24,4%	242.348	30,6%	237.573	30,0%	230.975	29,2%
Bahia	3.281.329	5.201.695	800.317	24,4%	1.515.202	29,1%	1.488.882	28,6%	1.453.388	27,9%
Minas Gerais	4.953.269	7.461.789	788.892	15,9%	1.713.114	23,0%	1.676.629	22,5%	1.650.502	22,1%
Espírito Santo	963.228	1.421.666	188.968	19,5%	354.316	24,9%	336.360	23,5%	339.132	23,9%
Rio de Janeiro	3.929.368	6.499.360	892.050	22,7%	1.766.770	27,2%	1.757.081	27,0%	1.725.212	26,5%
São Paulo	10.504.184	16.136.354	2.405.189	22,9%	4.615.741	28,5%	4.540.252	28,1%	4.493.660	27,8%
Paraná	2.735.836	4.042.233	401.338	14,7%	835.895	20,7%	808.702	20,0%	801.982	19,8%
Santa Catarina	1.767.779	2.560.201	237.366	13,4%	468.116	18,3%	449.326	17,6%	448.626	17,5%
Rio Grande do Sul	2.836.533	4.343.116	422.679	14,9%	781.868	18,0%	772.007	17,8%	759.670	17,5%
Mato Grosso do Sul	607.841	927.460	133.241	21,9%	262.280	28,3%	250.563	27,0%	254.696	27,5%
Mato Grosso	743.094	1.144.361	199.921	26,9%	379.225	33,1%	368.381	32,2%	360.437	31,5%
Goiás	1.640.494	2.480.419	294.064	17,9%	596.295	24,0%	565.343	22,8%	571.004	23,0%
Distrito Federal	648.005	1.008.724	127.859	19,7%	281.286	27,9%	279.147	27,7%	268.501	26,6%
Total	46.620.107	72.394.728	10.474.223	22,5%	20.657.587	28,5%	20.314.905	28,1%	19.902.264	27,5%

Nota: *Estimado apenas para as famílias nucleares.

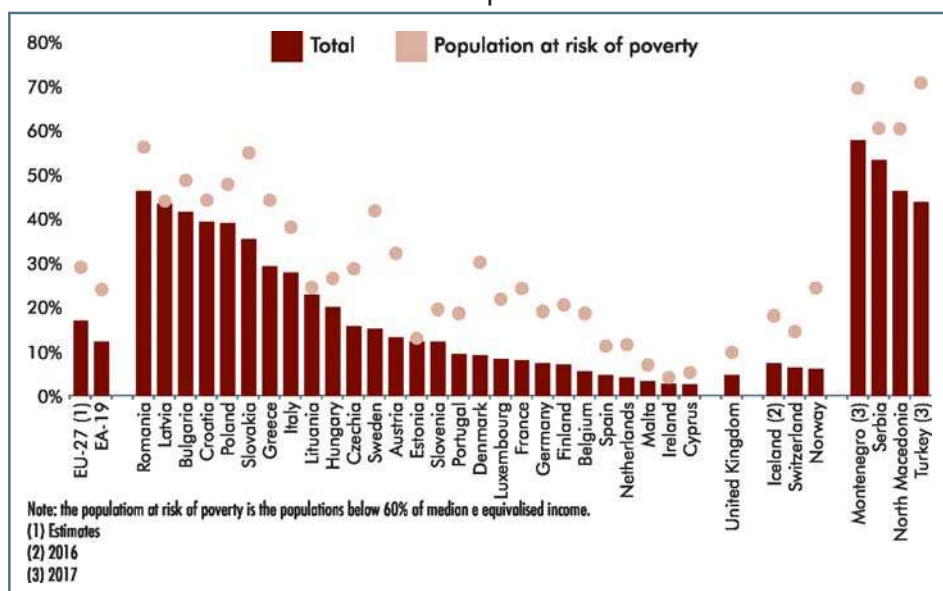
Fonte: Elaborada pelos autores, com base em IBGE, 2021.

De maneira geral, nota-se que o padrão da distribuição entre as unidades da federação é similar quando se compara à distribuição relativa e absoluta segundo os quatro critérios. Os maiores valores absolutos são observados nas unidades da federação de maior porte populacional e os maiores valores relativos nas unidades da federação da região Norte e Nordeste. Deve ser destacado também os expressivos números absolutos de alguns estados da região Norte e Nordeste, a exemplo da Bahia, Pará, Ceará, Pernambuco e Maranhão. Essa constatação revela certa similaridade do padrão e do nível

dessas estatísticas na maioria das unidades da federação, independentemente do critério de adensamento domiciliar adotado.

Esse resultado sugere, mesmo com o esforço em desenvolver e testar critérios mais (ou menos) rigorosos, os principais resultados não são alterados significativamente. Independentemente do critério que se adote, no Brasil, a proporção de famílias domiciliares (ou famílias nucleares) residindo em moradias inadequadas varia entre 22,5%, para o critério menos rigoroso, até 28,5%, para o critério mais rigoroso. Esse comportamento é similar em todas as unidades da federação, ou seja, em quaisquer dos critérios, as estatísticas indicam uma alta proporção do parque habitacional que necessita de substituição ou ampliação. O Gráfico 1, na sequência, apresenta as estatísticas do indicador da EuroStat estimado para os países europeus e nota-se que os valores relativos variam entre, aproximadamente, 3% e 45% e, considerando que as famílias europeias são, em média, menores e mais envelhecidas que as brasileiras, tais resultados são coerentes com as estimativas brasileiras. Neste gráfico, ainda, está representada a população em risco de pobreza (*Population at risk of poverty*) e, nota-se que existe, aparentemente, uma correlação positiva entre níveis de pobreza e inadequação das moradias: outra constatação que sugere que a distribuição espacial da inadequação no Brasil segue um padrão aceitável.

Gráfico 1 – Proporção de domicílios adensados, segundo os países
– União Europeia – 2018



Fonte: EUROSTAT, 2020.

Análises pontuais no banco de dados da PnadC revelam que a maioria das famílias domiciliares que demandam domicílios maiores são famílias grandes que demandam moradias com muitos dormitórios, a exemplo dos domicílios selecionados aleatoriamente e apresentados na Tabela 8. Ou seja, independentemente do critério que se adota, os domicílios maiores vão apontar para moradias maiores.

Tabela 8 – Teste do algoritmo para os critérios do NEI, INSEE e Adaptado

IDDom: 5200377611108		Holandês	Francês	Novo	IDDom: 3300570641307		Holandês	Francês	Novo
Homem 69 Chefe	Mulher 62 Cônjuge	1	1	1	Mulher 61 Chefe		1	1	1
Total dormitórios desejados		1	1	1	Homem 36 Filho		1	1	1
Dormitórios existentes		1	1	1	Mulher 20 Filho		1	1	0,25
Cômodos existentes		11	1	1	Total dormitórios desejados		3	3	3
Necessidade de ampliação		0	0	0	Dormitórios existentes		2	2	2
					Cômodos existentes		5	5	5
					Necessidade de ampliação		1	1	1
IDDom: 5300152031107		Holandês	Francês	Novo	IDDom: 3505611370308		Holandês	Francês	Novo
Mulher 43 Chefe	Homem 48 Cônjuge		1	1	Mulher 41 Chefe	Homem 72 Cônjuge	1	1	1
Homem 23 Filho	Mulher 22 Nora		2	1	Homem 8 Filho	Homem 12 Filho	1	1	1
Homem 13 Filho	Homem 3 Neto		1	1	Homem 15 Filho	Homem 23 Filho	1	2	1
Homem 3 Filho			1		Homem 5 Filho	Mulher 14 Filho	1	1	1
Mulher 19 Filho			1	0,25	Mulher 17 Filho	Mulher 20 Filho		2	
Homem 21 Filho			1	0,25	Total dormitórios desejados		4	7	5
Total dormitórios desejados		4	6	5	Dormitórios existentes		4	4	4
Dormitórios existentes		2	2	2	Cômodos existentes		10	10	10
Cômodos existentes		4	4	4	Necessidade de ampliação		0	3	3
Necessidade de ampliação		3	3	3					

Fonte: Elaborada pelos autores.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Sem dúvida, o principal resultado deste trabalho é a identificação da alta proporção relativa de domicílios caracterizados como inadequados, independentemente do critério que se adote: em primeira análise, essas estatísticas inviabilizam o desenho de políticas amplas e universais. Entretanto, os resultados indicam que as políticas de habitação de interesse social brasileiras deveriam considerar, além da construção intensa de novas unidades habitacionais, a reforma e a ampliação de moradias. Em continuidade a essa sugestão, uma série de dispositivos deveria ser considerado no desenho das

políticas: assistência técnica, arquitetura social, financiamento subsidiado e desburocratizado para compra de imóveis e reformas.

Os critérios para ampliação poderiam ainda considerar a existência de dois cômodos de apoio (sala e cozinha) e banheiro. Um exercício preliminar revela que 15% dos domicílios brasileiros não têm esses cômodos de apoio (ou todos os cômodos existentes são usados como dormitórios). O total de dormitórios necessários devem ser computados de forma distinta dos cômodos, pois não é possível pressupor que um cômodo deveria ser usado como dormitório.

[...] poder-se-ia argumentar que existam domicílios com cômodos disponíveis para utilização como dormitórios de forma permanente, mas que, por motivos particulares de cada família, não são. Nesses casos, tais domicílios não deveriam ser contabilizados como necessidade [...] de dormitórios. [...] é improvável que haja cômodos ociosos e que a família prefira viver em situações mais desconfortáveis relativamente àquelas apresentadas como critérios mínimos neste trabalho. Por outro lado, é mais provável que esses cômodos, supostamente ociosos, sejam insalubres ou que estejam destinados a atividades distintas daquelas diretamente associadas às funções mínimas de uma moradia [...]. (GIVISIEZ; OLIVEIRA, 2013, p. 209-210).

As políticas de habitação devem ser adaptadas aos contextos e aos grupos populacionais para as quais as moradias se destinam, uma vez que não existem modelos arquitetônicos universais. A avaliação se o parque residencial é adequado à cultura que as utilizam é objeto para aprofundamentos futuros na arquitetura, antropologia, sociologia e saúde pública e, sem dúvida, é uma agenda de pesquisa fundamental para os estudos habitacionais no Brasil.

REFERÊNCIAS

BLAINEY, Geoffrey. **Uma breve história do mundo**. 3. ed. Curitiba: Fundamento, 2015.

DUNSE, Neil; THANOS, Sotirios; BRAMLEY, Glen. Planning policy, housing density and consumer preferences. **Journal of Property Research**, Abingdon, UK, v. 30, n. 3, p. 221-238, set. 2013. Disponível em: <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/09599916.2013.795992>. Acesso em: 10 mar. 2022.

EUROSTAT. **Glossary**: overcrowding rate. 2020. Disponível em: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Overcrowding_rate&lang=en. Acesso em: 10 mar. 2021.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil 2015**. Belo Horizonte: FJP, 2018. (Estatística & Informações, n.6). Disponível em: <http://www.bibliotecadigital.mg.gov.br/consulta/consultaDetalheDocumento.php?iCodDocumento=76871>. Acesso em: 27 set. 2021.

GAO, Xiaolu; ASAMI, Yasushi. Preferential size of housing in Beijing. **Habitat International**, Amsterdam, v. 35, n. 2, p. 206-213, Apr. 2011. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1016/j.habitatint.2010.09.002>. Acesso em: 27 set. 2021.

GIVISIEZ, Gustavo Henrique Naves; OLIVEIRA, Elzira Lúcia de. Privacidade intradomiciliar: um estudo sobre as necessidades de ampliações em residências. **Revista Brasileira de Estudos de População**, Rio de Janeiro, v. 30, n. 1, p. 199-223, jun. 2013. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-30982013000100010&lng=pt&nrm=iso&tlng=en. Acesso em: 27 set. 2021.

HALL, Peter. **Cidades do amanhã: uma história do planejamento e projetos urbanos no século XX**. Tradução de Pérola de Carvalho, Anita Guimarães, Maria Alice Junqueira Bastos. 4. ed. São Paulo: Perspectiva, 2016.

INSTITUT NATIONAL DE LA STATISTIQUE EL DES ÉTUDES ÉCONOMIQUES. **Logements – immeubles (spondage 1/2) recensement de 1962**. Paris: INSEE, 1965.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PnadC)**. Rio de Janeiro: IBGE, 2021. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9171-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios-continua-mensal.html?=&t=o-que-e>. Acesso em: 27 set. 2021.

JONGE, L. S. J. **Colloque sur de la politique des logements sociaux – Besoins**: thème n° 1: les besoins en logements – les methodes d’évaluation. Bruxelles: CEE, 1963.

KOPITS, Elizabeth; MCCONNELL, Virginia; MILES, Daniel. Lot size, zoning, and household preferences. **Housing Policy Debate**, Abingdon, UK, v. 22, n. 2, p. 153-174, mar. 2012. Disponível em: <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/10511482.2011.648203>. Acesso em: 27 set. 2021.

MORRISON, Nicola. Meeting the decent homes standard: London housing associations’ asset management strategies. **Urban Studies**, Thousand Oaks, CA, v. 50, n. 12, p. 2569-2587, 19 set. 2013. Disponível em: <http://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0042098012474512>. Acesso em: 27 set. 2021.

NEUFERT, Ernst. **Arte de projetar em arquitetura**. Barcelona: Gustavo Gili, 1998.

POORTINGA, Wouter et al. Social and health outcomes following upgrades to a national housing standard: a multilevel analysis of a five-wave repeated cross-sectional survey. **BMC Public Health**, v.17, n. 927, p. 1-15, 2017.

PRIEMUS, H. Contradictions between dutch housing policy and spatial planning. **Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie**, Amsterdam, v. 89, n. 1, p. 31-43, 1998.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS. **Déficit habitacional en América Latina y el Caribe: una herramienta para el diagnóstico y el desarrollo de políticas efectivas en vivienda y hábitat**. Nairobi: ONU-HABIT, 2015. Disponível em: [https://unhabitat.org/sites/default/files/download-manager-files/Déficit habitacional.pdf](https://unhabitat.org/sites/default/files/download-manager-files/Déficit%20habitacional.pdf). Acesso em: 27 set. 2021.

RICCI, R. Observations on significance and use of the indices of crowding. In: UNITED NATIONS. **Housing requirements and demand current methods of assessment and problems of estimation**. Geneve: United Nations, 1973.

SENDI, R. The low housing standard in Slovenia: low purchasing power as an eternal excuse. **Urbani Izziv**, v. 24, n. 1, p. 107-124, Dec. 2013.

UNITED NATIONS. **Household size and composition around the world 2017: data Booklet**. Geneve: UN, 2017. v. 2, p. 4. Disponível em: https://www.un.org/en/development/desa/population/publications/pdf/ageing/household_size_and_composition_around_the_world_2017_data_booklet.pdf. Acesso em: 27 set. 2021.

UNITED NATIONS. **Housing requirements and demand: current methods of assessment and problems of estimation**. Geneve: United Nations Publication, 1973.

VIENNA UNIVERSITY OF TECHNOLOGY (ed.). **Housing density**. Viena: Springer, 2012.

5.2 O custo do direito e da função habitar dignamente no Brasil: contribuições alternativas à política de habitação social no Brasil

Edson Leite Ribeiro¹

RESUMO:

No Brasil, por razões históricas e culturais, as políticas habitacionais sociais atuais ainda têm se concentrado basicamente no subsídio à aquisição habitacional, subsídio à melhoria habitacional ou na urbanização de assentamentos precários. Poucas ações têm sido dedicadas, até o momento, ao apoio ao ônus familiar com o aluguel (maior causa do déficit, pela metodologia adotada). Há ainda uma certa confusão entre os conceitos do direito à função habitar e ao direito de propriedade, alimentada pelo “sonho da casa própria”. Este artigo busca avaliar alguns casos urbanos (São Paulo, Curitiba, Lyon e Turim) demonstrando que, de maneira geral, no Brasil ou em outros países onde as políticas de subsídios ao aluguel são praticadas, o morador de casa alugada geralmente mora mais próximo do trabalho ou dos centros urbanos e em áreas melhor infraestruturadas e apresenta uma flexibilidade bem maior para se ajustar às necessidades e possibilidades ao longo do tempo. Além dos benefícios aos moradores, uma política habitacional social que contemple também a locação social beneficiaria a sustentabilidade urbana em virtude de uma maior possibilidade de ocupação de imóveis centrais e de espaços urbanos centrais deteriorados.

¹ Arquiteto e Urbanista, Doutor em Engenharia Civil (Engenharia Urbana) e Mestre em Desenvolvimento Urbano. Professor emérito da Universidade Federal da Paraíba. Analista de Infraestrutura (Desenvolvimento Urbano) no Ministério de Desenvolvimento Regional – Secretaria Nacional de Habitação. E-mail: edson.ribeiro@mdr.gov.br

Como política pública habitacional, teria a vantagem de ser relativamente menos onerosa ao erário público e de oferecer soluções mais rápidas da necessidade habitacional, podendo ser uma alternativa interessante a ser adotada.

PALAVRAS-CHAVE: Habitação social. Locação social. Direito à cidade. Sustentabilidade urbana.

INTRODUÇÃO

A problemática habitacional urbana se tornou mais evidente a partir da industrialização, quando houve a separação do artesão e seus meios de produção e, ainda, do seu local de habitação e da produção, tendo sido tratada pela primeira vez por Engels (1975), em seu livro “A situação da classe operária na Inglaterra”. Durante muito tempo, a solução da habitação operária era sempre resolvida de forma particular, através da locação privada de habitações e cômodos e também por iniciativa dos próprios empresários, através das vilas de habitação operária.

No entanto, no contexto mundial, no pós-guerra em 1948, a Declaração Universal dos Direitos Humanos estabeleceu, pela primeira vez, o direito à habitação, em seu artigo XXV, entre os direitos humanos fundamentais: “Toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis.” (ONU, 1948). O Estado do bem-estar social passa a assumir gradativamente o compromisso com o direito à moradia. No Brasil, esse direito foi consagrado formalmente, pela primeira vez, a partir da Emenda Constitucional nº 26/2000, modificando e incluindo o item no texto da Constituição Federal.

Desde o seu reconhecimento inicial, em 1948, e durante muito tempo, houve uma indefinição do que seria conceitualmente uma “moradia digna”, cujos componentes foram definidos pela primeira vez em 1966, pelo Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU, através de sua Observação Geral nº 4, listando os seguintes componentes do conceito: a) segurança legal da ocupação; b) disponibilidade de serviços, materiais e infraestruturas; c) acessibilidade econômica; d) habitabilidade; e) localização; f) facilidades de acesso; e g) respeito ao ambiente cultural. Outras contribuições foram incorporando-se ao longo do tempo.

Nesse conceito e seus componentes, percebe-se claramente a relação de complementaridade existente entre a unidade habitacional (casa) e seu entorno, bem como as demais formas de acessibilidade: econômica, espacial, infraestrutural, oferta de oportunidades, bens e serviços públicos e privados. Em um contexto urbano, pode-se imaginar que as localizações mais bem inseridas para se atender a tais exigências espaciais tornam-se cada vez mais raras e caras.

**A CARGA DO CUSTO HABITACIONAL PARA AS FAMÍLIAS
E O IMPACTO NO DIREITO À MORADIA DIGNA**

Dentro da metodologia desenvolvida pela Fundação João Pinheiro (FJP) e que vem sendo utilizada há muito tempo como referência para consideração e análise do problema habitacional no Brasil, bem como a condução das políticas públicas desenvolvidas sobre o tema, temos os seguintes componentes na definição do déficit quantitativo: ônus excessivo com aluguel, coabitação familiar, habitações precárias (rústicas ou improvisadas) e adensamento excessivo em imóveis alugados.

Dentre essas, o componente “ônus excessivo com aluguel”, na avaliação do déficit brasileiro no ano de 2015, representou 50,5% do déficit, seguida de coabitação familiar (29,9%), habitação precária (14,8%) e adensamento excessivo em imóveis alugados (5,2%). Mas, o que indica e o que torna importante a avaliação do “ônus excessivo com aluguel” para a definição do déficit?

Sabe-se que essa avaliação do peso do custo da habitação é um indicador econômico considerado pela maioria dos países, principalmente os que utilizam o subsídio ao aluguel como uma política pública, embora poucos países o utilizem diretamente como um indicador para o cálculo do déficit quantitativo. Também é bastante clara a quase unanimidade na consideração do limiar aceitável do peso da habitação no orçamento familiar, geralmente considerado em torno de 30% da renda da família. No caso do Brasil, e de outros países que apresentam desigualdade social semelhante, esse peso ainda se torna mais importante ser considerado, pois, para as camadas de mais baixa renda, o custo vital com a alimentação pode representar até 90% do orçamento familiar.

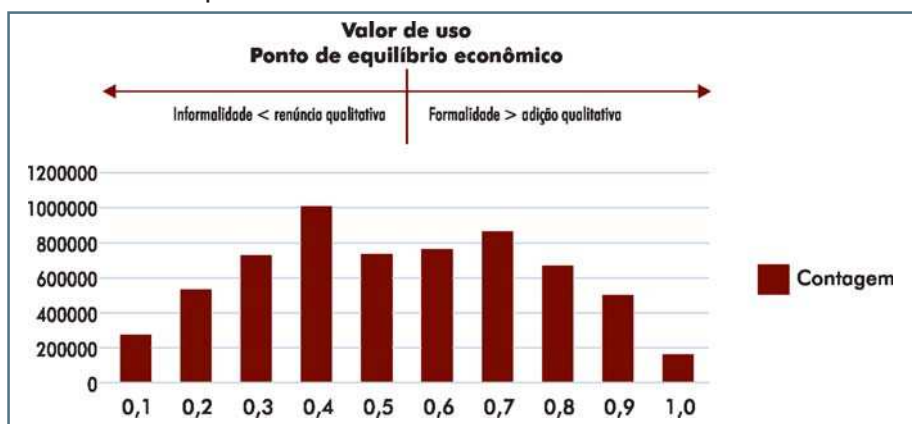
Desta forma, é fácil entender e explicar a existência (e a proliferação) das favelas: é a tentativa de substituição (ainda que irregular) do valor que seria pago pela aquisição formal do direito de habitar pela garantia do direito à alimentação. Além disso, existem também as demais despesas importantes e cruciais: educação, vestuário, transporte para o trabalho e escola etc., para os quais os 10% (incluindo a habitação) são claramente insuficientes. A não consideração das necessidades habitacionais na definição de um salário mínimo no contexto histórico de um processo político que priorizava incentivar a produção e acumulação capitalista, levou a população proletária a utilizar a informalidade habitacional como uma forma de reduzir os custos de reprodução da força de trabalho, como explica Oliveira (1977).

Retornando ao foco do “ônus excessivo com o aluguel”, pode-se afirmar, com certeza, embora com imprecisão sobre o seu real índice, que o percentual para muitas famílias seria ainda maior do que apresenta, uma vez que grande

parte da população é “desonerada” pela ocupação informal, pela coabitação familiar, pela precariedade da habitação e/ou pelo adensamento excessivo, uma vez que, mesmo na possibilidade familiar de se pagar algum aluguel, normalmente se opta pelo sacrifício de algum aspecto para viabilizá-lo, como: alugar uma casa menor do que seria necessário, alugar uma casa mais distante do que o viável, alugar uma casa com menor qualidade do que seria mais adequada. Da mesma forma, o valor desse aluguel poderia também incorporar o ônus de se localizar em áreas mais favoráveis, gerando mais oportunidades e reduzindo custos monetários e tempo de deslocamento. Esses fatores fazem com que tal índice acabe sendo “flexível”, permitindo também um ajustamento o mais próximo possível ao orçamento e também às conveniências familiares.

No entanto, essa flexibilidade não ocorre da mesma forma para todas as faixas de renda. As faixas de menor renda deslocam suas expectativas para condições qualitativas mais desfavoráveis com mais naturalidade. As famílias de renda média, no entanto, por serem mais “refratárias” a reduzir os aspectos qualitativos de sua residência, acabam por se sobrecarregar mais do que as faixas de menor renda, das quais poderia se esperar uma maior sobrecarga. Além da refratariedade citada, as famílias de renda média alta, geralmente próximo do sétimo decil de renda, observa-se mais comumente a opção de agregar aspectos qualitativos urbanos, tais como a proximidade e acessibilidade ao trabalho e às escolas. Neste sentido, estaria embutido no valor do aluguel outras despesas, tais como os deslocamentos pendulares e outras despesas. Finalmente, como era esperado, para as famílias na faixa de maior renda, o número de famílias com ônus excessivo com aluguel cai sensivelmente, como pode ser observado no Gráfico 1, que apresenta a sobrecarga do orçamento familiar pelo valor do aluguel para os diferentes decis de renda da população.

Gráfico 1 – Número de famílias com “ônus excessivo com aluguel” por faixa de decil de renda – Brasil – 2016

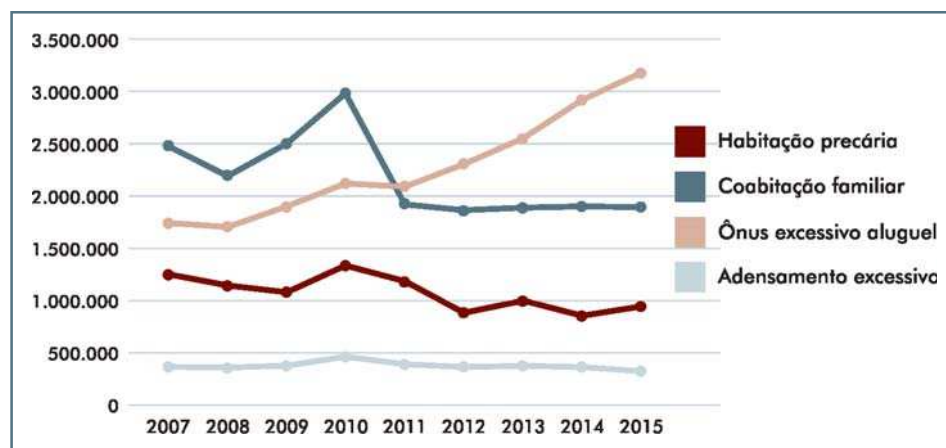


Fonte: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2021.

Outro aspecto importante é que este índice é referenciado pelo custo do direito à função habitar e não exatamente o direito à propriedade. O indicador do valor do aluguel e do sacrifício familiar para a obtenção do direito à função habitar, mesmo com as flutuações possíveis no mercado, é mais fiel ao valor de uso da habitação do que o valor da propriedade habitacional, em que outros aspectos são inseridos: a expectativa de investimento e de valorização futura, a segurança de posse, a garantia para o acesso ao crédito e vários outros elementos distintos do real custo ou benefício específico da função habitar.

O próprio desequilíbrio e o aumento dos valores em função da procura, ressalvados os casos de estocagem com finalidade especulativa, o que não ocorre comumente no caso da habitação popular ou social, ocorrem geralmente em função de alguma vantagem de localização espacial. Talvez este aspecto explique até mesmo as razões de o “ônus excessivo com o aluguel” ter crescido entre os componentes do déficit habitacional, enquanto os demais componentes do déficit recuaram, em um período de grande produção quantitativa de habitação social como, por exemplo, o período de produção do Programa “Minha Casa, Minha Vida”, como pode ser observado no Gráfico 2, a seguir, a partir de dados da Fundação João Pinheiro (FJP, 2018).

Gráfico 2 – Evolução dos diferentes componentes do déficit quantitativo



Fonte: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2018.

Enquanto os demais componentes apresentaram uma ligeira tendência de queda, o “ônus excessivo com aluguel” cresceu constantemente e, ainda mais fortemente durante o período de intensa produção habitacional, como o de execução do “Minha Casa, Minha Vida”. Além de outras influências dentro do complexo contexto social e econômico, a produção massiva de habitação gera necessidades de mão de obra, promovendo atratividade para emprego nos

espaços onde a mesma ocorre, ampliando a procura e pressionando os valores para a elevação. Também pode indicar uma escolha das famílias por alugar um imóvel bem localizado, pagando um aluguel mais caro, em vez de aceitar o imóvel oferecido com facilidades pelo MCMV em suas várias faixas de renda, mas localizados de forma desfavorável.

Dentre as estratégias políticas para a redução do valor dos aluguéis e, em consequência, do ônus excessivo com o aluguel, três se apresentam como mais viáveis:

- estímulo ou indução à oferta de imóveis vazios bem localizados através de dois caminhos:
 - para o estoque residual, estímulo através de incentivos fiscais, seguros ou garantias para o proprietário e financiamento para reformas de adequação habitacional para disponibilização para o aluguel;
 - para o estoque especulativo, indução através do IPTU progressivo.
- produção de habitações sociais para locação ou subsídios e incentivos para produção privada de habitação para locação social;
- subsídio ao valor da habitação diretamente às famílias (função de renda, composição familiar e localização urbana).

VANTAGENS E DESVANTAGENS PARA AS FAMÍLIAS E PARA AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE PROGRAMAS HABITACIONAIS CENTRADOS NA LOCAÇÃO SOCIAL

No Brasil, o “sonho” da casa própria se apresenta como um traço cultural forte para as famílias brasileiras, muito provavelmente influenciado por questões históricas, como o processo de ocupação do Brasil, em que a formalização da propriedade era importante e um elemento até necessário para se ter acesso a todos os direitos de cidadania. Isso devido ao crescimento rápido das cidades, cujos investimentos públicos e privados eram “capturados” por quem tinha propriedade que se valorizavam rapidamente e não havia mecanismos compensatórios, e também devido à fragilidade da moeda que estimulava o investimento em “bens reais”. Tal fato leva a se questionar sobre a validade ou viabilidade de se conjecturar sobre uma possível política pública voltada à locação da habitação social.

Também é possível citar um certo traço característico dos povos latinos, que é de buscar ancorar-se em uma segurança da propriedade da residência. Na Europa, por exemplo, os países latinos mediterrâneos, tais como Portugal, Espanha e Itália, apresentam índices de famílias morando em imóvel próprio

bem superiores aos demais países da Europa ocidental e quase próximos dos países do leste europeu que, por razões históricas e políticas, apresentam altíssimos índices de famílias proprietárias².

Para as famílias, portanto, existem vantagens e desvantagens na opção pela aquisição ou locação de habitação, e, dentro de uma escolha racional, a opção ocorre dentro da avaliação das prioridades estabelecidas pelas mesmas e pelas vantagens específicas, tais como as mostradas no Quadro 1, indicadas a seguir. Alguns argumentam que outras formas alternativas como o arrendamento residencial poderia suprir um pouco das vantagens dos dois modos (aquisição e locação), o que ocorre em alguns aspectos, tais como a sensação de investir em algo real e físico, bem como a liberdade de executar algumas modificações significativas, mas a maior vantagem da locação (liberdade de localização) não ocorreria em um arrendamento normal. A alternativa mais eficiente seria um arrendamento “intercambiável”, em que a família adquiriria o arrendamento sobre um imóvel com especificações claras ou padronizadas por região ou cidade, mas que, ao longo do tempo de pagamento do arrendamento, poderia ser intercambiável com outro imóvel semelhante, até a aquisição de sua propriedade definitiva.

Quadro 1 – Vantagens e desvantagens para as famílias moradoras em habitações adquiridas e alugadas

Condição de ocupação	Vantagens	Desvantagens
Locação habitacional	Flexibilidade de localização.	Instabilidade - possibilidade de se ter que mudar involuntariamente.
	Flexibilidade de ajuste do valor do aluguel à renda familiar.	Aparente desperdício de dinheiro.
	Possibilidade de se habitar melhor e mais bem localizado com menor investimento.	Rigidez - impossibilidade de se fazer reformas estruturais ou significativas.
		Maior sujeição a flutuações de valor de mercado de aluguel.
Aquisição habitacional	Segurança de posse.	Para a mesma despesa mensal, se habita em áreas bem mais distantes e menos servidas.
	Liberdade de poder fazer mudanças e investimentos de melhoria.	Rigidez de localização.
	Possibilidade de valorização futura.	Menor flexibilidade na prestação mensal.
		Componente especulativo no preço pago.

Fonte: Elaborado pelo autor.

2 Nos países do leste europeu, os antigos países comunistas tinham as habitações sobre a propriedade do Estado. Com o fim do regime, a propriedade das unidades habitacionais foi, em grande parte desses países, gradativamente, transferida para as famílias ocupantes, o que gerou alto índice de famílias residentes proprietárias.

Para as políticas públicas, no Brasil, tem-se adotado predominantemente a opção pela produção para a transferência da propriedade, motivada por questões econômicas (incentivo à produção habitacional massiva como fator gerador de empregos e dinamizador da economia) e por questões eleitorais (o atendimento do “sonho” da casa própria e a criação de uma imagem mais “paternalista” neste processo), o que tem feito, quase sempre, a opção política tender a essa última opção.

No entanto, para o atendimento mais adequado do conceito de moradia digna proposto pela ONU e, ainda, para melhor integração em relação às demais políticas setoriais (urbana, mobilidade, meio ambiente, saúde, educação etc., a opção pela locação social teria inúmeras vantagens, tais como:

- permite a oferta de habitações bem localizadas (com toda a acessibilidade e recursos previstos na moradia digna) com investimentos bem menores (o valor do aluguel raramente ultrapassa 0,5% do valor do imóvel);
- permite a ocupação de imóveis vazios já existentes, bem como a infraestrutura e a oferta de bens e serviços públicos e privados preexistentes, melhorando a eficiência do funcionamento urbano;
- permite maior oferta habitacional (quantitativa e qualitativa) com maior rapidez (imóveis prontos) e menor investimento público inicial;
- permite a revitalização e requalificação de áreas centrais deterioradas, evitando o processo negativo conhecido por “donut-cities”, quando as cidades se esvaziam e se deterioram no centro e se expandem indefinidamente para as bordas. Essa revalorização das áreas centrais são fundamentais para o funcionamento harmônico das cidades e a preservação do meio ambiente, uma vez que a cidade e sua estrutura passariam ao “ciclo circular” de consumo espacial;
- a requalificação das unidades habitacionais centrais (muitas de grandes dimensões, construídas nas primeiras décadas do século XX) permitiria o seu ajustamento ao padrão familiar atual (famílias menores), transformando, por exemplo, em dois ou três apartamentos menores, com melhor eficiência urbana e habitacional;
- a melhor oferta de habitação social em áreas centrais permitiria melhoria do capital humano, com maiores oportunidades de trabalho e estudo, maior disponibilidade de tempo para desenvolvimentos pessoais (economizado dos longos deslocamentos pendulares) aos membros das famílias.

Este último aspecto, de possibilidades de melhoria do capital humano e da renda familiar, poderia tornar-se, em médio prazo, o próprio subsídio familiar para habitação desnecessário, uma vez que permitiria a família arcar com seus próprios custos habitacionais, o que seria bem desejável.

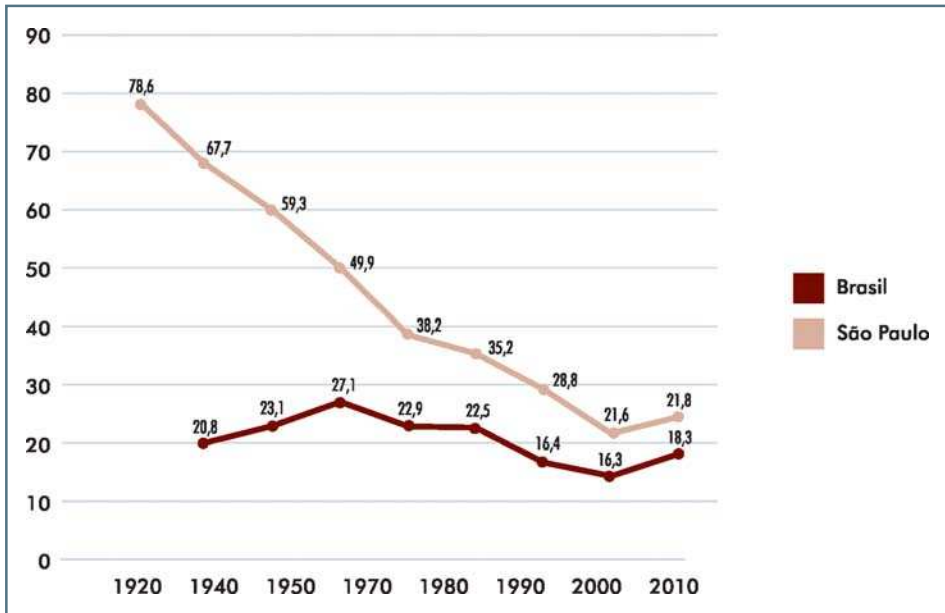
VIABILIDADE DA ADOÇÃO DE UMA POLÍTICA DE SUBSÍDIO AO ALUGUEL NO BRASIL

Apesar da citada cultura social e política mais favorável à transmissão da propriedade da casa própria, pode-se conjecturar pela sua viabilidade, tendo em vista que existem experiências internacionais que a corroboram e, no próprio Brasil, notadamente nas grandes cidades, vigorou durante quase meio século o chamado “aluguel rentista”, ou seja, habitações populares oferecidas por iniciativa privada para fins de obtenção de renda. Tal modalidade teve um forte declínio, notadamente após o advento de legislações de controle do valor do aluguel (leis de inquilinato) e, curiosamente, impactada também pela evolução da previdência social. Muitos destes proprietários que construíam imóveis para alugar, o faziam em função de garantir uma fonte de renda (o chamado “pé-de-meia”) para o seu período de velhice. Com o surgimento e aperfeiçoamento gradativo da previdência social, eles acabaram deixando a produção de habitação para aluguel. Evidentemente, esse “pé-de-meia” era um tipo injusto de previdência, uma vez que era viável apenas a quem tivesse renda suficiente para a sua formação e produção habitacional³.

O Gráfico 3, demonstrado a seguir, mostra que, na cidade de São Paulo, em 1920, havia 78,6 % das famílias habitando em casas de aluguel, índice que foi reduzindo gradativamente até o ano 2000, com uma queda particularmente maior na década de 1960, com novas leis de inquilinato, criação do INPS e início da produção habitacional. No contexto brasileiro, o percentual de famílias habitando em moradias alugadas era menor, atingindo seu ápice em 1960 (27,1%), mas, pelos mesmos motivos citados, reduziu-se até o ano 2000. Nos dois casos, aparentemente, houve uma inflexão a partir de então, podendo indicar nova tendência mais recente.

3 O aperfeiçoamento da previdência no Brasil ocorreu de forma gradativa, com a inclusão na Constituição de 1924 de um atendimento de vulneráveis (acidentados e tornados inválidos no trabalho, por exemplo); a criação dos IAPs na Constituição de 1937 (que tiveram uma contribuição na produção de habitação operária) e, a partir da Constituição de 1946, o conceito da previdência social já se aproximou mais do conceito atual, cuja universalização atingiu seu ápice na Constituição de 1988.

Gráfico 3 – Percentual de famílias morando em habitações alugadas no Brasil e no município de São Paulo – 1920-2010



Fontes: PASTERNAK; BOGUS, 2014.

Portanto, a cultura da “casa própria”, presente tanto no nível das famílias como no nível da gestão pública, pode sofrer mudanças, tal como ocorreu, por exemplo, na França, que migrou fortemente do programa *Habitation à Bon Marché* (HBM), o principal programa de habitação social nas décadas de 1920 a 1940, centralizado na transferência da propriedade, para o programa *Habitation à Loyer Moderé* (HLM), centralizado no aluguel social.

A EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL NA POLÍTICA HABITACIONAL LIGADA AO ALUGUEL

Vários países têm políticas ligadas ao subsídio ao aluguel social, cada um adotando algumas estratégias específicas e algumas semelhantes. A tabela a seguir indica apenas alguns dos muitos países que utilizam políticas de subsídios à locação social e suas diferentes estratégias de funcionamento.

Quadro 2 – Experiência de política e ações públicas ligadas à locação social em alguns países selecionados, com destaque para a França

Países	Ações Públicas
África do Sul	Aproveitamento de organizações sociais para gestão de políticas de locação social.
Áustria	Subsídios para construção, renovação e reabilitação de edifícios para HIS.
Chile	Apoio ao aluguel de habitação maior em caso de adensamento excessivo, segundo parâmetros de localização urbana e padrões aceitáveis de moradia. Apoio ao aluguel para famílias para famílias jovens.
Espanha	Programa de subsídio ao locatário para HIS. Subsídios para a construção de HIS para aluguel e reabilitação de edifícios e residenciais e moradia.
EUA	Vouchers de habitação. Subsídios aos proprietários para oferta de valores moderados de aluguel.
França	Subsídio ao aluguel, variável segundo a renda, tamanho da família e localização (APL). Parques públicos e privados com habitações sociais de aluguel (HLM). Subsídios aos privados para construção e <i>retrofits</i> de imóveis para locação a valores sociais ou moderados (<i>Aide à la pierre</i>).
Uruguai	Incentivos tributários à construção de HIS em áreas prioritárias (<i>extrafiscalidade</i>). Garantia do aluguel social.

Fonte: Elaboração própria adaptado de apresentação BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO, 2020.

Dentre esses países, podemos destacar a França por vários motivos, especialmente pelas estratégias de ação e a intensidade e dimensão do estoque habitacional ofertado. Como estratégias de ação, esse país utiliza várias modalidades de apoio: a) subsídios ao aluguel diretamente à família segundo a renda, o tamanho da família e a localização necessária (*Aide personnel au Logement – APL*); b) a formação dos parques públicos e privados com habitações sociais de aluguel (HLM); e c) subsídios a empreendedores privados para construção e requalificação de imóveis para locação a valores sociais ou moderados (*Aide à la pierre*).

Também se pode destacar o fato de que a França possui um dos maiores estoques habitacionais para locação social na Europa: aproximadamente 4,3 milhões de moradias, beneficiando pouco mais de 10 milhões de pessoas. Segundo Schaeffer (2008), tais habitações localizam-se principalmente nas 2.000 municipalidades francesas (dentre as mais de 36.300 municipalidades) que concentram mais de 60% da população. Pode-se também observar que 36,4% destes imóveis estão localizados em cidades com mais de 100 mil habitantes. Como características arquitetônicas, pode-se destacar que, em sua quase totalidade, localizam-se em edifícios multifamiliares (as exceções

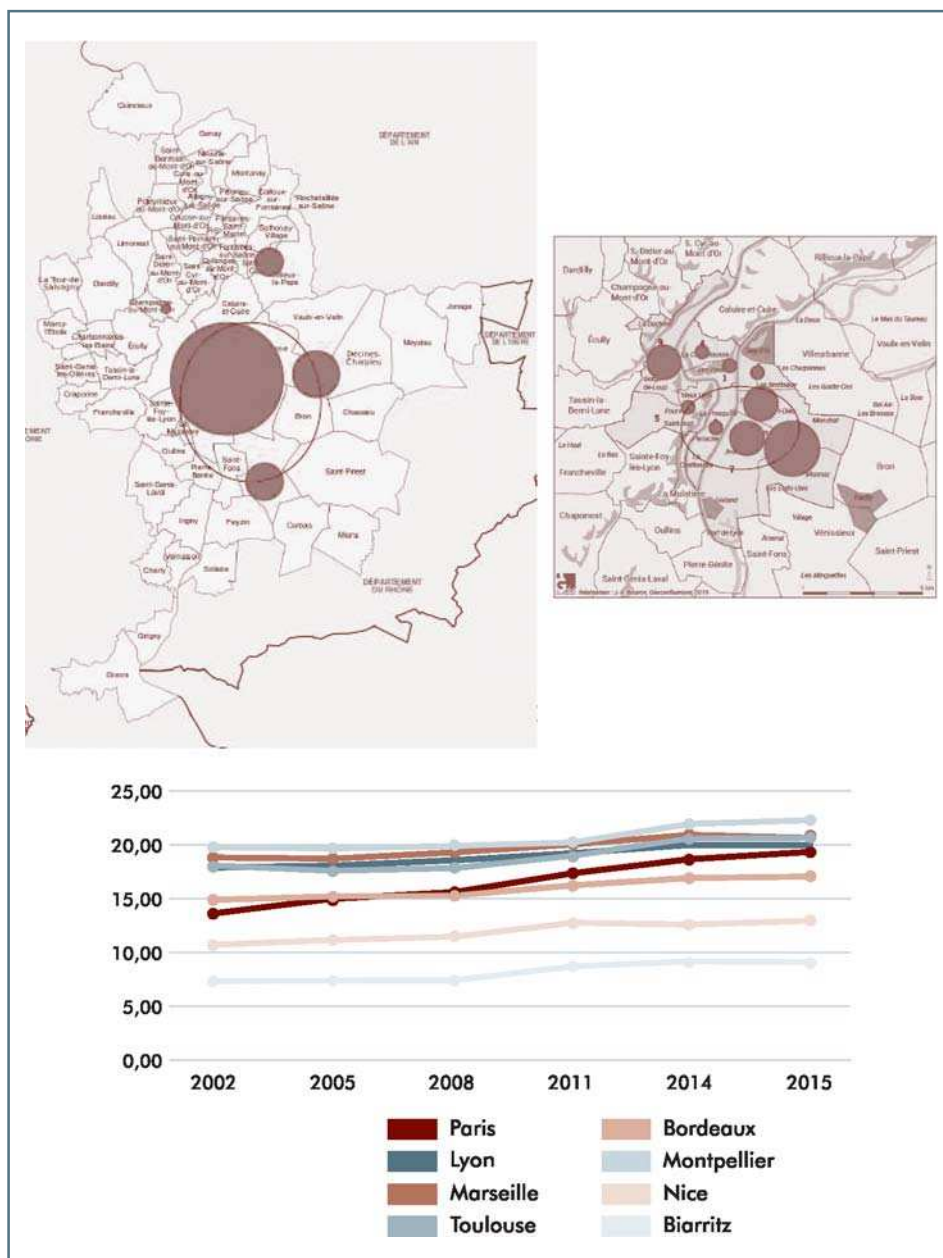
são apenas em cidades pequenas e vilarejos) e, apesar de predominar na Europa famílias muito pequenas, tais unidades habitacionais têm, em sua maioria, três quartos. Isso é explicado pelo fato de que, apesar de a família francesa média ter pouco mais de 2 pessoas, a família dos migrantes, que representa a maior parte dos beneficiários do HLM, em média, é bem mais numerosa.

Outra característica da política de habitação de interesse social através do subsídio e apoio à locação social é a centralidade urbana das habitações sociais. Na maioria dos países onde essa política é implementada, a concentração em setores mais centrais é clara: nas regiões metropolitanas predominam habitações sociais no município-sede e no núcleo central e, dentro do município-sede, as áreas centrais e pericentrais contêm boa parte do estoque habitacional social.

Além disso, outra política que contribuiu significativamente para o aumento desta disponibilidade de habitação social foi a lei SRU (*Solidarité et renouvellement urbain*), que estimula a proximidade e o *mix* social, além de exigir um percentual mínimo de habitações sociais por municipalidade⁴. O Mapa 1, apresentada abaixo, mostra a concentração da oferta nos municípios centrais da RM de Lyon (à esquerda), no seu núcleo central (Lyon e Villeurbanne ao centro) e um gráfico com a evolução da oferta de Habitação de interesse social em cidades francesas, a partir da Lei SRU (*Solidarité et renouvellement urbain*). Os maiores núcleos de concentração ainda coincidem com os antigos “*grands ensembles*”, que à época não eram bem inseridos no espaço urbano, o que levou à criação de Zonas de Urbanização Prioritárias (ZUP) e Zonas Francas Urbanas (ZUP) e, mais recentemente, as ZAC (*Zones d’Aménagement Concertés*), para lhes conceder o direito à cidade. Hoje foram bem integradas com uma série de intervenções (urbanização, equipamentos públicos, transportes públicos etc.) e uma renovação urbana com *mix* social.

4 A Lei SRU exigia inicialmente um percentual mínimo de 20% de habitações sociais para cada municipalidade com mais de 50 mil habitantes a partir do ano 2020. Mais recentemente, foi alterado esse percentual para 25%, e estabelecido uma multa de maior valor para o não cumprimento. De maneira geral, esse procedimento incentivou um acréscimo do número de habitações sociais disponibilizadas. No entanto, cidades tidas como mais chics, como Nice ou Biarritz, apesar de ter seu número e percentual de habitações sociais aumentados, provavelmente não atingirão seus índices.

Mapa 1 - Concentração da oferta de Habitação social na RM de Lyon, no núcleo central de Lyon e Evolução da oferta de habitação social em cidades francesas selecionadas (em percentual em relação ao total de habitação), a partir da aplicação da Lei SRU



Fonte: RIBEIRO, 2019.

Se tomarmos também uma cidade italiana para a análise, considerando que a Itália, por ter percentual de moradores proprietários mais elevado, tem também, em sua política, uma combinação de incentivo à aquisição combinada com uma política de locação social, pode-se observar que também os imóveis de locação social em geral são mais centralizados. Tomando como base a cidade de Turim, cujo parque, gerido pela ATC (*Agenzia Torinese della Casa*), se localiza fundamentalmente nos municípios pericentrais da Região Metropolitana e, no município sede, se localiza em áreas centrais e bem inseridas.

No caso de Turim, a cidade ainda foi beneficiada com um plano de reformulação urbana utilizando-se de áreas de antigas áreas industriais. Neste conjunto de áreas, foram instalados novos usos através de demolição e novas construções ou reutilização de alguns edifícios. Além de áreas verdes e serviços públicos e privados, o uso residencial foi bastante privilegiado, inclusive para a formação do seu parque habitacional para locação social. No entanto, a habitação produzida para venda nestes setores centrais, na realidade, situa-se em um nível intermediário entre a habitação social e a de mercado. Apesar do nome dado “*social housing*”, foi apenas uma estratégia de *marketing* para insinuar que os imóveis teriam preços acessíveis. Os imóveis para venda em valores mais sociais localizaram-se predominantemente em municipalidades (comunas) da coroa intermediária da Região Metropolitana. No entanto, os imóveis para locação se situam bem mais integrados, ocupando municípios pericentrais e o próprio município sede com a maior parte do parque de locação social, como mostra o Mapa 2.

Entre os imóveis que passaram a fazer parte do parque de locação social em Turim, estão os antigos alojamentos de atletas das Olimpíadas de Inverno de 2006, sediada na cidade. Os antigos “*grandi complessi*” construídos no período de reconstrução pós-guerra e atualmente bem integrados ao conjunto urbano ainda oferecem um grande número de habitações sociais para locação, localizando-se especialmente no setor norte e sul do município de Turim (à direita).

Figure 1 consists of two maps of the Torino Metropolitan Area. The top map shows the distribution of Urban Heat (UH) in 1990, with circles of varying sizes representing different UH ranges. The bottom map shows the distribution of UH in 2001, with circles of varying sizes representing different UH ranges. A legend indicates the UH ranges: Torino 17500 UH (largest circle), 700 < UH < 900 (medium circle), and 300 < UH < 700 (small circle).

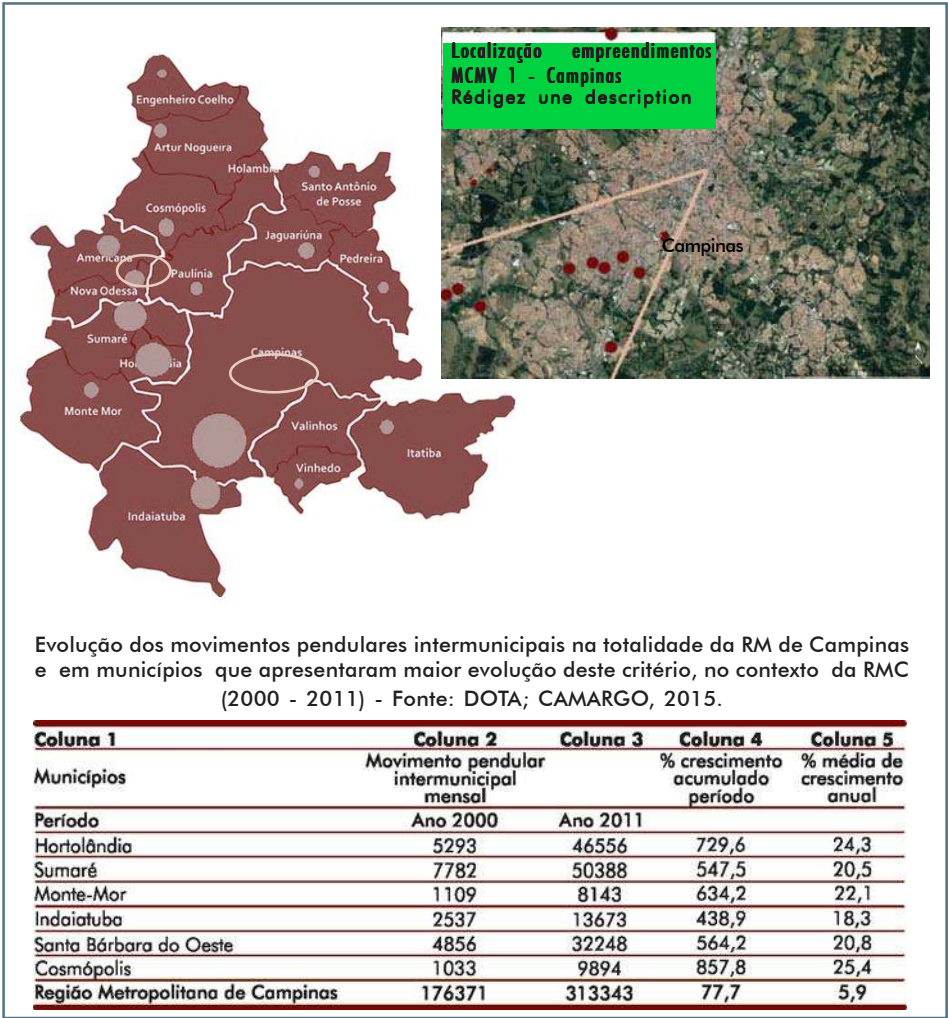
Fonte: RIBEIRO, 2019.

No caso do Brasil, onde os programas habitacionais centralizam sua política na transferência da propriedade, a concentração da oferta de unidades habitacionais (especialmente na faixa social de menor renda) são mais descentralizadas, ocupando áreas mais distantes ou áreas definidas em setores estigmatizados do município em função do menor valor da terra (ver Mapa 3 – imagem central em Campinas – SP) ou áreas localizadas em outros municípios, cujo valor da terra é menor. Desta forma, os municípios de Campinas e Americana, que representam os polos principais, têm seu parque habitacional migrado para municípios como Hortolândia, Sumaré, Indaiatuba e outros (no caso de Campinas) e Santa Bárbara do Oeste, Nova Odessa e Cosmópolis (no caso de Americana).

Segundo Dota e Camargo (2015), em função dessa transposição municipal, não apenas da habitação de interesse social, mas também da habitação de mercado, particularmente os condomínios horizontais de alta e de média renda, os movimentos pendulares entre os municípios mais ocorrentes chegaram a ter aumento de 700% em dez anos, enquanto o aumento médio da região, como um todo, foi de 70% no mesmo período⁵. No caso do aumento do movimento pendular das classes médias, observa-se a concentração deste aumento junto ao eixo rodoviário do sistema Anhanguera-Bandeirantes. Enquanto isso, nas áreas mais centrais e mais valorizadas próximas ao centro, especialmente de Campinas e Americana, condomínios verticais de luxo são construídos com mais frequência que edifícios de padrão mais simples ou médio.

5 Além da grande produção regional de habitação de interesse social, a região metropolitana de Campinas também se caracteriza por uma grande produção de condomínios horizontais de alta renda bem descentralizados, muitos semirrurais com grandes lotes e localizados em áreas específicas da Região Metropolitana, bem como uma enorme concentração de condomínios fechados de média renda, como uma espécie de mimetismo, mas utilizando-se de pequenos lotes e densidades um pouco maior, distribuídos em vários municípios da região.

Mapa 3 – Concentração da produção MCMV nos diversos municípios da RM Campinas (esquerda). Concentração MCMV faixa 1 em setor específico da cidade em função do valor da terra urbana e fluxos pendulares na Região Metropolitana

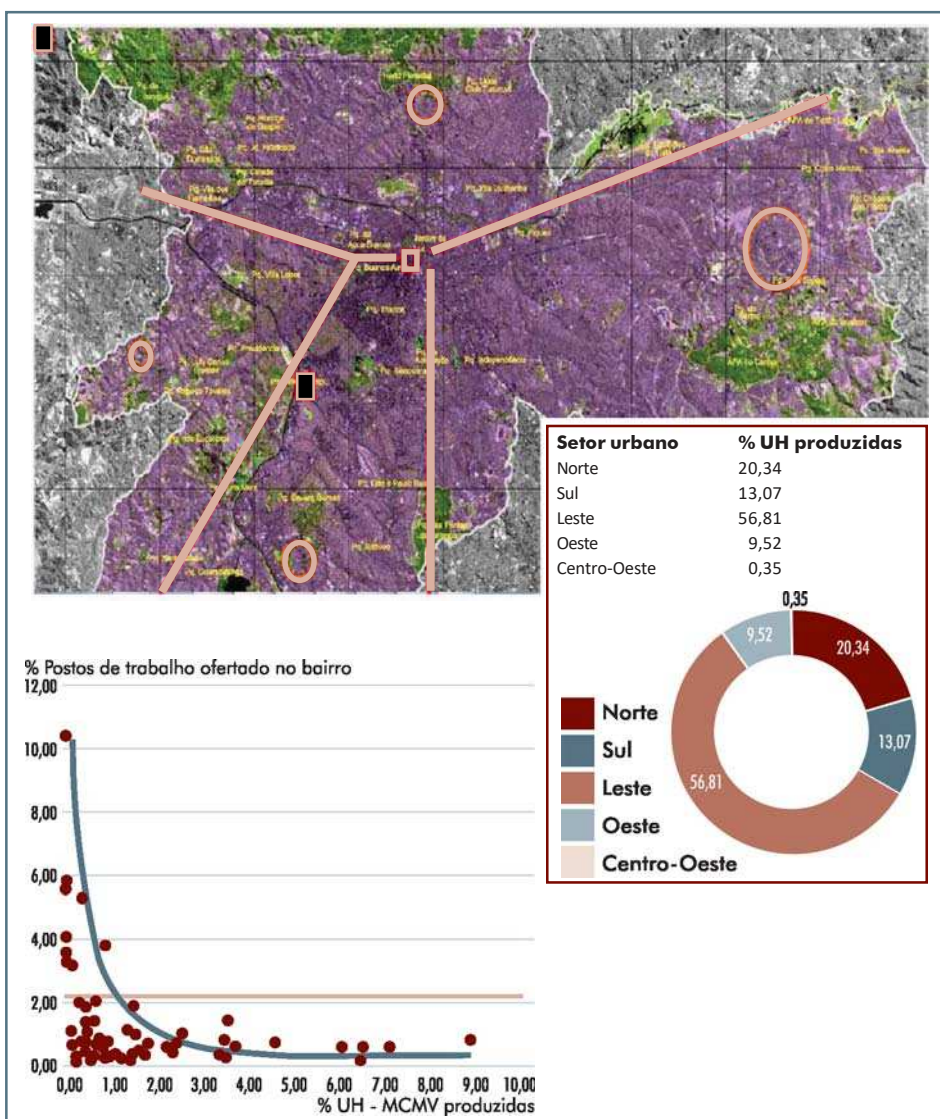


Fontes: DOTA; CAMARGO, 2015; RIBEIRO, 2019.

Ainda na cidade de São Paulo, pode-se verificar que o percentual de habitação social construído no âmbito do MCMV localizado no centro urbano tradicional chegou a apenas 0,35% do total produzido no município e se referem aos empreendimentos realizados através da modalidade Entidades, com o empenho participativo e o envolvimento da gestão municipal interessada nos efeitos positivos para a idade. Como em outras cidades brasileiras, os

empreendimentos habitacionais sociais não conseguem se localizar em áreas com grande oferta local de oportunidades de emprego e renda, como seria desejável dentro do conceito de moradia digna estabelecido pela ONU, como citado anteriormente (MAPA 4).

Mapa 4 – Proporção da concentração de unidades habitacionais por setor urbano e relação existente entre a quantidade de UH produzidas por bairro e o percentual de postos de trabalho ofertado – Município de São Paulo



Fonte: Elaborado pelo autor. Base cartográfica: SÃO PAULO, 2017.

No entanto, a cidade de São Paulo, assim como várias outras cidades brasileiras, apresentam em suas áreas centrais tradicionais grandes possibilidades e viabilidades de oferta de imóveis para locação social, por muitos aspectos: a) suas áreas centrais, apesar da deterioração de alguns de seus setores, ainda contêm grande parte da oferta de postos de trabalho, notadamente no setor de serviços; b) sua infraestrutura e seu conjunto total de oferta de bens e serviços públicos e privados são excepcionais no contexto urbano; c) a convergência de seu sistema de vias e de transportes públicos permite que o morador acesse oportunidades em toda a cidade, viajando com conforto e rapidez nos contrafluxos; d) até mesmo os acervos de equipamentos culturais, áreas verdes e de espaços públicos de lazer são muito mais ricos que os demais setores da cidade; e) o custo do aluguel no centro tradicional é bem menor que os novos centros da cidade (Paulista, Faria Lima, Berrini etc.); f) o percentual de domicílios vagos em suas áreas centrais é maior que a média da cidade (segundo Pasternak e Bogus [2014], enquanto a média de domicílios vazios no município é de 11,95%, as habitações vazias no centro da cidade era de 18,31%); e g) o *mix* social do setor central da cidade é particularmente bem distribuído, além do fato de que, com exceção do distrito da Consolação, os demais predominam a faixa de renda compreendida até 10 SM, o que equivaleria às faixas normalmente atendidas pelos programas de habitação de interesse social. Também fica claro que, no centro, predominam pessoas da faixa etária economicamente ativa, bem como predomina mulheres, por praticidade (morar perto do trabalho e ter mais tempo para os filhos) e também por segurança (chegar mais cedo em casa) (TABELA 1).

Tabela 1 – População, faixa etária e faixas de renda de moradores do setor central – São Paulo – 2000

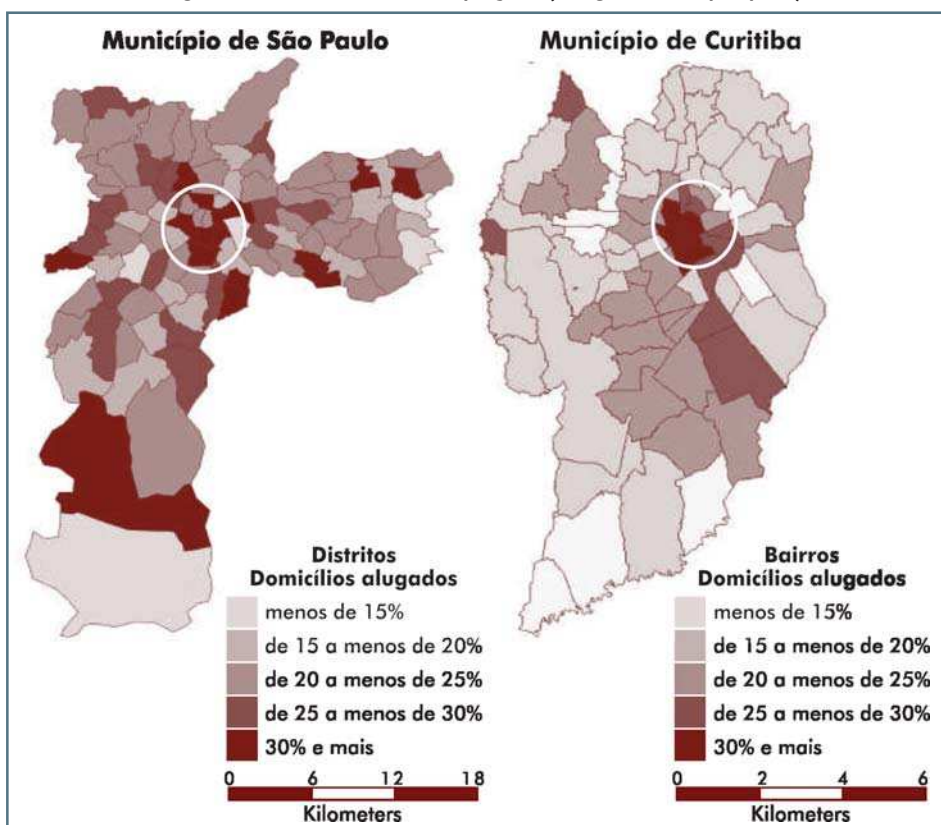
Distritos	População	Gênero		Faixa etária			Renda			
	Total	Mulheres	Homens	Até 24 anos Jovens	De 25 a 59 Adultos	60 ou mais Idosos	Até 3 SM	De 3 a 5 SM	De 5 a 10 SM	+ de 10 SM
Bela Vista	63.190	55,1%	44,9%	31,3%	53,7%	15,0%	15,64%	12,57%	26,6%	45,2%
Bom Retiro	26.598	52,5%	47,5%	38,4%	47,1%	14,5%	31,5%	18,6%	25,8%	24,2%
Brás	25.158	51,0%	49,0%	39,7%	49,6%	10,7%	30,9%	18,7%	27,2%	23,1%
Cambuci	28.717	54,6%	45,4%	34,6%	47,2%	18,2%	25,2%	16,3%	27,5%	31,0%
Liberdade	61.875	55,0%	45,0%	34,0%	51,3%	14,7%	20,6%	12,4%	24,4%	42,6%
Pari	14.824	53,6%	46,4%	35,3%	46,8%	17,9%	29,9%	19,3%	27,2%	23,6%
República	47.718	51,1%	48,9%	35,3%	46,8%	17,9%	21,3%	19,0%	33,0%	26,8%
Santa Cecília	71.179	55,4%	44,6%	31,5%	51,8%	16,7%	17,3%	12,5%	27,2%	43,1%
Sé	20.115	52,5%	47,5%	38,3%	51,5%	10,2%	36,8%	23,0%	27,6%	12,6%
Consolação	54.522	56,7%	43,3%	28,5%	51,8%	19,7%	10,6%	8,0%	21,4%	60,0%
Total Centro	413.896	54,26%	45,74%	33,52%	50,49%	15,99%	20,79%	14,44%	26,54%	38,24%
Total SP	10.434.252	52,3%	47,7%	44,17%	46,52%	9,32%	40,06%	17,92%	20,95%	21,07%

Fonte: KOHARA; UEMURA; FERRO, 2009.

E outra característica que estes setores apresentam é justamente por serem áreas onde se mora mais em habitações alugadas. O motivo é exatamente o fato de que o valor do aluguel tende a ser mais justo e próximo do valor de uso que se adquire, portanto, mais acessíveis. A aquisição de uma habitação central, em função do valor da terra urbana, seria bem menos viável, mesmo em tipologias verticais. No entanto, o valor de locação (menos de 0,5% do valor do imóvel) viabiliza a aquisição do valor de uso pelas populações de renda baixa, moderada ou média. O Mapa 5, a seguir, mostra a intensidade de habitações de aluguel nas áreas centrais de São Paulo e Curitiba.

Nestes dois casos, observa-se o fenômeno da concentração de habitações alugadas especialmente na cidade de Curitiba. Na cidade de São Paulo, pela sua extensão e multicentralidade, bairros populares periféricos, mas densos e com diversidades de usos, também concentram, juntamente com o centro tradicional, percentuais mais altos de moradores inquilinos.

Mapa 5 – Mapeamento urbano de São Paulo e Curitiba, segundo a forma de ocupação (alugado ou próprio)

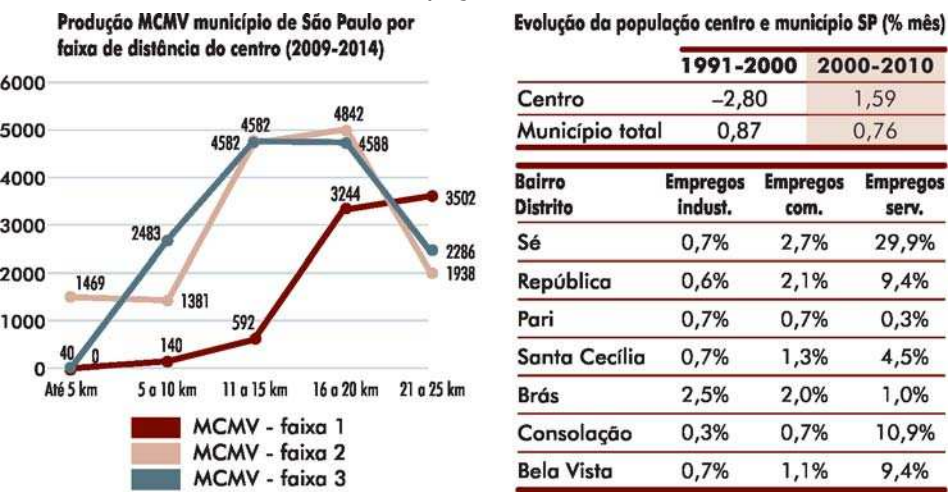


Fonte: PASTERNAK; BOGUS, 2014; MOREIRA, 2014.

Ao mesmo tempo, em programas focados na venda do imóvel, a tendência é o distanciamento da área central. No Gráfico 4, indicado a seguir, são expressas as quantidades de unidades habitacionais produzidas pelo programa MCMV na cidade de São Paulo, em faixas de 5 km a partir do centro tradicional. Verificou-se que, na faixa (*buffer*) de 0 a 5 km, houve a oferta de apenas 1509 unidades (na faixa 2 de renda) e a partir desta apresentou uma tendência crescente nas três faixas de renda até a faixa de 16 a 20 km de distância, na qual foram ofertadas 12.674 habitações. A partir desta distância, as faixas de renda 2 e 3, cujo funcionamento do programa permite a escolha de localização, a oferta de habitação cai sensivelmente. Apenas a faixa 1 (rendas mais baixas) continua a ampliar a oferta de habitação mesmo após os 20 km de distância.

Essa condição de distanciamento das oportunidades é indesejável por não permitir a dignidade habitacional proposta pela ONU em 1966 e não permitir o direito à cidade. Esse aparente limiar operacional e de escolha de localização urbana em torno de 20 km também explica por que, após várias décadas em que o crescimento populacional nos centros urbanos vinham negativos, no censo 2010, aparecem novamente como positivos e superiores à média da cidade. O tempo perdido e a perda de oportunidade da convivência familiar e da dedicação ao desenvolvimento pessoal (perda de aumento do capital humano) levaram à reflexão sobre as reais necessidades da função habitar.

Gráfico 4 – Número de unidades habitacionais construídas no âmbito do MCMV (Faixas de renda 1, 2 e 3) por faixa de distância do centro tradicional; percentual de empregos gerados no centro tradicional em relação à toda a cidade e tendência recente de retorno à ocupação das áreas centrais



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados BRASIL, 2018; PASTERNAK; BOGUS, 2014.

A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA EM POLÍTICAS PÚBLICAS DE LOCAÇÃO SOCIAL

No que se refere à experiência em políticas públicas de locação social, o Brasil ainda é bastante carente. Uma das experiências mais interessantes a ser citada seria a do Programa de Locação Social (PLS), criado no município de São Paulo pela Resolução do seu Conselho Municipal de Habitação, vinculado ao Programa Morar no Centro, que tinha como finalidade fomentar a ocupação residencial de áreas centrais, no contexto de um projeto de requalificação urbanística de toda a área central em processo de deterioração (Projeto Ação Centro). Este projeto, que tinha um financiamento do BID de cerca de 100 milhões de dólares, destinava 15% para habitação de interesse social e, destes, uma parte para a experiência da locação social (PLS).

Na proposição, a COHAB-SP desenvolve projetos de requalificação de edifícios e aproveitamento de terrenos vazios ou subutilizados para diversos usos, tendo o uso habitacional como um uso importante e estratégico. Os imóveis destinados à locação social seriam voltados a famílias com renda de até três salários mínimos. Outro programa semelhante a este é o Programa de Arrendamento Residencial-PAR, de abrangência federal, operado pela Caixa Econômica, também com objetivo de ocupação habitacional prioritária de áreas centrais, destinado a famílias com renda de 3 a 6 SM, mas funcionava como uma forma de arrendamento (*leasing*) e não como locação social.

Do Programa de Locação Social (PLS), foram executados, em um primeiro momento, cinco empreendimentos, com um total de 853 unidades habitacionais. Os dois primeiros: Parque do Gato e Olarias, foram edifícios novos, construídos sobre lotes subutilizados e entregues no ano de 2004. Outro empreendimento, também em edifício novo construído sobre vazio urbano, foi o chamado Vila dos Idosos, entregue no ano de 2007. Dois outros empreendimentos adotaram a proposta de requalificação de edifícios, como o Asdrúbal do Nascimento e Senador Feijó, entregues no ano de 2009.

Após um longo interstício, sem investimentos neste programa, no ano de 2014 foi executado um novo empreendimento, o Palacete dos Artistas, destinado a antigos artistas com mais de 60 anos de idade e renda de até três salários mínimos.

De positivo, a ideia da locação social como um aspecto importante dentro da política habitacional foi incorporada ao Plano Municipal de Habitação de São Paulo para o horizonte temporal de 2009 a 2024, inclusive com a proposição de introduzir a ideia para o parque locativo privado de locação social, buscando estimular o crescimento da oferta bem localizada e reduzir o ônus excessivo

com aluguel ou, como dito anteriormente, resolver, com a própria localização residencial e aluguel pago, outras despesas e perdas de tempo, como o transporte em extensos deslocamentos.

Apesar do número proporcionalmente pequeno das moradias ofertadas, observa-se que (comparando com outros empreendimentos dentro do próprio projeto Ação Centro, em que havia também outras modalidades de serviços residenciais, como a venda de habitações), novamente, o componente especulativo e da visão econômica sobre a proposta distanciou a destinação das unidades habitacionais para as faixas de menor renda, tornando-as mais acessíveis apenas para as faixas de renda superior a seis salários mínimos e o mercado imobiliário formal.

Outras cidades brasileiras apresentam tendências bastante claras de ocupação de áreas centrais por uso habitacional, expressos nos resultados do Censo 2010, como Curitiba, Belo Horizonte etc., revertendo uma tendência de perda populacional verificada em décadas anteriores. E nesse processo de reocupação, as locações habitacionais, inclusive aquelas com valores bem próximos do social e ofertada por pessoas físicas e jurídicas (retorno recente), têm tido participação fundamental. Contudo, faltam atenção e incentivos públicos para uma real, determinada e contínua política pública de locação social e de reocupação de áreas mais centrais.

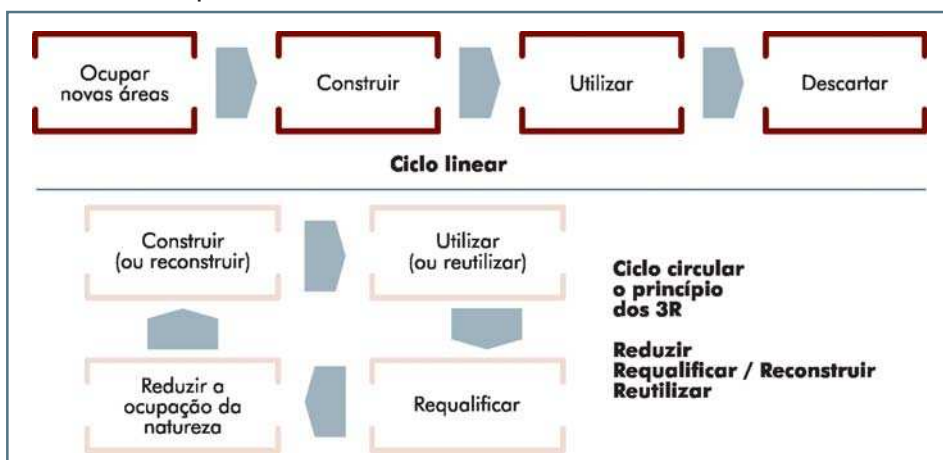
CONSIDERAÇÕES FINAIS

A opção por uma política de ação direta estatal ou estímulo à locação social, especialmente em setores urbanos centrais (o que é praticamente inviável em uma política de transferência da propriedade da habitação), apresenta vantagens fundamentais para as políticas públicas:

- possibilidade do atendimento do conceito de moradia digna, incluindo os aspectos inerentes à sua inserção urbana: localização, facilidades de acesso e disponibilidade de serviços, materiais e infraestrutura; como citados na definição do Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU, em 1966;
- a maior fidelidade e precisão dos custos ao benefício do serviço habitacional prestado no momento presente, sem outros elementos como expectativa de valorização, acesso ao crédito ou outros elementos não inseridos no “direito à habitação”, se traduz em maior economia de investimentos para garantir tal direito por parte do poder público;

- grande possibilidade de que as famílias aproveitem o tempo economizado em deslocamentos para estudar e melhorar o seu capital humano de tal forma que, no médio prazo, a necessidade do subsídio público para a habitação desta mesma família possa deixar de existir;
- mulheres preferem residir em habitações alugadas no centro do que habitações próprias nas periferias para lhes sobrar mais tempo para conviver com os filhos, bem como poder estudar à noite e chegar mais cedo em casa (segurança); portanto, investem mais no aluguel em imóvel bem localizado, compensando outros custos, inclusive os não mensuráveis monetariamente;
- a reocupação humana de áreas bem servidas, bem infraestruturadas, bem acessíveis e dotadas de equipamentos públicos e geralmente ociosos pelo afastamento da população, permite harmonizar a oferta e a demanda sem novos investimentos nos mesmos tipos de equipamentos preexistentes;

Figura 1 – Ciclo linear e ciclo circular na produção do espaço urbano. Requalificar as áreas urbanas preexistentes e bem servidas permite qualidade de vida e sustentabilidade ambiental



Fonte: RIBEIRO; SILVEIRA; SILVA, 2014.

- a revitalização e requalificação dos centros urbanos colocam a cidade em um ciclo circular de desenvolvimento, adotando o princípio dos 3Rs na produção do espaço urbano, como indica a figura acima, reutilizando o potencial preexistente e evitando a dispersão por novas áreas naturais ou rurais, com grande contributo para a sustentabilidade urbana e ambiental.

REFERÊNCIAS

- ARMANO, Emilian; DONDONA, Carlos Alberto; FERLAINO, Fiorenzo (ed.). **Postfordismo e trasformazione urbana**. Torino: IRES, 2016.
- AUTHIER, Jean-Yves; BONVALET, Catherine; LEVI, Jean-Pierre. **Élire domicile: la construction sociale des choix résidentiels**. Lyon: Presses Universitaires de Lyon, 2010.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. **[Painel virtual sobre experiências internacionais de habitação]**. Brasília, DF: BID, 2020.
- BONDUKI, Nabil. **Origens da habitação social no Brasil: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria**. São Paulo: Estação Liberdade, 1998.
- BONDUKI, Nabil. **Os pioneiros da habitação social: cem anos de política pública no Brasil**. São Paulo: UNESP, 2014.
- BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. Gerência de informações. **Relatório gerencial interno**. Brasília, DF: SNH, 2018.
- CALVINO, Italo. **La speculazione edilizia**. Torino: Einaudi Editrice, 1978.
- CANTERO, João Alberto; GHOUBAR, Khaled. Sobre a sustentabilidade da produção pública de habitações populares para a “locação social” na cidade de São Paulo. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL NUTAU, 7., São Paulo, 2008. **Anais [...]**. São Paulo: FAUUSP, 2008.
- CARDOSO, Adauto Lucio (org.). **O programa Minha Casa, Minha Vida e seus efeitos territoriais**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013. (Habitação e cidade).
- DOTA, Ednelson Mariano; CAMARGO, Danilo Mangaba de. Regionalização, mobilidade pendular e os desafios metropolitanos na RM de Campinas. **Revista Política e Planejamento Regional**, Rio de Janeiro, v.2, n.1, p.127-148, 2015.
- ENGELS, Friedrich. **A situação da classe trabalhadora na Inglaterra**. Porto: Afrontamento, 1975.
- FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil – 2015**. Belo Horizonte: FJP, 2018. (Estatística e Informações, n. 6).
- FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil 2016 – 2019**. Belo Horizonte: FJP, 2021.
- KOHARA, Luiz; UEMURA, Margareth Matiko; FERRO, Maria Carolina T. (coord.). **Moradia é central: lutas, desafios e estratégias**. São Paulo: Centro Gaspar Garcia, 2009.
- LEVY-VROELANT, Claire; TUTIN, Christian. Social housing in France. In: WHITEHEAD, Christine; SCANLON, Kath J. (ed.). **Social housing in Europe**. Londres: London School of Economics and Political Science, 2007. p. 70-89.

MOREIRA, T. A. Política habitacional e locação social em Curitiba. **Cadernos CRH**, Salvador, v. 27, n. 71, p.285-297, 2014.

Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0103-49792014000200005>. Acesso em: 4 out. 2021.

OLIVEIRA, Francisco de. O Estado e a exceção ou o Estado de exceção? **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 5, n. 1, p. 9-14, maio 2003.

OLIVEIRA, Francisco de. Acumulação monopolista, Estado e urbanização: a nova qualidade do conflito de classes. In: MOISÉS, José Álvaro (org.). **Contradições urbanas e movimentos sociais**. Rio de Janeiro: Paz e Terra: CEDEC, 1977. p. 65-76. (Coleção CEDEC/Paz e Terra, 1).

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Paris: ONU, 1948.

Disponível em: <https://declaracao1948.com.br/declaracao-universal/declaracao-direitos-humanos/>. Acesso em: 29 set. 2021.

PASTERNAK, Suzana; BOGUS, Lucia Maria Machado. Habitação de aluguel no Brasil e em São Paulo. **Cadernos CRH**, Salvador, v.27, n. 71, p.235-254, 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0103-49792014000200002>. Acesso em: 4 out. 2021.

RIBEIRO, Edson Leite. **Os diferentes aspectos das políticas nacionais de habitação no Brasil, Itália e França e suas Influências sobre o funcionamento e a estrutura urbana: o caso das cidades de Campinas – São Paulo (Brasil); Turim – Piemonte (Itália) e Lyon – Rhône-Alpes (França)**. Lyon: LabEx IMU, Laboratoire Environnement, Ville et Société - EVS/UMR 5600, 2019. Relatório de pesquisa.

RIBEIRO, Edson Leite; SILVEIRA, José Augusto Ribeiro da; SILVA, Geovany Jessé Alexandre da. Cidades compactas e verdes: discussões acerca da qualidade de vida e sustentabilidade urbana. In: SILVA, Geovany Jessé Alexandre da; SILVA, Milena Dutra da; SILVEIRA, José Augusto Ribeiro da (org.). **Lugares e suas interfaces intraurbanas: transformações urbanas e periferização**. João Pessoa: F&A Editora, 2014. p. 20-53, v.1.

SÃO PAULO (Município). Prefeitura Municipal. **Ortofoto ambiental**. São Paulo: PMSP, 2017. Disponível em: <http://www.sp-turismo.com/imagenspm.htm>. Acesso em: 4 out. 2021.

SCHAEFER, J.P. The demand for and supply of social housing in France: hopes and fears. In: SCANLON, Katherine; WHITEHEAD, Christine M. E. (ed.) **Social housing in Europe II: a review of policies and outcomes**. Londres: LES, 2008. p. 95-103.

SILVA, Érica Tavares da. **Estrutura urbana e mobilidade espacial nas metrópoles**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2012.

WHITEHEAD, Christine; SCANLON, Kath J. (ed.). **Social housing in Europe**. Londres: London School of Economics and Political Science, 2007.

6

Domicílios precários





Athis e as moradias precárias
- atuação da Codhab/DF
Sandra Maria França Marinho

6.1 Athis e as moradias precárias: atuação da Codhab/DF

Sandra Maria França Marinho¹

RESUMO:

O presente texto tem por finalidade tratar da experiência da Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal (Codhab/DF) com a implementação da Lei Federal nº 11.888/2008, mais conhecida como Lei da Assistência Técnica para Habitação de Interesse Social (Athis), dentro do Governo do Distrito Federal (GDF). Com o objetivo de levar o direito à moradia às regiões de interesse social em processo de regularização do Distrito Federal (DF), foram criadas novas metodologias para atendimento destas regiões, nas quais se constata a existência de um alto índice de moradias precárias. Assim, foram criados os Postos de Assistência Técnica (PATs) – escritórios públicos de arquitetura e urbanismo – nas periferias de Brasília, com o objetivo de descentralizar e facilitar o acesso a técnicos da companhia por parte da população ali residente, e, de forma síncrona, foram desenvolvidos programas

¹ Arquiteta e urbanista graduada pela Universidade de Brasília e especialista em Reabilitação Ambiental Sustentável Arquitetônica e Urbanística pela mesma universidade. Atua na Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal (Codhab/DF), com a implementação da Lei Federal nº 11.888/2008 em Áreas de Regularização de Interesse Social (Aris). Coordenadora do programa de Melhorias Habitacionais, voltado para a requalificação de moradias precárias. Atualmente, participa da revisão do Plano Distrital de Habitação de Interesse Social (Plandhis), representa a Companhia no Conselho de Planejamento Territorial e Urbano do Distrito Federal (Conplan) e é relatora no Fundo Distrital de Habitação de Interesse Social (Fundhis). E-mail: sandra.marinho@unb.abea.arq.br.

específicos para atendimento ao problema qualitativo urbano – Ações Urbanas Comunitárias (AUC) – e edílio – Melhorias Habitacionais (MH). Desta forma, entre os anos de 2015 a 2018, a equipe técnica, por meio da imersão, pôde compreender, de maneira mais profunda, as reais necessidades habitacionais e urbanas, possibilitando o desenvolvimento do Programa de Assistência Técnica e os seus respectivos eixos de atuação. Após sete anos do início dos trabalhos, mais de 600 núcleos familiares foram impactados diretamente em decorrência da Lei da Athis. A Codhab/DF configura-se como protagonista de uma forte política habitacional que propõe uma alternativa viável para o combate ao déficit habitacional das moradias em situação de déficit habitacional qualitativo, o que beneficia uma parcela significativa da população que, até então, não tinha acesso ao direito de morar dignamente.

PALAVRAS-CHAVE: Habitação de interesse social. Athis. Precariedade habitacional. Codhab/DF. Lei nº 11.888/2008. Melhorias habitacionais.

INTRODUÇÃO

A Constituição Federal (CF), no capítulo III, trata da política urbana, estabelece o direito à moradia (BRASIL, 1988), e, para assegurá-lo, foi criada a Lei Federal nº 10.257 (BRASIL, 2001), mais conhecida como Estatuto das Cidades, com o objetivo de regulamentar os direitos tratados nos arts. 182 e 183 da CF, visando efetivar a função social da cidade definindo diretrizes urbanísticas na forma de instrumentos para ordenar e controlar o uso do solo, bem como prover o equilíbrio nos diversos tipos de usos e impedir a especulação imobiliária.

Essa lei previu como um dos instrumentos da política urbana a assistência gratuita, conforme trata o art. 4º, inciso V, alínea “r”, da Lei nº 10.257/2001, que estabelece:

Art. 4º Para os fins desta Lei serão utilizados, entre outros instrumentos:

V – institutos jurídicos e políticos:

r) assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e os grupos sociais menos favorecidos. (BRASIL, 2001, grifos nossos).

A assistência técnica pública e gratuita em arquitetura, engenharia e urbanismo, em 2008, com a publicação da Lei nº 11.888/2008, fez com que o Estado passasse a ter o dever de oferecer serviços de forma gratuita para famílias de baixa renda, conforme pode ser observado em seu art. 1º:

Art. 1º. Esta Lei assegura o direito das famílias de baixa renda à assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social, como parte integrante do direito social à moradia previsto no art. 6º da Constituição Federal, e consoante o especificado na alínea do inciso V do caput do art. 4º da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, que regulamenta os arts. 182º e 183º da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. (BRASIL, 2008, grifos nossos).

A mesma lei, em seu art. 3º, traz a obrigatoriedade da participação do Estado na promoção da prestação de Assistência Técnica de Habitação de Interesse Social (Athis):

Art. 3º A garantia do direito previsto no art. 2º desta Lei deve ser efetivada mediante o apoio financeiro da União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para a execução de serviços permanentes e gratuitos de assistência técnica nas áreas de arquitetura, urbanismo e engenharia. (BRASIL, 2008, grifos nossos).

Perante isso, a Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal (Codhab/DF) – empresa pública integrante da administração indireta do Governo do Distrito Federal (GDF), criada pela Lei nº 4.020/2007, subordinada à Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação (Seduh) – é a responsável pela recepção e pela execução da Lei Federal nº 11.888/2008 dentro do DF, uma vez que tem a atuação articulada com políticas e programas que visam ao desenvolvimento das funções econômicas e sociais da população, preferencialmente de baixa renda, com o intuito de assegurar o bem-estar das comunidades, a melhoria da qualidade de vida e a preservação do meio ambiente.

Até 2015, as políticas públicas de habitação aplicadas pelo GDF tinham como foco principal, prioritariamente, o combate ao déficit habitacional,² por meio da provisão de novas unidades habitacionais, seguindo o padrão do antigo programa federal Minha Casa Minha Vida (MCMV), criado em 2009. Contudo, a característica principal deste era a padronização de soluções para diferentes usuários que, caso necessário, precisavam arcar – normalmente, sem apoio técnico – com os custos de adequação de suas moradias, quando possível, para atendimento às suas necessidades reais.

A partir dessa ótica, a Codhab/DF definiu que, entre suas ações de execução da política habitacional, estaria a materialização da Lei da Athis nas comunidades mais carentes do DF, uma vez que se entendia ser imprescindível que, como executora da política habitacional, além de produzir mais habitação, também pudesse assistir aqueles que possuíam moradias provenientes da autoconstrução e que, possivelmente, estivessem em condições precárias, necessitando de substituição total, ou inadequadas – constatação de ausência de banheiro de uso exclusivo, paredes construídas com material não durável, adensamento excessivo e ausência de documento que comprove propriedade estando, naquele momento, impossibilitada para cumprir a sua função social.

DÉFICIT HABITACIONAL NO DF

O problema habitacional no DF surge antes mesmo da construção de Brasília, no fim da década de 1950, devido ao intenso processo migratório de trabalhadores vindos de todos os cantos do Brasil que, inicialmente, residiam

2 O déficit habitacional indica a necessidade de novas moradias em função da sua precariedade e das inadequações das condições atuais de moradia (FJP, 2018).

em acampamentos construídos de forma provisória, próximos aos canteiros de obras das empresas construtoras da nova capital. Este fato provocou, inevitavelmente, o adensamento populacional, que culminou na dispersão de novos núcleos urbanos periféricos, caracterizando o alto índice de segregação socioespacial que Brasília tem na atualidade. A implantação desses núcleos, conhecidos como cidades-satélites, ficou sob responsabilidade da Companhia Urbanizadora da Nova Capital (Novacap). Com o passar dos anos, mais pressão pela posse de terras pelos migrantes e uma política urbana mal planejada, surgiram mais núcleos que, posteriormente, foram denominados de Regiões Administrativas (RAs).³ Tais núcleos eram caracterizados pelas moradias precárias e pela ausência de serviços básicos de infraestrutura urbana.

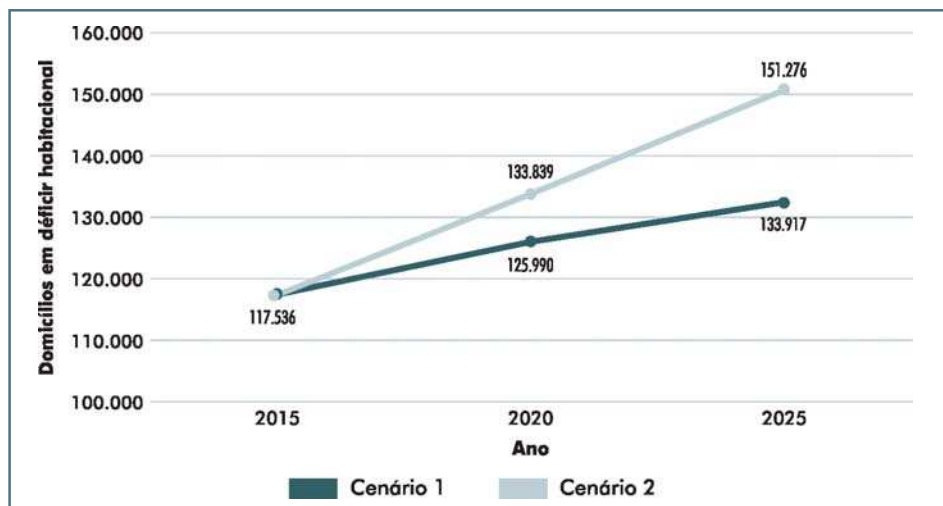
Posto isso, registra-se que, logo após a inauguração da nova capital, em 1964, o DF contava com apenas oito RAs. Atualmente, contabiliza-se um total de 33 regiões, com uma população estimada de 3.055.149 habitantes em todo o território, de acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2010).

Segundo a Companhia de Planejamento do Distrito Federal (Codeplan), órgão de planejamento, pesquisas e estudos socioeconômicos do DF, o panorama habitacional prospectivo, realizado para o período que vai de 2020 até 2025, é de, aproximadamente, 1,20% para o crescimento populacional, e o déficit habitacional médio no DF estimado é de 13,26% do total de domicílios urbanos, tendo como referência o cálculo feito pela Fundação João Pinheiro (FJP) com base na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad), do IBGE, para os anos de 2011 a 2015, que variou entre 12,4% e 14,1%.

Assim, o déficit habitacional no DF teve sua projeção estabelecida pela Gerência de Estudos Urbanos da Codeplan em 133.917 domicílios em 2020, considerando o cenário 1 (linha vermelha, na qual a manutenção do número médio é de 3,21 moradores por domicílio) e o cenário 2 (linha amarela, em que a redução progressiva do número médio de moradores por domicílio é de 2,84), tendo como previsão alcançar o patamar de, aproximadamente, 151.276 domicílios em 2025 (GRÁFICO 1).

3 Regiões Administrativas: são subdivisões territoriais do DF, cujos limites físicos, estabelecidos pelo poder público, definem a jurisdição da ação governamental para fins de desconcentração administrativa e coordenação dos serviços públicos de natureza local.

Gráfico 1 – Previsão de déficit habitacional – Distrito Federal
– 2015/2020/2025



Fonte: DISTRITO FEDERAL, 2018.

Percebe-se que, mesmo com uma possibilidade de redução progressiva do número médio de moradores por domicílio, o déficit sempre tende a aumentar, exigindo do Estado o desenvolvimento de estratégias que possam auxiliar a formulação das políticas públicas de habitação para além da produção de novas unidades habitacionais, mas, também, de ações que visem atender às demandas provenientes do estoque de habitações que já se encontram consolidadas dentro do território e que necessitam de intervenções de melhorias para cumprimento da sua função social e resolução da precariedade.

O PROGRAMA DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA DENTRO DO DF

Em 2015, a Codhab/DF incluiu a prestação do serviço de Athis no rol de suas atividades-fim e redefiniu sua estrutura organizacional criando a Diretoria de Assistência Técnica (Diate), de forma a viabilizar a execução de uma política mais sensível àquelas pessoas residentes nas periferias do DF.

A principal mudança no funcionamento da companhia ocorreu por meio de algumas inovações metodológicas, como a atuação de técnicos dentro das áreas de regularização de interesse social, dinâmica ainda não praticada até então pelo serviço público local, o que permitiu ao Estado começar a atuar diariamente dentro das comunidades mais pobres, levando gratuitamente serviços de arquitetura e urbanismo como forma de aperfeiçoar e qualificar as áreas de interesse social.

A atuação da equipe técnica, no primeiro momento, foi iniciada apenas por profissionais da área de arquitetura e urbanismo, em conformidade com a Lei Federal nº 11.888, de 24 de dezembro de 2008, que assegura às famílias de baixa renda assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social, conforme determina o art. 2º:

Art. 2º As famílias com renda mensal de até 3 (três) salários mínimos, residentes em áreas urbanas ou rurais, têm o direito à assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social para sua própria moradia.

§ 1º O direito à assistência técnica previsto no caput deste artigo abrange todos os trabalhos de projeto, acompanhamento e execução da obra a cargo dos profissionais das áreas de arquitetura, urbanismo e engenharia necessários para a edificação, reforma, ampliação ou regularização fundiária da habitação. (BRASIL, 2008, grifos nossos).

Assim, antes o trabalho que era desenvolvido a partir da sede da companhia, localizada no centro do Plano Piloto, passou, também, a ser desenvolvido em todo o território do DF, por meio da implantação de Postos de Assistência Técnica (PATs) – escritórios públicos de arquitetura e urbanismo e engenharia – em áreas regularizadas ou passíveis de regularização. A escolha destas áreas ocorreu, inicialmente, com base no levantamento de dados socioeconômicos fornecidos pela Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios (Pdad),⁴ realizada pela Codeplan.

Destarte, em maio de 2015, inaugura-se o primeiro PAT na comunidade do Sol Nascente, em um espaço cedido por um morador, possibilitando a imersão de uma pequena equipe para iniciar os trabalhos na localidade, facilitando, com isso, a realização de diagnósticos relacionados às demandas locais e permitindo um melhor planejamento das atividades. Ao todo, entre os anos de 2015 e 2018, foram abertos mais de dez escritórios técnicos que desenvolveram variadas atividades/ações personalizadas, tais como as voltadas para o desenvolvimento de projetos personalizados de reforma (mais tarde batizados por subprograma de Melhorias Habitacionais), projetos de intervenção urbana de baixo custo (conhecidos como programa Ações Urbanas

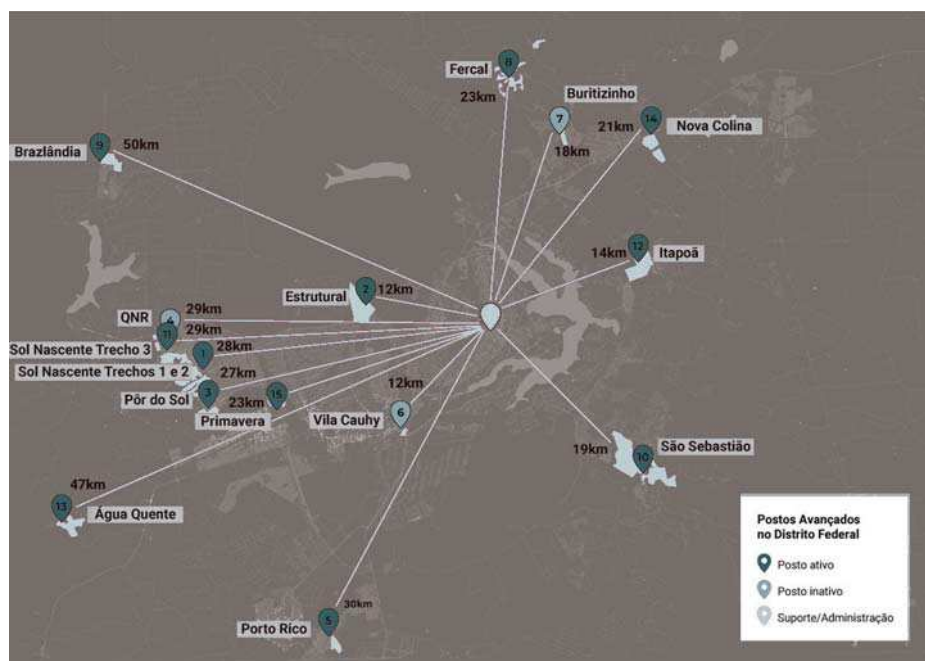
⁴ Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios (Pdad/DF) e Pesquisa Metropolitana por Amostra de Domicílios (Pmad), com periodicidade bianual, cujos resultados devem servir de subsídios estratégicos ao planejamento do GDF, regulamentado pelo Decreto nº 39.403/2018.

Comunitárias) e/ou projetos de regularização fundiária, e, em 2019, o Moradia Digna, para prestação da Athis para construção de nova moradia e assessoria técnica de forma contínua.

As principais localidades trabalhadas por meio dos PATs no DF foram:

- Porto Rico – Santa Maria;
- Fercal;
- Santa Luzia – Estrutural;
- Sol Nascente – Trechos I, II e III;
- Por do Sol;
- Vila São José – Brazlândia;
- Residencial Vitória – São Sebastião;
- Vila Cauhy – Núcleo Bandeirante; entre outras, como observado no Mapa 1.

Mapa 1 – Distribuição dos postos de Athis – Distrito Federal – 2015-2018



Fonte: DISTRITO FEDERAL, [20—].

Em 2019, com a troca de gestão e a reorganização do corpo técnico, a Diretoria de Assistência Técnica focou o trabalho na continuidade e no aprimoramento do subprograma Melhorias Habitacionais, por meio de revisão da aplicação do subsídio por unidade habitacional atendida, criação de subeixos de

atendimentos, tais como o voltado para Pessoas com Deficiência (PcD), e articulação junto à Câmara Legislativa do Distrito Federal (CLDF) para promoção e captação de recursos visando beneficiar um maior número de núcleos familiares pela Athis.

A POLÍTICA HABITACIONAL DE COMBATE AO DÉFICIT QUALITATIVO DO DF

O programa Habita Brasília é a política habitacional do DF, regulamentada por meio do Decreto nº 37.438/2016, que tem o objetivo de combater o déficit habitacional e proporcionar moradia digna aos seus cidadãos. Neste programa, serão atendidas famílias provenientes do Cadastro Geral dos Inscritos (CGI),⁵ da Codhab/DF. Ancorado no provimento habitacional, na regularização fundiária e no combate à grilagem de terras – seus pilares –, o programa subdivide-se em cinco eixos de atuação:

- Lote Legal;
- Projeto na Medida;
- Morar Bem;
- Aluguel Legal; e
- Portas Abertas (FIGURA 1).

Figura 1 – Eixos de atuação do programa Habita Brasília



Fonte: DISTRITO FEDERAL, [2016].

5 Cadastro Geral de Inscritos: lista de inscritos, conforme determina a Lei Distrital nº 3.877/2006, que surgiu conforme a necessidade de adequação dos critérios de seleção e classificação de beneficiários interessados em adquirir moradias no DF.

Nesse contexto, dá-se atenção para o eixo 2, Projeto na Medida, que tem como objetivo garantir a qualidade das residências de interesse social em conformidade com a Lei da Athis, que assegura às famílias de baixa renda assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social. O referido projeto ocorre somente em Áreas de Regularização de Interesse Social (Aris)⁶ que atendam aos critérios estabelecidos pela Lei Distrital nº 3.877/2006, que dispõe sobre a política habitacional do DF, e pelas resoluções que tratam sobre os subprogramas Melhorias Habitacionais e Moradia Digna, ambos entendidos como instrumentos de viabilização da política habitacional da Athis.

Destaca-se, também, que as famílias atendidas se encontram em situação de extrema vulnerabilidade socioeconômica, conforme dados apontados na Pdad, e, certamente, o subsídio destinado pelo Estado, aqui representado pela companhia, para reformas ou reconstrução das suas habitações, será o único pelos próximos anos, tendo em vista a situação em que grande parte destas famílias se encontram e que foi profundamente agravada pela perda de renda provocada pela pandemia de Covid-19.

Diante disto, por meio do Projeto na Medida, atua-se em duas frentes específicas: a primeira para reformas de unidades habitacionais, em que o serviço de Athis propõe-se a resolver problemas pré-estabelecidos que comprometam a habitabilidade da moradia – características de insegurança e insalubridade (FOTOGRAFIA 1); e a segunda em que a Athis, de forma prévia ao estabelecimento de problemas ligados à habitabilidade, busca evitar que situações de inadequação habitacional⁷ se estabeleçam em moradias edificadas em lotes urbanizados entregues diretamente pelo GDF, por meio do eixo 1, Lote Legal.

6 Áreas de Regularização de Interesse Social (Aris) correspondem a unidades territoriais que reúnem assentamentos informais a partir de critérios como proximidade, faixa de renda dos moradores e similaridade das características urbanas e ambientais, com o objetivo de promover o tratamento integrado do processo de regularização dos assentamentos informais com características urbanas – Plano Diretor de Ordenamento Territorial (Pdot) de 2009.

7 Segundo a FJP, os domicílios são classificados como inadequados segundo três critérios: infraestrutura urbana; inadequação edilícia, composta pelos subindicadores de armazenamento de água, cômodos (exceto banheiros) servindo como dormitórios, ausência de banheiro de uso exclusivo, cobertura inadequada e piso inadequado; e inadequação fundiária (FJP, 2018).

Fotografia 1 – Mapeamento de problemas relacionados à qualidade da habitação – Athis

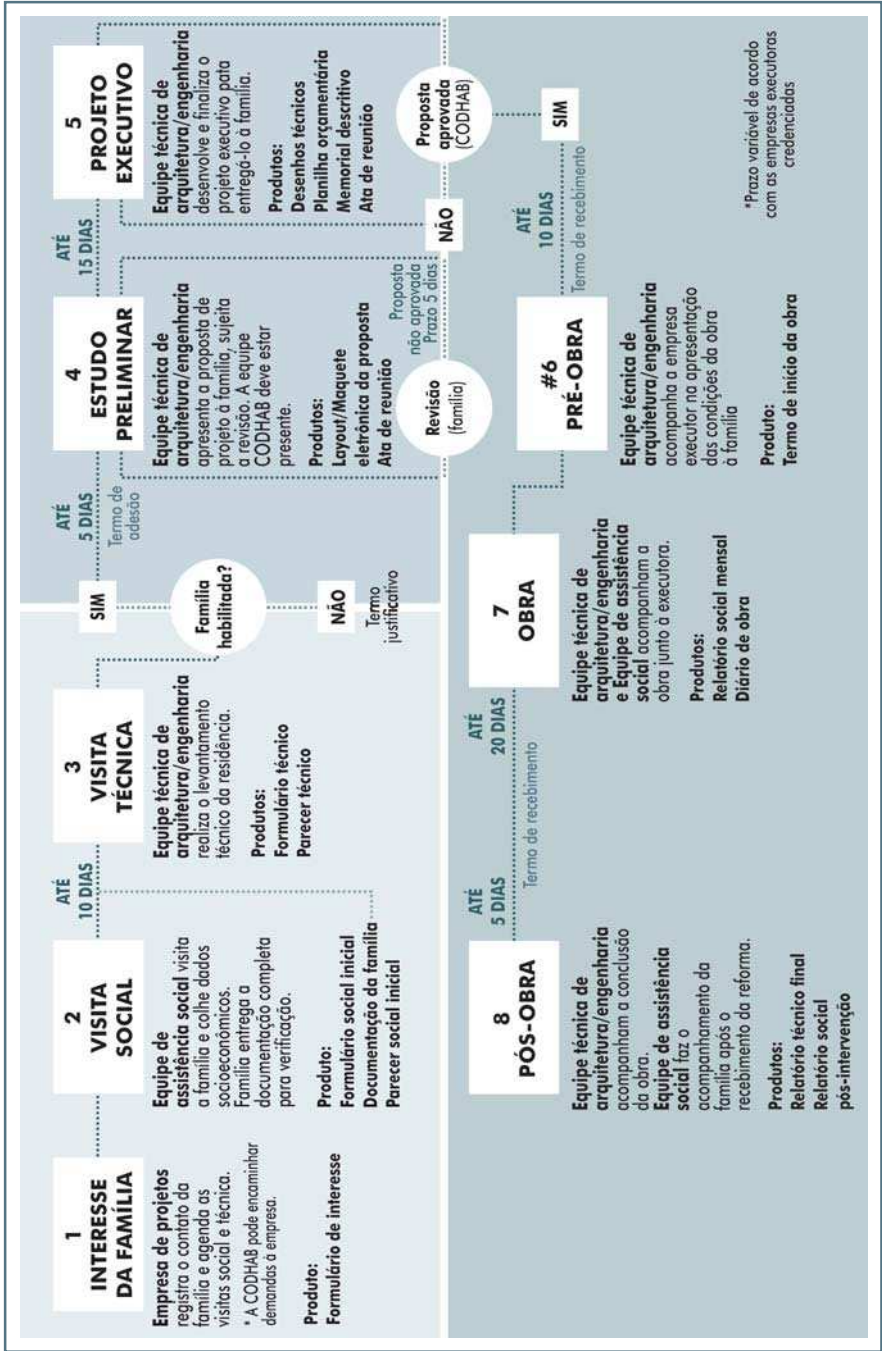


Créditos: Codhab/DF.

Logo, para moradias edificadas em áreas consolidadas, a oferta do serviço de Athis ocorre por meio do subprograma Melhorias Habitacionais, que promove reformas ou substituição total da unidade. E para novas moradias, viabilizadas por meio do Moradia Digna, a assistência técnica é promovida por meio da entrega de nova unidade habitacional com plano de ampliação e assessoria técnica de forma contínua.

Para situações de reformas ou reconstruções, existem etapas sequenciais: a) elaboração de laudos sociais e técnicos das famílias, nos quais são detectados dados sociais, enquadramento em legislação específica e problemas relacionados à habitabilidade da unidade; b) desenvolvimento de documentação técnica – projetos, orçamentos e memoriais; e c) realização das reformas de requalificação/reconstrução para sanar os problemas apontados na segunda etapa (FIGURA 2).

Figura 2 – Fluxo do processo do subprograma Melhorias Habitacionais



Fonte: Arquivo Codhab/DF.

O objetivo principal de todo o trabalho do Melhorias Habitacionais é garantir que aspectos prioritários, como salubridade, acessibilidade e segurança das habitações, sejam identificados e sanados conforme disponibilidade dos recursos por parte do Estado, e, no caso, do Moradia Digna. Uma vez estando com o projeto de ampliação em mãos após o recebimento da unidade, estes beneficiários podem executar suas ampliações, por meio da autoconstrução, com o planejamento adequado das etapas, de modo a economizar e a personalizar suas moradias às suas necessidades reais e temporais (FOTOGRAFIA 2).

Fotografia 2 – Famílias atendidas pelo Programa de Athis da Codhab/DF – 2019/2020



Créditos: Equipe de Athis da Codhab/DF – Samambaia e Sol Nascente (2019/2020).

Enfatiza-se que, ao longo da implementação do Melhorias Habitacionais, naturalmente, foram necessários ajustes tanto na metodologia quanto na aplicação do subsídio oferecido pela Companhia, para que a política de Athis pudesse ser mais efetiva e alcançasse o seu objetivo. Deste modo, em 2016, quando o subprograma Melhorias Habitacionais foi oficialmente criado, por meio de resolução, o valor aplicado por domicílio era de R\$ 10.000,00 – para viabilizar apenas os casos de reforma enquadrados em situação de inadequação habitacional; contudo, com o passar dos anos e a experiência acumulada com os atendimentos realizados pela equipe técnica e social, o

valor foi ajustado, e, atualmente, chega ao teto de R\$ 25.000,00 para casos de inadequação – e de até R\$ 50.000,00 para intervenções mais relevantes, nas quais se necessita de substituição total da unidade.

Dentro desses valores citados, considera-se o custeio das composições de material (insumos) e mão de obra seguindo os parâmetros estabelecidos pelo Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil (Sinapi),⁸ considerando-se o percentual dos Benefícios e das Despesas Indiretas (BDI)⁹ no valor final.

Após essa etapa de fechamento de orçamento, é verificada a disponibilidade orçamentária; havendo o recurso, o conjunto documental é enviado para empresa de engenharia credenciada junto à Codhab/DF para análise de viabilidade de execução da reforma/reconstrução proposta.

Durante todo o processo, a equipe técnica multidisciplinar da companhia, composta por arquitetos, engenheiros e assistentes sociais, participa do desenvolvimento das etapas do Programa de Athis, visando garantir que as intervenções propostas atendam às necessidades apresentadas pelo beneficiário e cheguem ao seu objetivo final, que é levar o direito à moradia àqueles que, por necessidade, ergueram as suas moradias da forma que acreditavam ser suficiente para viver ou sobreviver.

**Fotografia 3 – Intervenções realizadas no Melhorias Habitacionais
– reconstrução – 2020**



Créditos: Equipe de Athis da Codhab/DF – Estrutural, 2020.

8 O uso da Tabela do Sinapi é obrigatório na elaboração de orçamentos de obras de edificações custeadas com recursos federais/distritais, em obediência ao art. 3º do Decreto Federal nº 7.983/2013.

9 Valor percentual que incide sobre o custo global de referência para realização da obra ou do serviço de engenharia.

Em relação ao subprograma Moradia Digna, tem-se como proposta a prestação de Athis no início do processo de atendimento, com o desenvolvimento de projeto e a construção de unidade habitacional denominada “Módulo Embrião” – edificação com aproximadamente 45 m² composta por cozinha, banheiro, sala, quarto e área de serviço – em lote urbanizado destinado a famílias oriundas do CGI da Codhab/DF. Nesta proposta, pretende-se garantir o “nascimento” da moradia “saudável”, além de desonerar, de forma imediata, o beneficiário, uma vez que este já recebe o lote urbanizado – eixo 1, Lote Legal do Habita Brasília –, com a edificação pronta e acabada. Nessa ação, o subsídio ofertado é de R\$ 75.000,00, além dos serviços de arquitetos e engenheiros, conforme determina a Lei nº 11.888/2008, de forma totalmente gratuita, para o acompanhamento da futura ampliação da unidade a ser realizada pelo próprio morador.

O atendimento pós-entrega do módulo ocorre por demanda da família e torna-se um passo importante para o Estado, para que haja o acompanhamento da evolução da ocupação dos lotes disponibilizados, pois, certamente, ocorrerão modificações, principalmente de ampliação, já que os núcleos familiares são numerosos.

Fotografia 4 – Vistas externa e interna do “Módulo Embrião”
 – Samambaia - DF



Créditos: Codhab/DF.

Por fim, o Moradia Digna pretende quebrar a política habitacional, realizada por gestões anteriores, da distribuição de lotes para famílias de baixa renda sem o devido assessoramento técnico, que possa garantir a qualidade e a vida útil da habitação em longo prazo e que não permita que aquele beneficiário volte a compor o déficit habitacional do DF.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo dos anos de 2015 a 2021, o GDF, por meio da Codhab/DF, juntamente a parceiros, realizou intervenções urbanas, processos de regularização fundiária, além de projetos/obras de reformas de domicílios precários e novas construções, totalizando, neste último caso, mais de 600 moradias reformadas em diversas comunidades carentes do DF, resultando em, aproximadamente, 21.500 m² de requalificação de habitações sociais e na construção de mais de 4.450 m² de novas Habitações de Interesse Social (HIS) edificadas em lotes destinados à execução da política habitacional do DF. Todas as duas ações, com a prestação de Athis, obrigatoriamente, foram formas de sanar ou evitar problemas oriundos da autoconstrução desassistida por suporte técnico de profissional habilitado.

O aporte financeiro realizado pelo GDF no Programa de Athis vem crescendo nestes últimos anos devido ao relevante impacto social do programa e à aplicação de recursos, de fonte própria e de emendas distritais, que já ultrapassam o patamar dos R\$ 10.000.000,00 desde a sua criação, em 2015. Isto demonstra a potencialidade da efetivação desta política pública, com a solução ofertada para uma parcela da população que não se enquadra nos tradicionais programas habitacionais, como o antigo MCMV, uma vez que o problema em si não é a falta de moradia ou área para edificar, mas, sim, a qualidade da habitação ali estabelecida.

Assim, a política pública de Athis precisa ser compreendida pela sua importância habitacional e social, e ser vista para além de uma política de gestão, mas, sim, como uma política de Estado, necessitando de dados tais como a identificação das necessidades habitacionais existentes em cada comunidade e da sua possibilidade potencial de aplicação territorial, bem como da previsão de demandas futuras que visem amparar as tomadas de decisão e da definição de metas e ações, além da priorização de investimentos. É preciso, também, determinar os aspectos: a) objetivos, tais como recursos humanos, financeiros, materiais, entre outros; e b) subjetivos, tais como interesse político, pressão popular de movimentos e organizações sociais para sua absorção dentro dos planos de trabalho governamentais e produção de dados suficientes para elaboração de indicadores próprios.

A dotação orçamentária a ser destinada para essa política precisa ser compatível com a realidade mapeada nas comunidades locais, da mesma forma que é necessário o acompanhamento da execução do seu desenvolvimento dentro dos territórios, conjuntamente à definição de indicadores regionalizados que possibilitem o diagnóstico mais preciso de cada realidade, para que seja possível o desenvolvimento de uma política habitacional mais adequada à resolução do problema que se pretende resolver.

Além do supracitado, salienta-se que a Athis é uma política intersetorial com um vasto potencial de auxiliar, como ferramenta de gestão e ações, a articulação entre instituições governamentais e entre estas e a sociedade civil, ou seja, é uma política que perpassa a própria unidade habitacional, pois auxilia, também, outras esferas, como na erradicação da pobreza e na redução das desigualdades, entre outros fatores que envolvem a edificação do espaço urbano e seus usuários. Segundo Mariana Estevão (FNA, 2012, p. 122), “as precariedades [da habitação] comprometem a saúde física e mental, e as melhorias podem promover saúde, conforto, aumento da autoestima, e assim por diante, sobre a família, sobre o território e sobre a cidade”.

A intersetorialidade pode trazer ganhos para toda a população, por meio de potencialização de ações públicas, para a logística destas ações, bem como para a organização centrada em determinados territórios, como é o caso de beneficiários que necessitam de readequação em suas moradias por questões do âmbito social, e que são encaminhadas pela Secretaria de Desenvolvimento Social (Sedes/DF), por meio dos Centros de Referência Socioassistencial (CRAs) locais.

A companhia também demonstra que está alinhada à Agenda 2030 e aos seus Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS): boa saúde e bem-estar, por meio da oferta de um ambiente mais salubre e seguro, de água potável e de saneamento, com a instalação de caixas d’água e a construção de áreas molhadas; redução das desigualdades, por meio de espaços mais propícios ao desenvolvimento social e psíquico do núcleo familiar; cidades e comunidades sustentáveis, por meio do acesso à moradia e à cidade de forma digna e sustentável; e, por fim, parcerias e meios de implementação, por meio do incentivo e da promoção de parcerias públicas, público-privadas e com a sociedade civil.

Por fim, depreende-se que a Codhab/DF vem corroborando concretamente, ao longo dos últimos anos, por meio da sua experiência na consolidação da citada Lei Federal nº 11.888/2008, com a construção de uma nova trajetória para a política habitacional do DF, uma vez que fornece resposta concreta e significativa para o problema do déficit habitacional qualitativo existente em grande parte das moradias edificadas nas periferias do DF.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Estatuto da Cidade. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, seção 1, 2001.

BRASIL. Lei nº 11.888, de 24 de dezembro de 2008. Assegura às famílias de baixa renda assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social e altera a Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2008.

DISTRITO FEDERAL. Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal. **Cenários demográficos, educacionais e de saúde**. Brasília, DF: Dipos/Codeplan, 2018.

DISTRITO FEDERAL. Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal. **Assistência técnica**. Brasília, DF: Codhab/DF, [20--]. Disponível em: <http://www.codhab.df.gov.br>. Acesso em: 29 set. 2021.

DISTRITO FEDERAL. **Habita Brasília**. Brasília, DF: GDF, [2016]. Disponível em: <http://www.brasilia.df.gov.br/habita-brasilia-2/>. Acesso em: 20 jan. 2021.

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

FEDERAÇÃO NACIONAL DOS ARQUITETOS E URBANISTAS. **Assistência técnica e direito à cidade**. Rio de Janeiro: FNA, 2012. Disponível em: <http://www.fna.org.br/wp-content/uploads/2016/06/LivroAT-Internet.pdf>. Acesso em: 6 mar. 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.

Bibliografia complementar

ARAÚJO, Luiz Eduardo Sarmiento *et al* (org.). **Assistência técnica em urbanismo e arquitetura de interesse social**: anotações sobre o processo de imersão da equipe técnica da Codhab nas periferias do Distrito Federal 2015-2018. Brasília, DF: IAB-DF, 2019.

BRASIL. **Lei nº 4.545, de 10 de dezembro de 1964**. Brasília, DF: Presidência da República, 1964. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4545.htm. Acesso em: 13 jul. 2021.

DISTRITO FEDERAL. Secretaria de Gestão do Território e Habitação; Companhia de Planejamento do Distrito Federal. **Indicadores de qualidade e sustentabilidade territorial**. Brasília, DF: Segeth; Codeplan, 2018. Disponível em: <http://www.observatorioterritorial.seduh.df.gov.br/documentos/>. Acesso em: 20 jan. 2021.

7

Inadequação fundiária





Pesquisa de Núcleos Urbanos Informais no Brasil:
uma abordagem territorial da precariedade habitacional
e da irregularidade fundiária
Cleandro Henrique Krause

7.1 Pesquisa de Núcleos Urbanos Informais no Brasil: uma abordagem territorial da precariedade habitacional e da irregularidade fundiária¹

Cleandro Henrique Krause²

RESUMO:

Este trabalho apresenta uma síntese das premissas, das decisões iniciais e do andamento da Pesquisa de Núcleos Urbanos Informais no Brasil. Objeto de um Termo de Execução Descentralizada (TED) firmado entre a Secretaria Nacional de Habitação do Ministério do Desenvolvimento Regional (SNH/MDR) e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea),

1 Constituem insumos para a elaboração do presente capítulo os relatórios dos produtos da Pesquisa de Núcleos Urbanos Informais no Brasil, conforme plano de trabalho do Termo de Execução Descentralizada no 01/2019 – Ipea e SNH/MDR. A Pesquisa é coordenada por Cleandro Krause e Marco Aurélio Costa. Os relatórios foram elaborados e/ou revisados pelos seguintes pesquisadores do PNPD/Ipea: Andrei Simionato Castro, Flávia da Fonseca Feitosa, Gilmar da Silva Gonçalves, Guilherme Frizzi Galdino da Silva, Juliana Gomes Petrarolli, Luis Felipe Bortolatto da Cunha, Mariana Roberti Bomtempo, Miriam Francisca Rodrigues Couto, Paulo Somlanyi Romeiro, Pedro Reis Simões, Rosana Denaldi e Tatiana Mamede Salum Chaer. Também são insumos para este capítulo os achados da pesquisa de campo, a cargo dos seguintes pesquisadores do PNPD/Ipea: Alexandrina Saldanha Sobreira de Moura, Ana Carolina Campos de Melo, Cátia Wanderley Lubambo, David Melo van den Brule, Elisa Escosteguy Utzig, Fernanda Balestro, Fernanda Carolina Vieira da Costa, Gabriel Moraes de Outeiro, Giuliana de Freitas, Heleniza Ávila Campos, Manoela Guedes Ferreira Jordão de Vasconcelos, Marcela Rodrigues Santos, Raquel de Mattos Viana, Sergio Moreno Redón, Thaís Pires Rubioli, Tiago Gonçalves e Valéria Barroso da Silveira. O autor agradece ainda aos colaboradores voluntários das universidades federais parceiras da Pesquisa: Livia Piccinini e Bruno Gallina (UFRGS), e Rafael Gumiero (UNIFESSPA).

2 Doutor em Planejamento Urbano e Regional (IPPUR/UFRJ). Técnico de Planejamento e Pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). E-mail: cleandro.krause@ipea.gov.br

a referida pesquisa-piloto tem o objetivo de estimar e caracterizar assentamentos precários em uma amostra de aproximadamente 150 municípios, distribuídos em seis polos regionais, com o intuito de desenvolver metodologia que possa ser posteriormente aplicada à totalidade do país. Trata-se do primeiro esforço de caracterização de Núcleos Urbanos Informais (NUI), nomeação recente, trazida pela Lei nº 13.465/2017, apoiada em pesquisa de campo junto às prefeituras municipais. Os resultados compreenderão uma base de dados georreferenciada de NUI, um estudo de caso jurídico de situações de regularização fundiária e modelos espaciais para identificação e classificação de assentamentos precários a partir da utilização de técnicas de geoprocessamento, estatística e sensoriamento remoto, em cada polo da pesquisa. Os modelos serão gerados a partir da integração de dados de fontes diversas para construção de variáveis representativas de distintos aspectos territoriais: aspectos físicoambientais e unidades de conservação; malha urbana; população, domicílios e entorno dos domicílios; e variáveis criadas mediante o georreferenciamento de endereços do Cadastro Único de Programas Sociais do governo federal (CadÚnico).

PALAVRAS-CHAVE: Núcleos Urbanos Informais. Assentamentos precários. Modelos espaciais. Regularização fundiária.

INTRODUÇÃO

A precariedade, a irregularidade e a insustentabilidade da moradia são dimensões indissociáveis do padrão de urbanização brasileiro. Essas situações se diferenciam entre as regiões, dentro de um mesmo município e, até mesmo, no interior de um único assentamento. Vale ainda ressaltar que é necessário distinguir irregularidade (ou informalidade) de precariedade, uma vez que a primeira não é produzida apenas pela população de baixa renda e está presente, portanto, nos espaços dos demais grupos sociais.

A Política Nacional de Habitação (PNH) adotou a denominação de “assentamentos precários” para indicar uma categoria que, com abrangência nacional, englobasse diversas tipologias de assentamentos, tais como cortiços, favelas, loteamentos irregulares e conjuntos habitacionais que, mesmo produzidos pelo setor público, estejam em situação de irregularidade ou de degradação (BRASIL, 2005). Segundo Cardoso (2016), a informalidade e a precariedade vêm sendo produzidas historicamente, seja por meio de ocupações espontâneas, organizadas ou não, seja por meio de mecanismos de mercado. O mesmo autor aponta que esses assentamentos podem ser caracterizados levando em consideração diferentes graus de irregularidade, precariedade e carência ou vulnerabilidade.

No caso da dimensão da precariedade, as condições de insegurança e insalubridade das moradias não são capturadas por meio de pesquisas domiciliares, como o Censo Demográfico ou a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad). As mesmas pesquisas não permitem verificar a existência de gravames ambientais ou de aspectos de risco, a qualidade ambiental dos assentamentos e sua integração (ou isolamento) em relação à malha urbana. Inserida nessa mesma dimensão, a existência de infraestrutura não necessariamente indica a superação das condições de precariedade. Além disso, em muitas cidades e regiões, a carência desses serviços é generalizada, ou seja, ela é percebida no território como um todo, que se mostra indistintamente precário, o que dificulta atribuir a condição de precariedade a algum recorte específico, na forma de uma poligonal, por exemplo.

Por sua vez, a dimensão da irregularidade captada em pesquisas domiciliares, mediante a resposta dos moradores, é imprecisa. Cabe lembrar que a medida de inadequação fundiária, uma componente da inadequação de domicílios e, portanto, de uma estatística nacional de necessidades habitacionais, está baseada na divergência entre a condição de posse ou ocupação do imóvel utilizado como moradia e a condição do respectivo terreno. No Brasil, a inadequação fundiária mostra-se minoritária dentro da inadequação de

domicílios como um todo: em 2015, era de apenas 3,2%, frente a 12,3% do total de domicílios inadequados (FJP, 2018). O senso comum indica que esse contingente poderia ser maior, ideia que é apoiada pela ocorrência de um viés de aquiescência das pesquisas domiciliares, ou seja, uma tendência do entrevistado a concordar com alguma alternativa que lhe seja mais favorável – por exemplo, escolhendo a resposta “próprio” à pergunta sobre a condição ou regime de ocupação do imóvel (e do terreno), mesmo que não tenha documento comprobatório da titularidade. Tal viés pode ser mais comum em áreas de conflitos fundiários e com ameaças de despejos forçados – ou seja, alguma percepção de (in)segurança da posse poderia influenciar a resposta e, logo, a mensuração do fenômeno.

Tendo em conta essas limitações, a Secretaria Nacional de Habitação do Ministério do Desenvolvimento Regional (SNH/MDR) solicitou ao Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) a realização de uma pesquisa-piloto, com o objetivo de estimar e caracterizar assentamentos precários em uma amostra de territórios, com o intuito de desenvolver metodologia que possa ser posteriormente aplicada à totalidade do país. A Pesquisa de Núcleos Urbanos Informais no Brasil, como foi denominada, está sendo executada pelo Ipea, por meio de um Termo de Execução Descentralizada (TED), firmado com a SNH/MDR em 2019. Adotou-se, portanto, a denominação de Núcleos Urbanos Informais (NUI) para a construção do objeto da Pesquisa, levando-se em consideração a enunciação desse conceito na legislação mais recente de regularização fundiária urbana, a Lei nº 13.465 de 2017.

Na próxima seção, serão apresentadas as decisões iniciais da Pesquisa, incluindo seu recorte empírico; na terceira seção, o desenvolvimento metodológico em cada uma das vertentes da Pesquisa; e a quarta seção trará considerações finais.

DECISÕES INICIAIS DA PESQUISA

Antes da assinatura do TED entre a SNH/MDR e o Ipea, algumas decisões foram tomadas conjuntamente, no intuito de dispor da melhor forma dos recursos humanos que viriam a ser mobilizados para a Pesquisa. Descartou-se, de saída, a realização de um levantamento com características censitárias de todo o território nacional, o que excederia as capacidades do Ipea. Optou-se, assim, pela escolha de polos, em número e localização suficientes para: a) abranger os principais biomas; b) representar todas as grandes regiões brasileiras; c) incluir tanto situações de precariedade e irregularidade mais antigas e consolidadas, em regiões metropolitanas litorâneas ou próximas à

costa, como situações mais recentes e motivadas pelo avanço da fronteira econômica e da urbanização; d) representar a maior diversidade possível de tipos de municípios, vistos, especialmente, pela ótica de uma tipologia de municípios como a elaborada para o Plano Nacional de Habitação (PlanHab), ou seja, com diversidade de portes populacionais e inserções em territórios ricos e pobres, dinâmicos e estagnados etc.

Outro aspecto que guiou a escolha dos polos foi a existência de instituições parceiras do Ipea que pudessem oferecer apoio técnico e operacional à realização da Pesquisa, especialmente de seu trabalho de campo. Assim, o Ipea contou com o apoio da Fundação João Pinheiro (FJP) e da Fundação Joaquim Nabuco (Fundaj), com as quais já havia firmado acordos de cooperação técnica. A mesma providência foi estendida a outras instituições, que passaram a fazer parte da rede de parceiros do Ipea: a Universidade Federal do Sul e do Sudeste do Pará (UNIFESSPA), a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação do Distrito Federal (SEDUH) e, ainda, a Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). A localização das sedes e equipamentos de cada uma dessas instituições orientou a definição dos polos em torno das seguintes cidades: Marabá (UNIFESSPA³), Recife e Juazeiro do Norte (Fundaj), Belo Horizonte (FJP), Porto Alegre (UFRGS⁴) e Brasília (SEDUH).

Uma vez definida a localização das sedes de cada polo, procedeu-se à determinação de seus limites. Como Marabá não está inserida em região metropolitana, declinou-se do uso desse recorte. Além disso, caberia utilizar alguma divisão territorial existente para a totalidade dos municípios brasileiros, o que será útil em futuras extensões da Pesquisa. Portanto, foi escolhida a divisão regional do Brasil de 2017 do IBGE, utilizando-se as Regiões Geográficas Imediatas (RGI), cujos atributos foram convenientes para a Pesquisa (IBGE, 2017). Levando em consideração as relações intermunicipais, assim como obedecendo aos limites das Unidades da Federação, as RGI se estruturaram pelas redes urbanas e pelo agrupamento de centros próximos para o atendimento de demandas cotidianas das populações (fluxos e movimentos de materiais e pessoas). Não necessariamente são tecidos conurbados, já que se estruturaram também pela lógica das redes. Além disso, se adequam à Pesquisa no sentido de permitir a inclusão de municípios de pequeno porte e não-metropolitanos.

3 Especificamente, o Programa de Pós-graduação em Planejamento e Desenvolvimento Urbano e Regional na Amazônia (PPGPAM).

4 Envolvendo o Programa de Pós-graduação em Planejamento Urbano e Regional (PROPUR).

As RGI escolhidas para a Pesquisa têm a seguinte especificação:

Tabela 1 – Polos, Regiões Geográficas Imediatas e número de municípios

Polo	Marabá	Juazeiro do Norte	Recife	Brasília	Belo Horizonte	Porto Alegre
RGI	Marabá e Parauapebas	Juazeiro do Norte	Recife, Goiana e Vitória de Santo Antão	Brasília, Águas Lindas e Luziânia	Belo Horizonte	Porto Alegre e Novo Hamburgo
Núm. Mun.	17	22	30	14	29	45

Fonte: Pesquisa de Núcleos Urbanos Informais no Brasil, 2021.

Cabe aqui algum detalhamento das dinâmicas socioespaciais presentes nos polos, no sentido de melhor qualificar sua abrangência e diversidade. Por exemplo, o polo Marabá mostra uma diversidade de formas de ocupação e de expansão urbana, englobando desde um padrão “dendrítico” (CORRÊA, 1987), de surgimento de nucleações regido pelos rios e vigente desde os primeiros séculos de ocupação, até uma nova matriz urbana para a Amazônia, orientada para a expansão da malha rodoviária e para a instalação das *company towns* relacionadas aos grandes projetos minerais, caso clássico de Parauapebas, com reflexos claros sobre seus Núcleos Urbanos Informais.

Já o polo Recife abarca toda a região metropolitana daquela capital, bem como a Zona da Mata Norte, que constitui um território de intensa atividade econômica em torno do município de Goiana, o que tem resultado em ocupações desordenadas nas áreas urbanas e nas faixas litorâneas que servem de destino turístico. Por sua vez, o chamado território Sul da RMR contrasta áreas residenciais e de serviços hoteleiros que atendem a uma população de maior renda com núcleos que ostentam alto grau de vulnerabilidade social, em municípios que receberam os efeitos da implantação do Complexo Industrial Portuário de Suape, tanto os positivos, derivados do crescimento econômico, quanto os negativos, advindos pela forma acelerada com que o processo se esvaziou.

O polo Porto Alegre é o de maior número de municípios e inclui integralmente a região metropolitana da capital, que se divide em duas RGI. Em consequência, é grande a diversidade de aspectos socioespaciais e ambientais, que vão desde a porção superior da Lagoa dos Patos, ao litoral e à subida da serra gaúcha. Porto Alegre e Novo Hamburgo constituem-se nas principais centralidades, atuando como nós de um importante e histórico corredor de industrialização da RMPA, desde sua criação em 1973. As expansões populacionais mais recentes se deram ao norte, em direção à serra e ao litoral; em contrapartida, os municípios localizados fora desses eixos apresentam baixas densidades demográficas e também de concentrações de NUI.

Por sua vez, o polo Brasília é formado pelo Distrito Federal e por 13 municípios de seu entorno, todos no estado de Goiás e a maioria pertencendo à chamada Área Metropolitana de Brasília. Talvez em nenhum outro polo haja contrastes socioespaciais como os deste território, a começar pela disparidade econômica entre o DF e sua periferia metropolitana: segundo Jatobá (2011), a soma do PIB da última correspondia a 6,5% do PIB do DF. Outra característica fundamental dos municípios do entorno é a de cidades-dormitório, tanto que, em cinco desses municípios, mais da metade da população ocupada trabalha no DF (CODEPLAN, 2019).

Na Pesquisa, cabem ao Ipea as tarefas de seleção e de coordenação de pesquisadores para sua execução. Assim, os coordenadores (titular e adjunto) são técnicos de planejamento e pesquisa lotados na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais. Os demais pesquisadores são bolsistas selecionados por meio de chamadas públicas do PNPD/Ipea. No momento em que a Pesquisa atingiu máximo desenvolvimento, entre agosto de 2020 e fevereiro de 2021, estavam mobilizados 28 bolsistas PNPD/Ipea, distribuídos em uma equipe de escritório, instalada no Ipea/Brasília, e nas equipes regionais em cada um dos polos, que ainda contam com colaboradores voluntários das instituições parceiras.

As seleções de pesquisadores por meio do PNPD/Ipea buscaram perfis com experiências aderentes a problemas de pesquisa relacionados à precariedade habitacional e à irregularidade fundiária, e com diversidade de formações profissionais. Também privilegiou-se a experiência em pesquisa de campo na seleção para as equipes dos polos, que, conforme inicialmente previsto, teriam contingente suficiente para permitir a realização de levantamentos de dados primários, *in situ*. Com o início da pandemia da Covid-19 e a consequente imposição de isolamento social, a partir de março de 2020, houve uma redefinição da estratégia empírica inicial, com consequente realocação de recursos humanos.

Os próprios prazos de realização da Pesquisa necessitaram ser dilatados. Por outro lado, houve redução do número de pesquisadores de campo em relação ao inicialmente previsto, e os remanescentes passaram a contatar diretamente cada prefeitura municipal como principal fonte de dados e como participante na produção conjunta de informações físico-territoriais e jurídico-fundiárias sobre os Núcleos Urbanos Informais. Ainda, a coordenação da pesquisa realocou recursos para reforçar a equipe de escritório com pesquisadores especializados em análises territoriais, que pudessem apoiar as equipes de campo em seus contatos com as fontes de informação, elaboração de mapeamento e caracterização dos NUI. Por fim, a coordenação também julgou

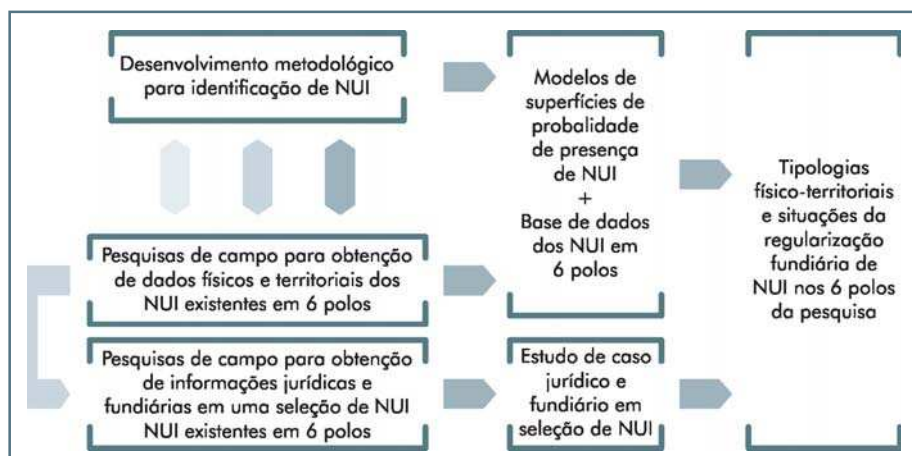
necessário o reforço da equipe central com pesquisadores especialistas para a elaboração de modelos espaciais, de modo a melhor explorar as possibilidades de diversas fontes de dados alternativos, em contraposição aos levantamentos *in situ*, praticamente inviabilizados pela pandemia da Covid-19.

Uma vez realizados os ajustes metodológicos e a realocação de pesquisadores, conforme descritos acima, a Pesquisa tomou sua forma final, no que se refere ao desenvolvimento metodológico, seguindo as vertentes apresentadas na próxima seção.

DESENVOLVIMENTO METODOLÓGICO DA PESQUISA

A Figura 1 a seguir resume o fluxo geral de atividades da Pesquisa:

Figura 1 – Fluxo geral de atividades da Pesquisa de Núcleos Urbanos Informais no Brasil



Fonte: Pesquisa de Núcleos Urbanos Informais no Brasil, 2021.

Pesquisas de campo para obtenção de dados físicos e territoriais de NUIs

O trabalho nesta vertente foi iniciado pela equipe central, que realizou estudos exploratórios de dados disponíveis e mapeamentos diversos, tendo como base indicadores socioeconômicos, territoriais e ambientais que permitiram aproximações introdutórias. A seguir, com a mobilização dos pesquisadores de campo, foram identificadas as estruturas institucionais municipais afetas ao tema dos assentamentos precários e irregulares, e deu-se a aproximação aos setores e servidores capazes de facilitar o acesso a documentos e dados relevantes.

Para subsidiar o levantamento de campo, foram elaborados alguns instrumentos de pesquisa. Inicialmente, um questionário simplificado, enviado pelos polos aos municípios, contendo questões básicas, relativas a contatos de servidores da administração municipal, à existência ou não de empecilhos burocráticos para obtenção das informações, à estrutura de planejamento e gestão e ao marco legal nos aspectos que interessam aos NUI, ao conhecimento prévio dos servidores quanto à informalidade e à precariedade, assim como ao registro de terminologias utilizadas localmente para designar assentamentos que poderiam ser NUI, entre outras informações.

Outro questionário foi elaborado para levantar informações de cada NUI, que permitem sua caracterização e classificação, de forma a mensurar também a complexidade de uma intervenção com vistas à regularização fundiária. Destaca-se que diversas variáveis do estudo “MAPPA – Metodologia para Identificação e Caracterização de Assentamentos Precários em Regiões Metropolitanas Paulistas” da Universidade Federal do ABC (CDHU; UFABC, 2019) foram adotadas. Outras variáveis foram acrescentadas a fim de complementar os temas de interesse, tendo seu refinamento no decorrer da pesquisa de campo, a partir de iniciativas dos pesquisadores nos polos.

Os principais aspectos levantados para cada NUI são os seguintes: tipo do NUI conforme uma lista de tipologias consagradas; tempo aproximado de existência da ocupação; número de domicílios; dinâmica imobiliária interna; contiguidade com relação à malha urbana; características do traçado, dos lotes e das construções; indícios de urbanização considerando a infraestrutura básica; indícios de riscos; e presença de áreas protegidas (unidades de conservação, áreas de proteção de mananciais etc.).

Para apoiar a elaboração de representação cartográfica dos NUI, na maioria dos casos em que as prefeituras não dispunham desses registros previamente elaborados, foi fornecida aos polos uma cartografia de apoio, no intuito de facilitar a localização dos núcleos, contando com referências como as delimitações da mancha urbana, poligonais de aglomerados subnormais etc. Igualmente foi definido um passo-a-passo a ser seguido pelos pesquisadores de campo, para a demarcação dos polígonos dos NUI em *softwares* de livre acesso. Esse esforço permitiu a construção de uma base comum georreferenciada para todos os polos, que facilitará os esforços de modelagem de dados espaciais, a serem descritos adiante.

O desenvolvimento da pesquisa de campo coincidiu com o relativo recuo da pandemia da Covid-19 a partir do mês de agosto de 2020, aproximadamente, quando foi restabelecido contato com a maioria das prefeituras dos 157

municípios que compõem os seis polos da Pesquisa. Não bastasse a crise sanitária, outros desafios se interpuseram, como o período de campanhas eleitorais nos municípios, que afastou diversos servidores de suas funções, ficando indisponíveis para prestar informações. Em decorrência das eleições de novembro de 2020, também houve descontinuidade administrativa em parte dos municípios, contribuindo com nova dificuldade à pesquisa de campo, a partir da virada do novo ano.

A forma de contato inicial com as prefeituras variou muito entre os polos e dentro deles, chegando-se a casos em que, dadas as diversas negativas em tentativas de contatos por telefone ou correio eletrônico, restou aos pesquisadores de campo a abordagem direta, mediante visitas presenciais aos municípios.

Em geral, a solicitação de preenchimento de questionários por *e-mail*, de forma assíncrona, não teve sucesso. Assim, na maioria dos casos, foram realizadas reuniões com os técnicos das prefeituras, com o objetivo de levantar conjuntamente as informações sobre cada NUI e realizar a sua demarcação de forma colaborativa. Em muitos casos, foram necessárias novas reuniões, presenciais ou por videoconferência, para concluir esses trabalhos, chegando a três ou até mesmo a um máximo de cinco encontros, para completar as informações ou para que os técnicos das prefeituras validassem as informações previamente preenchidas pelos pesquisadores. Ao final dos trabalhos de campo, foram obtidas informações sobre a existência de NUI em 151 municípios, ou seja, não foi possível obter essas informações em apenas 6 municípios do universo pesquisado.

Pesquisas de campo para informações jurídicas e fundiárias em uma seleção de NUI

Paralelamente à pesquisa de campo de aspectos físicos e territoriais de um universo de Núcleos Urbanos Informais que se pretende censitário, foi realizado um estudo de caso voltado a um conjunto menor de NUI, por meio do qual se pretende agregar informações sobre as situações jurídico-fundiárias identificadas. A opção pelo estudo de caso e o foco em um conjunto mais limitado de NUI deu-se pela natureza das próprias informações a serem levantadas, que pedem um exame detalhado de cada NUI escolhido. Neste caso, a coleta de dados tem como objetivo possibilitar um aprofundamento do conhecimento sobre o NUI que reflita, o quanto possível, o conteúdo necessário para elaboração de um projeto de regularização fundiária. Obviamente, não é um objetivo desta Pesquisa, em si, a elaboração de projetos de Reurb-S para execução em casos específicos – mas o conhecimento obtido para tal é necessário para a sistematização de problemas jurídico-fundiários dos NUI.

Como passo inicial desta vertente de trabalho, foi realizada uma seleção de NUI para o estudo de caso. A pesquisa de campo descrita no item anterior já estava, portanto, em andamento, de modo que um conhecimento parcial do universo de NUI já havia sido obtido. Na seleção, observaram-se os seguintes aspectos, no sentido de reunir-se, em um conjunto relativamente pequeno, a maior diversidade possível de características físicas e territoriais: tipologia da ocupação (sede de município, distrito ou povoado, favela ou assemelhado, loteamento irregular, conjunto habitacional, e uma combinação dos três últimos), porte do assentamento, densidade, tipo de traçado ou tecido urbano, localização em relação à malha urbana, indícios de necessidade de remoção e indícios de necessidade de complementação de infraestrutura básica.

Tomando como referência esses aspectos, estimou-se um grau de complexidade para a regularização fundiária: baixo, médio ou alto. Assim, elegeram-se 17 NUI em todos os polos e tipologias de ocupação, com porte variando de 50 a 15 mil domicílios, aproximadamente. Essa seleção tem casos que apresentam características indicadoras: a) da possibilidade de consolidação e regularização imediata; b) de que a regularização precisará ser combinada com a execução de obras de infraestrutura ou de remoção e reassentamento parcial de famílias; e c) da necessidade de estudo de viabilidade para verificar como tratar as restrições ambientais encontradas, dentre outras.

Do mesmo modo que a pesquisa de campo descrita anteriormente, nesta vertente de trabalho, as primeiras informações foram buscadas junto aos técnicos das prefeituras, por meio de um roteiro de perguntas e coleta de documentos, especialmente quanto à legislação aplicável e à estrutura administrativa em matéria fundiária, complementadas pelo levantamento da situação tabular/cartorial das áreas pesquisadas e pela eventual existência de conflitos fundiários em torno delas. Se necessário, complementa-se o levantamento da legislação aplicável nos âmbitos estadual e federal, especialmente a legislação ambiental, de demarcação de terras indígenas e de comunidades remanescentes de quilombos etc.

Quanto à situação tabular/cartorial, classificam-se as informações obtidas dos cartórios conforme seu grau de precisão que, se for considerada insuficiente, necessitará de documentos adicionais para compreensão dos limites. Quanto à existência de conflitos fundiários, verifica-se se há ações possessórias em tramitação, se há processos administrativos de regularização fundiária tramitando na prefeitura, se há inquéritos civis que investiguem as ocupações, autos de notificação, infração ou embargo de obras etc.

A partir dessas informações, foi elaborado um perfil das situações de regularização fundiária de cada um dos NUI que compõem a seleção do estudo de caso. A definição de categorias de análise para tal perfil jurídico foi feita a partir das próprias informações efetivamente coletadas, abrangendo: a) complexidade territorial; b) precariedade documental; c) impasse por decisão judicial; d) grau de consolidação; e) interferência com área de preservação permanente; f) interferência com unidades de conservação; g) interferência com áreas de risco; e h) interseção de competências federativas.

Por fim, a partir da caracterização e identificação de desafios, obstáculos e particularidades jurídicas, foi proposta uma classificação em graus de complexidade da regularização fundiária: baixa, média, alta e, finalmente, NUI inapto a programa exclusivo de Reurb.

Desenvolvimento metodológico para identificação de NUI

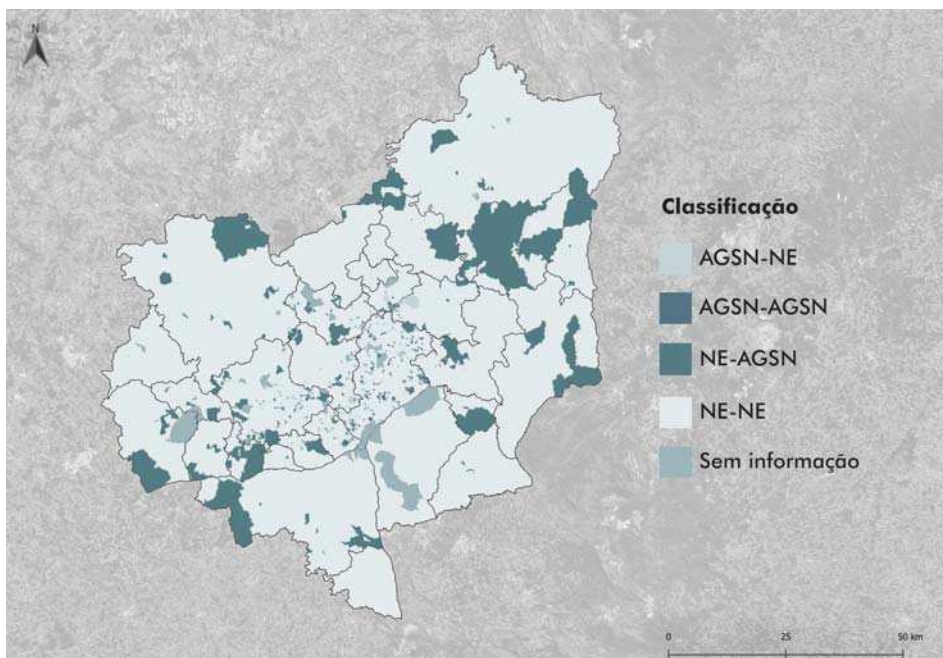
Esta vertente de trabalho foi iniciada com a análise de duas metodologias existentes para identificação de assentamentos precários. A primeira delas corresponde ao estudo realizado pelo Centro de Estudos da Metrópole (CEM), cuja metodologia baseia-se na utilização da técnica de análise discriminante para a identificação de setores censitários semelhantes aos aglomerados subnormais, mas que não haviam sido assim classificados pelo IBGE (MARQUES, 2007). Essa metodologia, aplicada inicialmente para os dados censitários de 2000, foi posteriormente reaplicada para os municípios da Macrometrópole Paulista a partir dos dados censitários de 2010⁵.

A metodologia do CEM foi, assim, reaplicada para os polos da Pesquisa. Inicialmente, foram utilizadas exatamente as mesmas unidades espaciais de análise e variáveis apresentadas na publicação. Os resultados encontrados na réplica foram muito próximos aos originais, havendo uma pequena diferença que corresponde a um fator aleatório na análise discriminante, condizente com a seleção das amostras para a estimativa da função discriminante. A seguir, os procedimentos metodológicos foram realizados novamente, dessa vez com variáveis construídas a partir de dados mais recentes, do Censo Demográfico 2010. Como algumas variáveis de 2000 não estão presentes nos resultados do universo do Censo 2010, optou-se por aplicar a técnica, considerando apenas as 15 variáveis restantes como variáveis explicativas.

5 A análise discriminante tem como objetivo discriminar categorias através do uso de diferentes variáveis que as descrevem. No contexto da presente Pesquisa, significa utilizar variáveis que descrevem as características de um NUI para tentar identificar áreas não classificadas que possuem as mesmas características, reclassificando-as como NUI também.

A função estimada por meio da análise discriminante foi aplicada a todos os setores censitários dos seis polos, reclassificando-os como AGSN (aglomerados subnormais) ou NE (não especiais). Esses resultados foram comparados à classificação original do IBGE. Um exemplo dos resultados está apresentado na Mapa 1 a seguir.

Mapa 1 – Resultados da análise discriminante para o polo Belo Horizonte



Fonte: Pesquisa de Núcleos Urbanos Informais no Brasil, 2021
(elaboração de Gilmara Gonçalves).

Concluiu-se, por meio desses experimentos, que a metodologia adaptada do CEM apresenta elementos relevantes a serem considerados na construção da metodologia desta Pesquisa, entre os quais se destaca a utilização de variáveis censitárias, disponíveis para todo o território brasileiro, e a aplicação da análise discriminante como técnica de classificação. Contudo, os resultados não foram confiáveis para todos os polos. Além disso, essa metodologia ainda não apresenta todos os requisitos necessários para atender às exigências da Pesquisa, conforme será discutido adiante.

A segunda metodologia que apresenta elementos relevantes para a Pesquisa é a do estudo “MAPPA”, já citado, desenvolvida em pesquisa contratada pela CDHU e executada pela UFABC, inovadora ao propor procedimentos para a

identificação, classificação e caracterização de distintas tipologias de assentamentos precários a partir da utilização intensiva de técnicas de geoprocessamento, estatística e sensoriamento remoto (CDHU; UFABC, 2019).

A metodologia da MAPPA define e caracteriza tipologias de tecidos urbanos de assentamentos precários, por exemplo, morros, palafitas, áreas úmidas, ocupações desordenadas etc. Para essas classificações, a MAPPA adota modelos de regressão logística para geração de superfícies de probabilidade da presença de cada tipologia de assentamento⁶. A partir das superfícies de probabilidade, constrói-se uma árvore de classificação das tipologias.

Uma diferença importante em relação à metodologia desenvolvida pelo CEM, que baseia-se no uso exclusivo de variáveis censitárias, consiste no fato de que os modelos utilizados na MAPPA integram dados de fontes diversas para construção de variáveis representativas de distintos aspectos territoriais: aspectos físicoambientais e unidades de conservação; malha urbana; população, domicílios e entorno dos domicílios (que incluem variáveis obtidas do Censo Demográfico de 2010). Ainda, é possível incluir variáveis mediante o georreferenciamento de endereços do Cadastro Único de Programas Sociais do governo federal (CadÚnico).

Para a integração dos dados provenientes de distintas unidades espaciais e formatos de arquivos, a metodologia MAPPA considerou duas unidades espaciais de análise, uma das quais com aplicação na presente Pesquisa: células dispostas na forma de uma grade regular, compatível com a grade estatística do IBGE⁷.

Para alimentar o modelo como variável dependente, a metodologia MAPPA pode utilizar tanto os aglomerados subnormais do IBGE como perímetros de assentamentos precários, obtidos por meio de mapeamento colaborativo. Para

6 A regressão logística é uma técnica estatística multivariada utilizada para a classificação de unidades de análise e que se assemelha à análise discriminante. Quando as suposições básicas de ambas as técnicas são atendidas, seus resultados classificatórios e preditivos são semelhantes. Entretanto, a regressão logística tem a vantagem de ser menos afetada quando as suposições básicas não são satisfeitas, em específico, a suposição referente à distribuição normal das variáveis.

7 A grade estatística do Censo Demográfico de 2010, publicada em 2016, foi gerada com o intuito de disseminar dados estatísticos a partir dos microdados do universo do Censo. Em áreas urbanas, as células da grade estatística apresentam dimensões de 200m X 200m. Para a metodologia da presente Pesquisa, estão sendo utilizadas células de 100m X 100m. Assim, 4 células da metodologia NUI estarão contidas em 1 célula urbana da grade estatística. Dessa forma, variáveis obtidas a partir da grade estatística, tais como densidade populacional ou de domicílios, poderão ser transferidas para a célula de forma direta.

que a MAPPA seja replicável em território nacional, é necessária uma base unificada e classificada de assentamentos precários de todas as regiões brasileiras, que sirva como variável dependente para o ajuste dos modelos.

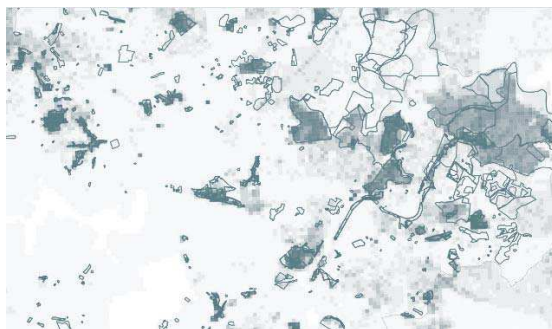
Os primeiros testes da metodologia MAPPA, adaptada à Pesquisa de Núcleos Urbanos Informais no Brasil, consideraram um número limitado de variáveis, que foram testadas quanto ao seu poder explicativo e significância estatística. A seguir, foi ampliado o rol de variáveis dos modelos⁸. Os resultados estão apresentados no mapa a seguir.

Mapa 2 – Visão geral de uma superfície de probabilidade em uma porção do município de Belo Horizonte

a) sobreposta aos polígonos dos AGSN 2019



b) sobreposta aos polígonos dos NUI levantados na pesquisa de campo



Probabilidade de ser um NUI Alta

Fonte: Pesquisa de Núcleos Urbanos Informais no Brasil, 2021 (elaboração de Flávia Feitosa).

⁸ Os dados devem ser abertos e disponíveis para todo o território nacional. Assim, foram acrescentados dados provenientes da amostra do Censo Demográfico 2010, agregados por Unidades de Desenvolvimento Humano (UDH); ainda, modelos digitais de terreno, logradouros extraídos da plataforma *Open Street Maps*, dados de hidrografia, unidades de conservação de proteção integral e faixas de servidão de linhas de alta tensão e de dutos, entre outros.

Com base na interpretação dessa superfície de probabilidade, pode-se observar que o modelo teste apresentou aspectos promissores, uma vez que o ajuste do modelo em relação aos NUI mapeados (MAPA 2, b) se mostrou maior que seu ajuste aos AGSN do IBGE (MAPA 2, a). Cabe ressaltar, entretanto, que resultados parcialmente divergentes são esperados em modelos de classificação dessa natureza.

Por conseguinte, é fundamental que a metodologia e os modelos a partir dela estimados não sejam somente avaliados a partir de uma perspectiva determinística, focada na identificação de áreas classificadas corretamente ou erroneamente. As superfícies de probabilidade, um dos produtos resultantes do processo de modelagem, deverão ser compreendidas como um plano de informação adicional sobre os NUI. Esse plano de informação, longe de representar uma verdade absoluta, serve como complemento ou contraponto às informações oficiais sobre NUI, tais como os AGSN do IBGE e os registros administrativos de órgãos municipais. Situações de convergência entre distintos planos de informação revelarão condições de menor incerteza, ao passo que situações de divergência deverão ser investigadas com maior profundidade, seja por verificação em campo ou remota (por meio de imagens orbitais de alta resolução, por exemplo).

Para além das superfícies de probabilidade, cabe valorizar ainda o processo de construção dos modelos de classificação, incluindo uma análise minuciosa das variáveis identificadas como relevantes em cada um deles. Observar o papel de cada variável em cada modelo estimado é um aspecto fundamental para ampliar a compreensão das condições relacionadas à presença de NUI e como elas se diferenciam em cada região do país.

Assim, o desenvolvimento metodológico final, esperado na presente Pesquisa, tem duas etapas. A primeira delas consiste na construção de modelos de classificação para a identificação de Núcleos Urbanos Informais. Essa etapa resultará em uma função, a ser estimada para cada polo, que representará o que há de comum nas características dos NUI desses polos. A segunda etapa consistirá na caracterização dos NUI identificados a partir de indicadores construídos com variáveis diversas, que representam distintas dimensões das necessidades habitacionais, mesmo que essas variáveis não tenham apresentado significância estatística para sua inclusão no modelo de classificação. Ao contrário da primeira etapa, que representa o que há de comum, essa segunda etapa deverá dar visibilidade à heterogeneidade dos NUI.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente Pesquisa pretende avançar em uma abordagem territorial da precariedade habitacional e da irregularidade fundiária. Os resultados da pesquisa de campo, em si, são importantes para os municípios investigados, e deverão ser disponibilizados como insumo ao planejamento local. Para a SNH/MDR, as lições aprendidas com a pesquisa de campo deverão ser aproveitadas para a reaplicação de pesquisas de campo em outros territórios. Por sua vez, uma questão importante diz respeito à forma de uso e comunicação dos resultados da modelagem. Para facilitar sua visualização e interpretação, os resultados da modelagem e os produtos associados serão disponibilizados na forma de mapas interativos, de fácil acesso e manipulação. Esses mapas interativos deverão abranger ainda índices, indicadores e variáveis que permitam uma caracterização detalhada dos NUI identificados.

Espera-se, por meio dessas estratégias, que os resultados empíricos e metodológicos da Pesquisa de Núcleos Urbanos Informais no Brasil promovam a produção e a disseminação de informações que subsidiem, de forma efetiva, a elaboração e o aprimoramento de políticas e programas habitacionais no país.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. **Política Nacional de Habitação**. Brasília, DF: SNH, 2005. (Cadernos Ministério das Cidades, n. 4).

CARDOSO, Adauto Lúcio. L. Assentamentos precários no Brasil: discutindo conceitos. In: MORAIS, Maria da Piedade; KRAUSE, Cleandro; LIMA NETO, Vicente Correia. **Caracterização e tipologia de assentamentos precários: estudos de caso brasileiros**. Brasília, DF: Ipea, 2016. cap. 1, p. 29-52.

COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO HABITACIONAL E URBANO DO ESTADO DE SÃO PAULO; UNIVERSIDADE FEDERAL DO ABC. **Desenvolvimento e aplicação de metodologia para identificação, caracterização e dimensionamento de assentamentos precários: produto 5**. São Bernardo do Campo: CDHU: UFABC, 2019. Relatório final.

COMPANHIA DE PLANEJAMENTO DO DISTRITO FEDERAL. **Pesquisa Metropolitana por Amostra de Domicílios 2017/2018: sumário executivo**. Brasília, DF: Codeplan, 2019. Disponível em: https://www.codeplan.df.gov.br/wp-content/uploads/2019/10/Sum%C3%A1rio_PMad.pdf. Acesso em: 1 out. 2021.

CORRÊA, Roberto Lobato. A periodização da rede urbana na Amazônia.

Revista Brasileira de Geografia, Rio de Janeiro, ano 49, n. 3. p. 39-68, jul./set. 1987.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional 2015**. Belo Horizonte: FJP, 2018. (Estatística e Informações, n. 6).

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Divisão regional do Brasil em regiões geográficas imediatas e regiões geográficas intermediárias**. Rio de Janeiro: IBGE, 2017.

JATOBÁ, Sérgio. Influência urbana e econômica de Brasília. In: SEMINÁRIO REGIONAL ESTRATÉGIAS DE DESENVOLVIMENTO PARA A REGIÃO GEOECONÔMICA DE BRASÍLIA, 2011, Brasília, DF. **Trabalho apresentado** [...]. Brasília, DF: Codeplan, 2011.

MARQUES, Eduardo (coord.). **Assentamentos precários no Brasil urbano**. Brasília, DF: SNH, 2007.

8

Carência de infraestrutura





Carências de infraestrutura dos domicílios e
a agenda urgente de ampliação dos investimentos
em infraestrutura no Brasil

Paulo Coelho Ávila

As informações sobre as carências de infraestrutura
e suas aplicações na qualificação habitacional

Ricardo de Sousa Moretti

8.1 Carências de infraestrutura dos domicílios e a agenda urgente de ampliação dos investimentos em infraestrutura no Brasil

Paulo Coelho Ávila¹

RESUMO:

O Brasil necessita ampliar, urgentemente, os investimentos em infraestrutura para responder às suas necessidades de desenvolvimento econômico e social. O estoque de infraestrutura do Brasil, de 36% em proporção do PIB, é o mais baixo desde a década de 1980 e inferior à média de países desenvolvidos, resultado de investimentos decrescentes que são insuficientes até para repor o estoque depreciado. Deficiências de infraestrutura afetam o potencial decrescimento econômico do país e a qualidade de vida das famílias nas cidades. A partir da nova Pnad Contínua, a Fundação João Pinheiro reformulou sua metodologia para o cálculo da inadequação dos domicílios e apurou mais de 14 milhões de domicílios urbanos com carência de infraestrutura em 2019. Os

¹ Arquiteto e urbanista e mestre em Planejamento Urbano pela Universidade de Brasília (UnB), foi sócio-diretor de empresa de engenharia consultiva coordenando trabalhos de consultoria em planejamento urbano e regional, atuando também em ensino e pesquisa. No setor público, desempenhou funções no governo do Distrito Federal e no governo federal, passando pelo Ministério das Cidades e Presidência da República. Integra desde 2008 a carreira de Analista de Infraestrutura do Ministério da Economia e atualmente responde como coordenador geral da Subsecretaria de Planejamento da Infraestrutura Subnacional, na Secretaria de Desenvolvimento da Infraestrutura, Secretaria Especial de Produtividade e Competitividade do Ministério da Economia. E-mail: avilapc@gmail.com.

maiores problemas foram observados quanto ao abastecimento de água e ao escoadouro dos esgotos. Dados do Sistema Nacional de Informações de Saneamento, do Ministério do Desenvolvimento Regional, mostram que em 2019, o índice de atendimento com rede de esgotos nas áreas urbanas em 4,2 mil municípios era de apenas 61,9%. A Lei nº 14.026, de 2020, propõe mudanças na regulação do setor de saneamento visando ampliar a participação de empresas privadas no alcance de metas de universalização na prestação dos serviços de água e esgotos até 2030.

PALAVRAS-CHAVE: Infraestrutura. Saneamento. Inadequação dos domicílios. Água e esgotos. Lei nº 14.026/2020. Novo marco do saneamento.

INTRODUÇÃO

É inegável que, atualmente, uma das agendas mais urgentes de ação para o Brasil, entre tantas, é a que trata do desenvolvimento de sua infraestrutura. As diversas demandas da sociedade seja no campo econômico, seja no social, que não são atendidas decorre do gargalo que a deficiência da sua infraestrutura impõe para o desenvolvimento do país. Os decrescentes investimentos na ampliação da infraestrutura, assim como na reposição do estoque depreciado, nas últimas décadas não são mais sentidos pelo país por conta do seu próprio baixo crescimento. Contudo, isso é uma via de mão dupla, pois o contrário também se aplica, isto é, o país não cresce, ou cresce pouco, por conta dos elevados custos impostos por sua infraestrutura precária – parte do chamado Custo Brasil. Por diversos canais de transmissão, esses custos resultam, por um lado, em baixa produtividade da economia e perda de competitividade do país na arena global e, por outro, em impactos sociais, especialmente para as camadas mais pobres da população.

A importância da infraestrutura para o desenvolvimento econômico de longo prazo é bem conhecida. Infraestruturas responsivas às necessidades dos setores econômicos afetam positivamente o retorno dos investimentos, aumentando a produtividade da economia. Isso se traduz no estímulo à produção de mais e melhores bens e serviços a custos menores, ampliando o mercado consumidor, pois mais pessoas terão acesso a produtos e serviços mais baratos, estimulando mais investimentos em atividades econômicas, gerando empregos e renda de forma sustentada.

Por outro lado, infraestruturas precárias impactam também, em diversos níveis, a qualidade de vida e a não satisfação plena das necessidades básicas das famílias, principalmente nas áreas urbanas. Serviços públicos deficientes associados à precariedade da infraestrutura afetam os domicílios e a qualidade espacial do seu entorno, considerando o espaço construído e o meio ambiente, podendo colocar em risco a saúde e as próprias vidas das pessoas. Em conjunto com outros problemas como, por exemplo, criminalidade, baixa escolaridade e desemprego, potencializam processos de exclusão social que se retroalimentam, ao criar obstáculos ao desenvolvimento individual das pessoas e gerar estigmas sociais em decorrência do local de moradia, provocando discriminação em diversas esferas da vida dessas famílias. Assim, a carência de infraestrutura e de serviços públicos constitui um fator que tem potencial de condenar gerações à pobreza, além de reduzir a produtividade da economia como um todo.

Nesses termos, ações voltadas ao desenvolvimento da infraestrutura são estratégicas para o desenvolvimento do país no longo prazo. A infraestrutura, junto com outros fatores, tais como o ambiente institucional, as estruturas de

governança, o capital humano, entre outros, atuam para fomentar ciclos de desenvolvimento sustentados, com aumento da produtividade da economia e da renda das pessoas. Uma analogia esclarecedora da sua importância é a que atribui às infraestruturas físicas a parte do *hardware* da economia e do desenvolvimento, enquanto as instituições seriam a parte do *software* (JOHNSON; SUBRAMANIAN, 2005 *apud* DUTRAIVE, 2009). O funcionamento dessas instâncias em conjunto é essencial para acionar processos mais inclusivos e sustentáveis de desenvolvimento em longo prazo.

As infraestruturas físicas abrangem vários tipos e sistemas que atuam de modo diverso e em diferentes escalas sobre as atividades econômicas e sociais. Uma classificação possível é a que separa as infraestruturas que dão sustentação às atividades econômicas, em escala nacional, e aquelas vinculadas às atividades urbanas, e que afetam mais diretamente as empresas e as famílias. No primeiro grupo, podem ser incluídas as infraestruturas logísticas nacionais para o transporte de mercadorias e pessoas tais como os sistemas rodoviário, ferroviário, aquaviário e aeroportuário; e de geração e transmissão de energia, por exemplo. Nessa escala, o uso do solo lindeiro é, em geral, escasso e as construções existentes se vinculam mais diretamente aos serviços associados a essas infraestruturas, havendo poucas moradias.

No segundo grupo, desempenham maior papel as infraestruturas sociais e urbanas que dão suporte direto aos serviços públicos que respondem às necessidades das pessoas e das empresas, tornando factível o modo de vida próprio das cidades. As infraestruturas sociais dizem respeito a serviços, por exemplo, educação, saúde, segurança pública e apoio social, que se materializam no espaço na forma de equipamentos públicos – escolas, hospitais, delegacias etc. As infraestruturas urbanas, como os sistemas de abastecimento de água, coleta e tratamento de esgotos e resíduos sólidos, drenagem, mobilidade urbana, distribuição de energia e telecomunicações, por sua vez, permitem o funcionamento de atividades econômicas (comércio, serviços e indústrias), assim como garantem a qualidade de vida nos domicílios.

A importância dessas infraestruturas para o desenvolvimento econômico e social se dá porque a maior parte do produto interno dos países vem das áreas urbanas. Dados do IBGE mostram que, em 2018, os 100 maiores e mais urbanizados municípios do Brasil, que reuniam apenas 41% da população do país, respondiam por cerca de 53% do valor adicionado à economia pela indústria e serviços² – correspondendo a 50% do PIB total (IBGE, 2018). Em

2 Nessas atividades, não estão consideradas administração, defesa, educação, saúde públicas e agropecuária.

outros termos, enquanto o valor adicionado *per capita* para o Brasil como um todo dessas atividades foi de 27,3 mil reais, no conjunto desses 100 municípios esse resultado foi quase 30% mais elevado (R\$ 35,4 mil). Assim, uma infraestrutura de qualidade, especialmente nas áreas urbanas, é fundamental para o aumento da produtividade e o desenvolvimento do país.

Como qualquer taxonomia que pretende simplificar fenômenos socioespaciais complexos, essa classificação é passível de críticas. No entanto, ela cumpre o papel de se adequar ao objetivo aqui traçado de discutir a nova metodologia desenvolvida pela Fundação João Pinheiro (FJP), no âmbito dos estudos reunidos no Déficit Habitacional (DH), mais especificamente no que toca ao déficit qualitativo relativo à carência de infraestrutura dos domicílios urbanos. Neste, mensura-se o acesso dos domicílios aos serviços públicos de abastecimento de água, coleta de esgotos, destino do lixo e energia elétrica, de modo a satisfazer necessidades básicas das famílias nas cidades.

Assim, na próxima seção, será apresentado o quadro geral da insuficiência dos investimentos recentes em infraestrutura no país, seguida de uma discussão sobre o acesso dos domicílios às infraestruturas, incluindo o déficit qualitativo proposto na nova metodologia da FJP, finalizando coma discussão sobre o novo marco do saneamento, um possível caminho para elevar os investimentos em saneamento que o Brasil precisa para resolver o inaceitável estado de atendimento da população por serviços de água e esgotos.

A NECESSIDADE DE AMPLIAÇÃO DOS INVESTIMENTOS EM INFRAESTRUTURA NO BRASIL

Em 2019, o Brasil ocupava a 78ª posição, entre 141 economias do mundo, no pilar de infraestrutura do *Global Competitiveness Report*, publicado pelo Fórum Econômico Mundial (WEF, 2019). No relatório de 2010-2011 (139 países), o país ocupava a 62ª posição nesse pilar. Embora possa haver pequenas diferenças entre os levantamentos, o fato é que tal desempenho reflete a redução gradativa dos investimentos em infraestrutura observada ao longo das últimas décadas no país (WEF, 2010).

No que toca à formação bruta de capital fixo (FBCF) do país, observa-se que os investimentos em infraestrutura são os que mais se reduziram ao longo do tempo. Souza Jr. e Cornélio (2020) apontam que, no componente da construção (residencial, infraestrutura e demais estruturas) na FBCF, os investimentos em infraestrutura são os mais baixos, reduzindo significativamente após meados da década de 1970 em relação aos demais. Somente a partir da metade da década de 1990, a taxa de investimento em infraestrutura volta

a crescer, porém se reduzindo em anos seguintes. Os autores indicam que, em 1980, o componente infraestrutura representava cerca de 20,8% do estoque de capital fixo do país, caindo sucessivamente até 2017, quando alcança apenas 16,4%.

A partir de 2016, os investimentos brutos não foram suficientes sequer para repor a depreciação do capital instalado na economia, estimada em cerca de 4% ao ano, em linha com outros estudos (FRISCHTAK; MOURÃO, 2018). Entre 2011 e 2016, os investimentos em infraestrutura giraram em cerca de 2,2% ao ano em relação ao PIB, enquanto na década de 1970 foi de cerca de 6,3%. Entre 2016 e 2018, o fluxo de investimentos em infraestrutura caiu para 1,77%, as piores taxas históricas (BRASIL, 2019a).

Frischtak e Mourão (2018) apontam que são três os períodos em que a trajetória recente dos investimentos em infraestrutura pode ser dividida (TABELA 1). No estudo, os autores citados apuram dados dos setores de energia elétrica, saneamento, telecomunicações e transportes (rodovias, ferrovias, mobilidade urbana, portos, aeroportos e hidrovias) e observam que o maior nível do estoque de infraestrutura em relação ao PIB foi alcançado em 1983, com 58,3%, e que, mesmo com o cenário de estagnação dos investimentos na década de 1980, o estoque ainda atingiu 52,7% em 1990. No entanto, até 2016, quando o PIB mais do que dobrou, a infraestrutura teve um incremento de apenas 27%, resultando em um estoque de apenas 36% do PIB em fins da década passada.

Tabela 1 – Taxa de investimento anual (fluxo) em infraestrutura, em % do PIB – 1970-2018

Setor	1970-1980 ¹	1981-1990 ¹	1991-2000 ¹	2001-2010 ¹	2011-2016 ¹	2017-2018 ²
Telecomunicações	0,93	0,38	0,71	0,63	0,47	0,45
Energia	2,47	1,26	0,68	0,57	0,68	0,65
Saneamento	0,53	0,20	0,15	0,17	0,19	0,20
Transportes	2,36	1,26	0,57	0,59	0,85	0,47
Total	6,30	3,10	2,12	1,96	2,20	1,77

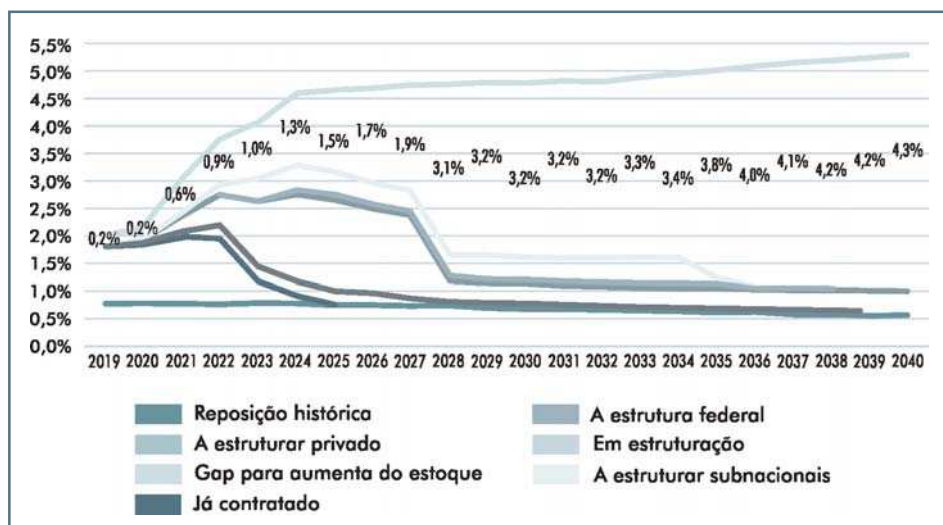
Fontes: 1 - FRISCHTAK; MOURÃO, 2018.

2 - BRASIL. Ministério da Economia, 2019a.

O ritmo dos investimentos realizados em infraestrutura tem sido insuficiente para um país que deseja crescer e, considerando um aumento do produto e da renda, esses investimentos devem aumentar significativamente. Frischtak e Mourão (2018) indicam que, se fosse estabelecida a meta de alcance de 60% para o estoque de infraestrutura em relação ao PIB, dados os investimentos

dos últimos anos (+/- 2% do PIB), esse patamar nunca seria atingido. Para se alcançar esse nível em 2030, os investimentos teriam de ser da ordem de 5% do PIB nos próximos anos, ou de 4% para 2044 (GRÁFICO 1). Assim, destacam que para se alcançar nos próximos anos uma situação satisfatória, mudanças estruturais na organização da economia e do papel do Estado devem ser realizadas.

Gráfico 1 – Investimentos em infraestrutura em % do PIB para alcançar meta de estoque de infraestrutura 60% do PIB em 2040



Fonte: BRASIL, 2019a.

A meta de 60% de estoque de infraestrutura como porcentagem do PIB é pouco maior do que a que o país já teve em 1983, mas inferior ao estoque médio apresentado por países desenvolvidos que, segundo um estudo da McKinsey Global Institute (DOBBS, 2013), gira em torno de 70%. Para que o país melhore sua posição no *ranking* mundial, subindo 10 posições, estima-se que até 2040 sejam necessários investimentos da ordem de R\$ 10 trilhões, o que é um grande desafio, pois apenas R\$ 112 bilhões foram investidos no total no país em 2018. Dadas as restrições fiscais que o Brasil tem enfrentado em todos os níveis do setor público, que tem gerado déficits orçamentários ano após ano, a ampliação do estoque de infraestrutura dar-se-á, fundamentalmente, com recursos privados, em complementação aos investimentos públicos.

No setor de saneamento, por exemplo, estima-se que sejam necessários R\$ 357 bilhões para universalizar os serviços até 2033 (urbano e rural), de acordo com o Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab), elaborado

pela Secretaria Nacional de Saneamento (SNS) do Ministério do Desenvolvimento Regional (BRASIL, 2019b).

Os benefícios que esses investimentos trariam mais do que compensariam os gastos efetuados. O Instituto Trata Brasil (2018) estima que os ganhos na economia a partir da universalização dos serviços de saneamento até 2036 seria de cerca de R\$ 1,521 trilhão. Esses benefícios seriam provenientes, basicamente, da redução dos custos com saúde, do aumento da produtividade, da valorização imobiliária e da renda gerada pelos investimentos e operação dos serviços.

CARÊNCIA DE INFRAESTRUTURA DAS MORADIAS

A habitação é, por conta da sua finalidade primeira, o artefato que fornece abrigo e proteção às pessoas, respondendo a um conjunto de necessidades ligadas à natureza dos seres humanos e garantindo a elas condições adequadas de sobrevivência. A partir da inserção da moradia no espaço, as necessidades dos indivíduos como atores sociais podem ser mais ou menos satisfeitas, afetando o modo como se articulam com as redes econômicas e sociais das áreas urbanas. A moradia também possui valor econômico para as famílias, pois é o ativo que converte grande parte, senão a maior, dos recursos que a maioria das pessoas acumulam ao longo da vida.

Para a economia como um todo, é um ativo de grande significado econômico. Souza Jr. e Cornélio (2020) estimam que a participação das construções residenciais no estoque de capital físico nacional correspondia a 33,5% em 2017. Em conjunto com as infraestruturas, o peso total ronda os 50%. Como afirmam os autores, uma das características do setor da construção ligada às moradias é apresentar um fluxo maior de investimentos do que os demais componentes, além de ter uma taxa menor de depreciação no tempo e maior vida útil. Assim, a construção das moradias, principalmente nas cidades, implica na alocação de significativos recursos da sociedade com amplas repercussões nas atividades e na dinâmica da economia.

Inicialmente, a habitação pode ser caracterizada a partir dos seus atributos físicos, separados em categorias como dimensão, tipo, disponibilidade de instalações, qualidade da estrutura e dos acabamentos, sistema construtivo e outros mais. Nesse sentido, diferentes características da moradia podem responder satisfatoriamente ou não às necessidades e expectativas de seus usuários. A priori, não existe um padrão universal de moradia adequada, pois as necessidades das famílias são diversificadas. No entanto, sabe-se muito bem quando uma determinada casa é inadequada e não oferece condições mínimas de habitabilidade.

Num segundo nível, a moradia incorpora atributos do modo como ela se articula com diferentes elementos externos à edificação, especialmente aqueles providos coletivamente pela sociedade. De modo abrangente, esses atributos afetam o modo de “morar” e a adequação da moradia para o atendimento de necessidades diversas, tanto na unidade familiar quanto na esfera social. Nessa perspectiva, podem ser elencados a disponibilidade de serviços públicos a partir da conexão da moradia aos sistemas de infraestrutura urbana (saneamento, mobilidade urbana, energia etc.), o acesso a equipamentos da infraestrutura social (saúde, educação, apoio social etc.), a qualidade da vizinhança da moradia (meio ambiente, segurança pública etc.), acesso às oportunidades de trabalho e, de forma mais difusa, atributos do modo como os domicílios se conectam, a partir da localização, ao arcabouço institucional da sociedade (direitos, justiça, equidade, cultura etc.).

Os vínculos da habitação com a urbe, portanto, transcendem a pura questão física da moradia. Ela reúne, na sua unidade, um conjunto complexo de relações individuais e coletivas que estão conectadas aos mecanismos e práticas de como a sociedade organiza os seus sistemas sociais, políticos e econômicos, sendo um instrumento de reprodução desses sistemas. Disso decorre que a formulação de políticas públicas voltadas à habitação não deve olvidar o fato de que está produzindo não apenas um artefato físico destinado a prover um abrigo para as pessoas, mas um componente fundamental de um processo dinâmico e contínuo de manutenção ou de transformação de uma ordem social.

Inadequação dos domicílios: carência de infraestrutura

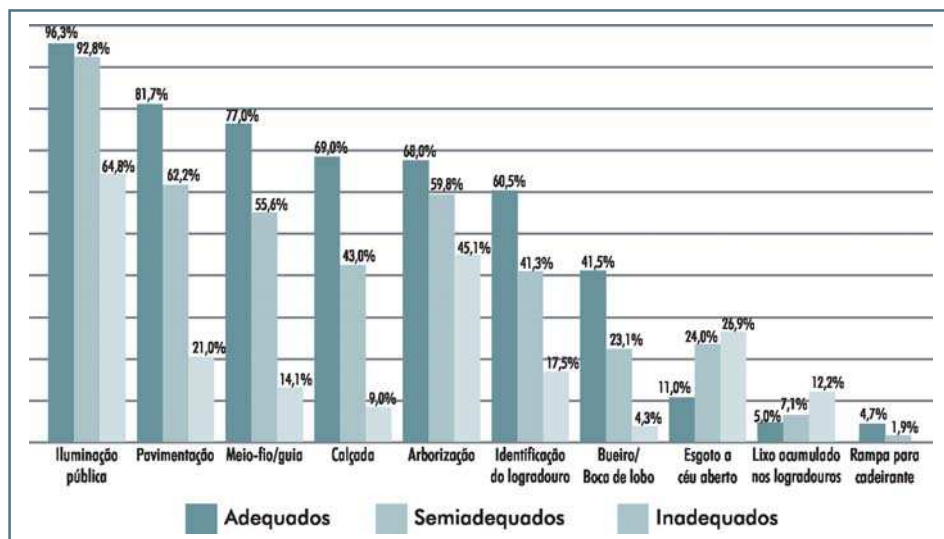
A Fundação João Pinheiro (FJP), no documento que propõe uma revisão conceitual e metodológica do déficit habitacional e da inadequação de domicílios, situa o “direito à moradia” a uma perspectiva mais ampla, onde a questão habitacional se integra aos direitos de cidadania e direitos sociais (FJP, 2021). Na elaboração das políticas habitacionais, ela reconhece a importância de se considerar a vizinhança e a cidade, e não apenas a edificação isoladamente, assumindo que o “direito à moradia” digna passa também pelo “direito à cidade”. Contudo, também aponta para o nível de complexidade que tal abordagem traria às questões habitacionais, destacando que, ao tratar da moradia em conjunto com a ideia de qualidade da vizinhança, sua análise só é possível com os resultados gerados pelo censo demográfico, quando é possível analisar a questão da habitação dentro de um escopo maior de informações.

Por esse ângulo, é interessante destacar que, no Censo Demográfico de 2010, o IBGE inovou ao trazer pela primeira vez informações sobre a vizinhança dos

domicílios, sob o título “Características Urbanísticas do Entorno dos Domicílios”. O levantamento apresentou dados sobre os logradouros públicos em relação à qualidade da vizinhança dos domicílios particulares permanentes urbanos como iluminação pública, pavimentação, calçadas, meio-fio ou guia, identificação do logradouro, bueiro/boca de lobo, arborização, lixo acumulado, esgoto a céu aberto, rampas para cadeirante; segundo os domicílios adequados, semiadequados e inadequados, isto é, onde basicamente serviços de saneamento são inexistentes. Essas informações não fazem parte dos levantamentos realizados regularmente no âmbito das Pesquisas Nacionais por Amostra de Domicílios (Pnad) e, assim, a FJP não os incorpora no cálculo das inadequações dos domicílios.

O Gráfico 2 mostra os resultados apurados pela pesquisa. Os dados referentes à iluminação pública, pavimentação, meio-fio ou guia, calçadas, bueiro/boca de lobo, esgoto a céu aberto e lixo acumulado nos logradouros se relacionam a elementos das infraestruturas e serviços públicos urbanos e são quesitos com efeitos sobre a qualidade de vida das pessoas, em relação às questões de segurança física e saúde. Obviamente, quanto mais inadequado o domicílio, maior a carência de infraestrutura e serviços públicos a ele associados, especialmente nos aspectos ligados à drenagem (bueiros/bocas de lobo), coleta de esgotos, lixo acumulado nas ruas e circulação (pavimentação, meio-fio/guias e calçadas).

Gráfico 2 – Percentual de domicílios particulares permanentes urbanos segundo as características do entorno dos domicílios – Brasil – 2010



Fonte: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2012.

A FJP aborda a questão da inadequação dos domicílios de modo diferente em relação ao cálculo do déficit habitacional. O cálculo do déficit habitacional no Brasil é uma medida mais quantitativa, relacionada ao estoque de moradias, enquanto a inadequação dos domicílios se relaciona à qualidade das moradias (déficit qualitativo) envolvendo a carência de infraestrutura, irregularidade fundiária, o adensamento excessivo de domicílio próprio, cobertura inadequada e/ou a ausência de banheiro exclusivo. Para efeito de políticas públicas, os indicadores produzidos nesta dimensão apontam para melhorias na qualidade das moradias e dos bairros onde elas se localizam, e não para a construção de novas habitações.

Assim, a análise dos domicílios inadequados não incorpora aqueles identificados no déficit habitacional – que devem ser produzidos para reposição ou ampliação do estoque. Também são excluídos os domicílios em áreas rurais, uma vez que as variáveis consideradas são características dos domicílios particulares permanentes urbanos. Finalmente, na metodologia adotada, um domicílio pode ser inadequado segundo mais de um critério, não sendo possível sua totalização – soma dos componentes – sob pena de dupla contagem (FJP, 2018).

No que tange à inadequação dos domicílios quanto à carência de infraestrutura, a FJP analisa o acesso a serviços básicos providos pelas infraestruturas urbanas de abastecimento de água (fonte, frequência, canalizada ou não), escoadouro dos esgotos, destino do lixo e energia elétrica (frequência) utilizando ou dados censitários ou das Pnads, nos períodos intercensitários. Em 2020, em virtude de mudanças realizadas pelo IBGE nas variáveis levantadas pela nova Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua, ou Pnad-C, cuja implantação iniciou em 2012, a FJP fez ajustes nas metodologias adotadas tanto para o cálculo do déficit habitacional quanto para os componentes da inadequação dos domicílios³. Assim, a partir de 2016, interrompe-se a série histórica das Pnads tradicionais, cuja última edição ocorreu em 2015, e inicia-se uma nova série com as Pnads-C.

Deve-se destacar que alterações nas formas de coleta de dados dos censos demográficos e das pesquisas amostrais acontecem de tempos em tempos, impondo desafios aos pesquisadores. Além de interromper séries históricas, dificultando a comparação de dados ao longo do tempo, a formulação de indicadores para o monitoramento dos resultados de políticas públicas pode

3 Para um detalhamento maior das modificações introduzidas pela Pnad-C e os ajustes metodológicos implementados no cálculo do déficit habitacional e da inadequação dos domicílios, ver FJP, 2021.

também ser afetada. Nesses casos, mudanças metodológicas se impõem de modo a se preservar, de algum modo, a continuidade de estudos e a produção desses indicadores.

Basicamente, a nova Pnad-C possui uma amostra maior, de 3,5 mil municípios, e totaliza dados para o Brasil, grandes regiões, unidades da federação e 21 regiões metropolitanas, enquanto a Pnad anterior possuía uma amostra de apenas 1,1 mil municípios, calculando informações para o Brasil, grandes regiões, unidades da federação e 9 regiões metropolitanas (Belém, Recife, Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo, Curitiba e Porto Alegre). A Pnad-C também possui periodicidades diferenciadas, anual, trimestral e mensal para dados específicos, enquanto a Pnad anterior possuía periodicidade apenas anual.

A partir da última Pnad, série antiga, realizada em 2015, a Fundação João Pinheiro calculou a inadequação dos domicílios e constatou 7,2 milhões de domicílios inadequados com relação à infraestrutura. Esse número supera de longe as demais inadequações referentes à irregularidade fundiária (1,9 milhão), adensamento excessivo dos domicílios próprios (1,0 milhão), cobertura inadequada (0,8 milhão) e falta de banheiro exclusivo da moradia (0,2 milhão). O levantamento também mostrou que 22,4% da carência de infraestrutura se concentrava nas 9 regiões metropolitanas apuradas pela pesquisa. Esses números refletem a retração dos investimentos em infraestrutura mostrada na seção 2 do presente artigo.

A adoção da nova Pnad-C implicou a inclusão de novas questões, por exemplo, relativas aos serviços de infraestrutura no que toca à frequência do fornecimento de água e energia (qualidade dos serviços), além de outras mudanças na forma das perguntas das variáveis coletadas. Devido a essas alterações, os resultados do cálculo realizado pela FJP utilizando dados das Pnads-C a partir de 2016 não podem ser comparados com os resultados apurados tendo por base as Pnads anteriores, até 2015, e tampouco com o censo demográfico.

Em relação às variáveis que caracterizam a inadequação, há de se observar que uma combinação de respostas poderá conduzir um determinado domicílio à situação de inadequação, com sobreposição entre o domínio privado e as redes públicas (infraestrutura). Por exemplo, um domicílio atendido por uma rede de abastecimento pública, mas que não possui caixa d'água ou, ainda, que a rede chega em uma propriedade, mas não está canalizada no terreno. Tais situações podem indicar políticas públicas diferentes em relação à infraestrutura, pois não caracterizam propriamente um problema na perspectiva do fornecimento público dos serviços por rede geral.

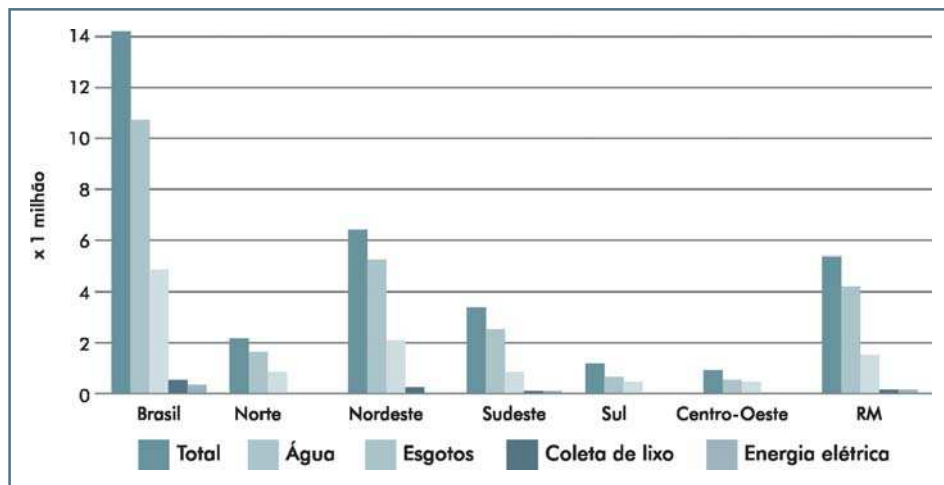
Outro caso seria a forma de escoadouro de banheiros, sanitários ou buracos para dejeções. O questionário da Pnad-C traz como uma das respostas ligação à rede, englobando rede geral, rede pluvial ou fossa ligada à rede, sem distingui-las. Cidades em várias partes do mundo utilizam sistemas unitários ou combinados de esgotos e águas pluviais (AP). No entanto, esses sistemas não são considerados soluções adequadas em países tropicais onde períodos chuvosos implicam em grandes vazões nas redes, com consequências sérias sobre a qualidade ambiental e de saúde pública no caso de sistemas combinados. Além disso, ligações de esgotos à rede de AP são consideradas irregularidades gravíssimas em certas localidades. Embora esse caso seja uma característica do dado e não da metodologia adotada, o IBGE poderia desagregar futuramente essa informação.

Assim, com base nos dados disponíveis da Pnad Contínua de 2019, a FJP apurou um total de 14,3 milhões de domicílios urbanos com inadequação quanto à infraestrutura, o que representa cerca de 41 milhões de pessoas afetadas, novamente muito superior aos demais componentes da inadequação dos domicílios (irregularidade fundiária, adensamento excessivo dos domicílios, inexistência de banheiro na unidade e carência edilícia). As áreas metropolitanas concentravam 38% do total dos domicílios carentes de infraestrutura.

Em relação aos componentes da carência de infraestrutura, 10,7 milhões de domicílios apresentavam problemas de acesso à rede de abastecimento de água, 4,9 milhões em relação ao escoadouro de esgotos, 553 mil domicílios em relação à coleta de lixo e 406 mil em relação à energia elétrica. Como pode ser visto no Gráfico 3, as maiores carências estão nas áreas urbanas da região Nordeste, que concentra 45% dos domicílios inadequados quanto à infraestrutura, apesar de a região com maior concentração de população urbana ser a região Sudeste (47%).

Em termos gerais, o IBGE informa que, dos 72,4 milhões de domicílios estimados pela Pnad Contínua em 2019, 85,5% tinham acesso à rede geral de abastecimento de água (rede geral como forma principal ou secundária). Domicílios com acesso à rede geral de esgotos ou fossa séptica ligada à rede apresentaram diferenças nas regiões: Norte (27,4%) e Nordeste (47,2%) com as menores coberturas, enquanto a Sudeste (88,9%), a Sul (68,7%) e a Centro-Oeste (60,0%) apresentaram valores mais elevados. Exceto a região Norte, as demais regiões tinham a rede geral como tipo predominante de escoamento do esgoto sanitário, seja diretamente, seja por meio de fossa séptica ligada à rede. No país, a fossa séptica não ligada à rede geral alcançou 19,1%, sendo que no Norte e Nordeste o percentual foi, respectivamente, de 42,9% e 30,7%.

Gráfico 3 – Inadequação dos domicílios relativos à infraestrutura
– Brasil e regiões – 2019



Fonte: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2021.

O acesso à energia elétrica nos domicílios atingiu, em 2019, cobertura praticamente universal, com 99,8% das unidades dispondo desse serviço, seja fornecida pela rede geral, seja por fonte alternativa. A coleta de lixo é principalmente realizada de maneira direta, por meio de serviço de limpeza no país, girando em torno de 84,4% dos domicílios. Em 2019, 5,4 milhões de domicílios no país ainda queimavam o lixo na propriedade, especialmente nas Regiões Norte (17,6%) e Nordeste (15,1%). Em se tratando de resíduos sólidos, o maior problema que o país enfrenta é na sua destinação e no tratamento, e não na coleta. Segundo o diagnóstico do Plano Nacional de Resíduos Sólidos, o tipo de disposição final adotada por 54% dos mais de 5,5 mil municípios no Brasil é o lixão ou o aterro controlado que, em muitos casos, são precários (BRASIL, [2020]).

A prestação de serviços de saneamento no Brasil

Tendo em vista que as maiores carências que afetam os domicílios em relação à infraestrutura estão relacionadas ao saneamento, outra fonte de informações nesse quesito é o Sistema Nacional de Informações em Saneamento (Snis), gerenciado pela Secretaria Nacional de Saneamento do Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR). O Snis é o maior ambiente de informações do setor saneamento básico brasileiro e, diferentemente das bases de dados censitários e das Pnads, onde outros dados socioeconômicos podem ser cruzados com os de atendimento domiciliar de serviços públicos de infraestrutura, ele se presta a reunir informações de caráter operacional, gerencial, financeiro e de qualidade dos serviços de água e esgotos (desde

1995), manejo de resíduos sólidos (desde 2002) e drenagem pluvial (desde 2015).

O Snis-AE de 2019, último levantamento disponível, cobriu 5.191 municípios para as informações sobre água, enquanto para esgoto foram 4.226 municípios. Olhando para os dados de água e esgotos, o Snis-AE levanta 185 informações de diversos tipos, fornecidas por 2.864 prestadores de serviços, e calcula 84 indicadores – econômico-financeiro/administrativos, operacionais, balanço contábil, qualidade dos serviços e estrutura tarifária. No Snis, o atendimento se refere ao acesso por meio de rede geral de distribuição de água ou rede coletora de esgotos (rede pública) e são aplicados questionários completos e simplificados, estes no caso de o prestador de serviços indicar que o município não possui sistema público. Para o atendimento urbano, a população urbana residente no ano é estimada pelo Snis com base no percentual do último censo.

Os dados do Snis-AE mostram que, no ano de 2019, o índice de atendimento com rede de água nas áreas urbanas foi de 92,9%, enquanto o de esgotos foi de apenas 61,9%. Em relação ao tratamento dos esgotos, o índice relativo ao volume de esgoto gerado (calculado em função do consumo de água) foi de 46,3%, enquanto ao volume coletado foi de 74,5% (TABELA 2).

Tabela 2 – Atendimento com água e esgotos nos municípios – Snis – 2019

Grandes regiões	Índice de atendimento por redes (%)		Índice de tratamento dos esgotos gerados (%)	
	Água	Coleta de esgotos	Esgotos gerados	Esgotos coletados
Norte	70,4	15,8	22,0	82,8
Nordeste	88,2	36,7	33,7	82,7
Sudeste	95,9	83,7	55,5	73,4
Sul	98,7	53,1	47,0	94,6
Centro-Oeste	97,6	63,6	56,8	93,2
Brasil	92,9	61,9	49,1	78,5

Fonte: BRASIL, 1995.

Quando se analisa o serviço de saneamento nas grandes regiões, observa-se que as áreas urbanas do Norte possuem um déficit de cerca de 30% de acesso a redes de água tratada, enquanto no Nordeste, esse déficit é de cerca de 12%. Em relação às redes de coleta de esgotos, o quadro é mais crítico, pois

no Norte o déficit é de 84,2%, enquanto no Nordeste é de 66,3%. Chama atenção a região Sul, a segunda mais urbanizada do país, cujos dados do Snis-AE revelam que cerca de 47% da população não possui rede de coleta de esgotos em suas áreas urbanas.

Em termos gerais, ao se extrapolar os dados do Snis-AE para o Brasil como um todo, encontra-se cerca de 12 milhões de pessoas sem acesso à rede de água nas cidades do país, equivalente à população de Portugal, enquanto mais de 66 milhões não têm acesso à coleta de esgotos por redes públicas, ou o equivalente à população da França. Esses números são assustadores e mostra o resultado de anos de baixo investimento em infraestrutura no país, em especial na área de saneamento.

Bragança, Araújo e Faria (2020) citam estudo realizado pela Secretaria de Desenvolvimento da Infraestrutura (SDI), do Ministério da Economia (ME), a partir dos dados do Snis-AE de 2010 a 2017, que avaliou a qualidade dos serviços de 25 prestadoras estaduais de saneamento básico. Foi apurado que 18 companhias exibiam índice de coleta de esgoto abaixo de 50%, enquanto mais da metade delas tinham índices de perdas acima de 40%. No período, mais da metade das empresas elevaram as tarifas de água e esgoto acima da inflação.

O estudo também mostrou que, em 2017, a quase totalidade das companhias estaduais em 25 estados – exceto Cedae, Copasa e Cosama – aumentou os gastos com pessoal próprio. O valor médio desses gastos em 20 delas foi acima de 100 mil reais por ano, enquanto a média salarial era 2,4 vezes maior que nas empresas privadas. Esses números, sugerem os autores, indicam que grande parte dessas empresas destinaram majoritariamente receitas e aumentos de tarifas para gastos com pessoal e aumentos salariais, em detrimento da universalização e melhoria da qualidade dos serviços.

COMO AVANÇAR NOS INVESTIMENTOS EM SANEAMENTO NO BRASIL

O Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab), elaborado pela Secretaria Nacional de Saneamento (SNS/MDR), estima em R\$ 357 bilhões os investimentos necessários para universalizar os serviços de água e esgoto até 2033 (urbano e rural). Porém, menos de 40% dos investimentos previstos para o período 2013-2018 (R\$ 63 bilhões) foi investido. Por outro lado, a Associação Brasileira das Concessionárias Privadas de Serviços Públicos de Água e Esgoto (Abcon),

em parceria com a consultoria internacional KPMG, estimou em R\$ 753 bilhões o montante necessário, entre recursos públicos e privados, para a universalização dos serviços de saneamento no Brasil até 2033. Desse total, R\$ 498 bilhões seriam para expansão da infraestrutura e R\$ 255 bilhões para a recomposição da depreciação (ABCON, 2020). Assim, para que o Brasil alcance níveis aceitáveis na cobertura e prestação de serviços de água e esgotos, é necessário considerar a capacidade financeira dos agentes atuais para a realização dos investimentos e fica claro que, dado o montante de recursos necessários, as metas só serão atingidas se o setor privado entrar no jogo⁴.

Uma iniciativa voltada para a abertura do setor para os investimentos privados foi a edição do novo marco do saneamento, a Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020. A nova lei alterou diversos diplomas legais em busca de uma maior harmonia na regulação do setor, melhorando a qualidade das regras, a sua coordenação, a segurança jurídica dos investimentos, com o objetivo de estimular a concorrência, a eficiência e a sustentabilidade econômica na prestação dos serviços (BRASIL, 2020).

A nova lei atribui à Agência Nacional de Águas (ANA) a competência para instituir normas de referência nacionais para a prestação dos serviços públicos de saneamento básico. Também estipula maior liberdade para que os titulares pelos serviços de saneamento deleguem a regulação local a qualquer agência local, estabelecendo incentivos à adoção das normas de referência nacionais. Outra mudança estabelece que a prestação dos serviços seja por blocos regionais, possibilitando subsídios cruzados em arranjos entre municípios mais rentáveis com outros que não seriam sustentáveis individualmente.

O novo marco prevê, ainda, a abertura do mercado aos prestadores privados, eliminando obstáculos para as privatizações e para a celebração de novos contratos a partir de licitações com maior concorrência e participação do setor privado. Finalmente, determina que os contratos devem explicitar metas claras para universalização dos serviços de saneamento visando ao alcance do atendimento de 99% da população com água potável e de 90% com coleta e tratamento de esgotos até 2033, convergindo com as metas do Plansab.

4 Os levantamentos do Snis-AE mostram que 70% dos municípios do país são atendidos por empresas públicas estaduais, 27% por empresas públicas municipais e apenas 3% por empresas privadas.

O escopo e o alcance das alterações introduzidas pelo novo marco legal geraram resistências de vários setores durante as discussões para a sua aprovação e depois, quando da regulamentação de seus dispositivos, o que é compreensível. No entanto, é indiscutível que o ambiente regulatório e institucional dos últimos anos foi incapaz de estabelecer os incentivos necessários para superar de forma efetiva os graves problemas que atinge grande parcela dos domicílios urbanos em termos de infraestrutura deficiente, principalmente saneamento básico. Em especial, as populações mais carentes é que pagam o maior custo dessa deficiência, gerando um ambiente social e econômico que potencializa a reprodução da pobreza e impacta negativamente o desenvolvimento do país.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Brasil está ficando para trás em relação a outros países quando se olha o estoque de infraestrutura como proporção do PIB, destacando uma fragilidade do país na busca do seu desenvolvimento econômico e social. Uma infraestrutura precária e deficiente resulta em custos que impactam a eficiência e a qualidade da sua produção, a competitividade do país no cenário global, assim como a qualidade de vida de seus cidadãos.

No que tange à infraestrutura urbana, o setor de saneamento é o mais crítico, principalmente se comparado a outros países, muitos deles, como o Brasil, que passaram por processos intensos de urbanização. Nesses países, bairros insalubres com esgotos a céu aberto, lixo acumulado nas ruas e acesso deficiente à água potável compunham um cenário já superado, mais relacionado aos primórdios da revolução industrial. O Brasil, tragicamente, ainda convive com essas situações em pleno século da evolução de uma sociedade pós-industrial e digital.

Elevar a infraestrutura do Brasil a patamares alinhados com a média dos países desenvolvidos é urgente, o que só será possível ampliando-se os investimentos como proporção do PIB que, por sua vez, só será possível com maior participação do setor privado. Para que isso aconteça é necessário, além do aperfeiçoamento do ambiente regulatório e de novas estruturas de governança, o estabelecimento de um compromisso das instâncias governamentais, políticas e institucionais do Estado com o desenvolvimento de longo prazo, superando visões imediatistas, preconceitos ideológicos e interesses de grupos minoritários.

REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS CONCESSIONÁRIAS PRIVADAS DE SERVIÇOS PÚBLICOS DE ÁGUA E ESGOTO. **Quanto custa universalizar o saneamento no Brasil?** São Paulo: Abcon: KPMG, 2020. Disponível em: <https://conteudo.abconsindcon.com.br/kpmg>. Acesso em: 4 out. 2021.

BRAGANÇA, Gabriel Godofredo Fiuza de; ARAÚJO, Cíntia Leal Marinho de; FARIA, Diogo Mac Cord de. Saneamento: agenda do século XX para o país do século XXI. In: GIAMBIAGI, Fabio (org.). **O Futuro do Brasil**. Atlas Editora, 2020.

BRASIL. **Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020**. Brasília, DF: Presidência da República, 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l14026.htm. Acesso em: 4 out. 2021.

BRASIL. Ministério da Economia.Secretaria de Desenvolvimento da Infraestrutura. **Estratégia de avanço na infraestrutura**.Brasília, DF: SDI, 2019a. (Pró-Infra, caderno 1). Disponível em: https://www.gov.br/economia/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/notas-informativas/2019/livreto_pro-infra.pdf/view. Acesso em: 5 out. 2021.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. Secretaria Nacional de Saneamento. **Plano Nacional de Saneamento Básico**: mais saúde com qualidade de vida e cidadania. Brasília, DF: MDR, 2019b.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. **Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento**. Brasília, DF: MDR, 1995-.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Plano Nacional de Resíduo Sólido**. Brasília, DF: MMA, [2020]. Disponível em: <http://consultaspublicas.mma.gov.br/planares/wp-content/uploads/2020/07/Plano-Nacional-de-Resíduos-Sólidos-Consulta-Pública.pdf>. Acesso em: 8 abr. 2021.

DOBBS, Richard *et al.* **Infrastructure productivity**: how to save \$1 trillion a year.[S.l]: Mckinsey Global Institute, 2013. Disponível em: <https://www.mckinsey.com/business-functions/operations/our-insights/infrastructure-productivity>. Acesso em: 8 abr. 2021.

DUTRAIVE, Véronique. Economic development and institutions. **Revue de la régulation**, Paris, 6, 2º semestre, Autumn 2009. Disponível em: <https://journals.openedition.org/regulation/7609>. Acesso em: 7 out. 2021.

FRISCHTAK, Cláudio R.; MOURÃO, João. Uma estimativa do estoque de capital de infraestrutura no Brasil. In: NEGRI, João Alberto de; ARAÚJO, Bruno César; BACELETTE, Ricardo (org.). **Desafios da nação**: artigos de apoio. Brasília, DF: Ipea, 2018. v. 1, cap. 2, p. 99-132. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/180327_desafios_da_nacao_apoio_vol1.pdf. Acesso em: 13 out. 2021.

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

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

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Características urbanísticas do entorno dos domicílios**: 2010. Rio de Janeiro: IBGE, 2012.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Produto Interno dos Municípios**: 2018. Rio de Janeiro: IBGE, 2018. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/contas-nacionais/9088-produto-interno-bruto-dos-municipios.html?=&t=publicações>. Acesso em 12 abr. 2021.

INSTITUTO TRATA BRASIL; EX ANTE CONSULTORIA ECONÔMICA. **Benefícios econômicos e sociais da expansão do saneamento no Brasil**. São Paulo: Trata Brasil: Ex Ante Consultoria Econômica, 2018. Disponível em: <http://www.tratabrasil.org.br/estudos/beneficios-economicos-e-sociais/itb/beneficios-economicos-e-sociais-da-expansao-do-saneamento-brasileiro>. Acesso em: 4 out. 2021.

SOUZA JR., José Ronaldo de Castro; CORNÉLIO, Felipe Moraes. **Estoque de capital fixo no Brasil**: séries desagregadas anuais, trimestrais e mensais. Rio de Janeiro: Ipea, 2020. (Texto para Discussão, 2580).

WORLD ECONOMIC FORUM. **Global competitiveness report 2010-2011**. Geneva: WEF, 2010. Disponível em: https://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2010-11.pdf. Acesso em: 5 out. 2021.

WORLD ECONOMIC FORUM. **Global competitiveness report 2019**. Geneva: WEF, 2019. Disponível em: https://www3.weforum.org/docs/WEF_TheGlobalCompetitivenessReport2019.pdf. Acesso em: 5 out. 2021.

8.2 As informações sobre as carências de infraestrutura e suas aplicações na qualificação habitacional

Ricardo de Sousa Moretti¹

RESUMO:

O texto analisa a forma como são utilizadas as informações sobre as carências de infraestrutura na perspectiva de avaliação destes serviços e na proposição de ajustes na forma como são consideradas estas carências por ocasião da avaliação da inadequação habitacional. Apontam-se os potenciais e os riscos da utilização de informações baseadas nas condições médias, destacando-se a necessidade de analisar as condições extremas. São indicadas outras possibilidades de fontes de informação para o levantamento das carências de infraestrutura e são destacados os parâmetros a serem considerados, quando se tem em mente a perspectiva de realização dos direitos humanos à água e ao saneamento. Conclui-se com a indicação de possíveis avanços na mensuração das carências de infraestrutura.

PALAVRAS-CHAVE: Inadequação habitacional. Carência de infraestrutura. Direitos humanos ao saneamento.

¹ Engenheiro civil, mestre e doutor pela Escola Politécnica da USP, professor titular aposentado da Universidade Federal do ABC, professor colaborador do Programa de Planejamento e Gestão do Território da UFABC. Foi pesquisador do IPT-SP (1976 a 2001), professor da PUC Campinas (1991 a 2006) e professor visitante da UFRN (2018 a 2020).
E-mail: ufabc.moretti@gmail.com.

INTRODUÇÃO

As informações sobre déficit e inadequação habitacional, no que diz respeito às carências de infraestrutura, precisam ser analisadas à luz da sua possível aplicação na qualificação habitacional. Essas informações serão úteis se puderem ajudar a responder a perguntas tais como: onde está a carência de infraestrutura, qual o tipo de carência, quem é afetado por ela, qual a gravidade do quadro, como este quadro tem se alterado ao longo do tempo, o que é prioritário fazer para enfrentar a carência e quais os rumos principais desta ação? Tem-se assim como meta, dentro do possível, fornecer elementos que ajudem a responder a estas perguntas. Apenas algumas delas poderão ser respondidas por uma análise de déficit habitacional, estruturada a partir de bases de informações que cobrem todo o território nacional, tais como o censo e o Pnad. Parte das respostas demandam informações e análises complementares, em uma escala mais detalhada, ou seja, de pequenas porções do território, que exigem outras fontes de informação.

O USO DAS INFORMAÇÕES SOBRE AS CARÊNCIAS DE INFRAESTRUTURA

Convém analisar os momentos em que os dados sobre as carências de infraestrutura são utilizados, inclusive na perspectiva de, eventualmente, priorizar aquelas a serem disponibilizadas na plataforma sobre o déficit habitacional. Identificam-se pelo menos três diferentes situações e momentos em que a informação sobre carências de infraestrutura se faz especialmente importante no sistema de planejamento territorial:

- planejamento regional – análise de grandes porções do território para formulação de diagnósticos de carências, estabelecimento de prioridades locais de determinados usos para formulação de programas e planos, definição dos tipos de investimentos estratégicos na superação de carências de infraestrutura em determinadas áreas prioritárias. Trata-se de uma modalidade do planejamento que é praticado pelas três esferas de governo, com ênfase, porém, nas esferas federal e estadual;
- avaliação e acompanhamento de resultados de investimentos em infraestrutura – é uma iniciativa estrutural das agências reguladoras dos serviços públicos, mas importante também para os responsáveis por investimentos em infraestrutura de forma geral, em momentos tais como o de proposição e avaliação do orçamento público, das emendas parlamentares e de planejamento dos municípios e empresas prestadoras dos serviços de saneamento;

- formulação de planos locais – as informações sobre carências de infraestrutura na escala, na qual é possível apresentar num estudo geral de déficit habitacional, podem fornecer elementos para o diagnóstico preliminar, em especial quanto às dimensões do problema nos grandes municípios. Se essas informações forem bem estruturadas, podem vir a constituir um primeiro arcabouço para definição preliminar de programas e projetos, ou seja, para os tipos de ações prioritárias e projetos prioritários. Em geral, porém, será necessário um aprofundamento de informações, em especial de detalhamento do tipo de problema, sua localização e tipo de solução, a ser conduzido para a elaboração dos projetos, na escala local de governo.

As informações de déficit habitacional, inclusive da inadequação de domicílios, que inclui as carências e as deficiências de infraestrutura, conseguem fornecer elementos preciosos para análise do tipo de problema, do grau da sua incidência e, assim, identificar o tipo de ação prioritária para saná-lo. Também fornecem respostas para análise de qual o tipo de carência, qual a gravidade do quadro e como ele tem se alterado ao longo do tempo. As bases de informações são de abrangência nacional, têm grande potencial para análises regionais e têm limitações para identificação territorial das carências em setores específicos dos municípios. No decorrer deste texto, espera-se que seja possível mostrar que algumas das perguntas sobre as carências de infraestrutura, tais como onde no território municipal encontram-se as carências, quem é afetado por elas e qual o tipo de ação a ser adotado para resolvê-las, vão demandar inevitavelmente outras bases de informação, complementares àquelas que podem ser apresentadas no estudo do déficit habitacional.

AVALIAÇÃO DOS SERVIÇOS DE SANEAMENTO E INFRAESTRUTURA

Cabe questionar a forma usual como são apresentados os dados sobre os sistemas de infraestrutura e as formas usuais de avaliar se há déficit e deficiências nestes sistemas. De forma geral, predominam informações sobre a disponibilidade da rede de infraestrutura e percentual de moradores ou de domicílios que são atendidos pela rede. Há, de certa forma, um pressuposto de que, se a rede existe, o problema está equacionado, o que nem sempre é verdadeiro, omitindo-se nesta análise alguns aspectos importantes.

Tome-se, como exemplo, a existência de redes de água e esgotamento sanitário. A identificação do número de domicílios onde a rede está disponível não é suficiente para esclarecer aqueles que estão sendo efetivamente atendidos,

que podem ser um número muito menor. A título de ilustração, pode-se citar aqueles domicílios que não têm acessibilidade econômica, ou seja, não têm recursos para fazer a ligação domiciliar à rede existente ou que não têm recursos para arcar com as despesas das contas de água e esgotamento sanitário. A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (Pnad Contínua) pode fornecer informações para detectar essa defasagem entre implantação das redes públicas e efetivo atendimento dos domicílios e, com alguns ajustes nos questionários, que são aplicados na pesquisa, ela pode trazer ainda mais informações sobre tópicos, como o comprometimento de renda familiar com os serviços de infraestrutura, que precisam estar envolvidos na análise da acessibilidade financeira dos serviços. Mas, por se tratar de uma pesquisa por amostragem, não poderá delimitar os locais do território municipal nos quais a defasagem se manifesta.

Há, ainda, um importante aspecto sobre a qualidade dos serviços prestados. A existência da rede não é sinônimo de que o serviço é satisfatório e está efetivamente cumprindo seu papel social. Problemas como a qualidade da água, intermitência no fornecimento do serviço, falta de pressão suficiente na rede, existência de vazamentos e de corpos de água contaminados pelos vazamentos ou por lançamentos irregulares de esgotos podem não aparecer na análise. Há casos emblemáticos, como daqueles municípios que são 100%, ou seja, têm 100% de coleta de esgotos, 100% de tratamento de esgotos, porém 100% dos corpos de água do município encontram-se contaminados, mesmo aqueles cujas nascentes estão no próprio município.

Os percentuais de atendimento escondem também uma outra dimensão do problema, que é a necessidade de universalização para que os resultados sejam efetivos, em muitos casos. De fato, ninguém se arriscaria a ingerir uma água potável que tem 1 litro de esgoto em cada 100 litros de água, mesmo que 99% da água seja de boa qualidade. Curiosamente, é comum que se adote como satisfatória a situação de um município que tem 90% de seus domicílios com rede de infraestrutura disponível. Porém, os 10% não atendidos podem constituir um bolsão de vulnerabilidade que ameaça a própria comunidade ali residente, podendo trazer riscos para todos. Quando se diz que 90% está bom, cumpre perguntar: está bom para quem? Em alguns casos, pode estar bom para os 90% atendidos, mas estar terrivelmente ruim para os 10% não atendidos. Em outros casos, o fato de 90% serem atendidos significa que há risco para todos, na ótica da saúde pública.

Tomando-se os serviços de água, esgotamento sanitário e higiene, seria necessária outra abordagem de avaliação destes serviços com a perspectiva de universalização e sua qualificação progressiva. Isso significaria avaliar se

as políticas, os planos de saneamento e a regulação dos serviços são orientados pelo marco dos direitos humanos e se está se debatendo numa efetiva universalização do serviço e gradativa melhoria do padrão da qualidade dos serviços prestados.

Conforme relatório divulgado pela ONU, isso significa priorizar os investimentos voltados para a garantia de padrões essenciais mínimos para todos, aceitando-se a necessidade de uma qualificação progressiva dos serviços, que acontece numa perspectiva de utilização máxima dos recursos disponíveis (HELLER, 2020).

Essa outra abordagem demandaria um desdobramento das questões, incluindo outras tais como:

- todos os domicílios têm assegurada água potável 24 horas por dia?;
- todas as moradias dispõem de banheiros e contam com destinação adequada dos esgotos sanitários?;
- foi eliminada a ocorrência de esgoto correndo a céu aberto nas ruas?;
- foi possível interceptar o lançamento de esgotos no sistema de drenagem das águas pluviais e nos corpos d'água superficiais, eliminando esta fonte de contaminação?;
- há mulheres e meninas que dispendem diariamente parte significativa de seu tempo e de suas energias carregando a água que é usada nos seus lares?;
- o meio rural é atendido? Há assistência técnica para sistemas locais?;
- estão disponibilizados bebedouros e banheiros públicos?;
- há fornecimento mínimo em situação de inadimplência? Tarifa social eficiente?;
- foram eliminados os bolsões discriminados ou mal atendidos?;
- foi possível promover integração entre os serviços do saneamento básico, incluindo medidas para controlar e reduzir a poluição difusa?

Todas as perguntas acima levam a uma primeira resposta positiva ou negativa. A existência de uma resposta negativa significa que alguma ação precisa ser ainda adotada. Mas demanda ainda outras informações sobre a localização do problema e a população que é por ele afetada, para instrumentar as ações para sua superação.

A meta é que novos elementos de informação introduzidos pela Pnad Contínua possam oferecer elementos para a identificação da existência e do tipo da carência. E que haja estudos complementares que possam detalhar sua localização espacial e população demandante de ações corretivas.

RESULTADOS MÉDIOS: O QUE MOSTRA E QUAIS AS LIMITAÇÕES

É necessário refletir sobre as possibilidades e as limitações de uma plataforma de informações sobre o déficit habitacional que se baseia em resultados médios, como não poderia deixar de ser. Os indicadores, em geral, são baseados em resultados médios, que fornecem insumos importantíssimos, mas apresentam limitações que precisam ser consideradas para que a informação disponível seja adequadamente utilizada. As médias fornecem sempre um quadro geral, e há um inevitável regozijo quando se constata que o resultado médio é favorável. É necessária muita atenção, pois um bom resultado médio pode surgir num contexto em que parte da amostra esteja em patamares completamente inaceitáveis. Para ilustrar os possíveis desequilíbrios, há que se considerar pelo menos três diferentes situações:

- problemas da distribuição da amostra: casos, por exemplo, de um fornecimento de água potável adequado em termos médios, mas que o quartil inferior da população analisada não dispõe de água suficiente para suas demandas mínimas necessárias para assegurar a saúde, colocando em risco a saúde coletiva;
- problemas concentrados em porções localizadas no território: casos tais como aquele que se encontra quando a situação geral é excelente, mas há uma porção específica do território com grande carência. Tome-se novamente o exemplo do abastecimento de água – a existência de uma porção do território em que o abastecimento é claramente insuficiente pode também colocar em risco a saúde pública, de forma geral;
- problemas na escala que extrapola a escala municipal: na situação em que um determinado município tem totalmente equacionada sua infraestrutura, mas é afetado igualmente por problemas causados fora dos seus perímetros. Um exemplo é a existência de esgoto comprometendo mananciais, oriundo de deficiências na infraestrutura de municípios vizinhos, apesar de os indicadores do próprio município serem excelentes, tendo sido atingida a universalização plena.

Em especial, quando se trata da identificação de prioridades de ação e investimentos, o diagnóstico baseado apenas em indicadores médios pode não ser suficiente, exigindo análise mais detalhada da localização dos problemas (mesmo que com resultados satisfatórios em termos médios), da identificação e da caracterização da população afetada, do avanço no entendimento das causas do problema, das ações já em curso ou planejadas, dos atores-chave para o sucesso de uma eventual empreitada para superação das carências (MORETTI; GHILARDI, 2015).

FONTES DE INFORMAÇÃO SOBRE A CARÊNCIA DE INFRAESTRUTURA E REFLEXOS NA POSSIBILIDADE DE USO DESTAS INFORMAÇÕES

O censo e as suas informações detalhadas por distrito censitário são fonte inequívoca de informação de qualidade, confiável e com precisão para unidades territoriais relativamente pequenas. A limitação é óbvia, já que a disponibilidade dos dados ocorre somente a cada 10 anos. Até 2015, as informações complementares foram fornecidas pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, a Pnad, que permitia obter dados atualizados anualmente e fornecia bases para o acompanhamento ao longo do tempo. Porém, o próprio nome da pesquisa informa que se trata de uma amostragem. Com isso, nem todas as informações conseguem ser desmembradas para fornecer dados de um território em que se encontra um reduzido contingente populacional, onde foi pequena a amostra de entrevistados na pesquisa. É o caso dos municípios de menor população, em que o número de entrevistas realizadas fornece dados representativos para uma análise regional, mas não é suficiente para se obter informações desmembradas para cada município.

Desde 2012, é realizada a Pnad Contínua, que substitui a anterior. Aquela faz atualizações trimestrais para informações relacionadas à força de trabalho.

Conforme assinala o IBGE, “uma das principais diferenças entre a Pnad e a Pnad Contínua está na metodologia. Enquanto a primeira se preocupa em visitar rotativamente os domicílios de determinada região, a Pnad Contínua escolhe comparecer em uma mesma casa 5 vezes a cada trimestre”.

O foco do questionário da Pnad Contínua é o universo do trabalho e renda, porém inclui informações sobre as características gerais dos domicílios e moradores (IBGE, 2020). A mudança abre espaço, assim, para um número maior de informações de um mesmo domicílio, que é visitado 5 vezes, com questionários que nem sempre são iguais. Há potencial para incorporar mais questões sobre as deficiências e as carências de infraestrutura, inclusive quanto ao efetivo atendimento e qualidade de funcionamento dos serviços prestados.

As informações que são agrupadas no Sistema Nacional de Informações de Saneamento (Snis) são importantes para obter dados específicos sobre água, esgotamento sanitário, resíduos sólidos e manejo das águas pluviais. O Snis constitui base estratégica para obtenção das informações sobre o saneamento, é atualizado anualmente e apresenta centena de indicadores, que são obtidos a partir das informações voluntariamente fornecidas pelos próprios prestadores dos serviços de saneamento nos municípios. Existem mecanismos para análise

cruzada das informações fornecidas, mas há limitações associadas ao fato de o conjunto de dados ser oferecido pelos próprios prestadores do serviço.

Vale destacar o potencial da plataforma Cecad, que congrega as informações do Cadastro Único (CadÚnico). Esse cadastro foi criado em 2001 e impulsionado a partir da implantação do Programa Bolsa Família, em 2003. O CadÚnico unificou diversos sistemas de cadastros e se consolidou como o principal instrumento que identifica e caracteriza as famílias de baixa renda, possibilitando a seleção e a inclusão em programas sociais. Seu uso é obrigatório para a concessão dos benefícios de programas sociais federais, com destaque para o Programa Bolsa Família, tarifa social de energia elétrica, podendo ser adotado também pelos governos estaduais e municipais para seleção de famílias a serem atendidas por programas dessas esferas de governo. A plataforma Cecad permite obter informações sobre a população beneficiária dos programas sociais, basicamente dividida em faixas de renda *per capita* de até R\$ 89 mensais, até R\$ 178 mensais, até meio salário mínimo e até dois salários mínimos. As informações sobre a população que demanda apoio dos programas de assistência social fornecem indiretamente um caminho para a identificação de deficiências e de carências dos sistemas de infraestrutura, uma vez que é essa população vulnerável que mais frequentemente enfrenta as carências. Parte das informações, tais como o endereço dos beneficiários, tem acesso restrito. A base de dados é gerenciada pelo Ministério da Cidadania e, mesmo as informações restritas, usualmente, estão disponíveis para os municípios. Através dos dados de endereço dos beneficiários dos programas sociais, é possível localizar territorialmente onde reside essa população e os mapas assim preparados fornecem elementos importantes para identificar potenciais problemas de deficiências e carências da infraestrutura.

O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) vem trabalhando essa base de dados com os endereços dos beneficiários dos programas sociais, na perspectiva de construir mapas com a localização espacial da população vulnerável nos diversos territórios. Há dificuldades para preparação desses mapas com a indicação territorial das famílias que são demandantes dos programas sociais inscritas no CadÚnico. Estas dificuldades estão ligadas à dificuldade de fazer o georreferenciamento de endereços que muitas vezes são informais, incompletos. E, justamente, é mais difícil processar o georreferenciamento das famílias mais carentes, face à usual ausência de endereço formal nos assentamentos mais precários. Ajustes no momento do cadastro, para incluir informações que facilitem o georreferenciamento, são desejáveis, mas constituem um verdadeiro desafio face ao risco de dificultar excessivamente a etapa de cadastro.

Na perspectiva de aprofundamento das informações sobre as deficiências e as carências de infraestrutura em maior escala, considera-se também estratégica a interação com o sistema de saúde, em especial, buscando elementos que podem ser trazidos pelos agentes de saúde de programas, tais como o Programa Saúde da Família, agora denominado Estratégia da Saúde da Família. Os agentes de saúde têm contato direto com a realidade encontrada nas áreas mais carentes e podem constituir uma fonte importante de informações nos processos de diagnóstico e de identificação espacial de carências, inclusive de infraestrutura, bem como de identificação de ações prioritárias.

Por fim, vale destacar que, atualmente, o IBGE disponibiliza informações específicas para setores censitários constituídos pelos chamados aglomerados subnormais. As informações destes setores, da mesma forma, propiciam um olhar mais detido para as áreas onde usualmente se concentram as deficiências e as carências da infraestrutura.

DIREITOS HUMANOS NO ACESSO AO SANEAMENTO

Em 28 de julho de 2010, a Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) aprovou a resolução A/RES/64/292, que declara “que o acesso à água limpa e segura e ao saneamento básico são direitos humanos fundamentais”. Aponta-se a necessidade de garantir acesso aos serviços de abastecimento de água, ao esgotamento sanitário e às instalações sanitárias e de higiene a toda população com igualdade e sem discriminação. Assim, todas as pessoas, independentemente da capacidade de pagamento e das condições de moradia, devem ter esses serviços garantidos (SILVA; MORETTI, 2020).

Em 2015, o professor brasileiro que atuou como relator especial sobre o direito humano à água potável e ao esgotamento sanitário, Léo Heller, apresentou à AGNU um relatório sobre o direito humano à água potável e ao esgotamento sanitário, que contém uma visão geral sobre esse marco e onde se descrevem os padrões e os princípios relevantes de direitos humanos. As garantias, para esgotamento sanitário, água e higiene, pressupõem: disponibilidade, acessibilidade física, qualidade, acessibilidade econômica e aceitabilidade. Para o caso específico do esgotamento sanitário e higiene, faz-se necessário considerar também a privacidade, a dignidade e a segurança (HELLER, 2015; SILVA; MORETTI, 2020).

Albuquerque (2009) diz em seu relatório A/HRC/12/24, de 1 de julho de 2009, que “os Estados devem garantir, sem discriminação, que todos tenham acesso físico e econômico ao esgotamento sanitário, em todos os aspectos, que seja seguro, higiênico, confiável, social e culturalmente aceitável, proporcione privacidade e assegure a dignidade”.

Conforme indicado pelo Observatório Nacional dos Direitos à Água e ao Saneamento, os relatórios da ONU apontam que:

A cobrança pelo acesso à água e ao saneamento não pode comprometer a disponibilidade financeira das famílias pobres, preservando, assim, seu acesso a outros direitos humanos. Mostram, ainda, a importância da gradativa evolução do padrão de qualidade de atendimento, mas destacam que é fundamental assegurar primeiramente o atendimento universal, ainda que com um padrão de qualidade básico. Ou seja, na definição da prioridade de investimentos, devem ser privilegiadas as iniciativas voltadas para estender o acesso e atendimento a toda gente em detrimento das ações voltadas para a melhoria do padrão de qualidade do atendimento existente. (ONDAS, 2021).

Uma visão mais abrangente sobre a universalização dos serviços de saneamento, seguindo os conceitos que são apresentados pela ONU, deve atentar não somente ao atendimento das demandas nos domicílios. É necessário considerar as necessidades daqueles que vivem em situação de rua e também de todas pessoas que são levadas a trabalhar na rua em locais e situações onde não estão disponíveis instalações para higiene no local de trabalho, ou mesmo daqueles que apenas se encontram fora dos seus domicílios. Ou seja, são fundamentais as políticas públicas para assegurar a construção e manutenção de bebedouros, banheiros e outras instalações de higiene para uso público.

Este tópico deveria ser considerado quando se avaliam as carências e as deficiências de um sistema de saneamento. É necessário considerar também as necessidades daqueles que não conseguem pagar pelos serviços de saneamento e, assim, numa dinâmica de avaliação dos serviços de saneamento, é necessário contemplar os resultados das políticas de tarifa social e de provisão de serviços mínimos em casos de inadimplência.

POSSIBILIDADES DE AVANÇO

Face às limitações das bases de informação que podem alimentar um diagnóstico dos déficits e das inadequações habitacionais no Brasil, são problemáticas as análises na escala dos territórios municipais, com exceção dos momentos em que ficam disponíveis as informações do censo. Assim, constitui desafio significativo a busca de insumos para obter respostas para as perguntas sobre onde está, no território municipal, a carência de infraestrutura e quem é afetado por ela. Também constitui desafio o maior detalhamento do problema de carência que é enfrentado.

A utilização das informações da Plataforma Cead, com dados do CadÚnico no último levantamento do déficit promovido pela Fundação João Pinheiro (FJP), mostrou o potencial destas informações. Foi possível, por exemplo, no levantamento da inadequação dos domicílios por problemas de abastecimento de água, incluir os problemas de qualidade da água e intermitência do fornecimento. Entende-se que isso constitui um importante avanço alcançado, pois, de fato, não basta que existam as tubulações de água no local do domicílio, é necessário que elas estejam efetivamente cumprindo sua função de provisão constante de água de boa qualidade.

No sentido da identificação de onde estão as carências, seria estratégico ampliar a geração de mapas com a localização espacial dos cadastrados no CadÚnico nas suas várias faixas de renda, na escala dos territórios municipais, a exemplo do que já vem sendo feito pelo Ipea. Mesmo que essas informações não venham a ser processadas para uma análise abrangente do déficit e inadequação habitacionais, na escala nacional ou estadual, seriam de grande valia para as necessárias análises a serem realizadas nos municípios. Os governos locais, com o problema da carência de recursos que enfrentam, terão grande dificuldade para elaborar esses mapeamentos, sendo assim um apoio estratégico a produção e a disponibilização destes mapas pelo governo federal.

Quando se trata dos possíveis avanços no aprofundamento do entendimento sobre qual é o problema de carência de infraestrutura de saneamento, entende-se que há um grande potencial de avanço por meio de ajustes e complementos nas informações solicitadas e processadas pelo Snis. Informações sobre: a tarifa social, a política de fornecimento mínimo de água em casos de inadimplência, a disponibilização de bebedouros e banheiros para uso público, o apoio para realização das ligações domiciliares para conexão à rede das famílias de baixa renda, a acessibilidade econômica em geral, em especial da incidência das tarifas dos serviços na renda das famílias.

O levantamento das dificuldades de pagamento pelos serviços de infraestrutura precisa se estender além do saneamento para os outros serviços, tais como energia e telefonia/internet, que constituem demandas de cunho cada vez mais básico para sobrevivência dos cidadãos.

É necessário aprofundar a análise da interação com o sistema de informações da saúde, em especial explorando a possibilidade de consolidar informações obtidas em campo pelos agentes de saúde. Infelizmente, não é um campo usual de cooperação, nem mesmo na área do saneamento, apesar de ambas as áreas, saneamento e saúde pública, terem estado fortemente atreladas e com bandeiras únicas no momento em que se afirmaram e se consolidaram, no início do século XX.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para finalizar, é importante destacar a importância das publicações que se dirijam especificamente às equipes de planejamento dos municípios, na perspectiva de orientar e fornecer diretrizes para o trabalho, do governo local, de levantamento em escala de detalhe do déficit e da inadequação dos domicílios residenciais, na perspectiva da construção das políticas de qualificação habitacional, em complemento ao trabalho que já é desenvolvido pela FJP. Existem várias publicações nesta direção, mas a realidade é bastante dinâmica e, neste momento em que se inaugura uma nova metodologia de avaliação da inadequação, considera-se estratégico reforçar os canais de comunicação com os planejadores municipais.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Catarina de. **Promotion and protection of all human rights, civil, political, economic, social and cultural rights, including the right to development**. Relatório A/HRC/12/24. United Nations, 1 July 2009. Disponível em: <https://www.undocs.org/en/A/HRC/12/24>. Acesso em: 1 set. 2020.

BRASIL. Ministério da Cidadania. **Ações e programas: cadastro único: o que é e para que serve**. Brasília, DF: MC, 22 dez. 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/acoes-e-programas/cadastro-unico/o-que-e-e-para-que-serve-1>. Acesso em: 5 out. 2021.

BRASIL. Ministério da Cidadania. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. **Cecad 2.0: cadastro único**. Brasília, DF: SAGI, 2012-2021. Disponível em: <https://cecad.cidadania.gov.br/painel03.php>. Acesso em: 5 out. 2021.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. **Snis – Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento**. Brasília, DF: MDR, 1995-. Disponível em: <http://www.snis.gov.br/>. Acesso em: 7 out. 2021.

HELLER, Léo. **Human right to safe drinking water and sanitation**. Relatório A/70/203. United Nations, 27 Jul. 2015. Disponível em: https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/70/203. Acesso em: 3 set. 2020².

2 Relatório do Relator Especial “sobre o direito humano à água potável e ao esgotamento sanitário” - A/70/203 - 27 de julho de 2015 - português (tradução não oficial). Disponível em: <https://www.ohchr.org/EN/Issues/WaterAndSanitation/SRWater/Pages/AnnualReports.aspx>. Ano 2015. Acesso em 4 de set. 2020.

HELLER, Léo. **Human rights to water and sanitation in spheres of life beyond the household with an emphasis on public spaces**. Relatório A/HRC/42/47. United Nations, 2019. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G19/212/92/PDF/G1921292.pdf?OpenElement>. Acesso em: 6 set. 2020.

HELLER, Léo. **Realização progressiva dos direitos humanos à água e ao esgotamento sanitário**. Relatório A/HRC/45/10. United Nations, 2020. Tradução não oficial. Disponível em: <https://ondasbrasil.org/12o-relatorio-leo-heller-realizacao-progressiva-dos-direitos-humanos-a-agua-e-ao-esgotamento-sanitario/>. Acesso em 5 mar. 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios**. Rio de Janeiro: IBGE, 1967-2016. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/educacao/9127-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios.html?=&t=o-que-e>. Acesso em 3 de mar. 2021.

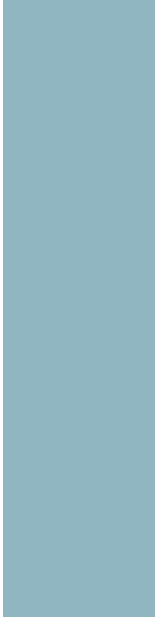
INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua**: características Gerais dos domicílios e dos moradores 2019. Rio de Janeiro: IBGE, 26 maio 2020. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101707_informativo.pdf. Acesso em: 5 out. 2021.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Brasília, DF. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal>. Acesso em: 5 out. 2021.

MORETTI, Ricardo; GHILARDI, Flávio Henrique. Reflexões sobre o uso de indicadores no planejamento do território. In: ENCONTRO NACIONAL ANPUR, 16., Belo Horizonte, 2015. **Anais Enanpur**, Belo Horizonte, v.16, n.1, 2015. Disponível em: <http://anais.anpur.org.br/index.php/anaisenanpur/article/view/1517>. Acesso em 5 mar. 2021.

OBSERVATÓRIO NACIONAL DOS DIREITOS À ÁGUA E AO SANEAMENTO. **Água como direito**: acessibilidade e tarifa social em algumas capitais brasileiras. Ondas, 2021. No prelo. E-book a ser disponibilizado em: www.ondasbrasil.org.

SILVA, Edson Aparecido da; MORETTI, Ricardo de Sousa. Direitos humanos à água e ao saneamento e suas conexões com a saúde pública. **Revista Engenharia Urbana em Debate**, São Carlos, n.1, 2020. Disponível em: <https://ondasbrasil.org/direitos-humanos-a-agua-e-ao-saneamento-e-suas-conexoes-com-a-saude-publica/>. Acesso em: 5 mar. 2021.



9

Inadequação
edilícia



Moradia, melhoria, assessoria

Silke Kapp

Thais Matos Moreno

Inadequação edilícia e regulamentação de Zeis:
como avançar na inclusão urbana?

Angela Maria Gordilho-Souza

9.1 Moradia, melhoria, assessoria

Silke Kapp¹

Thais Matos Moreno²

RESUMO:

As inadequações edilícias medidas como déficit habitacional qualitativo representam uma demanda de reformas e ampliações de imóveis existentes que, em sua imensa maioria, foram autoproduzidos por seus moradores. Com ou sem intervenções externas, elas tendem a se transformar continuamente. Discutimos aqui como políticas públicas relacionadas às inadequações edilícias podem adquirir algum sentido emancipatório. A primeira seção traz um breve apanhado dessa premissa. Na segunda e na terceira, detalhamos por que o tradicional levantamento de problemas e sua suposta solução mediante produtos (mercadorias) apenas cria novas dependências, quando o que importa é a compreensão dos “processos” de autoprodução e o fomento à sua continuidade em melhores condições. A terceira seção aponta, então, as características que políticas públicas de cunho emancipatório poderiam ou deveriam ter: facilitar o acesso de autoprodutores a informações; propiciar crédito sem juros e sem intermediações ou atravessadores; e fortalecer sua auto-organização coletiva. Entendemos que a assessoria técnica pode ser útil nesse contexto, para fomentar uma pedagogia sócio-espacial, desde que não recaia em formas de assistencialismo. Na última seção, criticamos os chamados “negócios de impacto social” — como a *holding* Vivenda —, que têm abocanhado o setor de reformas e melhorias de moradias populares autoproduzidas. Eles criam para si uma imagem pública positiva, ao mesmo tempo que expropriam recursos populares, geram endividamento, desmontam estruturas auto-organizadas e favorecem, antes de tudo, o capital (financeiro).

PALAVRAS-CHAVE: Emancipação. Autoprodução. Melhorias habitacionais. Políticas públicas. Negócios de impacto social.

1 Silke Kapp é arquiteta-urbanista, com mestrado e doutorado em Filosofia, e pós-doutorado em Sociologia Urbana, professora associada da Escola de Arquitetura da UFMG e membro da coordenação colegiada do Grupo de Pesquisa MOM, bem como do Selo Editorial MOM. E-mail: kapp.silke@gmail.com.

2 Thais Matos Moreno é arquiteta-urbanista, mestranda do programa de pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo da UFMG, e pesquisadora do Grupo MOM. E-mail: thaismoreno65@gmail.com.

INTRODUÇÃO

O modo de mensuração do déficit habitacional e a formulação das políticas públicas que Estados e governos adotam com relação à questão habitacional se condicionam mutuamente. Não apenas a mensuração informa as políticas, como também, inversamente, é informada por elas e as legitima. Escolhas metodológicas (de critérios de levantamento, nomenclaturas, indicadores e procedimentos estatísticos) refletem interpretações prévias que nada têm de neutras. O caráter político permeia tais escolhas, assim como permeia as próprias políticas públicas que a mensuração deveria fundamentar. Isso, evidentemente, vale também para a categoria das *inadequações edilícias*, que é o tema dos apontamentos a seguir. Tomamos por premissa que as duas coisas, a mensuração e as ações que dela podem decorrer, precisam ser consideradas em conjunto.

Outra premissa é o reconhecimento da heterogeneidade do Estado e das pessoas que nele atuam. O Estado moderno surgiu e se consolidou com o modo de produção capitalista, operando como garantidor das condições de continuidade desse modo de produção, isto é, favorecendo a acumulação privada de riquezas socialmente produzidas. No entanto, como o capital tende à autofagia, destruindo suas próprias condições de existência, os propósitos do Estado também incluem a imposição de limites à lógica capitalista, sem os quais o colapso social e ambiental que essa lógica provoca já não seria eminente, mas total. Assim, classes e grupos em luta na sociedade estão, em alguma medida, presentes também no Estado; as contradições sociais ecoam nas suas diversas instâncias (basta pensar, por exemplo, na coexistência de projetos políticos de reforma agrária e agronegócio) (BRAND, 2016). Não nos parece absurdo supor que, ainda nos períodos de governos inteiramente pautados pelos interesses do capital, também haja, no próprio Estado, intenções emancipatórias, vozes de resistência e pessoas engajadas em políticas públicas favoráveis a transformações sociais de sentido emancipatório. É a essas pessoas que nós nos dirigimos.

Transformações de sentido emancipatório favorecem a autonomia individual e coletiva. Em vez de colocar certos grupos na posição de carentes, vulneráveis ou necessitados, elas fortalecem esses grupos para que superem a subordinação. No entanto, a formulação de políticas públicas desse tipo precisa de mais do que boas intenções. Muitas medidas que, à primeira vista, parecem beneficiar a população de menor poder político e econômico apenas força as pessoas a um padrão de vida, comportamento e consumo conveniente à mesma ordem capitalista que está na raiz das desigualdades e injustiças que elas sofrem. Políticas públicas com algum viés emancipatório exigem reflexão

cuidadosa para que não caiam numa matriz assistencialista, nem naquele abocanhamento da vida alheia que, na linguagem dos administradores do capital, se chama “abrir novos mercados” ou “conquistar novos consumidores”. As duas abordagens, o assistencialismo e a comodificação de setores onde persistem restos de autonomia, de fato apenas criam novas dependências. São opostas às políticas que almejamos.

INADEQUAÇÕES EDILÍCIAS E AUTOPRODUÇÃO

Inadequações edilícias constituem a parte do chamado déficit habitacional qualitativo, que caracteriza uma demanda potencial de reformas e ampliações de imóveis existentes em áreas urbanas (áreas rurais estão excluídas dessa categoria). Elas se distinguem tanto do déficit quantitativo (demanda de novas unidades) quanto das inadequações urbanísticas (demanda de melhorias urbanas e fundiárias). Antes das revisões recentes da metodologia de mensuração do déficit, os aspectos considerados na modalidade da inadequação edilícia eram: materiais de cobertura; ausência de banheiro de uso exclusivo de uma unidade habitacional; e adensamento excessivo em domicílios próprios (não alugados). As revisões acrescentaram itens relativos ao material do piso e ao armazenamento de água, e substituíram o adensamento excessivo pela inexistência de cômodos não utilizados como dormitórios.

Abordar tais inadequações numa perspectiva emancipatória exige compreender os processos de produção das moradias que as apresentam, em vez de apenas analisar as características dos respectivos *produtos*. O foco nos produtos e nos seus supostos defeitos desemboca, quase que automaticamente, na prescrição de mais produtos (mercadorias na forma de bens ou serviços): contra a cobertura inadequada, telhas “adequadas”; contra a falta de banheiro, módulo sanitário; contra o adensamento excessivo, acréscimo de cômodos; e assim por diante. Já o foco nos processos de produção e reprodução permite decifrar as relações sociais em jogo e ampliar a imaginação quanto às ações a implementar.

Que processos são esses? Seja aplicando-se os critérios de mensuração mais antigos ou os mais recentes, parece claro que as moradias urbanas classificadas como inadequadas são, em sua imensa maioria, casas produzidas pelos próprios moradores ou pelas pessoas de quem os moradores as receberam ou adquiriram. Denominamos tais processos *autoprodução*, não autoconstrução.

O motivo desse ligeiro ajuste terminológico é simples. Por volta de 1960, quando pesquisadores e organismos internacionais começaram a se interessar pelos expedientes de sobrevivência dos pobres urbanos da América Latina, o termo *autoconstrução* era de fato pertinente: tratava-se da solução que migrantes de áreas rurais, sem acesso aos mercados formais, encontravam para providenciar o próprio abrigo. Reproduziam nas cidades as práticas de seus meios de origem, usando pau-a-pique, adobe e outras técnicas vernaculares e, paulatinamente, incorporando-lhes materiais urbanos (primeiro refugos, como as madeiras de fôrmas descartadas, e depois materiais industrializados relativamente baratos, como tijolos, cimento, telhas de amianto etc.) (KAPP; BALTAZAR, 2021). Hoje, duas ou três gerações depois, as coisas mudaram. As famílias, que antes seriam autoconstrutoras, continuam providenciando, por conta própria, o acesso a um lote ou uma laje e continuam responsáveis pela mobilização de recursos, pelo planejamento e pela gestão de suas construções, mas elas tendem a contratar boa parte da mão de obra, ao passo que a autoconstrução propriamente dita e o mutirão espontâneo se tornaram mais raros. *Autoprodução* é um conceito que não exclui a autoconstrução, mas caracteriza melhor a abrangência e variedade desses processos, além de evitar inferências e associações anacrônicas.

Embora os discursos dominantes caracterizem as moradias autoproduzidas com adjetivos como *subnormais*, *ilegais*, *precárias*, *indignas*, é fato que, há mais de um século, a autoprodução de moradias sustenta a urbanização e a industrialização no Brasil e em outras partes do mundo “subdesenvolvido”. O capitalismo periférico funciona e se integra ao capitalismo global porque dispõe da força de trabalho a salários muito mais baixos do que seriam requeridos para a sua reprodução se ela dependesse inteiramente do consumo de mercadorias (pelos cálculos do Dieese, o atual salário mínimo é cinco vezes menor do que seria esse valor). Se, por exemplo, toda a produção habitacional urbana fosse estritamente capitalista e apenas pudessem estar nas cidades trabalhadoras e trabalhadores cujos salários fossem suficientes para comprar ou alugar, a preço de mercado e sem subsídios, os imóveis assim produzidos, não haveria mão de obra barata nas cidades. As taxas de lucro cairiam (muito) em todos os setores do capital. Portanto, no que diz respeito à habitação, nossa sociedade tem sido sustentada por uma produção que ela própria não reconhece como legítima ou adequada.

A falta de reconhecimento da autoprodução e dos saberes e habilidades dos autoprodutores não se deve apenas ao fato de os imóveis resultantes infringirem normas técnicas e parâmetros urbanísticos (isso, os demais imóveis também fazem com frequência). Muito mais relevante é o ideário ou a ideologia de que

uma proveniência à margem da produção e circulação capitalistas de mercadorias seria uma espécie de mácula moral, como se aqueles processos e produtos não fossem “de verdade” (aliás, argumentos do tipo “as pessoas não dão valor ao que recebem de graça” ou “conseguir pagar aumenta a autoestima” se alinham ao mesmo ideário). Ora, ainda que a autoprodução de moradias favoreça os conjuntos dos capitais por viabilizar a sobrevivência a salários muito baixos e favoreça os capitais produtores dos bens e serviços ali consumidos (materiais de construção, por exemplo), ela não configura, em si mesma, uma produção capitalista. E isso, além de implicar insegurança jurídica, costuma ser famigerado como atraso técnico e subdesenvolvimento.

Em suma, estamos diante de uma enorme contradição: a autoprodução de moradias, indispensável à ordem social existente, é, ao mesmo tempo, tida por inadequada a essa ordem. Trata-se de uma manifestação da estrutura contraditória da nossa formação social, e não apenas de um problema técnico ou uma carência a solucionar com o suprimento de alguns bens de consumo adicionais.

DOS PROCESSOS DA AUTOPRODUÇÃO

Considerando essa constelação, vale a pena examinar mais de perto os processos de que estamos falando. Como já apontado, foi-se o tempo da autoprodução tradicional, que consistia em autoconstrução com técnicas vernaculares e materiais cada vez mais urbanos. Os atuais recursos técnicos da autoprodução são basicamente os mesmos da construção formal: alvenaria, concreto, lajes pré-fabricadas, esquadrias prontas, contenções, arrimos, andares múltiplos e tudo o mais, incluindo equipamentos e mão de obra especializada. Por outro lado, a autoprodução não precisa obedecer à sequência de planejamento, execução, comercialização e consumo que caracteriza a produção de mercadorias, nem enfrenta os entraves burocráticos pautados por ela.

Essa combinação de recursos técnicos e relativa liberdade de ação faz com que as casas autoproduzidas tendam a crescer e se transformar continuamente, tanto mais rápido quanto maiores os excedentes de que os moradores dispõem para arcar com os custos de insumos e mão de obra. Um pesquisador do grupo MOM, Luiz Gustavo Coelho, fez a reconstituição minuciosa da biografia de uma casa na Favela da Serra, em Belo Horizonte, ao longo de quase meio século e relacionando suas modificações paulatinas à conjuntura do país e aos programas públicos que intervieram na região (COELHO, 2017). As atuais proprietárias compraram o terreno com um barracão em 1974. Moravam no

barracão e compartilhavam o quintal com uma vizinha. O banheiro era externo, com fossa negra. Na segunda fase, construíram um pequeno anexo de madeira, a água chegou até o lote e incorporaram o banheiro. A partir da década de 1990, quando a situação econômica melhorou um pouco, não pararam mais de construir. Um cômodo com banheiro foi feito para aluguel, mas a maioria dos acréscimos atendeu ao próprio crescimento da família. Ao mesmo tempo, incrementaram paulatinamente revestimentos e instalações. Em 2015, começaram a planejar a construção de outras unidades para locação, o que converteria a casa num pequeno prédio (a crise interrompeu esses planos, por ora).

Como o caso nos parece bastante típico, arriscamo-nos a algumas inferências mais gerais. Uma delas é que a direção das transformações dessas moradias tende a ser sempre semelhante (ampliação da área construída, melhorias internas, acréscimos para locação ou uso comercial etc.), enquanto sua velocidade pode variar muito, chegando a zero por algum tempo, conforme a situação dos moradores. Outra é que ainda o mais minucioso levantamento técnico dos produtos da autoprodução será apenas um retrato momentâneo, logo desatualizado por novas ações dos moradores (exceto pelas fases de estagnação total). Ademais, o caso citado permite supor que moradias com as inadequações edilícias hoje consideradas na mensuração do déficit habitacional qualitativo são principalmente casas autoproduzidas que estão nos estágios iniciais desse tipo de biografia³.

Se isso for verdade, significaria, por um lado, que os próprios moradores providenciarão as melhorias que consideram pertinentes — e que nem sempre coincidem com os critérios dos técnicos — no momento em que tiverem recursos e energia para tanto. Por outro lado, significaria que um bem intencionado programa público pode examinar tais moradias em determinada fase, constatando e sanando deficiências, mas que tal intervenção certamente não interromperá o processo contínuo de transformação.

Políticas públicas de cunho emancipatório deveriam, portanto, melhorar os processos relacionados à autoprodução, ampliando a capacidade de ação dos autoprodutores, facilitando seu acesso a informações e recursos, e apoiando suas formas de auto-organização coletiva.

3 Cabe observar que a ausência de cômodos não utilizados como dormitórios só conta como inadequação edilícia se o tamanho e as condições do terreno permitirem a respectiva ampliação. Caso contrário, considera-se que a família precisa se mudar para outro imóvel, configurando um déficit quantitativo.

POSSIBILIDADES TRANSFORMADORAS

No Brasil, a via clássica de a produção capitalista se inserir no setor da habitação de interesse social são os programas de construção de novas unidades, tais como os promovidos pelo Banco Nacional de Habitação e, mais recentemente, pelo Programa Minha Casa Minha Vida. Grosso modo, trata-se de uma forma de o Estado subsidiar a aquisição da mercadoria moradia e, portanto, o lucro dos respectivos capitais. A questão das inadequações edilícias sempre permaneceu à margem desses programas, provavelmente porque ela representa um percentual pequeno do déficit (promete pouco lucro político) e porque seu combate exigiria ações múltiplas e dispersas no espaço (promete pouco lucro econômico).

No entanto, políticas públicas voltadas a essa questão e, ao mesmo tempo, favoráveis transformações de sentido emancipatório teriam efeitos bem mais abrangentes. Ampliar a autonomia das pessoas, removendo obstáculos que elas enfrentam usualmente, resultaria não somente na melhoria das edificações habitacionais inadequadas segundo os critérios em curso, mas também na melhoria de aspectos que a atual mensuração do déficit não considera. Em uma palavra, tais políticas melhorariam as condições da autoprodução em geral (que, pela contradição estrutural acima explicitada, continuará existindo de um modo ou de outro).

Que características tais políticas poderiam ter? A primeira delas é informar os autoprodutores ou facilitar seu acesso a informações, de modo que todos que o queiram saibam, por exemplo, como fazer o levantamento de uma construção existente, como planejar uma pequena obra, como equacionar um orçamento, como contratar alguém para executar um serviço, como fiscalizar o serviço etc.

Uma segunda característica é o acesso a crédito sem juros e sem intermediações ou atravessadores. Isso pode não parecer factível, mas uma simples comparação com os montantes de recursos públicos usados para subsidiar lucros (de empresas construtoras, por exemplo) bastaria para demonstrar sua viabilidade econômica. Voltamos à questão no último item deste texto.

Um terceiro aspecto é o fortalecimento da auto-organização coletiva, tanto em sentido político mais estrito quanto no que diz respeito às atividades econômicas que a autoprodução envolve. Pouco adiantaria, por exemplo, uma linha de crédito que permitisse a aquisição de material de construção, mas não a remuneração de mão de obra, ou que restringisse o emprego dos recursos a empresas e fornecedores de grande porte, excluindo pequenos fornecedores

locais. A constituição de grupos auto-organizados, em associações e cooperativas, por exemplo, deveria, sem constituir uma condição obrigatória, ter prioridade sobre o atendimento individual.

A assessoria técnica de arquitetos, engenheiros e outros profissionais pode ser útil e necessária num contexto como esse, fomentando o que temos denominado *pedagogia sócio-espacial*. Ela abrange desde a mobilização para os aprendizados acerca da própria condição socioespacial de classe, que aumenta a possibilidade de os grupos conseguirem se organizar, reivindicar direitos e resistir a imposições externas, até aspectos bastante práticos, como a compreensão das causas de patologias construtivas, o aperfeiçoamento da mão de obra e coisas semelhantes. Trata-se de uma assessoria oposta àquele assistencialismo que, em vez de disponibilizar e discutir conhecimentos e informações, apenas “atende” as pessoas — em geral, individualmente — naquilo de que parecem precisar de imediato. Assistencialismo, em vez de facilitar, dificulta a continuidade do processo, pois cria dependências onde antes não havia.

Nesse sentido, a pesquisa para a assessoria técnica, a formação de assessores e a disponibilização ampla e gratuita desse tipo de trabalho (há mais de uma década determinada pela Lei Federal nº 11.888/2008) seria um quarto aspecto a estruturar as políticas públicas em questão.

CONTRA O ABOCANHAMENTO

Poderíamos encerrar nossos apontamentos por aqui, mas um comentário final é indispensável porque, além do assistencialismo, tem surgido outra forma de criação de dependências no âmbito da autoprodução. Paradoxalmente, a lacuna específica nas políticas públicas concernentes à melhorias e reformas está se configurando como “novo mercado” dos chamados negócios de impacto social. Isso é possível porque os autoprodutores, ainda que não tenham renda ou acesso a crédito para adquirir uma moradia no mercado formal, certamente têm (alguma) renda e (alguma) capacidade de endividamento para além da sobrevivência imediata. Suas casas são provas de que, além de planejarem e gerirem as próprias obras, comprem materiais e remuneram serviços. Justamente o conjunto dessas operações está sujeito a um abocanhamento pelo capital, que converte a melhoria da casa, antes paulatina e relativamente autônoma, num pacote, numa mercadoria, e converte os autoprodutores em seus consumidores.

Exemplo emblemático nesse sentido é o Programa Vivenda, que oferece aos autoprodutores pacotes de reforma e uma linha de crédito. Ele foi a primeira iniciativa desse tipo no Brasil a emitir “debêntures de impacto social”⁴. Todo o seu *marketing* se funda no discurso do engajamento social e do crédito a juros menores para a população de baixa renda, quando, na verdade, os juros do financiamento que oferece são de absurdos 1,9 por cento ao mês. Hoje, a Vivenda se tornou uma *holding*, aglutinando vários eixos da produção, circulação e realização de reformas domiciliares, com a ambição de capturar e centralizar todo o fluxo financeiro que a autoprodução de moradias envolve. Como diz um artigo do programa, publicado há poucos dias, “a moradia dos pobres é um mercado de 158 bilhões de reais” (IMPACTA NORDESTE, 2021). Ora, a captura total de um mercado dessa escala, com uma taxa de juros de 1,9 por cento ao mês (que, grosso modo, corresponde a 25 por cento ao ano), significaria a drenagem de quase quarenta bilhões de reais dos circuitos econômicos populares para o capital financeiro. E tudo isso com ares de filantropia, como se o objetivo primeiro fosse o bem-estar das pessoas!

Que essas pessoas se disponham a consumir a mercadoria que o Vivenda oferece se deve, de novo, a desigualdades estruturais. Além de, para os não versados em cálculos de juros, 1,9 por cento não soar particularmente assustador, um atrativo do programa é a brevidade da resposta a uma solicitação de crédito. Ele é feito *on-line*, leva apenas alguns minutos e não impede que pessoas com “nome negativado”, isto é, registro de dívida no Cadastro de Pessoas Físicas, obtenham o financiamento. Talvez os clientes do Vivenda até considerem bons os pacotes de reforma que adquirem, pois, como o pensamento da classe dominante tende a ser o pensamento dominante em todas as classes, os próprios autoprodutores costumam desvalorizar aquilo que conquistaram à margem da forma-mercadoria.

Na atual situação do Brasil, em que o Estado tem se ausentado cada vez mais das políticas sociais, os capitais entram em cena como salvação, sugerindo fórmulas mágicas para resolver as mazelas sociais que eles mesmos provocam e perpetuam. E, para piorar, essas fórmulas costumam recorrer aos *slogans* do empreendedorismo individual e da meritocracia, atribuindo a cada sujeito a responsabilidade pessoal pela sua permanência na pobreza; ou seja, se sua vida piorar depois que ele adquirir a reforma-mercadoria, terá sido por sua própria incompetência, não em razão da estrutura do programa ou da sociedade.

4 Debêntures são títulos de crédito que empresas privadas emitem para captar recursos de investidores a juros fixos e por prazos relativamente longos. As debêntures do Programa Vivenda foram emitidas pelo Grupo Gaia, com intermediação do Banco Itaú.

Conceber políticas públicas que favorecem a autonomia individual e coletiva exige pensar o funcionamento da cadeia financeira. O microcrédito seria, de fato, um elemento central a ser fornecido por bancos, instituições financeiras, cooperativas ou ONGs a pessoas ou organizações excluídas do sistema financeiro tradicional (MIGUEL, 2012). No entanto, ele não é um instrumento neutro. Dependendo das diretrizes de sua implementação, pode viabilizar processos em alguma medida emancipatórios ou pode resultar em mais exploração e dependências via endividamento. O ideal seriam políticas públicas de microfinanciamento com mecanismos regulatórios que interditem sua conversão em mais uma “oportunidade de investimento”.

O economista Fernando Teixeira observa que são incontáveis os produtos financeiros de microcrédito, micropoupança, microsseguro e *microleasing* surgidos no mundo inteiro desde a última década do século passado, dentro do sistema bancário tradicional e por intermédio de outros agentes financeiros, numa complexa dinâmica de transmutação e acumulação de capital (TEIXEIRA, 2020). A expansão desse tipo de financiamento é correlata ao crescimento da informalidade e tanto mais perversa quanto mais sutil. Seus agentes são hábeis em detectar a vitalidade das camadas mais pobres e enraizar ali algum tipo de extração de valor, principalmente pela articulação dívida-consumo, que, na imensa maioria dos casos, recai sobre as mulheres negras e pobres (GAGO, 2020).

Mas Teixeira também constata que, dos muitos programas de microcrédito já experimentados no mundo, os mais exitosos foram aqueles em que o Estado, por meio de bancos públicos, atuou com um planejamento baseado na compreensão das necessidades da respectiva população e dos arranjos e organizações que gerariam bem-estar. O grande desafio no Brasil, quando se pensa na promoção de políticas públicas nessa perspectiva, tem sido a altíssima concentração bancária. Cinco bancos detêm 82 por cento do mercado, sendo três privados e dois públicos. Os bancos públicos pareciam, em governos passados, participar de forma mais ativa no processo das políticas públicas, mas, a partir do golpe de 2016, vêm reduzindo sua participação no crédito total. A consequência é que “o crédito continua concentrado, caro e cada vez menos pensado como política pública” (TEIXEIRA, 2020).

Se o Estado é heterogêneo e composto por uma confluência de relações sociais e históricas, é previsível que, mesmo num mercado mais regulado, abusos e anomalias nessa forma de microfinanciamento podem e vão acontecer. Mas o cenário parece muito pior quando se imagina as microfinanças “arbitrando livremente dentro das localidades” (TEIXEIRA, 2020). A anuência do Estado e a atuação de programas como o Vivenda são o combo perfeito para aprimorar

mecanismos cada vez mais perversos de exploração de uma população já extremamente marginalizada. Em contraponto a isso, e na convicção de que ainda há vozes de resistência no Estado, uma política de microcrédito voltada para a autoprodução pode ser uma ferramenta de tendência emancipatória, servindo como um apoio à classe trabalhadora para suprir necessidades cotidianas de reprodução da vida que não estão incluídas no salário e, talvez, para chegar a auto-organizações coletivas que ultrapassem a ordem social dada.

REFERÊNCIAS

- BRAND, Ulrich. Estado e políticas públicas: sobre os processos de transformação. In: DILGER, Gerhard; LANG, Mirian Lang; PEREIRA FILHO, Jorge (ed.). **Descolonizar o imaginário: debates sobre pós-extrativismo e alternativas ao desenvolvimento**. São Paulo: Elefante, 2016. p. 122-137.
- COELHO, Luiz Gustavo Ferraz. **Mercado imobiliário em vilas e favelas: o caso da comunidade da Serra**. Monografia (Graduação em Arquitetura) – Escola de Arquitetura, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2017.
- GAGO, Veronica. **A potência feminista ou o desejo de transformar tudo**. Tradução Igor Peres. São Paulo: Elefante, 2020.
- IMPACTA NORDESTE. **Vivenda inicia nova fase e mira parcerias no Nordeste**. São Paulo: Impacta Nordeste, 22 abr. 2021. Disponível em: <https://impactanordeste.com.br/vivenda-inicia-nova-fase-e-mira-parcerias-no-nordeste/>. Acesso em: 28 abr. 2021.
- KAPP, Silke; BALTAZAR, Ana Paula. Vernacular metropolitano [Metropolitan vernacular: on the history of informal construction in a Brazilian city]. In: KAPP, Silke; BALTAZAR, Ana Paula (ed.). **Moradia e outras margens**. Belo Horizonte: MOM, 2021. v. 2, p. 339-350. No prelo.
- MIGUEL, Antonia Celene. Microcrédito no Brasil: uma agenda de política pública para o mercado de microfinanças. **Revista Espaço de Diálogo e Desconexão**, Araraquara, v. 4, n. 2, 2012.
- TEIXEIRA, Fernando. Crédito, microfinanças, endividamento e a vulnerabilidade das mulheres no Brasil atual. In: RODRIGUEZ, Graciela (org.). **O sistema financeiro e o endividamento de mulheres**. Rio de Janeiro: Instituto EQUIT, 2020. p. 77-87.

9.2 Inadequação edilícia e regulamentação de Zeis: como avançar na inclusão urbana?¹

Angela Maria Gordilho-Souza²

RESUMO:

No amplo processo de exclusão urbanística nas cidades brasileiras, a precariedade da moradia improvisada pela pobreza se configura além das condições edilícias dos espaços privados da habitação. Explicita-se, também, de forma aguda no território pela escassez de espaços públicos, situações agravadas com as deficiências na mobilidade, infraestrutura, insegurança fundiária e outras demandas de inclusão urbana cidadã para ambientes adequados de viver. O artigo analisa as limitações e inflexões das principais políticas habitacionais empreendidas, pautadas nas mensurações do déficit quantitativo e qualitativo da unidade domiciliar, considerando, em acréscimo, o déficit urbanístico na diversidade dos territórios ocupados. Para isso, discute-se a necessária regulamentação de Zonas Especiais de Interesse Social (Zeis) e da lei de Assistência Técnica (Athis), como instrumentos fundamentais de política pública com potencialidades de aferições e soluções partilhadas, para o alcance de tecnologias sociais próprias e inovadoras, condição essencial na produção de cidades mais adequadas e sustentáveis.

PALAVRAS-CHAVE: Política habitacional. Inclusão urbana. Déficit urbanístico.

¹ Este texto foi elaborado para o Seminário Internacional Pesquisa Déficit Habitacional e Inadequação de Moradias no Brasil: avanços e desafios, promovido pela Fundação João Pinheiro e Secretaria Nacional de Habitação - Ministério do Desenvolvimento Regional, a partir da fala da autora no Grupo de Trabalho 2: Inadequação habitacional no Brasil: situação atual e novas perspectivas, como mensurá-las? Inadequação Edilícia, realizada em 22 de setembro, 2020.

² Professora Doutora no PPGAU/UFBA e coordenadora do LabHabitar/FAUFBA. E-mail: amgs@ufba.br

INTRODUÇÃO

As condições de urbanização no Brasil do século XX produziram cidades com profundas desigualdades sociais herdadas do seu passado escravocrata, processo agravado pela intensa concentração fundiária, especulação do solo e exclusão urbanística de amplas periferias urbanas. São condições advindas de um longo processo de exclusão social dos benefícios coletivos e do acesso à terra para moradia, fundamentos da “urbanização desigual” brasileira (SANTOS, 1982).

Essas periferias urbanas constituem as muitas favelas, cortiços, vilas e ocupações improvisadas nos territórios de pobreza, desassistidos de gestão urbana apropriada. Essa complexa configuração socioespacial soma-se às limitações no acesso à educação, à saúde e ao meio ambiente, entre outras vulnerabilidades, assim como nas questões de etnia e gênero, que ameaçam a própria segurança da vida. A precariedade da moradia autoconstruída nessa realidade, para além das altas densidades nos espaços privados da habitação e do território, se explicita de forma aguda na escassez de espaços públicos, situações agravadas pelas deficiências na mobilidade urbana, instabilidade fundiária e outras limitações para inserção urbana cidadã.

O atual contexto da epidemia do coronavírus - Covid-19, que se instalou planetariamente desde o início de 2020, evidenciou no Brasil essas desigualdades no ambiente construído, com maior impacto de mortes nas periferias, situações mais fortemente atingidas na propagação do vírus, haja vista as dificuldades para o isolamento físico-social imposto. Seja pelos adensamentos excessivos nos domicílios e territórios, seja pela necessidade de sobrevivência na busca da renda diária em trabalhos informais, submetida à mobilidade em transportes desprotegidos, ou mesmo pelas precárias condições sanitárias locais e da pobreza. São aspectos que demonstram a insuficiência e ineficácia das políticas públicas para o coletivo.

Como avançar na superação desse passivo histórico é um desafio civilizatório do nosso tempo para políticas efetivas de inclusão urbana, questão trazida para esta reflexão. Entende-se que, para melhores condições de moradia serem alcançadas nesses territórios, além de melhorias edilícias e de infraestrutura, faz-se necessário a gestão pública de ações sociourbanísticas, múltiplas e conjugadas, com participação de várias instituições e segmentos sociais. Para isso, uma política fundamental a ser acionada é a regulamentação de Zonas Especiais de Interesse Social (Zeis), instrumento obrigatório inserido nos planos diretores urbanos a partir do Estatuto da Cidade; entretanto, ainda com poucos avanços práticos para a conquista de moradia adequada nesses territórios e na cidade.

Do total da população brasileira, estimada em 2020 pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em 211,7 milhões de habitantes, 85% constituem população urbana, e quase metade mora nas principais metrópoles³. Essa concentração populacional nas grandes cidades está associada à vasta ocupação informal nas periferias urbanas, processos de urbanização que ocorreram à revelia das legislações urbanísticas vigentes à época, configurando a moradia possível para a população de baixa renda, em proporções atuais variando em cerca de 20% a 60% do total da população nas grandes cidades, sendo os índices maiores nas regiões Norte e Nordeste⁴. Com renda insuficiente e poucas oportunidades sociais, grande parte dos brasileiros mora nesses territórios periféricos inseguros, carentes de serviços públicos e dos atributos ambientais, apesar de garantidos como direitos constitucionais.

Por outro lado, nas últimas décadas, constata-se uma extensiva expansão da periferia urbana nas grandes cidades, atingindo áreas cada vez mais distantes dos centros de trabalho e espaços públicos coletivos beneficiados. Pelas dificuldades de mobilidade urbana e pelo quadro agravado de baixa habilitação para o mercado de aluguéis, o número de domicílios vagos atinge índice próximo aos déficits quantitativos estimados. O contingente de famílias sem-teto amplia-se e passa a pressionar a ocupação de imóveis vazios nas áreas centrais, sem que se tenham políticas públicas direcionadas para utilização desse parque imobiliário ocioso.

São questões fundamentais para a necessária renovação urbana das cidades brasileiras, que evidenciam a urgência de avaliação e retomada de políticas habitacionais adequadas para as transformações sociais almejadas, por cidades mais justas, ambientalmente sustentáveis, mais dinâmicas economicamente e, portanto, melhores e mais seguras coletivamente.

3 Na última década, as estimativas apontam para um aumento gradativo de grandes municípios do país. No censo de 2010, somente 38 municípios tinham população superior a 500 mil habitantes, e apenas 15 deles tinham mais de 1 milhão de moradores. Já em 2020, eram 49 os municípios brasileiros com mais de 500 mil habitantes, sendo 17 os que superavam a marca de 1 milhão de habitantes. O conjunto das 27 capitais supera os 50 milhões de habitantes, representando, em 2020, 23,86% da população total do país (IBGE..., 2020).

4 Referem-se às pesquisas de uso e ocupação do solo na abrangência do território municipal. Com base em metodologia desenvolvida para o município de Salvador, o índice de informalidade encontrado para o total de ocupação habitacional é de 35%, onde moram cerca de 60% da população (GORDILHO-SOUZA, 2008).

**POLÍTICAS HABITACIONAIS INSUFICIENTES,
INADEQUAÇÕES, AVANÇOS E INFLEXÕES**

Como já amplamente discutido, as principais políticas de habitação social no Brasil do século XX foram definidas para dinamizar o mercado imobiliário, com financiamento público para novas moradias, voltado para uma demanda solvável da população crescente. Nessa renovação urbana, as favelas situadas em áreas mais valorizadas das metrópoles foram sendo demolidas e seus moradores transferidos para conjuntos habitacionais construídos nas periferias, que se expandiam com os loteamentos populares e demais ocupações informais autoconstruídas. Essa foi a alternativa para as camadas mais pobres da população, deixadas fora desse circuito imobiliário formal, configurando um processo de crescentes desigualdades, segregação socioespacial e exclusão urbanística⁵.

Frente a essas condições precárias de habitação e exclusão social no Brasil, a reação de setores mobilizados da sociedade civil tem sido permanente, o que levou à conquista de importantes avanços institucionais, entretanto interrompidos ou redirecionados no conflito político de enfrentamento de interesses hegemônicos. Desde os movimentos sociais por reformas de base na década de 1960, as propostas das representações nesse campo de atuação incluíam medidas para enfrentar os entraves causados pela propriedade privada do solo urbano, por meio do planejamento urbano e de políticas públicas de provisão de habitação social. É ilustrativo desse período o famoso encontro que se realizou no Hotel Quitandinha, em Petrópolis, Rio de Janeiro, em 1963, intitulado o Seminário de Habitação e Reforma Urbana, com o tema “O homem, sua casa, sua cidade”, organizado pelo Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB), com o apoio do Instituto de Previdência e Assistência aos Servidores do Estado (Ipase) (BONDUKI; KOURY, 2010). O Seminário trazia como princípio a habitação como um direito fundamental para a melhoria do padrão de vida da população, fortalecendo a responsabilidade do Estado no equacionamento do problema habitacional.

Uma primeira inflexão desse movimento reformador social ocorreu com a ditadura militar (1964-1986), que introduziu um modelo desenvolvimentista de política urbana, com medidas que ativaram a produção habitacional para as classes médias assalariadas e a erradicação de favelas nas grandes cidades,

5 Vários estudos trataram essa questão, nos diferentes períodos e para as principais metrópoles, tomando-se como referências: Brandão, 1978; Valladares, 1982; Maricato, 1982; Ribeiro, 1981; Azevedo, 1988; Taschner, 1990; Gordilho-Souza, 1990; Rolnik, 1997; Bonduki, 1998.

transferidas para novos conjuntos habitacionais distantes. Como resultado, o setor imobiliário foi fortemente dinamizado pelo financiamento público de um novo Sistema Nacional de Habitação, atingindo cerca de 4,2 milhões de unidades habitacionais, aproximadamente 25% do parque imobiliário produzido no período (AZEVEDO, 1988). Voltado para os trabalhadores assalariados, as populações migrantes de baixa escolaridade e trabalho informal ficaram sem acesso a esse sistema. Esse modelo excludente contribuiu para impulsionar os arranjos improvisados de produção autoconstruída em territórios de periferia, enquanto as favelas remanescentes tiveram suas populações multiplicadas, por verticalização e adensamento, agravando ainda mais os processos de segregação socioespacial. O longo período de crise econômica que se seguiu nas chamadas décadas perdidas, nos anos de 1980-1990, estancou a produção de novas moradias e intensificou o surgimento de novas favelas nas periferias estendidas das metrópoles, cada vez mais afastadas, revertendo também nas ocupações para moradia em prédios ociosos nas áreas centrais esvaziadas (GORDILHO-SOUZA, 2008).

A urbanização dessas ocupações informais pelo poder público tem sido vagarosa e insuficiente, com intervenções governamentais locais, desarticuladas ao longo do tempo, reduzindo-se basicamente ao suprimento precário de pavimentação, instalação de escola, posto de saúde e serviços básicos de energia, água, transporte, crescentemente privatizados. É notória a escassez de espaços públicos e as deficiências no tratamento de áreas verdes e esgotamento sanitário, bem como a ausência de equipamentos urbanos de uso coletivo da cidade, o que caracteriza um “déficit urbanístico” a ser considerado.

Os maiores avanços nesse enfrentamento ocorreram com a abertura política em meados da década de 1980, com a eleição de prefeituras progressistas que instauraram práticas inovadoras de gestão pública, com orçamentos participativos, mutirões de autogestão, projetos inovadores de regularização fundiária associada a melhorias urbanísticas estruturantes (GORDILHO-SOUZA, 1997). Esse novo ciclo de um movimento social reformador contribuiu para impulsionar a aprovação dos capítulos de política urbana e da função social da propriedade na Constituição Federal de 1988, com os artigos 182 e 183 regulamentados na Lei Federal nº 10.257/2001, o Estatuto da Cidade, com grandes conquistas para garantia do direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte, aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer (BRASIL, 2001).

Muito se avançou desde então no plano jurídico: leis inovadoras, direitos assegurados, instrumentos participativos, além de viabilização de recursos

públicos para subsidiar políticas sociais. Entretanto, na prática da construção democrática das cidades, ainda não foi possível aplicar plenamente essas conquistas, tampouco tirar o melhor proveito dos investimentos sociais realizados para inclusão urbana de forma ampla. As prefeituras, os órgãos estaduais, federais e demais instituições públicas voltadas a essas atividades não se mostram capazes de manter ações continuadas, tampouco integradas, além da escassa disponibilidade de profissionais na gestão pública voltados para essa área de atuação.

No pós-Estatuto da Cidade, a produção de novas habitações foi fortemente impulsionada pelo *boom* imobiliário decorrente do aquecimento da economia brasileira a partir de meados de 2000, trazendo nesse bojo uma política urbana inovadora, com a criação do Ministério das Cidades, em 2003, conjugando no planejamento urbano, mobilidade, saneamento e habitação. Foi implantado um novo Sistema Nacional de Habitação, aprovado em 2006, que buscava abranger de forma diversificada tanto o mercado imobiliário como a produção de interesse social, além de urbanização e regularização fundiária. A criação do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), instituído pela Lei Federal nº 11.124/2005, entre outras finalidades, traz a expectativa de ampliação da assistência técnica aos processos de autogestão, tão necessária para melhoria da habitação e dos processos de urbanização. Grandes expectativas foram levantadas com o lançamento, em 2007, do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) para infraestrutura social e urbana, com orçamento previsto de R\$ 503,9 bilhões, somando recursos das três esferas de governo, de privados e de fundos diversos. Para habitação, foram previstos R\$ 106,3 bilhões, sendo R\$ 11,6 bilhões para urbanização de favelas e 44,3 bilhões para novas moradias. Nesse sentido, foi elaborado um Plano Nacional de Habitação, fundamentado na integração urbana de assentamentos precários, especialmente: a) a garantia do acesso ao saneamento básico, à regularização fundiária e à moradia adequada; b) a produção da habitação; e c) a integração da política habitacional à política de desenvolvimento urbano (MARICATO, 2011). Nesse contexto, foi aprovada a Lei Federal nº 11.888, em 2008, visando ao provimento de serviços de assistência técnica de forma pública e gratuita para as populações de baixa renda (BRASIL, 2008). Também foi lançado o programa Minha Casa, Minha Vida (MCMV), em 2009, para produção de novas habitações em grande escala, especialmente voltado para o público de menor renda, até 10 salários mínimos, com subsídio de até 90% para as menores faixas de renda. Até 2016, final do governo que o lançou, cerca de 4,2 milhões de unidades estavam concluídas, e, 5,1 milhões, até 2020, dentre as 6,1 milhões de unidades contratadas, com um valor total de R\$ 552,8 bilhões, sendo R\$ 223,2 bilhões em subsídios, sem previsão de novas contratações em 2021 (BRASIL, 2020). Foram incluídas aí famílias sem-teto,

moradoras nas ocupações de prédios ociosos em áreas centrais esvaziadas, que se multiplicaram a partir dos anos 2000, bem como famílias com renda insuficiente para pagamento de aluguel.

Esse grande montante de investimentos públicos iria fazer frente à crise econômica internacional de 2008 e aos altos déficits de habitação acumulados no país. A partir de então, observa-se uma nova inflexão nas políticas de adequação urbana, concentrando-se os investimentos federais no programa MCMV de produção de unidades, em detrimento da urbanização de favelas (GORDILHO-SOUZA, 2014). Constitui-se, assim, um retrocesso do “ciclo virtuoso” que impulsionou o Estatuto da Cidade, privilegiando-se o “direito à moradia na cidade sem o direito à cidade” (MARICATO, 2011). Essa nova inflexão resultou também na progressiva diminuição de iniciativas de assistência técnica que estavam sendo incentivadas. Mesmo o financiamento da modalidade MCMV-Entidades, criado para atender às famílias organizadas por meio de cooperativas habitacionais e associações sem fins lucrativos, acabou incidindo em menos de 2% do total de investimentos, com poucas possibilidades de inserção de assessoria técnica, predominando a modalidade MCMV-Empresarial na produção desse programa habitacional⁶.

A partir da década de 2010, observa-se um arrefecimento das políticas descentralizadas para melhoria habitacional e urbanização, com a retração do PAC da habitação, privilegiando os investimentos do MCMV vinculados aos interesses da modalidade empresarial. Os grandes empreendimentos urbanos também ganham impulso com o advento dos preparativos para os megaeventos no Brasil, a Copa em 2014 e as Olimpíadas em 2016, quando se intensifica a implantação de projetos em parcerias público-privadas (PPPs) (GORDILHO-SOUZA, 2014). Tais investimentos, seguindo os princípios do urbanismo neoliberal, privilegiam uma agenda de gestão urbana empresarial corporativa, num contexto de seletividade do mercado pelo consumo solvável do espaço urbano, desassociada da qualificação urbana nas ocupações de periferias e esvaziamento do planejamento pelo bem-estar coletivo (GORDILHO-SOUZA, 2018).

6 O MCMV produziu, de 2009 a 2015, mais de 3 milhões de unidades, com um investimento total de R\$ 243 bilhões, sendo cerca de 1 milhão de unidades subsidiadas para famílias com rendas até um salário mínimo e meio e o restante com subsídio proporcional até cerca de nove salários mínimos. A modalidade MCMV-Entidades alcançou nesse período 53 mil unidades, correspondendo a menos de 2% do total do programa, a um custo de R\$ 1,1 bilhões (ENTIDADES..., 2016).

A partir de 2016, o avanço do neoliberalismo no Brasil se intensifica na mudança da gestão federal, com a destituição de um governo de viés mais progressista e distributivo. Resultou no desmonte crescente das políticas públicas de interesse coletivo voltadas para o ambiente, cultura e ciência, gerando grandes retrocessos nos avanços sociais conquistados. Entre outras medidas, a extinção do Ministério das Cidades em 2019, sob protesto dos movimentos sociais, retirou a agenda das políticas urbanas da pauta federal e, consequentemente, os necessários investimentos públicos orçamentários para melhorias urbanas e preservação do patrimônio cultural e ambiental.

Na questão da moradia, esse retrocesso se evidencia na ausência de políticas de habitação social e de melhorias urbanas, contribuindo para aprofundar a precarização do ambiente construído, num cenário de desinvestimento urbano e privatização dos poucos empreendimentos de iniciativa pública. Esse cenário é agravado pelo enfraquecimento participativo das representações institucionais na gestão pública, com o desmonte de conselhos e fundos setoriais. Os impactos sociais também ocorreram pelos cortes sucessivos nos orçamentos das políticas transversais de educação, saúde, ambiente e no fomento a projetos de pesquisa e tecnologia aplicados no ambiente construído. São medidas que também afetam a absorção de profissionais nesse campo de atuação, indispensáveis na realização das políticas públicas continuadas e de longo prazo, para as essenciais transformações socioambientais.

DÉFICIT HABITACIONAL QUALITATIVO, QUANTITATIVO E DÉFICIT URBANÍSTICO

Historicamente, o problema da moradia se baseou na noção de “déficit habitacional”, entendido como defasagem entre o ritmo de crescimento da população urbana e o da construção de novas unidades. Nessa visão, a demanda crescente seria suprida pela construção intensiva de novas habitações financiadas, via mercado ou pelo Estado. Contudo, com as grandes limitações da demanda solvável no Brasil, as ocupações autoconstruídas informalmente foram “a solução” para as camadas da população de baixa renda, passando a ser discutido para essa realidade, no déficit habitacional, o critério de “inadequação” do domicílio, havendo controvérsias nas estimativas em função das disparidades de critérios utilizados para esse cálculo.

Em relação ao IBGE, o Censo Demográfico de 1980 introduz dois levantamentos importantes para uma melhor compreensão da qualificação

habitacional: classificação dos “domicílios não ocupados” (fechados, uso ocasional e vagos) e indicadores sobre os “aglomerados subnormais”. Os domicílios vagos são aqueles que estavam à venda, para aluguel, para serem demolidos ou, simplesmente, domicílios sem referência de moradores, podendo estar aptos ou não a serem habitados. Desde então, observa-se que os números de domicílios vagos têm sido equivalentes aos déficits de novas unidades (VEIGA, 2008).

O conceito de “aglomerados subnormais” abrange as formas de ocupação irregular de terrenos de propriedade alheia (públicos ou privados) para fins de habitação em áreas urbanas, em período recente (obtenção do título de propriedade do terreno há dez anos ou menos). Também quando se soma à ocupação irregular da terra uma ou mais características de um padrão urbanístico irregular, carência de serviços públicos essenciais e localização em áreas que apresentam restrições à ocupação. Os dados mais recentes trabalhados como preparação para a operação do Censo Demográfico 2020, adiado para 2021 e ainda não confirmado, em razão da pandemia da Covid-19, trazem um mapeamento dos “aglomerados subnormais”, relacionado ao Cadastro Nacional de Unidades de Saúde, com o objetivo de fornecer à sociedade informações para o enfrentamento dessa pandemia. Essa estimativa de domicílios ocupados tem como ponto de partida os dados do Censo Demográfico de 2010, sendo algumas áreas com atualizações de campo e, outras, com estimativas, usando as informações disponíveis nos municípios, portanto, conforme alertado na publicação, sujeitas à revisão no próximo Censo. Dessa forma, denota-se um crescimento significativo dessa tipologia de aglomerados, na última década, praticamente dobrando os números de municípios com essa incidência. Os 13.151 aglomerados identificados até dezembro de 2019 (em 2010, 6.329) estão localizados em 734 municípios (13,2% do total nacional e Distrito Federal; em 2010 eram 323), totalizando 5.127.747 domicílios (7,8% do total nacional; em 2010 eram 3.224.529) (IBGE, 2020).

Mesmo com este avanço de mensuração sobre a inadequação habitacional, essa categoria de “subnormalidade” não dá conta da estimativa global de condições de habitabilidade nos territórios, quer pelos critérios adotados de tempo de ocupação, menos de dez anos, quer ainda por não identificar problemas relacionados a ocupações em área de riscos ambientais. Portanto, revela-se uma estimativa subdimensionada, diante da persistência de precariedades em aglomerados consolidados informalmente, com déficits urbanísticos a serem considerados para a necessária inserção urbana.

Por sua vez, a Fundação João Pinheiro (FJP), referência nacional no cálculo de déficit habitacional, a partir de 1995, com base nas variáveis do Censo e Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (Pnad), definiu critérios mais próximos às diferentes realidades, aprimorando o conceito de déficit a partir de “necessidades habitacionais”. Trabalhando com os indicadores de reposição de unidades precárias, de demanda demográfica e de inadequação, incluindo aí carência de infraestrutura, distingue-se “déficit quantitativo” (novas unidades) de “déficit qualitativo” (melhoria habitacional), considerando as habitações existentes que necessitam de melhorias na edificação e na infraestrutura (FJP, 2021).

Desde então, a metodologia da FJP tem passado por mudanças e aperfeiçoamentos, buscando acompanhar as transformações socioespaciais, trabalhando com novos indicadores. Assim, no seu relatório mais recente, de 2020, na definição da metodologia de mensuração de **déficit quantitativo**, estão incluídas as condições de domicílios improvisados ou rústicos, ônus excessivo com aluguel, coabitação e adensamento. Para o **déficit qualitativo**, são consideradas a inadequação edilícia e de infraestrutura urbana. Nos aspectos edilícios estão incluídos: cobertura inadequada, inexistência de banheiro exclusivo, número de cômodos insuficiente, ausência da posse fundiária do terreno ou da fração ideal e precariedade de habitações, seja por domicílios improvisados ou rústicos. A inadequação de infraestrutura refere-se aos domicílios que não dispõem de ao menos um dos seguintes serviços básicos de forma contínua: energia elétrica, rede geral de abastecimento e armazenamento de água com canalização interna, rede geral de esgotamento sanitário e coleta de lixo.

Como o Censo de 2020 ainda não foi realizado, os cálculos mais recentes de domicílios no Brasil e os déficits estimados pela FJP são aqueles calculados com base na Pnad/2015, considerando uma população residente total de 203.191 milhões habitantes (média bruta de 3 pessoas por unidade), e compreendendo o seguinte universo: **domicílios particulares permanentes** – 67.039 milhões; **domicílios vagos** – 7.906 milhões, 80,3% em áreas urbanas, sendo 6.893 milhões em condições de ocupação e 1.012 milhões em reforma; **déficit quantitativo** – 6.355 milhões, sendo 5.572 milhões (87,76%) em áreas urbanas (demanda presente de novas unidades: crescimento população e reposição de habitação precária, coabitação, adensamento e ônus com aluguel); **déficit qualitativo** – inadequação de domicílios urbanos próprios (edilícia: adensamento, cobertura, banheiro e fundiária; e infraestrutura: água, energia, esgoto, coleta lixo) – 7.225 milhões (aproximadamente 11% do total) (FJP, 2018).

Esses cálculos, fundamentais para o redesenho de políticas públicas, apontam para algumas evidências críticas que deverão nortear os novos programas de habitação na atual realidade brasileira. Primeiramente, apesar da intensa produção de novas habitações pelo MCMV a partir de 2009, alcançando 5,1 milhões de unidades construídas até 2020, se comparadas ao déficit quantitativo calculado pela FJP, com base no Pnad/2008 (5.572 milhões) e no Pnad/2015 (6.355 milhões), observa-se que houve crescimento do déficit, apesar dessa elevada produção social. Atribui-se esse aumento do déficit ao indicador ônus excessivo com aluguel, diante dos altos índices de desemprego registrados nos últimos anos, o que agrava a situação de habitação social no país. Por outro lado, as críticas à produção maciça de unidades do MCMV em áreas de periferia mais distantes, desprovidas de equipamentos e de mobilidade urbana, amplia o saldo de **déficit urbanístico**, a ser enfrentado. A política de produção de novas unidades na periferia, isoladamente, favorece a economia da construção e amplia o acesso à casa própria, mas não impacta necessariamente na inclusão urbana da população transferida.

Por outro lado, os altos índices de domicílios vagos que persistem no ambiente construído, conforme indicados no Pnad/2015 (7.906 milhões), número mais elevado que o déficit habitacional calculado pela FJP para o mesmo ano (6.355 milhões), somados à crescente ociosidade de imóveis de outros usos nas áreas centrais, indicam a urgência de se repensar a produção habitacional associada à renovação urbana a partir desses indicadores, com potencialidades socioeconômicas. Confrontando-se ao índice decrescente da taxa de fertilidade, 1,7 por mulher, abaixo da reposição populacional 2,2 (UNFPA, 2018), são indicadores que evidenciam outras formas de cidades.

Em relação ao déficit qualitativo dos domicílios calculados pela FJP, o conceito ampliado de necessidades (edilícia, infraestrutura e fundiária), alcançando em 2015 um total próximo a 11% dos domicílios, identificam um importante dimensionamento para melhorias pontuais. Entretanto, esse índice se apresenta muito distante das realidades territoriais de ocupações produzidas informalmente ao longo de décadas, que atingem atualmente índices muito maiores de necessidades nas grandes cidades, conforme anteriormente indicados.

Essas demandas coletivas referem-se ao **déficit urbanístico**, relativo às condições deficientes dos espaços comuns, ausência de áreas verdes e equipamentos públicos, necessários à melhoria da qualidade das localidades periféricas e do meio ambiente onde essas habitações se localizam. Esse conceito ampliado de moradia adequada, para além da unidade de habitação

e incorporando as características socioambientais do lugar, é o grande desafio a ser enfrentado para o alcance do bem-estar coletivo nas cidades brasileiras.

Nesse sentido, associando-se às análises dos dados censitários por domicílio, faz-se necessário proceder a análises locais complementares das configurações dos territórios habitados e sua inserção urbana. Essa mensuração não pode ser realizada apenas pelas pesquisas nas unidades, tampouco as soluções se restringem às condições edilícias e de infraestrutura. O desafio da inclusão territorial urbana exige políticas públicas, com metodologias próprias, continuadas e amplamente participativas. As poucas referências empreendidas desmontam a complexidade desse desafio, mas também apontam o alcance social do direito à cidadania e cidades melhores.

AS ZEIS COMO INSTRUMENTO DE ADEQUAÇÕES EDILÍCIAS, URBANÍSTICAS E DE INCLUSÃO URBANA

O cenário urbano de fortes contrastes das cidades brasileiras se caracteriza, por um lado, pela “cidade formal” – caracterizada por áreas de média e alta rendas, com ampla oferta de benfeitorias coletivas e infraestrutura, equipamentos urbanos, reguladas pelas legislações e mercado imobiliário – e, por outro, pela “cidade informal” – formada por parcelamentos irregulares e por ocupações coletivas nas periferias urbanas, à revelia dos parâmetros edilícios e urbanísticos legais estabelecidos – ocupada pela população de baixa renda. Esta resulta de processos de autoconstrução, produzida com materiais precários, substituídos ao longo do tempo, sem apoio técnico e desassistidos por políticas urbanas adequadas. Consolidam-se, assim, de forma improvisada, com ocupação intensiva, poucos espaços livres e altas densidades.

Essa produção informal tem natureza própria e uma dinâmica em movimento permanente, pela construção gradativa, adaptada às condições de cada morador, do terreno e das unidades vizinhas. Como a grande maioria das unidades construídas ocupa quase a totalidade dos pequenos lotes, os acréscimos de área construída ocorrem pela verticalização da unidade, destinadas quase sempre à criação de novos domicílios para membros da família ou para aluguel e ampliação da renda. Os cômodos pequenos e pouco ventilados, pelas condições de ocupação intensiva no território, são reproduzidos nos pavimentos superiores. Mesmo as melhorias resultantes de revestimentos posteriores com materiais mais duráveis, nem sempre resultam em maior conforto e segurança, seja pela falta de orientação técnica, seja pelas impossibilidades impostas nas construções vizinhas. As ocupações seguem as necessidades e condições de cada família, com limitações nas

definições coletivas do parcelamento. Assim, os espaços privados vão sendo ampliados, mas as ações individuais são limitadas e impotentes diante das demandas de espaços públicos que qualifiquem o lugar da moradia como ambiente adequado para viver.

Diante da ocupação intensiva desses territórios, com poucas áreas livres, os projetos de urbanização para a implantação de infraestrutura e inserção de novos espaços públicos, áreas verdes e equipamentos coletivos, geralmente exigem um “índice de sacrifício privado”, com redução ou eliminação de algumas unidades habitacionais, preferentemente transferidas para edificações coletivas verticalizadas na própria comunidade ou em áreas de vizinhança.

Para execução desses arranjos, são necessários pactos coletivos com definição de parâmetros mínimos de garantia do bem comum, ações ainda incipientes nas transformações dessas áreas, mas com possibilidades reais de realização, por meio de regulamentação de Zonas Especiais de Interesse Social (Zeis), instrumento administrativo estabelecido a partir do Estatuto da Cidade, definidas nos planos diretores dos municípios, mas ainda pouco praticada efetivamente como política pública de melhorias urbanas.

De acordo com o Estatuto das Cidades, as Zeis são zonas urbanas específicas, que compreendem áreas públicas ou particulares já habitadas ou a serem habitadas por população de baixa renda, prioritariamente destinadas à habitação social, onde haja interesse público em promover a regularização urbanística e/ou jurídica da posse da terra. Para tanto, o processo de urbanização deverá ser combinado com a aplicação dos instrumentos de regularização fundiária.

A constituição das Zeis é uma iniciativa inovadora sob três aspectos principais. Em primeiro lugar, torna possível a regularização urbanística de áreas de ocupação informal, por meio de legislação específica, reconhecendo-se a diversidade e a complexidade dessa forma de ocupação na cidade e a impossibilidade de adequá-la aos padrões ideais definidos pelas respectivas leis de uso e ocupação do solo para a cidade formal. Em segundo lugar, traz a perspectiva de indicação de áreas vazias com potencial para a implantação de habitação popular, através das Zeis de vazios urbanos, contribuindo para o aumento da oferta de terras no mercado urbano de baixa renda. Em terceiro lugar, está fundamentada no processo de cogestão entre o poder público municipal e a comunidade, previsto tanto na elaboração dos planos de urbanização e de regularização fundiária, quanto na sua gestão e implementação, entendendo-se ser essa a garantia fundamental da

manutenção e qualificação da ocupação pós-intervenção, com o fortalecimento da cidadania (GORDILHO-SOUZA; TEIXEIRA; ESPÍRITO SANTO, 2007).

Apesar dessas inegáveis conquistas no que se refere ao processo de regulamentação das Zeis, poucas são as experiências consolidadas. Nesse sentido, é de suma importância a discussão e a análise das iniciativas desenvolvidas para uma vigorosa política urbana com esse alcance⁷.

A regulamentação das Zeis, por meio da elaboração de planos de bairro, como processos participativos continuados e específicos, permite as necessárias adequações físicas edilícias, urbanísticas e fundiárias, trazendo, no processo, o potencial de fortalecer uma cultura de valorização do lugar e da cidade, fomentando, assim, nas comunidades, debates que contribuam para educação urbanística e ambiental.

Ermínia Maricato (2002) refere-se à representação ideológica da cidade como “analfabetismo urbanístico”, um desconhecimento sobre a cidade real que é preciso ser combatido no enfrentamento da desigualdade e segregação territorial na produção da cidade. Para ela, “é preciso evidenciar o alto custo que decorre da irracionalidade na ocupação predatória e extensiva do solo urbano” (MARICATO, 2002).

Nesse sentido, é preciso que a absorção cultural dessa realidade seja despertada nos cidadãos desde a idade escolar⁸. Para isso, o fortalecimento de atividades extensionistas das universidades muito tem contribuído, levando às comunidades projetos interativos e criativos que viabilizam a troca de saberes, aproximando assim a formação profissional da realidade e ampliando as possibilidades do reconhecimento dos direitos sociais e formas de construção coletiva para políticas afirmativas e superações das desigualdades sociais (GORDILHO-SOUZA, 2020).

7 Alguns municípios no Brasil, mesmo antes do Estatuto da Cidade, introduziram instrumentos para regularização urbanística e fundiária dos assentamentos informais. Salienta-se a ação emblemática na cidade de Recife, com a criação do Prezeis, concebida por entidades e organizações da sociedade civil, em um amplo processo de discussão, tendo sido instituída em 1987, pela Lei Municipal nº 14.947. Em Salvador, essa figura jurídica foi instituída no Plandurb, Lei do Plano Diretor de 1984, como áreas de Proteção Socioecológicas (APSEs), visando garantir a permanência de ocupações populares em áreas valorizadas da cidade. Em São Paulo, os municípios de Santo André, com a Lei Municipal nº 6.864/1991 e Diadema, no Plano Diretor de 1993, instituíram a regularização dos assentamentos informais (GORDILHO-SOUZA; TEIXEIRA; ESPÍRITO SANTO, 2007).

8 Com este entendimento, o CAU-Brasil (Conselho de Arquitetura e Urbanismo), através da Comissão de Políticas Urbanas e Ambientais, recentemente realizou um concurso inédito, o CAU-Educa, que fomentou iniciativas de educação urbanística e ambiental entre estudantes do Ensino Fundamental, em duas modalidades: Práticas Pedagógicas de Educação Urbanística e Ações de Arquiteto e Urbanista na Escola (CAU, 2020).

Para além das configurações físicas e materiais desse ambiente construído que abriga uma grande parte da população brasileira, a sua consolidação traz também conteúdos culturais próprios que não podem ser desprezados. Assim, políticas urbanas devem dialogar com as diversidades desses territórios, respeitando os seus códigos sociais e espaciais, com propostas compartilhadas, tarefa que exige contribuições dos múltiplos segmentos envolvidos. Diante das imensas escalas e complexidades desses territórios, torna-se fundamental a participação de assessorias técnicas permanentes que, nas áreas de Arquitetura, Urbanismo e Engenharia e afins, já estão previstas na Lei Federal 11.888 /2008, já referida, com suas múltiplas possibilidades de atuação.

A LEI DE ATHIS COMO POTENCIAL DE MELHORIA HABITACIONAL DIVERSIFICADA E EM GRANDE ESCALA

As primeiras iniciativas de assistência técnica para melhoria habitacional no Brasil foram desenvolvidas por arquitetos atuantes em instituições profissionais e associações de interesse público, referências importantes trazidas para a universidade posteriormente. Tiveram influência dos trabalhos de John Turner, arquiteto e urbanista inglês que desenvolveu, nos anos de 1960, um trabalho nas “barriadas” de Lima, no Peru, e divulgou a perspectiva do urbanismo “de baixo para cima”, ou seja, a partir dos moradores.

São emblemáticas as experiências que ocorreram na cidade do Rio de Janeiro, contrapondo-se às sucessivas remoções de favelas na década de 1960. Foram empreendidas pelo arquiteto Carlos Nelson Ferreira dos Santos e demais integrantes do escritório Quadra, que atuou na favela de Brás de Pina no final dos anos de 1960. Essa experiência de desenvolver projeto junto com a comunidade, reconhecendo a favela como um espaço legítimo de moradia, demonstra a viabilidade de melhorias habitacionais sem que a população seja retirada da sua localização (SANTOS, 1980).

Essa perspectiva repercutiu para outras iniciativas e nas entidades profissionais dos arquitetos, com propostas de legislação para garantia de assistência técnica àqueles que não podiam pagar por esses serviços. As primeiras iniciativas datam de 1977, quando o Sindicato de Arquitetos do Rio Grande do Sul propôs o Programa de Assistência Técnica e Moradia Econômica (PROGRAMA ATME, 1977). Como fruto dessa iniciativa, seu idealizador, o arquiteto Clóvis Ilgenfritz, eleito vereador de Porto Alegre em 1999, conseguiu aprovar uma lei municipal para viabilizar assistência técnica gratuita para habitação. Mais tarde, esse mesmo arquiteto, quando eleito deputado federal, elaborou um projeto de lei de Assistência Técnica para Habitação de Interesse Social (Athis), que serviu de base para a proposta posterior do deputado federal baiano Zezéu Ribeiro,

aprovada na forma da Lei Federal nº 11.888, promulgada em 24 de dezembro de 2008, que “assegura às famílias de baixa renda assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social e altera a Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005” (BRASIL, 2008).

A Lei de Athis, como ficou conhecida, representa um grande avanço legal, mas com limitações, uma vez que, não sendo ainda regulamentada, não garante recursos definidos para tal finalidade. Na prática, essa lei implica a criação de um sistema de financiamento público para a remuneração do trabalho de arquitetos, urbanistas e engenheiros e demais envolvidos no projeto e construção de habitação social. Nesse sentido, ainda em 2008, foi validada por uma comissão da Câmara Federal para a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) da Habitação, espelhando-se no Sistema Único de Saúde (SUS); entretanto, até então, não foi votada em Plenário. Várias entidades profissionais nessa área de atuação e os movimentos sociais por moradia estiveram mobilizados em campanhas, promovendo eventos e cartilhas para divulgação e discussão da sua efetivação⁹. Entretanto, sem a regulamentação dessa Lei Federal e num contexto da referida inflexão dos programas de urbanização e autogestão habitacional, a partir de 2008, principais campos de atuação em Athis, sua aplicação não foi deslançada como idealizada.

Além de algumas iniciativas descontínuas de prefeituras na implantação de escritórios públicos e de financiamentos para projetos de produção habitacional por autogestão, com assessoria técnica¹⁰, a retomada mais vigorosa da discussão de uma política de Athis só ocorreu a partir de 2011, com a criação do Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil (CAU-BR). Iniciou-se, a partir de então, uma intensa campanha nacional, promovendo vários eventos e editais destinando minimamente 2% de sua arrecadação para ações de Athis, assumindo essa atuação como um direito fundamental do cidadão, assim como saúde e educação (CAU, 2014).

9 Nesse período, com apoio do Ministério das Cidades, várias entidades da sociedade civil se mobilizaram para discutir o papel da assistência técnica de profissionais de arquitetura e engenharia aos serviços de habitação de interesse social, trazendo experiências que estavam em curso no Brasil (CUNHA; ARRUDA; MEDEIROS, 2007).

10 São emblemáticas as experiências de projetos habitacionais de autogestão por mutirão em São Paulo, com apoio de assessorias técnicas e universidade (BONDUKI, 1992). Posteriormente se ampliaram como política pública na Prefeitura de São Paulo, Gestão (1989-1992), com ampla produção. Essas iniciativas serviram como modelo para o Programa Federal Crédito Solidário, gerido pela Caixa Econômica Federal (Lei 8.777/1993), depois substituído pelo Programa MCMV-Entidades (Decreto nº 6.819 de 13/04/2009), todos esses voltados para produção habitacional autogerida por associações de moradia, com assessoria técnica.

A Lei de Athis estabelece várias modalidades de atuação e os diversos agentes, por meio de ações da gestão pública, assessorias profissionais autônomas e atividades extensionistas universitárias. Dentre essas, indica profissionais inscritos em programas de residência acadêmica ou em programas de extensão universitária, por meio de escritórios-modelo ou escritórios públicos, atuações fundamentais para a ampliação de técnicos envolvidos e capacitação de profissionais para atuar no amplo universo de demandas, de forma continuada.

Por iniciativas de algumas universidades, no âmbito de pós-graduação, têm sido desenvolvidos cursos de especialização na modalidade prevista de residência acadêmica, como projetos de ensino-pesquisa-extensão voltados para essa área de atuação. Diferenciam-se das demais residências profissionais constituídas na área de saúde, por estender essa prática acadêmico-extensionista para atuar na complexidade social do ambiente construído, o que exige um entendimento político, mediações, transdisciplinaridade e inventividade técnica para as diversas situações trabalhadas, conforme se verifica na implementação de propostas em andamento¹¹. São iniciativas que demonstram o grande potencial do apoio das universidades, na implementação de programas de Athis, de forma continuada e interativa com ações educativas e práticas propositivas, mediação fundamental entre gestão pública e comunidades para implantação de projetos de melhoria do ambiente construído.

CONSIDERAÇÕES PARA INCREMENTO DE POLÍTICAS URBANAS INCLUSIVAS NA DIVERSIDADE PRODUZIDA

Na questão da mensuração do déficit habitacional no Brasil, revela-se, na atualidade, situações ampliadas quanto às necessidades das condições de moradia nas diversidades das cidades produzidas, ao se reconhecer as

11 A proposta pioneira para implantação de Residência em Arquitetura, Urbanismo e Engenharia na Universidade Federal da Bahia foi viabilizada em 2011, com base na Lei Federal de Athis 11.888/2008, por meio do curso de especialização em Assistência Técnica para Habitação e Direito à Cidade, aprovado pela Pró-Reitoria de Extensão da UFBA (GORDILHO-SOUZA, 2011). Atualmente, na sua 4ª edição, esse curso já fomentou muitos projetos e várias nucleações em outras universidades federais (UFPB, UFPel, UNB, UFC, UFSE). Com foco em atividades de ensino-pesquisa-extensão, tem demonstrado a viabilidade de capacitação de profissionais para assessoria técnica, em grande escala, atuando na prática de projetos participativos em comunidade, que abrangem processos educativos dialógicos voltados para o ambiente construído e moradia. Para isso, desenvolve interações locais, nas escolas, associações e com lideranças, por meio de oficinas e propostas colaborativas, que envolvem o território, suas problemáticas e potencialidades socioespaciais (UFBA, 2021).

demandas no âmbito dos territórios consolidados de periferia e sua inserção no meio urbano. Para esse tipo de análise e possibilidades de atuação pública, a abrangência vai além da unidade edilícia e do lote como domicílio, compreendendo, também, as deficiências socioambientais de infraestrutura coletiva, de equipamentos urbanos e, sobretudo, de escassez de espaços públicos, atributos necessários ao bem viver e fortalecimento de urbanidade.

Como pontuado nesta reflexão, na realidade brasileira, o **déficit quantitativo** se mantém elevado pela extrema condição de pobreza para uma grande parte da população, mesmo com a extensa produção pública de novas unidades registradas nas últimas décadas; o **déficit qualitativo** se alarga na consolidação da informalidade dos espaços autoconstruídos, sem a devida gestão pública; e o **déficit urbanístico** se configura gigantesco e complexo, em territórios de não-cidade. Esse passivo histórico se agrava no presente e exige um outro futuro de políticas públicas mais abrangentes, interativas e continuadas, fundamentais para a necessária inclusão das periferias urbanas.

As expectativas de baixo crescimento populacional nas próximas décadas, a amplitude de deficiências urbanísticas no ambiente construído espraiado e altamente segregado e o amplo universo de imóveis vagos ociosos em áreas urbanizadas são alguns indicativos que fomentam outras formas de reconstruir as cidades produzidas. Apontam para ações de reciclagem diversificada dessa larga escala de espaços produzidos, o que exige projetos específicos e interativos com as populações moradoras e os diversos segmentos envolvidos, para novas formas de arquitetura e urbanismo. Referências de atuação em projetos de melhorias para territórios dessa natureza demonstram também que as soluções não estão dadas; são diferenciadas, próprias de cada lugar e exigem ampla adesão social.

Diante das particularidades da urbanização no Brasil e das diversidades locais, os avanços e retrocessos na história recente das políticas urbanas indicam que as propostas mais apropriadas para esse movimento social em construção foram aquelas concebidas de forma descentralizada e participativa, trazidas por processos de autogestão financiada, com parcerias institucionais, incorporando assessorias e assistência técnica, com a participação ativa dos moradores.

Uma política vigorosa de regulamentação das Zeis como instrumento público de planejamento participativo, na mensuração das inadequações e indicações de soluções locais, certamente é um caminho inevitável para a transformação social. São processos demorados, pactuados, que exigem a interveniência da gestão pública, agregando ações dos vários segmentos envolvidos. Para isso,

a assistência técnica no apoio à melhoria habitacional edilícia e dos espaços públicos é fundamental pelas possibilidades irrigadoras de soluções partilhadas, pela mediação e inovação de tecnologias sociais próprias. A regulamentação da Lei de Athis traz um grande potencial para alavancar tais iniciativas, mobilizando prefeituras, comunidades e demais instituições. Nesse sentido, as universidades têm importante contribuição no seu papel de ensino-pesquisa-extensão, capazes de avançar com tecnologias socioambientais adequadas para o enfrentamento desse quadro de complexidades, ainda que tardio.

A expectativa do pós-pandemia planetário já aponta a urgência da relação sustentável homem-natureza para a sobrevivência e bem-estar coletivo. As mudanças são imprevisíveis, mas os impactos já são perceptíveis, com a intensificação das comunicações virtuais e suas consequências nas mudanças de modo de vida e de trabalho, no ambiente da habitação e no tratamento dos espaços coletivos, bem como na gigantesca exclusão social que se aproxima com o desemprego estrutural. As condições sanitárias e ambientais se impõem no coletivo, mesmo que a chance de sobrevivência seja maior para aqueles que detêm riqueza, as mortes quase sempre invisíveis da pobreza agora se entrelaçam para todas as classes de renda, com grandes riscos para a sobrevivência de todos no ambiente coletivo. Como essas questões afetarão as políticas urbanas?

No Brasil, essas condições recentes se somam à outras persistentes epidemias provocadas pelas condições precárias de vida nas periferias e ao desmonte das políticas de interesse social. Contraditoriamente, as vulnerabilidades do ambiente construído impõem ações efetivas de fomento ao conhecimento compartilhado, criativo e transversal, aplicado às tecnologias sociais apropriadas às melhorias do espaço de viver. Esse incremento traz também o potencial de ampliação da produção econômica e geração de trabalho nas cidades, fundamental para o enfrentamento da intensa crise econômica instalada no estágio atual da globalização neoliberal e da exacerbada concentração de riquezas. São indicações que apontam para a urgência dessa aderência coletiva na construção de novas políticas inclusivas por cidades melhores, mais justas, mais seguras e ambientalmente sustentáveis.

REFERÊNCIAS

- AZEVEDO, S. de. Vinte e dois anos de política de habitação popular (1964-1986): criação, trajetória e extinção do BNH. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 4, p. 107-119, out./dez. 1988.
- BONDUKI, Nabil Georges. **Habitação e autogestão**: construindo territórios de utopia. Rio de Janeiro: FASE, 1992.
- BONDUKI, Nabil Georges. **Origens da habitação social no Brasil**: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria. São Paulo: Estação Liberdade, 1998.
- BONDUKI, Nabil Georges; KOURY, Ana Paula. Das reformas de base ao BNH: as propostas do Seminário de Habitação e Reforma Urbana. In: **Arquitextos**, São Paulo, 120.02, ano 10, maio 2010.
- BRANDÃO, Maria de Azevedo. Origens da expansão periférica de Salvador. **Revista Planejamento**, Salvador, v. 6, n. 2, abr./jun. 1978.
- BRASIL. Ministério de Economia. **Relatório de avaliação**: Programa Minha Casa Minha Vida. Brasília, DF: ME, dez. 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2021/04/cgu-divulga-prestacao-de-contas-do-presidente-da-republica-de-2020/relatorio-de-avaliacao-pmcmv.pdf>. Acesso em: 6 out. 2021.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.
- BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, seção 1, 11 jul. 2001.
- BRASIL. Lei nº 11.888, de 24 de dezembro de 2008. Assegura às famílias de baixa renda assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social e altera a Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, seção 1, 26 dez. 2008.
- CONSELHO DE ARQUITETURA E URBANISMO (Brasil). Educação urbanística e ambiental no ensino fundamental. **Processo Administrativo nº 111/2020**: concurso nº 1/2020. Brasília, DF: CAU, 2020. Disponível em: https://www.cau.br.gov.br/caueduca/wp-content/uploads/2020/12/Edital-Concurso-no-1_2020-1.pdf. Acesso em: 6 out. 2021.
- CONSELHO DE ARQUITETURA E URBANISMO (Brasil). Resolução nº 94, de 7 de novembro de 2014. Regulamenta a concessão de apoio institucional pelo Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil, caracteriza as suas modalidades e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, seção 1, edição 234, 3 dez. 2014. Disponível em: <https://transparencia.cau.br.gov.br/arquivos/resolucao94.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2020.

CUNHA, Egloísa Micheline Pontes; ARRUDA, Ângelo Marcos Vieira de; MEDEIROS, Yara (org.). **Experiências em habitação de interesse social no Brasil**. Brasília, DF: SNH, 2007.

ENTIDADES de Minha Casa Minha Vida entregam 8,9% das moradias. **Metrópoles**, Brasília, DF, 3 maio 2016. Disponível em: <https://www.metropoles.com/brasil/politica-brasil/entidades-de-minha-casa-minha-vida-entregam-89-das-moradias?amp>. Acesso em: 6 out. 2021.

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

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

GORDILHO-SOUZA, Angela Maria (org.). **Habitar contemporâneo: novas questões no Brasil dos anos 90**. Salvador: FAUFBA: CADCT-BA, 1997.

GORDILHO-SOUZA, Angela Maria. Cidade seletiva e exclusividade urbana: megaeventos, grandes projetos e a Copa 2014 em Salvador. In: CARVALHO, Inaíá Maria Moreira de et al. (org.). **Metrópoles na atualidade brasileira: transformações, tensões e desafios na região metropolitana de Salvador**. Salvador: Edufba, 2014.

GORDILHO-SOUZA, Angela Maria. **Invasões e intervenções públicas: uma política de atribuição espacial em Salvador, 1946-1989**. Dissertação (Mestrado em Arquitetura) – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1990.

GORDILHO-SOUZA, Angela Maria. **Limites do habitar: segregação e exclusão na configuração urbana contemporânea de Salvador e perspectivas no final do século XX**. 2. ed. rev. e ampl. Salvador: Eufba, 2008.

GORDILHO-SOUZA, Angela Maria. **Limites do habitar: segregação e exclusão na configuração urbana contemporânea de Salvador e perspectivas no final do século XX**. Salvador: Eufba, 2000.

GORDILHO-SOUZA, Angela Maria. **Proposta para implantação de residência profissional em arquitetura** do curso de especialização em assistência técnica, habitação e direito à cidade. Apresentada ao PPGAU-FAUFBA, em Salvador março de 2011.

GORDILHO-SOUZA, Angela Maria. Residências acadêmicas em arquitetura e urbanismo: projetos em movimento para ensino-pesquisa-extensão na pós-graduação. In: GORDILHO-SOUZA, A. M.; COTRIM, M.; SUAREZ, N.A. (org.). **Pesquisa em projeto e extensão na pós-graduação em arquitetura e urbanismo**. Salvador: Eufba; Rio de Janeiro: Anparq, 2020.

GORDILHO-SOUZA, Angela Maria. Urbanismo neoliberal, gestão corporativa e o direito à cidade: impactos e tensões recentes nas cidades brasileiras. **Cadernos Metrópole**, São Paulo, v. 20, p. 245-265, 2018.

GORDILHO-SOUZA, Angela Maria; TEIXEIRA, Aparecida Netto; ESPÍRITO SANTO, Maria Teresa Gomes do. O desafio da regulamentação de Zeis - Zonas Especiais de Interesse Social. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 12., Belém-Pará, 2007. **Anais Enanpur**, Belém, v.12, n.1, 2007.

IBGE divulga estimativa da população dos municípios para 2020: estatísticas sociais. **Agência de Notícias**, Rio de Janeiro, 27 ago. 2020. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/28668-ibge-divulga-estimativa-da-populacao-dos-municipios-para-2020>. Acesso em: 20 out. 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Classificação preliminar e informações de saúde para o enfrentamento à Covid-19**. Rio de Janeiro: IBGE, 18 de maio de 2020.

MARICATO, Ermínia. Autoconstrução, a arquitetura possível. In: MARICATO, Ermínia (org.). **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. 2. ed. São Paulo: Editora Alfa-Omega, 1982.

MARICATO, Ermínia. Erradicar o analfabetismo urbanístico. **Revista FASE**, Rio de Janeiro, março de 2002.

MARICATO, Ermínia. **O impasse da política urbana no Brasil**. São Paulo: Vozes, 2011.

PROGRAMA ATME. **Assistência Técnica e Moradia Econômica**. [Porto Alegre]: SAERGS: CREA-RS, 1977.

RIBEIRO, L. C. de Q. Espaço urbano, mercado de terras e produção da habitação. In: SILVA, L. A. Machado (org.). **Solo urbano: tópicos sobre o uso da terra**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1981. (Série Debates Urbanos, n. 1).

ROLNIK, Raquel. **A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo**. São Paulo: Studio Nobel - FAPESP, 1997.

SANTOS, C. N. F. dos. Como projetar de baixo para cima - uma experiência em favela. **Revista de Administração Municipal**, Rio de Janeiro, n. 156, p. 6-27, 1980.

SANTOS, Milton. **A urbanização desigual: a especificidade do fenômeno urbano em países subdesenvolvidos**. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1982.

TASCHNER, S. P. Habitação e demografia intraurbana em São Paulo. In: **Revista Brasileira de Estudos e População**, São Paulo, v. 7, n.1, jan./jun. 1990.

UNFPA. **Situação da população mundial 2018:** o poder de escolha: direitos reprodutivos e a transição demográfica. Brasília, DF: UNFPA, 2018. Disponível em: <https://brazil.unfpa.org/pt-br/news/situacao-da-populacao-mundial-2018>. Acesso em: 4 mar. 2021.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE BAHIA. **Curso de especialização lato sensu permanente em Assistência Técnica para Habitação e Direito à Cidade.** Salvador: UFBA, 2021. Disponível em: <http://www.residencia-ae.ufba.br>. Acesso em: 4 mar. 2021.

VALLADARES, Lícia do Prado. **Passa-se uma casa - análise do programa de remoção de favelas do Rio de Janeiro.** 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.

VEIGA, Daniela Andrade Monteiro. **Domicílios sem moradores, moradores sem domicílios:** um estudo sobre os domicílios vagos em Salvador como subsídio para políticas habitacionais. Vitória da Conquista: Edições UESB, 2008.

Posfácio

Habitação, serviços habitacionais, moradia, território, cidade, terra, lugar... palavras que apontaram caminhos para as discussões realizadas no I Seminário Internacional Pesquisa do Déficit e Inadequação Habitacional no Brasil: avanços e desafios. E, no coração desse diálogo, a pessoa humana e seus direitos.

A cooperação alemã para o desenvolvimento sustentável implementada pela *Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH* orienta sua atuação para a complementariedade e integralidade das pautas ambientais, econômicas e sociais, sendo que, quanto ao aspecto social, busca promover e proteger direitos humanos de forma ativa e consciente. A cooperação alemã para o desenvolvimento sustentável tem como vetor dois princípios fundamentais da Agenda 2030: não deixar ninguém para trás (*leave no one behind*) e não causar danos (*do no harm*).

Através do Projeto Eficiência Energética para o Desenvolvimento Sustentável: foco Habitação Social (EEDUS), financiado pelo Ministério Federal da Cooperação Econômica e do Desenvolvimento (BMZ) da Alemanha, em parceria com a Secretaria Nacional de Habitação, trabalhamos na melhoria de qualidade da produção habitacional brasileira. Nesses mais de três anos de projeto, concentramos esforços tanto nas unidades habitacionais, quanto na sua inserção urbana, pois, em um programa habitacional, não se constrói apenas casas, mas também estruturas e dinâmicas que passam a interagir com toda a cidade.

Neste livro – resultado do seminário –, o direito à moradia digna esteve no centro do debate, abordado a partir de premissas claras: moradia como direito humano fundamental previsto na Declaração Universal dos Direitos Humanos (art.25, §1); e, ainda, como direito constitucional, social e necessidade vital básica, conforme apontado na Constituição Brasileira de 1988 (art.6º).

Conforme os/as autores/as – outrora palestrantes – nos convidaram a refletir, o direito à moradia está relacionado a uma série de outros direitos humanos e

fundamentais estabelecidos nacional e internacionalmente, como segurança, paz e dignidade. Essa rede de garantias ao cidadão se inter-relaciona: um direito é essencial para a conquista do outro.

Como pudemos verificar, a habitação, enquanto meio de concretização do direito à moradia, mais do que dar ou não acesso a uma residência, deve garantir dignidade, fornecendo as condições básicas que a tornam adequada e atendendo às necessidades da pessoa humana em níveis econômico, social, cultural e de segurança.

Segundo nos conta Nabil Bonduki, a formulação pela Fundação João Pinheiro de uma metodologia para o cálculo do déficit habitacional em meados dos anos 1990 foi um marco para o desenvolvimento de uma nova política habitacional no Brasil. De lá para cá, a Fundação João Pinheiro tem cada vez mais aperfeiçoado essa metodologia para refletir com mais precisão as condições evolutivas da sociedade e das cidades brasileiras. A clara separação entre déficits quantitativo e qualitativo se mostrou uma base fundamental para elaboração de qualquer política habitacional que queira enfrentar seriamente o problema. A relevância do déficit quantitativo expresso no ônus excessivo de aluguel nos mostra que a política habitacional deve não apenas focar na construção de novas habitações, mas abranger uma perspectiva econômica de independência financeira das famílias e uma política imobiliária.

No Brasil, historicamente, o processo de urbanização tem sido acompanhado pelo fenômeno da desigualdade. Uma política habitacional responsável, que busque combater o déficit como ele se apresenta, se faz também construindo cidades melhores e mais inclusivas. Nesse ponto, Angela Maria Gordilho-Souza nos propôs um olhar sobre o

[...] déficit urbanístico, relativo às condições deficientes dos espaços comuns, ausência de áreas verdes e equipamentos públicos, necessários à melhoria da qualidade das localidades periféricas e do meio ambiente onde essas habitações se localizam. Esse conceito ampliado de moradia adequada para além da unidade de habitação e incorporando as características socioambientais do lugar é o grande desafio a ser enfrentado para o alcance do bem-estar coletivo nas cidades brasileiras.

Tanto histórica quanto estruturalmente, a desigualdade de acesso, de adequação e de localização se mostram como temáticas centrais de políticas habitacionais. E são ainda mais urgentes em tempos de pandemia, em que o lar – ou a falta dele – e tudo que ele representa e proporciona para a pessoa se torna latente.

Todo esse quadro nos leva a dialogar e refletir sobre a elaboração e implementação de políticas públicas, ferramentas, formas de colaboração e cooperação capazes de abranger as dimensões de *sustentabilidade, habitabilidade, localização, acessibilidade, disponibilidade de serviços básicos, segurança da posse, adequação cultural e economicidade*. Mais que meros conceitos, esse conjunto de abordagens é indispensável para a efetivação de direitos e garantias pelas quais todas as pessoas autoras deste livro se dedicam e trabalham.

E pela perspectiva desses *caminhos possíveis*, sentimo-nos felizes e honrados de apoiar a produção deste livro, composto por ricas contribuições e reflexões.

Respeitosamente,

MICHAEL ROSENAUER

Diretor nacional da GIZ no Brasil

Agradecimentos (em ordem alfabética)

Autores

Ana Maria Castelo	Jose Antonio Pinzón Bermúdez
Angela Maria Gordilho-Souza	José Eustáquio Diniz Alves
Camilo Arriagada Luco	Juan Cristóbal Moreno Crossley
Carlos Fernando Rueda Gallardo	Luciana Moreira Barbosa Ostos
Claudio Acioly Jr.	Martim Oscar Smolka
Cleandro Henrique Krause	Nabil Georges Bonduki
Edson Leite Ribeiro	Paulo Coelho Ávila
Elzira Lúcia de Oliveira	Pedro Abramo
Flávia da Fonseca Feitosa	Ricardo de Sousa Moretti
Frederico Poley Martins Ferreira	Robson Ribeiro Gonçalves
Frederico Roman Ramos	Rodrigo Alejandro Ibarra Lara
Gabriel do Carmo Lacerda	Sandra Maria França Marinho
Gustavo Henrique Naves Givisiez	Silke Kapp
Iracy Silva Pimenta	Thais Matos Moreno

Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

Arnd Helmke	Philipp Höppner
Daniel Wagner	Sarah Flister
Jessica Gama	Sarah Habersack
Michael Rosenauer	

Educação e Projeto Ltda (PMOLAB)

Amanda Vasconcelos	Lucivânia Pereira de Oliveira
Fernando Santos Dantas	Silvia Garcia Hernandez
Flávia Cristina de Sousa	

Fundação João Pinheiro (FJP)

Ana Paula da Silva	João Maria de Lima
Bárbara Andrade Corrêa da Silva	Lívia Cristina Rosa Cruz
Daniele Oliveira Xavier	Olívia Bittencourt Siqueira
Davidson Lopes de Figueiredo	Olzenir Marriel
Deysiane Marques Franco Vieira	Rafael Silva e Sousa
Fernanda Antunes Moreira dos Santos	Renato Vale Santos
Gislene Aparecida de Andrade Cruz	Tiago Alves da Silva
Izabella Leal Miranda de Aguiar	

Secretaria Nacional de Habitação

Ana Paula Maciel Peixoto	Júlia Rabello Spinelli
Andiara Campanhoni	Letícia Miguel Teixeira
Bruna Tse	Marcel Claudio Sant'ana
César Augustus de Santis Amaral	Marta Wendel Abramo
Helder Melillo Lopes Cunha Silva	Mirna Quinderé Belmino Chaves
Isadora Tami Lemos Tsukumo	Nina Aureliano Apparício da Silva
Izabel Torres Cordeiro Rennó	Teresa Maria Schievano Paulino
Júlia Lins Bittencourt	

Este livro originou-se dos debates e estudos apresentados no "I Seminário Internacional Pesquisa do Déficit e Inadequação Habitacional no Brasil: avanços e desafios", promovido pela parceria entre a Secretaria Nacional de Habitação (SNH) e a Fundação João Pinheiro (FJP). Reconhecendo a riqueza e o valor do conteúdo apresentado, a SNH e a FJP convidaram os palestrantes especialistas para produzirem artigos sobre as temáticas abordadas, com vistas a preservar e divulgar a integridade de suas reflexões e pesquisas e contribuir para a ampliação das possibilidades de pesquisas e formas de mensuração do problema habitacional no Brasil. As 9 seções temáticas que o compõem buscam abarcar as reflexões contemporâneas mais relevantes sobre a temática do déficit habitacional e da inadequação domiciliar, de forma autoral, distribuídas em 20 capítulos de elevado nível técnico.

Apoio:



Por meio da:



Organização:



Patrocínio:

